

Міністерство освіти і науки України
Національне агентство України з питань державної служби
Тернопільський національний економічний університет

МУНІЦИПАЛЬНІ ФІНАНСИ

*Навчальний посібник
за редакцією д.е.н., проф. О.П. Кириленко*

Тернопіль
Астон
2015

АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ:

О.П. Кириленко – зав. кафедри фінансів, д.е.н., проф. (розд. 1; п. 2.1, 2.3; розд. 5);
С.Л. Коваль – доц. кафедри фінансів, к.е.н., доц. (п. 7.5); *З.М. Лободіна* – доц. кафедри фінансів, к.е.н., доц. (п. 2.2, 2.4; п. 4.4; п. 6.4); *Б.С. Малиняк* – доц. кафедри фінансів, к.е.н., доц. (п. 4.3; п. 9.3; розд. 10); *В.В. Перевознюк* – ст. викл. кафедри фінансів, к.е.н. (п. 8.3–8.4); *В.В. Письменний* – доц. кафедри фінансів, к.е.н., доц. (п. 1.2–1.4; п. 2.3; розд. 3; п. 6.1–6.3); *В.М. Русін* – ст. викл. кафедри фінансів, к.е.н. (п. 7.2; п. 9.1–9.2); *С.В. Савчук* – доц. кафедри фінансів, к.е.н. (розд. 10); *Н.М. Ткачук* – доц. кафедри фінансів, к.е.н., доц. (п. 7.1, 7.3–7.4, 7.6; п. 9.4); *О.І. Тулай* – доц. кафедри фінансів, к.е.н., доц. (п. 4.1–4.2; п. 8.1–8.2).

РЕЦЕНЗЕНТИ:

В.Є. Власюк – зав. кафедри фінансів підприємств та банківської справи Дніпропетровської державної фінансової академії, д.е.н., проф.; *А.Б. Кондрашихін* – зав. кафедри державних та місцевих фінансів Академії муніципального управління МОН України, д.е.н., проф.

Рекомендовано до друку на засіданні Вченої ради Тернопільського національного економічного університету (протокол № 4 від 25.12.2013).

Муніципальні фінанси: навч. посіб. / За ред. д.е.н., проф. О.П. Кириленко. – Тернопіль: Астон, 2015. – 360 с.

ISBN 978-966-308-586-9

В навчальному посібнику розглянуто коло питань, що стосуються теоретичних засад муніципальних фінансів, бюджетів місцевого самоврядування як основи муніципальних фінансів, формування їх доходів і здійснення видатків, впливу міжбюджетних відносин на муніципальні фінанси, організації бюджетного процесу на місцевому рівні, теорії та практики муніципального кредиту, особливостей організації фінансів підприємств комунального господарства, управління муніципальними фінансами й організації місцевого фінансового контролю.

Навчальний посібник призначений для науковців, практиків-фінансистів, викладачів, аспірантів, студентів, слухачів магістратури, а також усіх тих, хто прагне поглибити свої знання з проблематики муніципальних фінансів.

ББК 65.9(4Укр)261.78
УДК 336.1:352

© О.П. Кириленко, С.Л. Коваль, З.М. Лободіна, Б.С. Малиняк, В.В. Перевознюк, В.В. Письменний, В.М. Русін, С.В. Савчук, Н.М. Ткачук, О.І. Тулай, 2015.

© ТзОВ «Видавництво Астон», 2015.

© Видавництво «Вектор», 2015.

ISBN 978-966-308-586-9

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	6
Розділ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МУНІЦИПАЛЬНИХ ФІНАНСІВ	
1.1. Муніципальні фінанси як основа місцевого самоврядування.....	8
1.2. Виникнення і розвиток вчення про муніципальні фінанси	12
1.3. Функції муніципальних фінансів.....	21
1.4. Міжнародні принципи організації муніципальних фінансів.....	26
Запитання для перевірки знань	34
Література.....	34
Розділ 2. БЮДЖЕТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ОСНОВА МУНІЦИПАЛЬНИХ ФІНАНСІВ	
2.1. Становлення та розвиток інституту місцевих бюджетів	36
2.2. Принципи організації місцевих бюджетів.....	45
2.3. Бюджети місцевого самоврядування в складі бюджетної системи ..	49
2.4. Роль локальних бюджетів у соціально-економічному розвитку муніципалітетів зарубіжних країн.....	55
Запитання для перевірки знань	61
Література.....	61
Розділ 3. ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ БЮДЖЕТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	
3.1. Поняття та склад доходів бюджетів місцевого самоврядування	63
3.2. Теоретичні основи місцевого оподаткування	69
3.3. Механізм справляння місцевих податків і зборів.....	75
3.4. Проблеми мобілізації доходів місцевих бюджетів: вітчизняний і зарубіжний досвід.....	83
Запитання для перевірки знань	96
Література.....	97
Розділ 4. СИСТЕМА ВИДАТКІВ БЮДЖЕТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	
4.1. Поняття і склад видатків бюджетів місцевого самоврядування	99
4.2. Планування видаткової частини бюджетів місцевого самоврядування	107

4.3. Організація фінансування видатків бюджетів місцевого самоврядування	112
4.4. Зарубіжний досвід використання коштів місцевих бюджетів	126
Запитання для перевірки знань	134
Література.....	135
Розділ 5. ВПЛИВ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН НА МУНІЦИПАЛЬНІ ФІНАНСИ	
5.1. Зміст міжбюджетних відносин та особливості їх організації.....	137
5.2. Бюджетний федералізм як форма організації міжбюджетних відносин	141
5.3. Види міжбюджетних трансфертів та їх характеристика.....	147
5.4. Необхідність фінансового вирівнювання територій	155
Запитання для перевірки знань	166
Література.....	166
Розділ 6. ОРГАНІЗАЦІЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ НА МУНІЦИПАЛЬНОМУ РІВНІ	
6.1. Поняття та особливості бюджетного процесу на муніципальному рівні	168
6.2. Характеристика стадій бюджетного процесу на муніципальному рівні	173
6.3. Повноваження учасників бюджетного процесу.....	180
6.4. Організація бюджетного процесу на локальному рівні за кордоном	186
Запитання для перевірки знань	189
Література.....	190
Розділ 7. ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА МУНІЦИПАЛЬНОГО КРЕДИТУ	
7.1. Муніципальний кредит і муніципальні запозичення	191
7.2. Надання позик місцевим бюджетам за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку	207
7.3. Порядок надання місцевих гарантій.....	214
7.4. Муніципальний борг та особливості управління ним.....	220
7.5. Особливості функціонування муніципальних банків	225
7.6. Вітчизняний і зарубіжний досвід розвитку муніципального кредиту.....	230
Запитання для перевірки знань	235
Література.....	235

Розділ 8. ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ФІНАНСІВ ПІДПРИЄМСТВ КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

8.1. Фінансові ресурси підприємств комунального господарства	238
8.2. Фінансове планування на підприємствах комунального господарства.....	244
8.3. Оцінювання фінансового стану підприємств комунального господарства.....	248
8.4. Зарубіжний досвід функціонування підприємств муніципального господарства.....	256
Запитання для перевірки знань	266
Література.....	267

Розділ 9. УПРАВЛІННЯ МУНІЦИПАЛЬНИМИ ФІНАНСАМИ

9.1. Функціональні повноваження місцевих фінансових органів	269
9.2. Система казначейського обслуговування місцевих бюджетів	278
9.3. Участь громадськості в управлінні фінансами на місцевому рівні	301
9.4. Організація управління муніципальними фінансами за кордоном.	309
Запитання для перевірки знань	314
Література.....	314

Розділ 10. ОРГАНІЗАЦІЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ НА МУНІЦИПАЛЬНОМУ РІВНІ

10.1. Поняття і вихідні доміанти фінансового контролю на місцевому рівні	316
10.2. Повноваження органів державної та місцевої влади в сфері фінансового контролю	320
10.3. Громадський контроль і його роль в управлінні муніципальними фінансами	328
10.4. Зарубіжний досвід фінансового контролю на локальному рівні ..	332
Запитання для перевірки знань	336
Література.....	337

ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ СЛОВНИК

ПРЕДМЕТНИЙ ПОКАЖЧИК

ІМЕННИЙ ПОКАЖЧИК

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

ПЕРЕДМОВА

«Місцеві власті мають право в рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень»

(Європейська хартія місцевого самоврядування)

Проблеми фінансового забезпечення місцевого самоврядування повсякчас привертають увагу вчених, економістів, політиків та громадськості. Адже існує чимало прогалин у нормативно-правовому полі, характерна недостатня взаємодія місцевої влади з інститутами громадянського суспільства, залишається високий рівень дотаційності бюджетів міст, селищ та сіл, триває криза житлово-комунального господарства тощо. Не дивлячись на те, що кожен без винятку уряд української держави відносив проблеми муніципальних фінансів до одних із найпріоритетніших напрямів своїх повноважень, насправді їм рідко коли приділяли належну увагу. Зважаючи на як історичний досвід становлення, так і національні традиції функціонування, територіальні громади й досі перебувають на початковому етапі пошуку оптимальної симетрії їх співіснування.

Реальний стан фінансування видатків органів місцевого самоврядування є надзвичайно складним, а нинішню структуру наповнення бюджетів міст, селищ та сіл не можна вважати досконалою. Аналіз статистичних даних підтверджує, що найбільша питома вага належить надходженням від загальнодержавних податкових платежів, які не пов'язані з власною діяльністю територіальних громад, а частка місцевих податків і зборів є незначною. Натомість обсяг ресурсів, що передаються на місцевий рівень для виконання делегованих повноважень не відповідає встановленим компетенціям місцевої влади. Це неабиякою мірою суперечить принципам формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, задекларованих у вітчизняному бюджетно-

податковому законодавстві та світових нормах права. Тому видається логічним, що основою фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні мають бути відносини, які відповідають демократичним механізмам ринкової економіки.

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

Враховуючи це, в навчальному посібнику розглянуто коло питань, що стосуються теоретичних засад муніципальних фінансів, бюджетів місцевого самоврядування як основи муніципальних фінансів, формування їх доходів і здійснення видатків, впливу міжбюджетних відносин на муніципальні фінанси, організації бюджетного процесу на місцевому рівні, теорії та практики муніципального кредиту, особливостей організації фінансів підприємств комунального господарства, управління муніципальними фінансами й організації місцевого фінансового контролю. Навчальний посібник призначений для науковців, практиків-фінансистів, викладачів, аспірантів, студентів, слухачів магістратури, а також усіх тих, хто прагне поглибити свої знання з проблематики муніципальних фінансів.

Розділ 1.

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МУНІЦИПАЛЬНИХ ФІНАНСІВ

- 1.1. Муніципальні фінанси як основа місцевого самоврядування.
- 1.2. Виникнення і розвиток вчення про муніципальні фінанси.
- 1.3. Функції муніципальних фінансів.
- 1.4. Міжнародні принципи організації муніципальних фінансів.

Ключові терміни і поняття

Муніципальні фінанси; розподільча, контрольна, стимулююча та регулююча функції; принцип бюджетної еквівалентності; принцип національної солідарності; принцип субсидійності; принцип фінансової децентралізації; інститут місцевих бюджетів; інститут місцевих податків і зборів; інститут цільових фондів органів місцевого самоврядування; інститут місцевих позик; інститут комунального кредиту; інститут комунальної власності.

1.1. Муніципальні фінанси як основа місцевого самоврядування

Ідейно-теоретичні підвалини сучасного поняття «муніципальні фінанси» сягають давніх часів. Виникнення специфічної сфери фінансових відносин – муніципальних фінансів – пов'язано із розвитком інституту місцевого самоврядування, однією з початкових форм якого було «магдебурзьке право». Воно мало універсальний характер, регламентувало самоуправління міст, діяльність міської влади, суду, питання земельної власності в межах міст, торгівлі, ремесел, оподаткування та ін. Упродовж XIV–XVI ст. магдебурзьке право сприйняли інші німецькі міста, а також деякі міста Чехії, Угорщини, Польщі, Литви, Галіції та Білорусії. На території Русі найпершими

магдебурзьке право у повному обсязі отримали Кам'янець-Подільський (1374 р.), Луцьк (1432 р.), Київ (1497 р.). Проіснувало магдебурзьке право до XVIII–XIX ст., втрачаючи своє значення.

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

Поняття «самоврядування», «самоуправління» почали застосовувати в Європі з другої половини XVIII ст. саме по відношенню до місцевого самоврядування. На той час інститут місцевого самоврядування сформувався у багатьох країнах і передбачав управління всіма господарськими та іншими справами будь-якої адміністративної одиниці не органами центральної влади, а самими жителями. Державна влада виявилася неспроможною ефективно виконувати всі свої завдання, особливо соціального спрямування. Частину з них доцільно було передати у компетенцію самостійної та незалежної місцевої влади, звичайно, в межах, визначених самою державою.

Розвиток науки про муніципальні фінанси проходив у нерозривному зв'язку з теоретичними дослідженнями суті та природи інституту місцевого самоврядування (рис. 1.1). Одночасно, на формування теорій і концепцій місцевого самоврядування, як показує світовий досвід, значний вплив мають особливості історичного розвитку кожної країни, специфічні процеси становлення держави та вдосконалення організаційних форм функціонування місцевого самоврядування. Крім того, вирішальними чинниками формування теоретичних уявлень є визначні події у сфері демократизації суспільства, такі як революції, визвольні рухи, конституційне закріплення прав і свобод громадян тощо.

07.12.1990 в Україні вперше серед республік колишнього СРСР був прийнятий закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», покликаний створити правову основу для впровадження і розвитку системи місцевого самоврядування. Власне саме цей документ ознаменував відродження інституту місцевого самоврядування в Україні, вихолощеного і спотвореного в радянські часи.

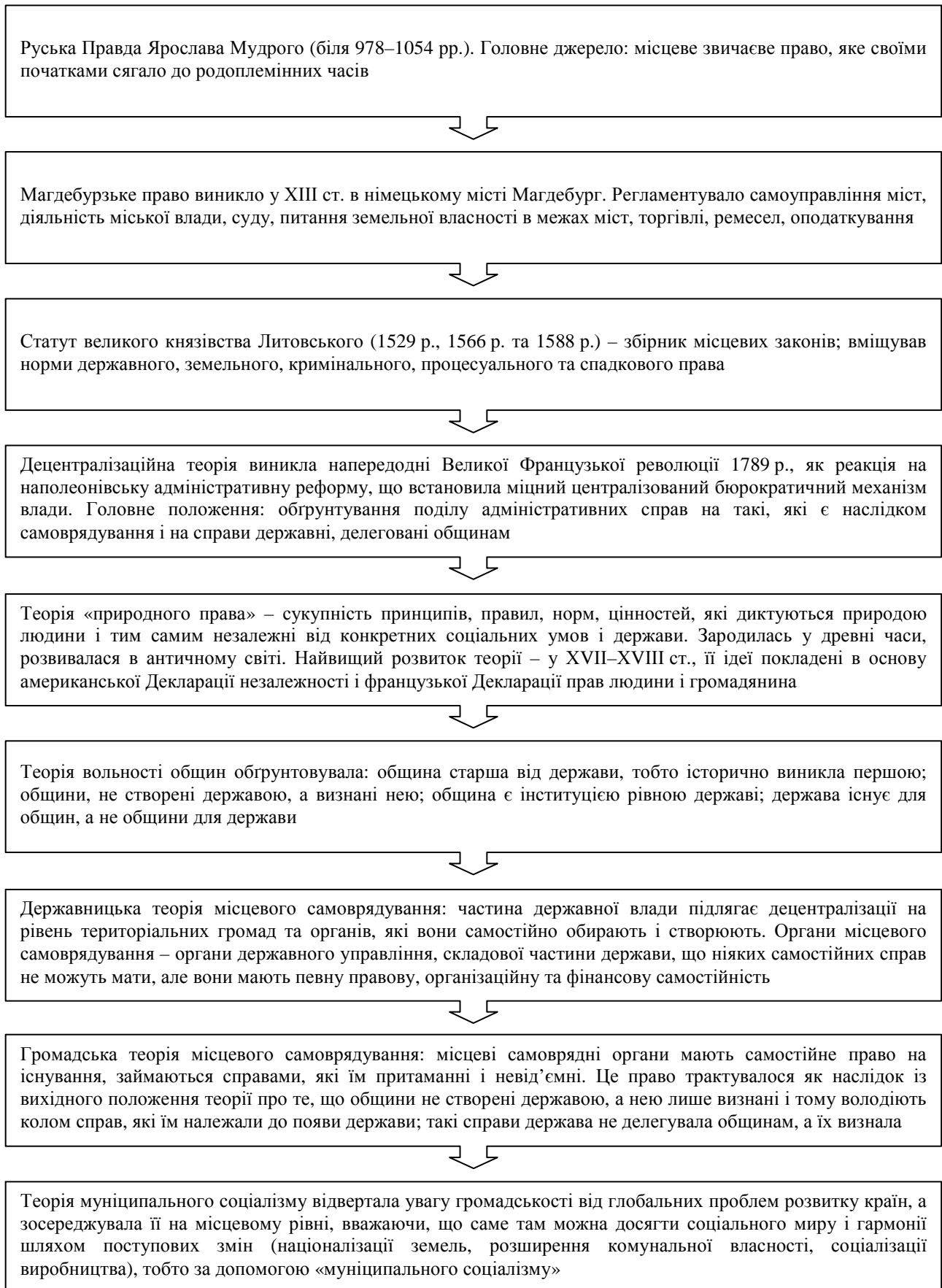


Рис. 1.1. Ідейні витoki теорій місцевого самоврядування та муніципальних фінансів

Утворення незалежної Української держави дало новий поштовх до розвитку інституту місцевого самоврядування. Починаючи з 1992 р. було прийнято ряд законодавчих документів і Конституція України (1996 р.), які сприяли становленню місцевого самоврядування, визначили розподіл влади в країні, взаємодію органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади. У 1997 р. – Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», в якому були конкретизовані основні положення Конституції України щодо місцевого самоврядування, визначено основні організаційні питання функціонування інституту місцевого самоврядування, окреслено повноваження рад, їх голів, виконавчих органів, а також організаційно-правову, матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування, згідно закону, виступає вже не тільки як гарантоване державою право, але і реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб вирішувати питання місцевого значення. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. Також ним встановлені наступні принципи, на основі яких здійснюється функціонування інституту місцевого самоврядування в Україні: народовладдя; законність; гласність; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; виборність; самостійність; підзвітність та відповідальність; державна підтримка і гарантії; судовий захист прав місцевого самоврядування.

Загалом же система місцевого самоврядування в Україні включає: територіальну громаду; сільську, селищну та міську раду; сільського, селищного і міського голову; виконавчі органи сільської, селищної та міської ради; районні й обласні ради, що представляють інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст; органи самоорганізації населення. Органи місцевого самоврядування є юридичними особами, вони наділяються власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність. Крім того, даним органам можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Вирішальне значення для забезпечення функціонування місцевого самоврядування має матеріально-фінансова основа їх діяльності, яка включає: рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші

кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Разом з тим держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, здійснює контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів і належним їх обліком. Вона гарантує органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб.

1.2. Виникнення і розвиток вчення про муніципальні фінанси

Етимологія муніципальних фінансів має прадавнє походження, виступаючи близько 200 років предметом гострих дискусій науковців, економістів, політиків і громадськості. При цьому як самостійна галузь знань дане вчення виокремилось тільки у першій половині XIX ст. в державах, що слідували за демократичними традиціями врядування. У подальші роки теорія муніципальних фінансів розповсюдилась прискореними темпами, чому сприяли виникнення наукових шкіл у Великобританії, Німеччині та Франції.

За багатовікову історію функціонування муніципальних фінансів їх трактування кардинально змінювалося. Наприкінці позаминулого століття домінувало визначення як місцевого фінансового господарства територіальних громад – сукупності матеріальних засобів, якими місцева влада розпоряджається для виконання функцій та завдань. У цей час термін «місцеве фінансове господарство» відособлено почали вживати поряд з державним фінансовим господарством. Тобто фінансова наука через призму диференціації сприяла появі відносно самостійних галузей знань про державні та місцеві (муніципальні) фінанси.

Поміж вивчення фундаментальних основ державних фінансів, чи не перші згадки про муніципальні фінанси, їх складові та принципи організації можна зустріти в наукових доробках ортодоксів економічної думки А. Вагнера, К. Вікселя, Р. Гнейста, К. Рау, Д. Рікардо, А. Сміта, К. Штейна й ін. Щоправда, їхні дослідження, пов'язані з аналізом доходів та видатків територіальних громад і, відповідно, необхідністю надання їм фінансової автономії, ще не були втілені у струнку логічну систему знань.

Ці кроки на шляху до розвитку вчення про муніципальні фінанси мали прогресивний характер, позаяк наші сучасники активно спираються на них й використовують при виробленні нової наукової теорії.

Більшість науковців минулого та сьогодення схиляються до точки зору, що лейтмотивом виникнення муніципальних фінансів була поява органів місцевого самоврядування, а також відокремлення їх функцій від держави. На рубежі XIX–XX ст. система територіальних громад за кордоном, до якої належали общини, спілки, комуни, регіони, області, провінції, штати, муніципалітети тощо, завершила процес свого становлення. Відповідно під домінуючим впливом соціально-економічних, політичних й історичних чинників погляди про сутність муніципальних фінансів еволюціонували від розуміння їх як фінансового господарства на місцевому рівні до усвідомлення як системи економічних відносин, що мають місце в суспільстві.

На відміну від зарубіжного досвіду, на території сучасної України частіше використовується поняття «місцеві фінанси», перші згадки про яке датується другою половиною XIX ст. (рис. 1.2). Це був період, коли через поступ Земської реформи повсюдно утворювалися самоврядні одиниці – земства. Відтак зміна адміністративно-територіального поділу потребувала фінансової підтримки з боку держави та формування власної дохідної бази земств. У той час під місцевими фінансами розуміли фінансові умови забезпечення підлеглих державі місцевих самоврядних спілок. Пізніше дане визначення переродилось в сукупність видатків, що покладаються на місцеву владу, та засоби, якими вона володіє для їх задоволення.

У радянську добу дана галузь знань фактично призупинила функціонування, чому сприяли політизація суспільного життя та централізація економічних відносин. Окремі визначення місцевих фінансів науковців соціалістичної школи (І.О. Смірнова, В.П. Шавріна й ін.) характеризували їх місцевими бюджетами, які включаються разом з бюджетами державного соціального страхування до складу єдиного державного бюджету. Аналогія місцевих фінансів з місцевими бюджетами була помилкою радянських учених-економістів, оскільки бюджетні відносини тільки дотично стикаються з фінансами на місцевому рівні. Втім, з ідеологічної точки зору, інше трактування не могло бути в тогочасних літературних джерелах.

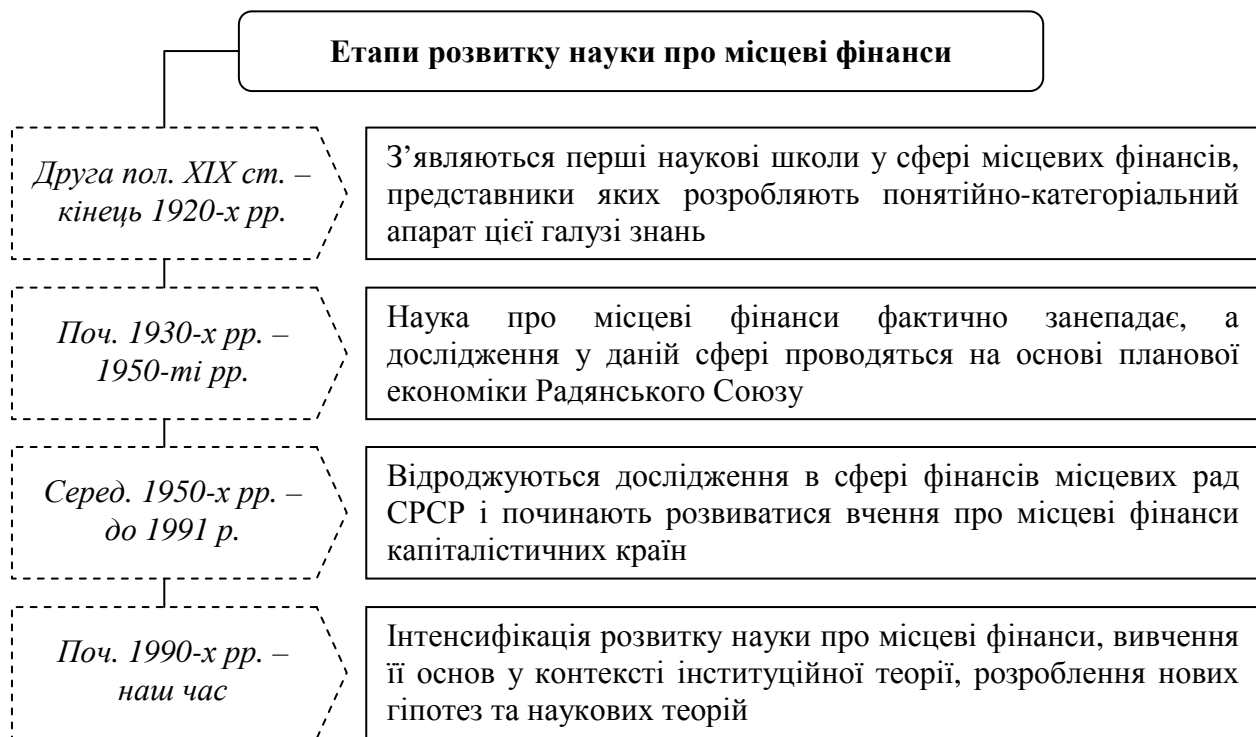


Рис. 1.2. Етапи розвитку науки про місцеві фінанси

Етап «хрущовської відлиги» 1950-х рр., рисами якого були відхід від тоталітарної системи, спроби її реформування в напрямку лібералізації, відносна гуманізація політичного та громадського життя, позитивно вплинув на розвиток вчення про місцеві фінанси. Відповідно радянськими науковцями за предмет дослідження бралися муніципальні фінанси капіталістичних держав. Представники фінансової науки того часу, до яких належали Л.П. Павлова, Г.Б. Поляк, В.М. Суторміна, К.Я. Чижов й ін., їх трактували по-різному: як систему грошових відноси; як економічні відносини, при посередництві яких створюються фонди грошових засобів; як доходи і видатки місцевої влади (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Визначення поняття «місцеві фінанси»

Автор	Джерело	Визначення
А.М. Бабич	Державні та муніципальні фінанси	Сукупність соціально-економічних відносин, що виникають при формуванні, розподілі та використанні фінансових ресурсів для вирішення завдань місцевого значення
В.Д. Базилевич	Державні фінанси	Система формування, розподілу і використання доходів територіальними громадами та місцевими органами влади з метою виконання делегованих та закріплених за ними функцій і завдань

Продовж. табл. 1.1

О.Д. Василик	Теорія фінансів	Сукупність форм і методів створення та використання фондів фінансових ресурсів для забезпечення органами місцевого самоврядування виконання покладених на них функцій у галузі соціально-економічного розвитку територій
О.П. Кириленко	Місцеві фінанси	Система фінансових відносин, що виникають з приводу формування, розподілу та використання фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань
В.І. Кравченко	Місцеві фінанси України	Система формування, розподілу і використання грошових й інших фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій та завдань як власних, так і делегованих
І.Х. Озеров	Основи фінансової науки	Спілки публічного характеру нижчого рівня, ніж держава, які мають власне більш-менш самостійне фінансове господарство
Л.П. Павлова	Фінанси місцевих органів управління капіталістичних країн	Економічні відносини, при посередництві яких створюються фонди грошових засобів, що використовуються місцевими органами влади для виконання покладених на них функцій
В.В. Пилін	Муніципальне право Російської Федерації	Сукупність грошових коштів, що формуються і використовуються для вирішення питань місцевого значення
В.М. Суторміна	Фінанси капіталістичних країн	Система грошових відносин, пов'язаних з акумулюванням частини сукупного суспільного продукту, його розподілом і використанням у відповідності до функцій, які виконує місцева влада

Новою віхою в етимології муніципальних фінансів стало розроблення її наукової теорії на першопочатковому етапі українського державотворення. Серед доробків учених-економістів даного періоду необхідно відзначити В.Л. Андрущенко, О.Д. Василика, О.П. Кириленко, В.І. Кравченка, І.О. Луніну, Ю.В. Пасічника, В.М. Федосова, С.І. Юрія та ін. (табл. 1.1). Головним чином вони опиралися на погляди класиків радянської фінансової науки, що істотно ускладнювало вивчення понятійно-категоріального апарату муніципальних фінансів. Із часом прогресивність наукової думки дала змогу розвинути концептуальні гіпотези даної галузі знань.

Згідно з трактуванням В.І. Кравченка, місцеві фінанси представляють собою систему формування, розподілу і використання грошових й інших фінансових ресурсів для забезпечення місцевої влади виконання покладених на неї функцій та завдань. У даному визначенні, яке можна інтерпретувати як муніципальні фінанси, чи не вперше в літературних джерелах можна помітити механізм фінансового забезпечення власних повноважень органів місцевого самоврядування і завдань, що делегувала держава. З прагматичної точки зору, він супроводжується наданням трансфертної допомоги з тим, аби профінансувати суспільно значимі блага та послуги на місцевому рівні.

Ще одне визначення, яке стало класикою фінансової думки, можна прочитати у підручнику «Теорія фінансів» за редакцією О.Д. Василика. Зокрема, вітчизняний науковець під місцевими фінансами розумів сукупність форм і методів створення та використання фондів фінансових ресурсів для забезпечення органами місцевого самоврядування виконання покладених на них функцій у галузі економічного та соціального розвитку відповідних територій.

Насамкінець слід звернутися до формулювання змісту муніципальних фінансів проф. О.П. Кириленко. На її думку, це система економічних відносин з приводу формування, розподілу і використання фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань. З одного боку, в ньому можна простежити деяку паралель з переліченими визначеннями даного явища, а з іншого – своєрідною новизною відзначається їх розгляд як системи економічних відносин, що складаються в ході виробництва, розподілу, обміну, споживання засобів та результатів праці (рис. 1.3).

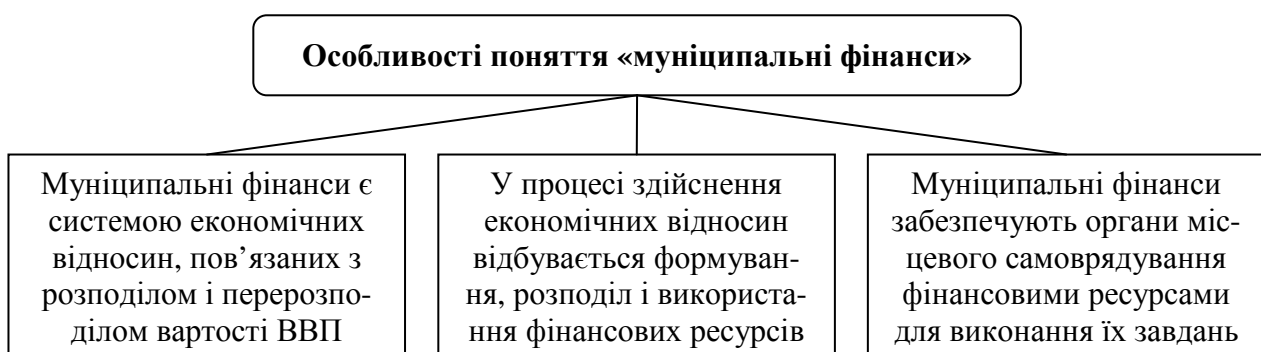


Рис. 1.3. Особливості поняття «муніципальні фінанси»

З поданих на рис. 1.3 особливостей, автори підручника «Теорія фінансів» С.І. Юрій та В.М. Федосов зробили умовивід: по-перше,

муніципальні фінанси являють собою систему економічних відносин, пов'язаних з розподілом і перерозподілом ВВП; по-друге, в процесі здійснення даних відносин відбувається використання фінансових ресурсів; по-третє, муніципальні фінанси забезпечують органи місцевого самоврядування фінансовими ресурсами для виконання їх завдань. Ці ознаки лягли в основу підходу до їх формулювання як економічних відносин, пов'язаних з процесом формування, розподілу та використання фінансових ресурсів для виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.

Наука про муніципальні фінанси – динамічна галузь духовної культури людства, що знаходиться у постійному розвитку і передбачає закономірну, цілеспрямовану та необоротну зміну матеріальних й ідеальних об'єктів дослідження. Усе частіше в поглядах її представників простежується інституційний підхід до вивчення тих чи інших явищ і процесів суспільного життя. Зокрема, наші сучасники під місцевими фінансовими інститутами розуміють сукупність норм права, що охоплюють та регулюють фінансові відносини на місцевому рівні. Хоча даному визначенню передувала копітка робота зі встановлення істотних ознак і взаємозв'язків між поняттями «інститут» та «муніципальні фінанси».

У космополітичному аспекті етимологія слова «інститут» налічує багато віків. Називаючи дату його появи, історики-економісти в переважній більшості випадків схиляються до першої половини XIV ст. Це була епоха, коли наука опиралась на пізнавальну діяльність, абстрактне мислення та сильно впливала на суспільно-політичне життя держав, які слідували за демократичним традиціями врядування. Відповідно на першопочатковому етапі свого розвитку дане поняття вживалося у вигляді дієслів «створити» або «започаткувати», а дещо пізніше – іменників «організація» або «товариство». Тільки близько ста років тому в різних галузях знань стійко закріпилось поняття інституту як сукупності правових норм.

Бурхливий розвиток інституційної теорії, який припав на XX ст. – початок XXI ст., в еволюційному процесі пройшов декілька фаз. Так, перша широко представлена науковими доробками ортодоксів інституціоналізму Т.Б. Веблена, У.Г. Гамільтона, Дж.Р. Коммонса, Е. Скрепанті, Дж. Ходсона й ін. Натомість друга характеризується синтезом класичного вчення про інститути, а також неокласичної теорії в працях А.А. Алчіана, Дж. Б'юкенена, О. Вільямсона, К. Касторіадіса,

Р. Коуза, Д.С. Норта, М. Олсона, Р. Фогеля й ін. Наукове осмислення їхніх авторських підходів мало чи не найважливіше значення у побудові концептуальних засад інституту муніципальних фінансів, визначенні його складових частин та якісних характеристик.

Сьогодні в літературних джерелах можна ознайомитися із численними формулюваннями даної категорії. Як вже зазначалось, найчастіше слово «інститут» вживається для позначення правових норм у тій чи іншій сфері суспільних відносин. Таке визначення економісти, юристи, соціологи та філософи різних епох використовували у своїх прагматичних цілях для диференціації знань й уніфікації понятійного апарату (рис. 1.4). Одночасно з цим проходили інтеграційні процеси – взаємопроникнення, синтез наук і наукових дисциплін у межах інституційної теорії, об'єднання їх методології в єдине ціле та стирання граней.

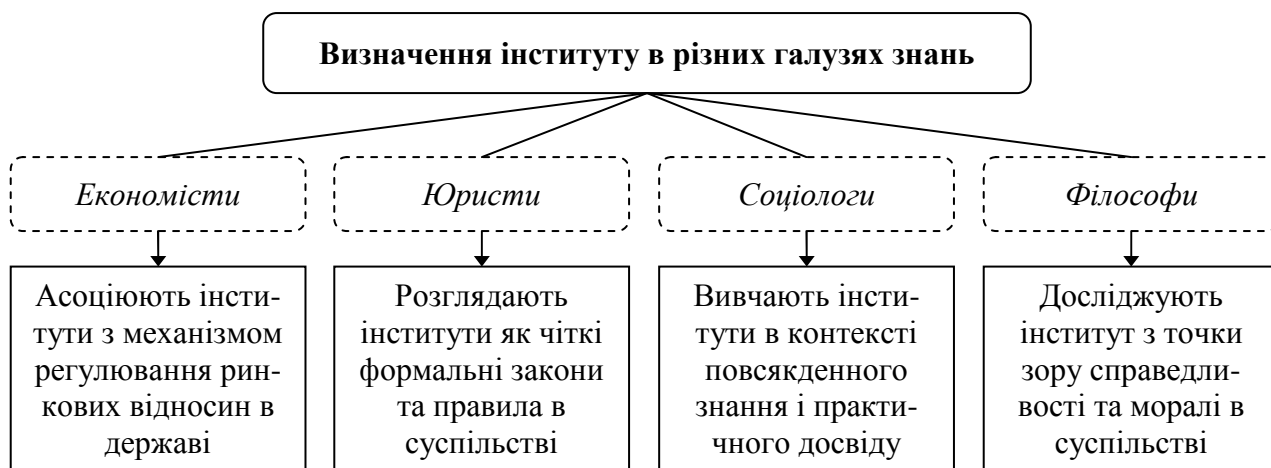


Рис. 1.4. Визначення інституту в різних галузях знань

Слід зазначити, що в різних галузях знань поняття «інститут» має суттєві відмінності (рис. 1.4). Так, учені-економісти асоціюють дане явище з механізмом регулювання ринкових відносин в державі; юристи розглядають інститути як чіткі формальні закони та правила; соціологи вивчають їх у контексті повсякденного знання і практичного досвіду; філософи досліджують інституційну теорію з точки зору справедливості та моралі в суспільстві. У загальному аспекті дані визначення не вступають в наукову полеміку, при якому кожна зі сторін обстоює свою правоту, а взаємодоповнюють одне одного.

Серед перших науковців, які розглядали муніципальні фінанси через призму інституційного підходу, був В.І. Кравченко (табл. 1.2). До складу місцевих фінансових інститутів він зараховував самостійні місцеві

бюджети, позабюджетні, валютні та цільові фонди органів місцевого самоврядування, комунальну форму власності, місцеві податки і збори, комунальний кредит, комунальні платежі, фінанси комунальних підприємств, громадські послуги. Схожий перелік інститутів подавали С.О. Булгакова та О.П. Кириленко, доповнюючи його одними й викреслюючи інші. Виділення інститутів в системі муніципальних фінансів у деякій мірі має умовний характер і розбіжності в даному питанні зберігатимуться.

Таблиця 1.2

Склад місцевих фінансових інститутів

Автор	Джерело	Інститути
С.О. Булгакова	Бюджетна система України	Валютні та цільові фонди органів місцевого самоврядування; місцеві податки і збори; комунальний кредит; комунальні платежі; фінанси комунальних підприємств
О.П. Кириленко	Місцеві фінанси	Місцеві бюджети; місцеві податки і збори; цільові фонди місцевого самоврядування; місцеві запозичення; комунальний кредит; об'єкти комунальної власності; інші фінансові ресурси, які надходять у розпорядження місцевого самоврядування згідно з чинним законодавством
В.І. Кравченко	Місцеві фінанси України	Самостійні місцеві бюджети; позабюджетні, валютні та цільові фонди органів місцевого самоврядування; комунальна форма власності; місцеві податки і збори; комунальний кредит; комунальні платежі; фінанси комунальних підприємств; громадські послуги

Інститут місцевих бюджетів являє собою регламентовану нормами права форму утворення та використання грошових коштів, необхідних для фінансового забезпечення функцій і завдань органів місцевого самоврядування. Його економічна природа проявляється в призначенні місцевих бюджетів: розподілі суспільного продукту між різними сферами діяльності та соціальними групами населення; міжтериторіальному перерозподілі ВВП і здійсненні фінансового вирівнювання; формуванні доходів, які є фінансовим забезпеченням діяльності органів місцевого самоврядування; їх розподілі між галузями економіки та соціальною сферою; контролі за рухом грошових коштів.

Іншою складовою інституту муніципальних фінансів є місцеві податки та збори, що встановлюють органи місцевого самоврядування й

обов'язкові до сплати на певній території. Ствердні або заперечні рішення про їх впровадження мають опиратися на результати оцінки низки критеріїв, що розцінюються бажаними ознаками будь-якого податкового платежу (рис. 1.5). Оптимальна симетрія побудови місцевого оподаткування аж ніяк не може бути одноваріантною, а відкривати можливості для поєднання різних форм і методів залежно від прийнятних для органів місцевого самоврядування принципів фіскальної достатності, економічної ефективності, соціальної справедливості, адміністративної простоти, стабільності та гнучкості.

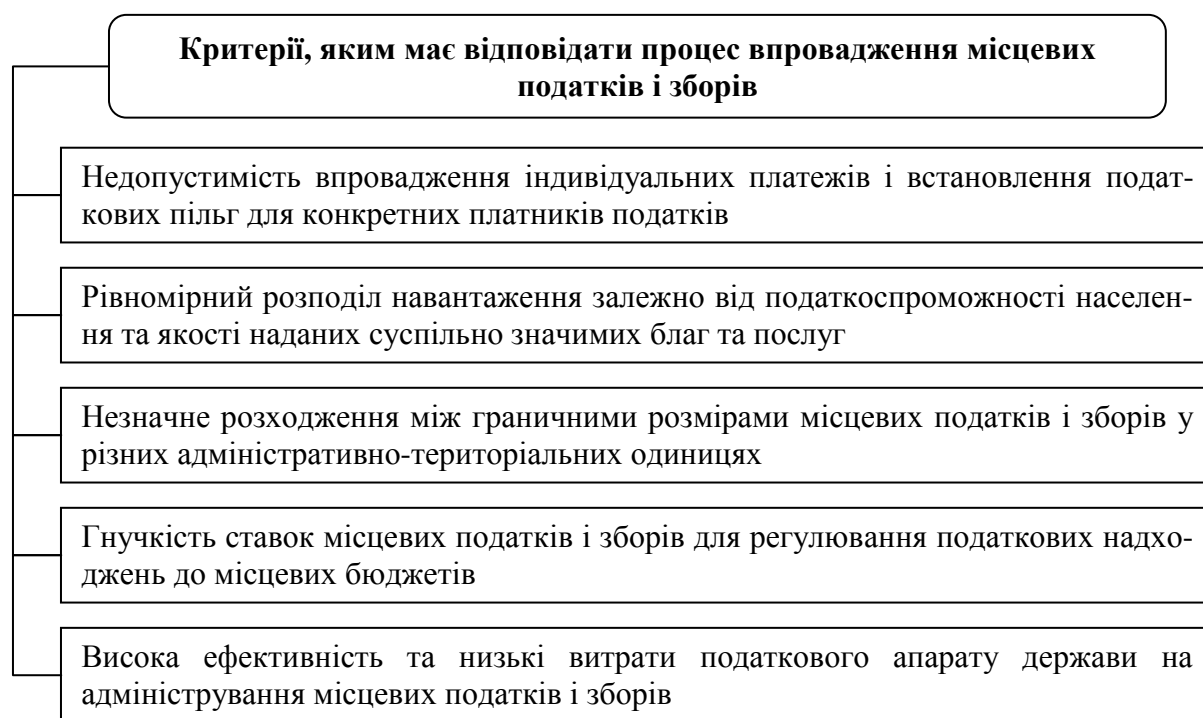


Рис. 1.5. Критерії, яким має відповідати процес впровадження місцевих податків і зборів

Економічна передумова існування інституту місцевих позик полягає у встановленні особливого процесу перерозподілу доходів всередині суспільства. На відміну від місцевого оподаткування, правовідносини, що виникають при місцевих запозиченнях, є кредитними, тому формуються з позикових засобів на умовах поворотності, терміновості та платності. Результатом розвитку цього інституту є посилення ролі органів місцевого самоврядування, але не як безпосередніх учасників кредитних відносин, а як гарантів реалізації економічних програм на місцях. Через довгостроковий період обігу й інвестиційну природу місцевих запозичень їх слід відносити до інструментів ринку капіталів.

Специфічним інститутом у системі муніципальних фінансів є цільові фонди органів місцевого самоврядування. Їх кошти мають чітко визначене спрямування та витрачаються на забезпечення потреб соціально-економічного розвитку територій. Надання органам місцевого самоврядування компетенції щодо їх створення зумовлене прагматичною ідеєю розширення дохідної бази місцевих бюджетів. Таке функціонування інституту цільових фондів стало чи не єдиним можливим засобом переведення мезаекономічної політики на здорову основу. Водночас складний механізм формування та використання коштів фондів створює додаткові перешкоди для здійснення видаткових повноважень органів місцевого самоврядування.

Інститут комунальної власності являє собою самостійну форму публічної власності, відокремленої від держави. Основне правило його формування полягає в тому, що даний інститут повинен бути обмежений тільки тими об'єктами, які дадуть змогу забезпечити добробут на муніципальному рівні. З одного боку, передумовою до цього є збільшення кількості об'єктів комунальної форми власності за рахунок підприємств, які необхідні для функціонування регіону й мають важливе значення для забезпечення побутових потреб населення, а з іншого – поліпшення органами місцевого самоврядування принципів організації та роботи з управління комунальними об'єктами соціальної інфраструктури.

1.3. Функції муніципальних фінансів

Зміст муніципальних фінансів знаходить прояв у розподільчій, контрольній, стимулюючій, регулюючій та інших функціях (рис. 1.6). За допомогою розподільчої функції здійснюється розподіл вартості ВВП і його використання для вирішення проблем соціально-економічного розвитку територій. На першому етапі розподіляється додана вартість й формуються первинні доходи суб'єктів економічної діяльності. Другий етап полягає у вилученні частини доходів в одних суб'єктів і створенні централізованих фондів фінансових ресурсів. Крім того, в межах реалізації даної функції відбувається процес перерозподілу фінансових ресурсів на користь тих органів місцевого самоврядування, що не мають достатньої дохідної бази.

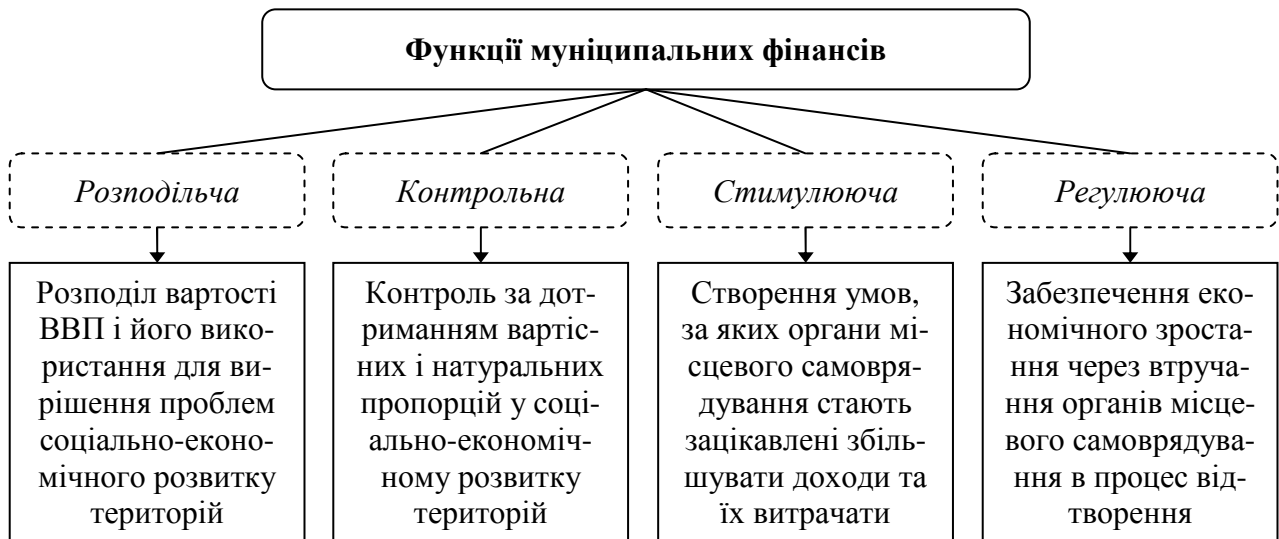


Рис. 1.6. Функції муніципальних фінансів

З одного боку, місцеві бюджети повинні бути достатніми для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб. Тобто повноваження на здійснення витрат мають відповідати обсягу надходжень. З іншого боку, якщо вичерпалися усі можливості для збалансування місцевих бюджетів і при цьому не забезпечується покриття видатків, держава вдається до їх вирівнювання за рахунок передачі коштів до місцевих бюджетів у вигляді різного роду міжбюджетних трансфертів.

Крім даних інструментів фінансового вирівнювання, загальносвітовий досвід апробував низку інших (табл. 1.3). Наприклад, в державах Західної Європи і Північної Америки усунення диспропорцій між видатковими повноваженнями та можливостями отримання доходів для їх реалізації відбувається шляхом розподілу податкових джерел між різними ланками бюджетної системи. Натомість в державах Південної Америки, Азії та Африки застосовуються механізми дольової участі у податкових надходженнях, які відіграють набагато важливішу роль, ніж міжбюджетні трансферти. Якщо перші дві групи інструментів в тій чи іншій мірі використовуються в Україні, то третя група практично не знайшла застосування.

Ефективність виконання розподільчої функції муніципальних фінансів залежить від курсу бюджетної політики на місцях як сукупності заходів місцевої влади, покликаних зміцнити доходну частину місцевих бюджетів, посилити соціальну спрямованість їх асигнувань і створити умови для економічного розвитку територій. Здійснюючи перерозподіл

фінансових ресурсів між ланками бюджетної системи, необхідно пам'ятати важливе правило: поліпшення фінансового стану регіонів-реципієнтів жодним чином не має негативно вплинути на стан регіонів-донорів. Причому досягнення такого компромісу має спрямовуватися на активізацію ресурсного потенціалу.

Таблиця 1.3

Інструменти фінансового вирівнювання територій

Групи	Види інструментів	Напрями використання
Перша група	Дотації, субвенції, кошти, що передаються з одного бюджету до іншого	Використовуються для горизонтального вирівнювання
Друга група	Розподіл податкових джерел між різними ланками бюджетної системи	Використовуються для вертикального вирівнювання
Третя група	Різні механізми дольової участі в податкових надходженнях	Використовуються для горизонтального та вертикального вирівнювання

Звичайно, в усіх адміністративно-територіальних одиницях існує різна вартість ресурсів на виробництво суспільно значимих благ і послуг, пов'язана з витратами на електроенергію, рівнем заробітної плати, демографічними чинниками тощо. Також дуже часто територіальний розподіл податкового навантаження не відповідає розподілу отримувачам даних благ та послуг. Механізм розподільчої функції муніципальних фінансів дає змогу урівноважити рівень економічного і соціального розвитку не тільки окремих територій, а й держави в цілому. Це найбільш прагматичний крок на шляху до матеріалізації конституційних гарантій суверенітету, побудови гнучкої демократичної системи влади та комплексної реалізації місцевої бюджетної політики.

Контрольна функція муніципальних фінансів полягає в контролі за дотриманням вартісних і натуральних пропорцій у соціально-економічному розвитку територій. Вона органічно доповнює розподільчу функцію та знаходить свій прояв на усіх етапах перевірки правильності розподілу ВВП, формування і використання централізованих фондів. Складовими елементами даної функції є спостереження за функціонуванням об'єктів контролю з метою отримання достовірної інформації, визначення причин, що сприяли вчиненню правопорушень, вжиття заходів щодо їх запобігання та притягнення до відповідальності винних осіб.

Реалізації контрольної функції муніципальних фінансів відображає й уточнює стадії кругообігу суспільного продукту, забезпечує співвідношення між потребами у фінансових ресурсів та їх наявністю. Вітчизняний науковець Ю.О. Костенко підкреслює, що на відміну від інших видів контролю, його предметом в сфері муніципальних фінансів є вартісні показники, як от доходи і видатки місцевих бюджетів, надходження до цільових до фондів органів місцевого самоврядування, рентабельність комунальних підприємств.

Даний вид контролю здійснюється законодавчою і виконавчою гілками влади за дотриманням законодавства при організації фінансових відносин на муніципальному рівні. Як зазначає Л.К. Воронова, зміст фінансового контролю переплітається з регламентованою правовими нормами діяльністю державних і місцевих органів щодо перевірки своєчасності й точності планування, обґрунтованості та повноти надходження коштів у відповідні фонди, правильності й ефективності їх використання. Його законодавче регулювання проводиться за чіткою ієрархічною структурою, в основі якої лежить конституція, кодекси, інші законодавчі акти та нормативно-правові документи, у т. ч. з питань міжнародного права.

Муніципальний фінансовий контроль призначений для реалізації фінансової політики місцевої влади, створення умов для фінансово-економічної стабільності регіонів. Підтвердженням даних слів є авторський підхід Н.І. Хімічевої. Зокрема, російський спеціаліст з фінансового права його пов'язує з контролем за законністю і доцільністю дій зі створення, розподілу та використання грошових фондів суб'єктів місцевого самоврядування з метою ефективного соціально-економічного розвитку територій. Фінансовий контроль доповнює різні етапи суспільного відтворення й, відповідно, знаходить прояв під час руху фінансових ресурсів у системі муніципальних фінансів.

Контрольна функція муніципальних фінансів спрямована на забезпечення суспільних інтересів і реалізується спеціально створеною системою органів. А.Г. Зюзкін стверджує, що зміст фінансового контролю полягає в діяльності державних органів щодо забезпечення законності, фінансової дисципліни при мобілізації, розподілі та використанні коштів і матеріальних цінностей. Причому дані органи здійснюють не тільки контроль за рухом коштів та матеріальних цінностей, їх компетенція охоплює різні ланки місцевої фінансової системи – місцеві бюджети, цільові фонди органів місцевого самоврядування, децентралізовані фонди

комунальних підприємств. Зрештою, такого підходу дотримуються чимало інших науковців.

Функціонування системи муніципальних фінансів певною мірою залежить від використання методів фінансового стимулювання. На відміну від попередніх функцій, специфіка стимулюючої функції муніципальних фінансів проявляється у створенні в нормативно-правовому полі сприятливих умов, за яких органи місцевого самоврядування будуть зацікавлені збільшувати власні доходи та їх використовувати для вирішення проблем соціально-економічного розвитку. Система заходів, що застосовується в даному випадку, дозволяє розмежувати фінансові ресурси, усунути їх надмірну централізацію та забезпечити самостійність місцевих фінансових інститутів.

В умовах утвердження демократичних принципів суспільного життя важливо знайти альтернативні джерела, необхідні для забезпечення фінансової дієздатності територій, серед яких провідне місце має належати платежам із самооподаткування. Загальносвітовий досвід свідчить про позитивні ознаки даної форми оподаткування, так як у зарубіжних державах муніципалітети на добровільній основі безпосередньо або шляхом референдуму можуть впроваджувати додаткові платежі для фінансування різноманітних суспільно значимих благ і послуг на місцевому рівні (наприклад, будівництво доріг, заощення тротуарів й освітлення вулиць).

Слід зазначити, що поширення практики самооподаткування в Україні є об'єктивною необхідністю, покликаною неспроможністю мобілізувати достатній обсяг надходжень для забезпечення економічних і соціальних потреб органів місцевого самоврядування. Тому з метою залучення додаткових ресурсів для фінансування заходів із благоустрою та соціально-культурного розвитку населених пунктів, піднесення рівня життя і побуту їх мешканців варто розробити чіткий механізм даної форми оподаткування, визначити розміри платежів, організацію їх справляння та напрями використання.

Регулююча функція муніципальних фінансів пов'язана з втручанням органів місцевого самоврядування у процес відтворення за рахунок використання арсеналу інструментів. На тактичному рівні вона спрямована на оптимізацію розподілу фінансових ресурсів через ланки бюджетної системи та їх концентрацію на найнеобхідніші потреби, а на стратегічному рівні – на подолання інфляції, залучення інвестицій, збільшення виробництва, підвищення ефективності підприємництва і

зростання конкурентоздатності. За її допомогою місцева влада може впливати на різні сторони фінансово-економічного розвитку територій.

1.4. Міжнародні принципи організації муніципальних фінансів

Принципи організації муніципальних фінансів можна розглядати у контексті правового та наукового підходів. Зміст першого підходу полягає в закріпленні на законодавчому рівні положень, що визначають механізм фінансового забезпечення місцевої влади. Так, Європейська хартія місцевого самоврядування характеризує концепції самоврядування, його конституційні основи і сфери компетенції, умови здійснення функцій на місцевому рівні, адміністративний нагляд за діяльністю місцевої влади. Її найголовнішою особливістю є регламентація спільно вироблених принципів організації муніципальних фінансів, які повинні застосовуватися в європейських державах.

Ратифікувавши в другій половині 1990-х рр. Європейську хартію місцевого самоврядування, наша держава відкрила нову сторінку на шляху до розвитку інституту демократії. Адже виконання її положень повинне гарантувати політичну, адміністративну та фінансову незалежність місцевого самоврядування. На відміну від зарубіжної практики, більшість із них мають декларативний характер, іншими словами, захист та зміцнення місцевої автономії за допомогою даного документа не втілюються в Україні. Головним чином це стосується ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування, в якій обґрунтовано принципи організації муніципальних фінансів (рис. 1.7).

У п. 1 ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування зазначено, що органи місцевого самоврядування повинні мати право в рамках національної економічної політики на власні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися у межах своїх повноважень. Не дивлячись на те на те, що Бюджетний кодекс України визначає різні джерела їх мобілізації (зокрема, від справляння місцевих податків і зборів до надходження адміністративних штрафів, різного роду добровільних внесків підприємств, плати за послуги бюджетних установ й організацій), більшість із них мають незначну частку в доходах місцевих бюджетів,

через що органи місцевого самоврядування позбавлені свободи їх витратити.

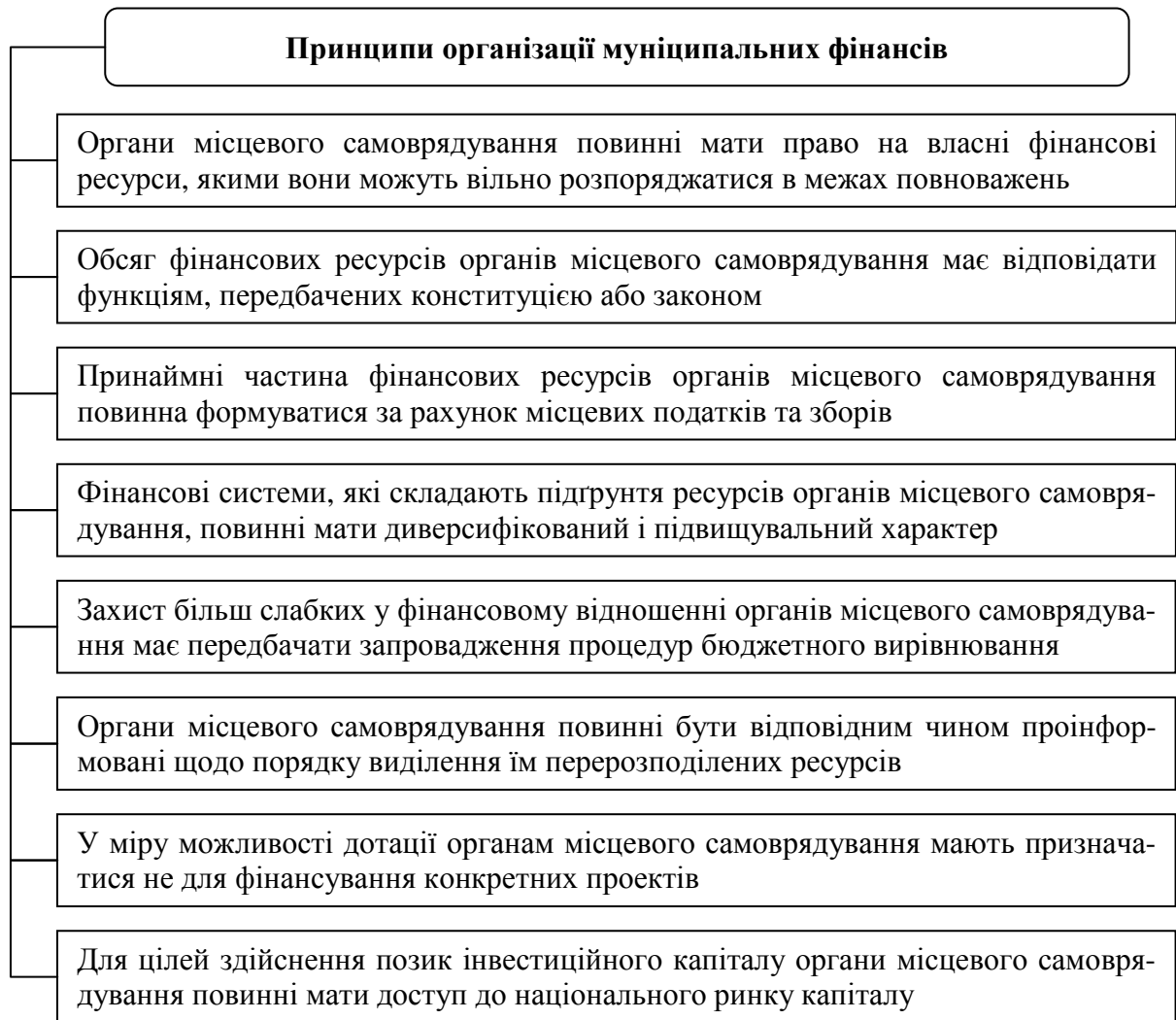


Рис. 1.7. Правовий підхід до принципів організації муніципальних фінансів

Загалом же практика фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування свідчить про залежність місцевих бюджетів від податкового механізму формування доходів. Незважаючи на збільшення обсягу податкових надходжень з 44,6 млрд. грн. в 2007 р. до 85,9 млрд. грн. у 2012 р., органи місцевого самоврядування не володіли достатніми фінансовими ресурсами для виконання покладених на них функцій і завдань. Різноманіття податків з неоднорідною базою оподаткування призвело до організації складного механізму їх справляння та зростання адміністративних витрат податкового апарату держави. Тобто окремі їх різновиди були збитковими і недоцільними.

У 2012 р. частка податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів України становила 38,1%. При цьому основними джерелами їх наповнення були податок на доходи фізичних осіб (61,1 млрд. грн., або 27,1% від загального обсягу доходів місцевих бюджетів) та податок на землю (12,4 млрд. грн., або 5,6% від загального обсягу доходів місцевих бюджетів). В той же час було мобілізовано 5,5 млн. грн. місцевих податків і зборів, або 2,4% від загального обсягу доходів місцевих бюджетів. Вказані цифри підтвердили критичний стан фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, що зводиться до браку достатніх фінансових ресурсів та важелів впливу для надання мінімальних соціальних гарантій.

На відміну від попереднього пункту Європейської хартії місцевого самоврядування, в нашій державі технічно виконується наступний принцип організації муніципальних фінансів: частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування повинна формуватися за рахунок місцевих податків і зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону (п. 3 ст. 9). Якщо ж його розглядати з прагматичної точки зору, підсистема місцевого оподаткування в Україні знівельовала себе, забезпечуючи 1% власних доходів місцевих бюджетів. Натомість у Великобританії, Данії, Ісландії, Нідерландах, Фінляндії, Швейцарії, Швеції та інших цей показник становить понад 84%.

Прийняття в 2010 р. Податкового кодексу України призвело до зменшення кількості місцевих податків і зборів та впровадження нових податкових платежів. Зокрема, із 14, а враховуючи впроваджені на час експерименту збори на розвиток рекреаційного комплексу в Автономній Республіці Крим та на розвиток пасажирського електротранспорту в Автономній Республіці Крим, 16 місцевих податків і зборів, у ньому визначено тільки податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, єдиний податок, збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збір за місця для паркування транспортних засобів і туристичний збір.

Істотне збільшення обсягу надходження місцевих податків та зборів з 819,4 млн. грн. у 2010 р. до 5,5 млрд. грн. в 2012 р. було продиктоване впровадженням у підсистему місцевого оподаткування України єдиного податку. Незважаючи на зміну механізму справляння даного платежу, в порівнянні з попереднім періодом надходження вирости у понад два рази. Разом з тим збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збору за місця для паркування транспортних засобів,

туристичного збору в сукупності було мобілізовано 639,7 млн. грн. (майже в 7,5 разів менше, ніж єдиного податку), що свідчить про недоцільність, неефективність, збитковість і складність адміністрування.

Оцінюючи роль та значення місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів, не потрібно зневажати тим фактом, що вони є насамперед міськими податковими платежами. Адже переважна більшість коштів від їх загальної суми надходила до бюджетів великих міст (Дніпропетровська, Донецька, Запоріжжя, Києва, Львова, Одеси та Харкова), до того ж переважаючи середній показник. Аналогічно за окремими населеними пунктами через нерівномірний географічний розподіл об'єктів оподаткування надходження місцевих податків і зборів були малими, а їх питома вага в структурі доходів селищних та сільських бюджетів не перевищувала 1%.

П. 2 ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування гласить, що обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування має відповідати функціям, передбачених конституцією. Втім співвідношення між повноваженнями, що покладаються на дані органи, й обсягом фінансових ресурсів, якими вони вправі розпоряджатися характеризується значним дисбалансом. Це проявляється не тільки у недофінансуванні базових соціальних послуг, а й відсутності фінансових важелів впливу на економічний розвиток територій. У результаті цього більшість місцевих бюджетів перетворені на фінансові плани, в яких спостерігається велика невідповідність між їх дохідною та видатковою частинами.

Аналіз витрачання коштів місцевих бюджетів України свідчить, що найбільшу частку в їх загальній структурі займали видатки на охорону здоров'я, освіту соціальний захист і соціальне забезпечення. При цьому упродовж досліджуваного періоду вони мали тенденцію до зростання з 68,9 млрд. грн. у 2007 р. до 176,6 млрд. грн. у 2012 р. Незважаючи на це, на соціальні видатки місцевих бюджетів не забезпечували реальних потреб населення. Їх щорічне збільшення є звичним явищем сьогодення, продиктоване радше політикою уряду «латання бюджетних дір», оскільки темпи інфляційних процесів в Україні значно перевищують мізерні обсяги фінансування соціальної сфери.

На відміну від соціальних видатків місцевих бюджетів, бюджетні асигнування на економічну діяльність скорочуються в абсолютних та відносних розмірах. Аналіз їх структури за 2007–2012 рр. в розрізі видів бюджетів дає змогу констатувати перевищення більше ніж у три рази обсягу даних видатків в державному бюджеті над місцевими бюджетами.

Таку тенденцію можна пояснити відголосом командно-адміністративної системи витрачання бюджетних коштів, яка традиційно нівелювала роль місцевих бюджетів у фінансуванні народного господарства. Асигнування, що виділялися з даних бюджетів на економіку регіонів, були мізерними, а подекуди не відчутними для системної модернізації.

Зміст п. 4 ст. 9 цього документа полягає у тому, що фінансові системи, які складають підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, мають достатньо диверсифікований і підвищувальний характер та повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань. На практиці це проявляється у спроможності останніх незалежно від інших вирішувати, яким способом надавати ті чи інші суспільно значимі блага та послуги, впроваджувати місцеві податки і збори, розміщувати довготермінові облігаційні позики, отримувати банківські кредити та запускати вексельні програми з метою фінансування інвестиційних програм.

Викликає зацікавлення принцип організації місцевих фінансів, поданий у п. 5 ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування. В ньому мова йде захист фінансово слабких органів місцевого самоврядування, що має передбачати запровадження процедур бюджетного вирівнювання з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування та фінансового тягаря, який вони повинні нести. Для цього у бюджетному законодавстві передбачено використання дотацій вирівнювання, що дають змогу додатково профінансувати завдання та функції, які органи місцевого самоврядування здійснюють в межах власної компетенції.

П. 7 цієї ж статті гласить, що в міру можливості дотації органам місцевого самоврядування повинні призначатися не для фінансування конкретних проектів. Даний принцип організації муніципальних фінансів відповідає її змісту як безповоротної допомоги з бюджету вищого рівня, що не має цільового характеру та надається у випадку перевищення видатків над доходами. З одного боку, держава використовує дотації для фінансової підтримки органів місцевого самоврядування з тим, аби збалансувати їх повноваження з ресурсними можливостями. З іншого боку, надмірне використання дотацій може дестимулювати дані органи у збільшенні обсягу власних надходжень і пошуку альтернативних джерел доходів.

Практика надання дотацій місцевим бюджетам України свідчить про істотне збільшення їх обсягу з 23,3 млрд. грн. в 2007 р. до 60,6 млрд. грн. у 2012 р. При цьому найбільшу частку займали дотації вирівнювання з державного бюджету місцевим бюджетам (понад 90%). Натомість решта дотацій не мали значного впливу на виконання органами місцевого самоврядування покладених на них функцій і завдань. Додаткова дотація на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів становила 5%, а її розподіл здійснювався за формульним підходом, виходячи з кількості бюджетних установ на тисячу чоловік і щільності населення адміністративно-територіальних одиниць.

Важливим елементом демократичних перетворень є виконання принципу гласності, за якого органи місцевого самоврядування мають бути проінформовані щодо порядку виділення їм перерозподілених ресурсів (п. 6 ст. 9). У коментарях до Європейської хартії місцевого самоврядування зазначено, коли перерозподілені ресурси розподіляються згідно критеріїв, визначених в законодавстві, то положення пункту виконуватимуться, якщо з цими органами будуть проводитись консультації під час підготовки відповідного законодавства. Принцип гласності є необхідною умовою оптимальної діяльності органів місцевого самоврядування як одного інститутів громадянського суспільства.

Найбільш дискусійний характер має п. 8 ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування, в якому зазначено, що для здійснення позик інвестиційного капіталу органи місцевого самоврядування повинні мати доступ до національного ринку капіталу. В нашій державі ринок капіталу має обмежений обсяг, низьку ліквідність, недостатній вибір фінансових інструментів, що призводить до скорочення можливості залучення і використання коштів. Натомість вихід на міжнародний ринок капіталу, якщо він більше розвинений за внутрішній, у деякій мірі розширює можливості реципієнтів капіталу не тільки щодо обсягів та строків залучення коштів, а й вибору фінансових інструментів, які застосовуються.

Подані в ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування принципи організації муніципальних фінансів частково дублюють засади, на яких будуються фінансові відносини на місцевому рівні в нашій державі (рис. 1.8). Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування здійснюється на принципах народовладдя, законності, гласності, колегіальності, поєднання місцевих і державних інтересів, виборності, правової, організаційної та

матеріально-фінансової самостійності, підзвітності й відповідальності, державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування, судового захисту прав місцевого самоврядування тощо.



Рис. 1.8. Принципи організації місцевих фінансів в Україні

Не дивлячись на те, що на постсоціалістичному просторі законодавство України має чи не найбільш прогресивний характер, чимало аспектів нормативно-правового поля зарубіжних держав можна впровадити у вітчизняну практику. Головним чином необхідно звернути увагу на принципи солідарності (допомога регіонам у разі виникнення форс-мажорних обставин шляхом виділення коштів з резервного фонду), місцевої фінансової автономії (органи місцевого самоврядування мають право на достатні фінансові ресурси, які вони можуть використовувати на власті потреби) та пропорційності (фінансові ресурси адміністративно-територіальних одиниць повинні відповідати повноваженням органів місцевого самоврядування).

Крім правового підходу, апробованого упродовж багатьох років, при визначенні принципів організації муніципальних фінансів науковці схиляються до принципів субсидійності, еквівалентності, децентралізації та ін. (рис. 1.9). Субсидійність означає наближення до безпосереднього споживача тих суспільно значимих благ і послуг, які надаються мешканцям територіальних громад при розмежуванні видатків між різними ланками бюджетної системи. Впровадження даного принципу передбачає здійснення 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 стосується платників місцевих податків і зборів. Відповідно до цього принципу фінансові ресурси на муніципальному рівні мають відповідати тому податковому навантаженню, яке несуть мешканці територіальних

громад, а можливості отримання ними суспільно значимих благ і послуг повинні зростати відповідно до збільшення обсягу податкових надходжень. Інституційна симетрія, за якої споживачів даних благ та послуг, носіїв рішень і платників урівнюють, й одноставність в прийнятті рішень мають запобігати виникненню ситуації, коли громадяни сплачують більше, ніж повинні зробити це насправді.

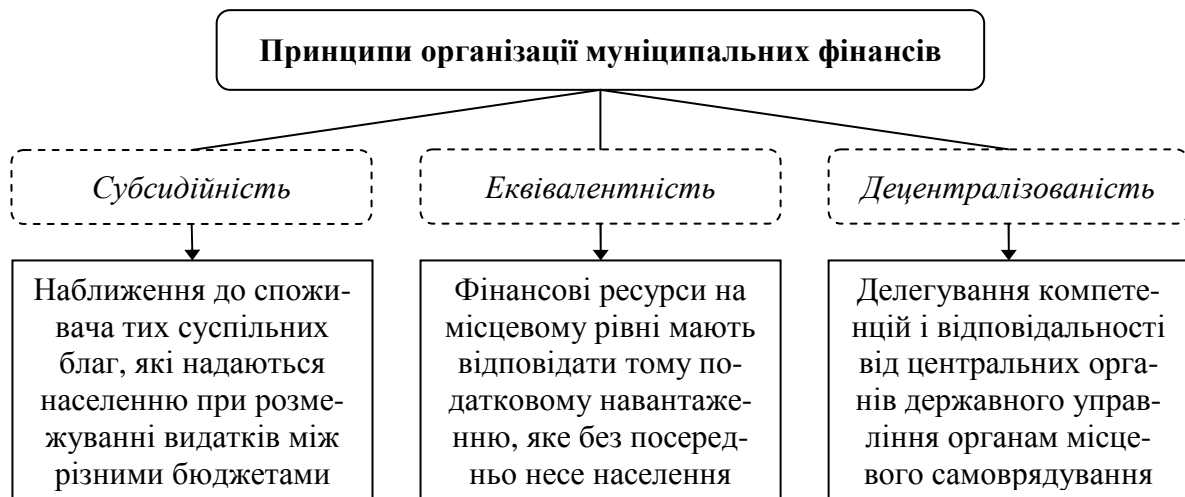


Рис. 1.9. Науковий підхід до принципів організації муніципальних фінансів

Вирішальним у функціонуванні муніципальних фінансів має бути принцип децентралізації, що зводиться до делегування частини компетенцій від центральних органів державного управління на місця. Його зміст характеризує роль органів місцевого самоврядування як інституту публічної влади та громадського суспільства в організації фінансових відносин. У разі встановлення бюджетних обмежень ключовим наслідком розширення фінансової незалежності місцевого самоврядування має стати підвищення ефективності механізму надання суспільно значимих благ і послуг. Інші гіпотези щодо децентралізації полягають у зростанні конкурентоспроможності територій та стимулюванні інновацій.

Незважаючи на те, який підхід буде застосовано на практиці, достатнє фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування – найбільш прагматичний крок на шляху до матеріалізації гарантій суверенітету. За цих обставин ключовим чинником у налагодженні соціально-економічного життя в регіонах має стати ефективне формування системи муніципальних фінансів, здатної перетворити територіальні громади із дотаційних на суб'єкти, які зможуть самостійно забезпечити суспільний

добробут своїх мешканців. У цьому контексті показовий приклад зарубіжних держав, де муніципальні утворення, що опираються на власні фінансові ресурси, є стабілізатором суспільно-політичного ладу.

Запитання для перевірки знань

– Розкрийте етапи розвитку інституту місцевого самоврядування як передумови функціонування муніципальних фінансів.

– Дайте характеристику основним теоріям місцевого самоврядування. Назвіть зарубіжних і вітчизняних вчених, а також їхні праці з питань муніципальних фінансів ХІХ–ХХІ ст.

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

– Визначте сутність та основні функції муніципальних фінансів. Обґрунтуйте їх вплив на розвиток демократичних перетворень в суспільстві.

– Яку роль відіграють муніципальні фінанси у реалізації соціальної політики, а також зміцненні економічної самостійності адміністративно-територіальних одиниць?

– Охарактеризуйте науковий і правовий підходи до принципів організації муніципальних фінансів в Україні та за кордоном.

Література

1. *Бабич А.М.* Государственные и муниципальные финансы: учеб. для вузов / А.М. Бабич, Л.Н. Павлова. – М.: ЮНИТИ, 2002. – 687 с.

2. *Базилевич В.Д.* Державні фінанси: навч. посіб. / В.Д. Базилевич, Л.О. Баластрик. – К.: Атіка, 2002. – 368 с.

3. *Булгакова С.О.* Бюджетна система України: навч. посіб. / С.О. Булгакова, Л.І. Василенко, Л.В. Єрмошенко, Ц.Г. Огонь та ін. – К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т., 2002. – 228 с.

4. *Василик О.Д.* Теорія фінансів: підруч. / О.Д. Василик. – К.: НІОС, 2000. – 416 с.

5. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
6. *Кравченко В.І.* Місцеві фінанси України: навч. посіб. / В.І. Кравченко. – К.: Знання, 1999. – 487 с.
7. Місцеві фінанси: підруч. / За ред. О.П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – 677 с.
8. Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій: монограф. / За ред. О.П. Кириленко. – Тернопіль: ТНЕУ, «Економічна думка», 2008. – 376 с.
9. *Озеров И.Х.* Основы финансовой науки / И.Х. Озеров. – М.: Типография т-ва И.Д. Сытина, 1914. – 364 с.
10. *Павлова Л.П.* Финансы местных органов управления капиталистических стран / Л.П. Павлова. – М.: Финансы, 1987. – 127 с.
11. *Письменний В.В.* Місцеве оподаткування в умовах реформування податкової системи України: монограф. / В.В. Письменний. – Тернопіль: Видавн.-поліграф. центр «Економічна думка», 2011. – 196 с.
12. *Письменний В.В.* Місцеві фінанси: навч. посіб. / В.В. Письменний. – Тернопіль: Видавн.-поліграф. центр «Економічна думка», 2012. – 200 с.
13. *Письменний В.В.* Проблеми реалізації принципів організації місцевих фінансів у вітчизняній практиці / В.В. Письменний // Світ фінансів. – 2013. – № 1. – С. 87–94.
14. *Пылин В.В.* Муниципальное право Российской Федерации: учеб. / В.В. Пылин. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. – 765 с.
15. *Сутормина В.М.* Финансы капиталистических государств / В.М. Сутормина. – К.: Вища школа, 1983. – 311 с.
16. Теорія фінансів: підруч. / За ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. – К.: ЦУЛ, 2010. – 576 с.
17. Фінанси: підруч. / С.І. Юрій, В.М. Федосов, Л.М. Алексеєнко та ін.; за ред. С.І. Юрія та В.М. Федосова. – К.: Знання, 2008. – 611 с.
18. *Чижов К.Я.* Местные финансы капиталистических стран / К.Я. Чижов. – М.: Госфиниздат, 1958. – 186 с.

Розділ 2.

БЮДЖЕТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ОСНОВА МУНІЦИПАЛЬНИХ ФІНАНСІВ

- 2.1. Становлення та розвиток інституту місцевих бюджетів.
- 2.2. Принципи організації місцевих бюджетів.
- 2.3. Бюджети місцевого самоврядування в складі бюджетної системи.
- 2.4. Роль локальних бюджетів у соціально-економічному розвитку муніципалітетів зарубіжних країн.

Ключові терміни і поняття

Місцеві бюджети; бюджети місцевого самоврядування; бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст, в т. ч. районів у містах; принципи єдності, збалансованості, самостійності, повноти, обґрунтованості, ефективності, результативності, субсидійності, цільового використання бюджетних коштів, справедливості, неупередженості, публічності та прозорості.

2.1. Становлення та розвиток інституту місцевих бюджетів

Виникнення перших місцевих бюджетів у сучасному розумінні цього поняття тісно пов'язано з появою і функціонуванням в Росії та Україні земств, тобто місцевого самоврядування, яке діяло під керівництвом дворянства й остаточно сформувалось наприкінці XIX ст. У процесі розвитку місцевих бюджетів України від земської реформи 1864 р. до початку XXI ст. можна виділити наступні етапи (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Етапи розвитку місцевих бюджетів України

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

На першому етапі (від другої половини XIX ст. до жовтневого перевороту 1917 р.) відбувалося організаційне оформлення і зміцнення позицій перших органів місцевого самоврядування – земств, окреслення кола їх повноважень, що, в свою чергу, зумовило визначення напрямків

витрачання коштів земських бюджетів. Одночасно проходив процес виокремлення складу їхніх дохідних джерел, вдосконалення місцевого оподаткування.

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

Для міст Росії того часу притаманною була різноманітність переліку та ставок місцевих податків. Крім розповсюджених майнових, промислового і торгового податків, справлялись податки з коней, екіпажів, собак, трактирного і перевізного промислу; велика кількість дріб'язкових податків: збір за карбування мір і ваг, за використання ваги на торгових місцях, з аукціонних продажів тощо. В окремих місцях запроваджувалися податки з товарів, що ввозились в місто і вивозились з міста. Надходження від таких податків мали цільове спрямування: кошти використовувалися на будівництво й утримання портових будівель і споруд, під'їзних шляхів.

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

Другий етап у розвитку місцевих бюджетів України розпочався в 1918 р. і тривав до 1930 р. В цей час відбувалося відновлення інституту місцевих фінансів і місцевих бюджетів, ліквідованих у процесі революційного перевороту. У 1919 р. приймається Декрет «Про грошові кошти і видатки місцевих рад», яким визначено склад надходжень і видатків місцевих бюджетів, умови надання позик та допомог з метою їх збалансування. Було розмежовано податки між окремими видами місцевих бюджетів, що стало важливим кроком у формуванні системи місцевих фінансів. Окрім цього, були визначені основні засади

фінансування коштів з місцевих бюджетів, їх втілення повинно було сприяти налагодженню контролю за витрачанням державних коштів.

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

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

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

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

- були приведені у відповідність видатки, покладені на місцеві бюджети і надані їм доходні джерела;

- зміцнилась доходна частина місцевих бюджетів за рахунок визначення джерел власних доходів, надання відрахувань від загальнодержавних податків і надбавок до окремих загальнодержавних податків;

- місцеві бюджети були звільнені від окремих видатків шляхом їх закріплення за державним бюджетом;

- внаслідок зазначених заходів створювались умови для забезпечення бездефіцитності місцевих бюджетів;

– був визначений механізм бюджетного регулювання і започатковано практику формування субвенційних фондів і фондів регулювання.

Третій етап у розвитку місцевих бюджетів (1930–1950 рр.) проходив під впливом зміцнення адміністративно-командних методів управління, що закономірно відзначилося і на бюджетних відносинах. Бюджетна система характеризувалася суворою централізацією; така риса була притаманна і місцевим бюджетам. Проведена у 1930 р. податкова реформа докорінно змінила розмежування доходів між окремими ланками бюджетної системи, внаслідок чого відбулась переорієнтація механізму бюджетного регулювання від прямих вилучень коштів місцевих бюджетів і дотацій до широкого застосування системи відсоткових відрахувань від регуляційних доходів. Прийняття у 1938 р. рішення про включення місцевих бюджетів, а також бюджетів державного соціального страхування в єдиний державний бюджет стало логічним завершенням процесу централізації.

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

Наприкінці 1950-х рр. структура доходів окремих видів місцевих бюджетів мала певні особливості, які сформувались у даний період, збереглися протягом тривалого часу і продовжують існувати на сучасному етапі, це:

– переважання доходів від майна та підприємств підвідомчих місцевим радам у формуванні обласних і міських бюджетів у зв'язку із зосередженням у містах та обласних центрах основної частини комунального майна та підприємств;

– більш відчутна роль закріплених податків, в т. ч. місцевих податків та зборів, у формуванні бюджетів базового рівня: міст, селищ та сіл, тому що саме в таких населених пунктах зосереджується основна маса платників даних податків;

– значна залежність місцевих і особливо сільських бюджетів від надходжень регулюючих податків;

– диференціація питомої ваги дотацій в сукупних доходах місцевих бюджетів окремих видів, спричинена чинним механізмом бюджетного регулювання, згідно якого обласні бюджети є лише транзитними у русі дотацій до бюджетів нижчого рівня.

Четвертий етап у розвитку місцевих бюджетів України тривав протягом 1960–1990-х рр., коли відбувалося певне послаблення централізованих методів управління країною, поступове зміцнення демократичних засад. У 1959 р. 1960 р. на союзному й республіканському рівні були ухвалені закони про бюджетні права. Місцеві бюджети функціонували у складі державного бюджету; основною метою їх було – забезпечення необхідними грошовими коштами заходів господарського і культурного будівництва, здійснюваного місцевими органами державної влади та органами державного управління.

Були встановлені самостійні права місцевих рад при затвердженні відповідних бюджетів: вони могли збільшувати загальні суми доходів і загальні суми видатків без зміни розмірів встановлених відрахувань від загальносоюзних державних податків і доходів; направляти додатково одержані при виконанні місцевих бюджетів доходи на фінансування народного господарства і соціально-культурні заходи, включаючи капітальні вкладення. Крім того передбачався механізм компенсації місцевим бюджетам коштів з республіканського бюджету у разі прийняття рішень, які збільшують видатки або зменшують доходи місцевих бюджетів, а також зворотні процедури вилучення коштів.

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

До 1980 р. приймається низка законодавчих актів, спрямованих на посилення ролі місцевих рад, зміцнення економічної основи їх функціонування, серед них:

– розширення прав сільських і селищних рад у використанні бюджетних коштів, наданні пільг по місцевим податкам і зборам та сільськогосподарському податку, призначенні в межах коштів сільських

бюджетів допомоги особам, які мали права на одержання державних пенсій;

- передача у розпорядження місцевих рад підприємств місцевої промисловості, побутового обслуговування населення, комунального господарства, торгівлі та інших закладів, які раніше знаходились у розпорядженні рад вищого рівня;

- розширення прав міських та районних рад щодо встановлення додаткових пільг по державному миту, прибутковому податку з населення, використанню додатково одержаних доходів і сум перевищення доходів над видатками;

- розширення прав крайових, обласних, а також рад автономних областей та округів щодо відповідних бюджетів, фінансів та цін (створення фондів непередбачених видатків, податкові пільги);

- запровадження нового ресурсного платежу – плати за воду і спрямування 50% усіх надходжень в доходи місцевих бюджетів;

- передача з державного до місцевих бюджетів фінансування затрат по будівництву об'єктів соціальної сфери;

- проведення експерименту (у т. ч. і в Україні) з передачі союзними об'єднаннями і підприємствами відрахувань до місцевих бюджетів до 10% прибутку від реалізації товарів народного споживання;

- зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів за рахунок надходження платежів з прибутку, податку з обороту та надбавок до роздрібних цін на товари народного споживання поліпшеної якості.

Триваюча з 1970 р. тенденція сповільнення соціально-економічного розвитку країни і внаслідок цього – погіршення основних макроекономічних показників, змушувала уряд застосовувати нові підходи в управлінні економікою, запроваджувати ринкові важелі впливу на діяльність суб'єктів господарювання і, навіть, окремих територій; вести пошук альтернативних джерел поповнення державних фондів.

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

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

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

Нові підходи у функціонуванні місцевих бюджетів вимагали вдосконалення бюджетного права. Низка ухвалених протягом 1990 р. союзних та республіканських законів створили необхідне підґрунтя для відновлення у наступні роки місцевого самоврядування і місцевих фінансів в умовах незалежної Української держави. 09.04.1990 приймається союзний закон «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР», який створив необхідне правове поле для прийняття 05.12.1990 в Україні закону «Про бюджетну систему Української РСР» і 07.12.1990 закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». Одним із позитивних надбань даних документів було чітке визначення складу доходів і видатків місцевих бюджетів. Крім того, прийняття закону

від 07.12.1990 ознаменувало відродження в нашій державі інституту місцевого самоврядування.

Основні засади функціонування місцевих бюджетів, у т. ч. в контексті нових більш широких прав місцевих рад, які визначило чинне законодавство, полягали в наступному:

- забезпечення за допомогою місцевих бюджетів необхідними коштами фінансування заходів економічного і соціального розвитку, здійснюваних місцевими органами державної влади та органами державного управління;

- самостійність місцевих рад в розробці, затвердженні і виконанні бюджетів, у визначенні напрямів використання коштів місцевих бюджетів і витрачанні бюджетних коштів в т. ч. визначення розмірів видатків на утримання органів місцевого управління;

- недопущення втручання рад вищих рівнів та їх виконавчих органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів;

- збільшення в межах наявних коштів норм видатків на утримання житлово-комунального господарства, закладів охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, культури і спорту, органів внутрішніх справ, охорони природи, встановлення додаткових пільг і допомог окремим категоріям населення;

- утворення резервних фондів за рахунок власних доходів та частини перевищення доходів над видатками бюджетів нижчого рівня, які могли передаватись на договірних і компенсаційних засадах місцевій раді вищого рівня для фінансового збалансування бюджетів нижчого рівня шляхом надання дотацій або субвенцій.

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

Таким чином, зміна пріоритетів соціально-економічного розвитку за останні роки існування СРСР зумовила проведення деяких позитивних зрушень в сфері місцевих бюджетів. Проте неспроможність забезпечити ефективне функціонування економіки за допомогою виключно командних методів стала цілком очевидною. Не зважаючи на: прийняття відповідних законодавчих актів, спрямованих на зміцнення позицій місцевого самоврядування, встановлення більш тісних зв'язків з підприємствами, що працюють на території місцевих рад, незалежно від їх відомчої

підпорядкованості; спроби посилити зацікавленість місцевих органів влади у повній мобілізації доходів та інші заходи, докорінних змін у галузі місцевих бюджетів не відбулося тому, що вони функціонували в межах існуючої бюджетної системи, яка відзначалась надзвичайно високим ступенем централізації.

П'ятий етап у розвитку місцевих бюджетів України розпочався в 1990 р. і триває до цього часу. Головною його ознакою є неухильне зміцнення позицій органів місцевого самоврядування як однієї з найважливіших передумов для побудови демократичного суспільства. Основним надбанням даного етапу стали: законодавча регламентація функціонування бюджетної системи України, місцевих бюджетів, системи оподаткування і, зокрема, місцевих податків і зборів, бюджетного регулювання і порядку надання бюджетних трансфертів; формування механізму зацікавленості органів місцевої влади у збільшенні доходів як державного, так і місцевих бюджетів.

2.2. Принципи організації місцевих бюджетів

Принципи (від лат. «principium», що означає начало, основа) організації місцевих бюджетів – основні вихідні положення, керівні ідеї, покладені в основу побудови і функціонування місцевих бюджетів. Відповідно до ст. 5 Бюджетного кодексу України місцеві бюджети є складовою бюджетної системи України, а тому принципи організації місцевих бюджетів відповідають принципам, на яких ґрунтується бюджетна система України. До них належать:

1) Принцип єдності – єдність місцевих бюджетів України забезпечується єдиними правовою базою, грошовою системою, регулюванням бюджетних відносин і бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності. Єдина для всіх місцевих бюджетів правова база включає Конституцію України, Бюджетний кодекс України, закони України «Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації», наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів» та інші нормативно-правові акти, прийняті Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, іншими органами влади. Єдність місцевих бюджетів укріпилася із введенням казначейського обслуговування місцевих бюджетів, що

передбачає акумуляцію коштів місцевих бюджетів на єдиному казначейському рахунку, запровадженням на законодавчому рівні підходів до визначення бюджетного процесу, його стадій, бюджетної класифікації, що застосовується до всіх місцевих бюджетів. Важливим аспектом принципу єдності функціонування місцевих бюджетів є встановлення єдиних форм бюджетної документації і звітності, затверджених законодавством України та обов'язкових для використання всіма учасниками бюджетного процесу, єдиних вимог щодо відповідальності та заходів впливу за вчинені порушення бюджетного законодавства.

2) Принцип збалансованості – повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень до бюджету на відповідний бюджетний період. Дотримання зазначеного принципу передбачає забезпечення відповідності між обсягами витрат відповідного місцевого бюджету, необхідних для забезпечення виконання функцій, що покладаються на органи державної влади та місцевого самоврядування, та надходжень за відповідний бюджетний період за рахунок доходів та/або джерел фінансування бюджету.

3) Принцип самостійності – усі місцеві бюджети є самостійними. Держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування коштами відповідних бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також за бюджетні зобов'язання держави. Самостійність місцевих бюджетів забезпечується встановленням конкретних видів надходжень до кожного з них, визначених ст. 64–69, 71 Бюджетного кодексу України, правом відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування на визначення напрямків використання коштів відповідно до законодавства України, зокрема ст. 70, 71, 88–91 Бюджетного кодексу України, правом Верховної Ради Автономної Республіки Крим та відповідних рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати і затверджувати відповідні бюджети (ст. 75–80 Бюджетного кодексу України). Принцип самостійності захищає місцеві бюджети від неправомірного чи необґрунтованого перерозподілу або вилучення бюджетних коштів, від втручання у бюджетний процес на місцевому рівні на будь-якій його стадії.

4) Принцип повноти – до складу місцевих бюджетів підлягають включенню усі надходження і витрати бюджетів, що здійснюються

відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування. Цей принцип застосовується на всіх стадіях бюджетного процесу та дає змогу контролювати рух бюджетних коштів.

5) Принцип обґрунтованості – бюджети формуються на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку держави та розрахунках надходжень і витрат бюджетів, що здійснюються відповідно до затверджених методик й правил.

6) Принцип ефективності та результативності – при складанні та виконанні місцевих бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання послуг, гарантованих державою, Автономною Республікою Крим, місцевим самоврядуванням, при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів. Зазначений принцип спрямований на досягнення найбільш повної реалізації повноважень органів місцевого самоврядування та дає змогу під час проведення аудиту й оцінки ефективності управління бюджетними коштами оцінити результат витрачання бюджетних коштів, забезпечити їх ефективне використання. Таким чином, на стадії складання чи виконання бюджету учасники бюджетного процесу, відповідальні за складання й виконання бюджетів, мають виходити із двох цілей: перша – досягнення запланованої мети, друга – досягнення максимального результату. При досягненні запланованої мети учасники бюджетного процесу повинні прагнути до економії бюджетних коштів, а при досягненні максимального результату (порівняно із запланованим) – мають право використати всі передбачені в бюджеті кошти для фінансування відповідних заходів.

7) Принцип субсидіарності – розподіл видів видатків між державним бюджетом і місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами має ґрунтуватись на максимально можливому наближенні надання суспільних послуг до їхнього безпосереднього споживача. Дотримання зазначеного принципу передбачає розподіл бюджетних асигнувань між розпорядниками бюджетних коштів таким чином, щоб максимально наблизити та найбільш ефективно надати безпосередньо споживачам суспільні послуги.

Однак, згідно з цим принципом певному бюджету можна надавати

допомогу тільки тоді, коли його можливості є недостатніми для виконання встановлених функцій. Відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування дотримання принципу субсидіарності передбачає, що надання державних послуг при максимально можливому наближенні надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача підвищує їх ефективність. Практичне застосування принципу субсидіарності означає, що всі види суспільних благ і послуг мають бути проаналізовані з точки зору доцільності передачі повноважень у їх наданні між державним і місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами¹.

8) Принцип цільового використання бюджетних коштів – бюджетні кошти використовуються лише на цілі, визначені бюджетними призначеннями та бюджетними асигнуваннями. Нецільовим використанням бюджетних коштів місцевого бюджету вважається їх витрачання на цілі, що не відповідають бюджетним призначенням, встановленим рішенням про місцевий бюджет; напрямом використання бюджетних коштів, визначеним у паспорті бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі) або в порядку використання бюджетних коштів; бюджетним асигнуванням (розпису бюджету, кошторису, плану використання бюджетних коштів). Нецільове використання бюджетних коштів є порушенням бюджетного законодавства, за що для посадових осіб передбачається цивільна, дисциплінарна, адміністративна або кримінальна відповідальність.

9) Принцип справедливості та неупередженості – місцеві бюджети як складова бюджетної системи України базуються на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. За рахунок коштів місцевих бюджетів відбувається реалізація конституційних прав та забезпечується однаковий доступ усіх громадян України до соціальних програм, освіти, охорони здоров'я і т. д. незалежно від місця їхнього проживання

10) Принцип публічності та прозорості передбачає інформування громадськості з питань складання, розгляду, затвердження, виконання місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням місцевих бюджетів.

¹ Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / кол. авторів [заг. редакція та передмова Ф.О. Ярошенка]. – К.: УДУФМТ, Зовнішня торгівля, 2010. – 592 с.

2.3. Бюджети місцевого самоврядування в складі бюджетної системи

Традиційне визначення бюджетної системи характеризує її врегульовану нормами права сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудовану з урахуванням економічних відносин, державного й адміністративно-територіального устрою. Зважаючи на те, що Україна є унітарною державою, її бюджетна система складається з державного бюджету і місцевих бюджетів, які включають бюджети місцевого самоврядування. Натомість у федеративних державах, крім даних бюджетів, вона містить регіональні бюджети. Це продиктовано процесами фінансової децентралізації та деконцентрації державної влади з метою наділення додатковими важелями впливу.

У структурі бюджетної системи України місцевими бюджетами є бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети і бюджети місцевого самоврядування, до яких належать бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (в т. ч. районів у містах). Проте такий склад місцевих бюджетів закріпився в нормативно-правовому полі порівняно недавно (табл. 2.2). Упродовж 1990-х рр. ланки бюджетної системи нашої держави включали обласні, міські, районні, районні в містах, селищні та сільські бюджети, а з прийняттям Бюджетного кодексу України у складі місцевих бюджетів виділено бюджети місцевого самоврядування.

Таблиця 2.2

Склад бюджетної системи в бюджетному законодавстві України

Нормативно-правовий документ	Дата прийняття	Місцеві бюджети	Бюджети місцевого самоврядування
Закон України «Про бюджетну систему України»	Від 05.12.1990 № 512-ХІІ	Обласні, міські, районні, районні в містах, селищні та сільські бюджети	–
Бюджетний кодекс України	Від 21.06.2001 № 2542-ІІІ	Бюджет АР Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах і місцевого самоврядування	Бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань
Бюджетний кодекс України	Від 08.07.2010 № 2456-VI	Бюджет АР Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування	Бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (в т. ч. районів у містах)

За словами Ю.І. Ганущака, до 2001 р. місцеві бюджети формувалися за принципом так званої «матрьошки» – бюджети областей були вкладені в зведений бюджет України, міські бюджети обласного значення та бюджети районів – у бюджети областей. Тим самим органи місцевого самоврядування були фактично відсторонені від організації бюджетних відносин, не забезпечуючи належний рівень управлінської та фінансової автономії. Сьогодні поняття місцевих бюджетів і зведених бюджетів не відзначаються аналогією (табл. 2.3). Останні використовуються для аналізу фінансових нормативів при складанні проектів місцевих бюджетів, оцінки ефективності бюджетних асигнувань, визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Таблиця 2.3

Склад зведених бюджетів України

Зведений бюджет України:			
Показники Державного бюджету України	Показники зведеного бюджету АР Крим	Показники зведених бюджетів областей	Показники бюджетів міст Києва та Севастополя
Зведений бюджет АР Крим:			
Показники бюджету АР Крим	Показники зведених бюджетів районів АР Крим	Показники бюджетів міст республіканського АР Крим значення	
Зведений бюджет області:			
Показники обласного бюджету	Показники зведених бюджетів районів	Показники бюджетів міст обласного значення	
Зведений бюджет району:			
Показники районного бюджету	Показники бюджетів міст районного значення	Показники селищних та сільських бюджетів району	
Зведений бюджет міста з районним поділом:			
Показники міського бюджету		Показники бюджетів районів, що входять до складу міста	

Поданий в табл. 2.3 склад зведених бюджетів нижчого рівня включає зведені бюджети Автономної Республіки Крим, області, району, міста з районним поділом. Так наприклад, зведений бюджет Автономної Республіки Крим включає показники бюджету Автономної Республіки Крим, зведених бюджетів районів Автономної Республіки Крим та бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим значення; зведений бюджет області – показники обласного бюджету, зведених

бюджетів районів і бюджетів міст обласного значення; зведений бюджет району – показники районного бюджету, бюджетів міст районного значення, селищних та сільських бюджетів району; зведений бюджет міста з районним поділом – показники міського бюджету і бюджетів районів, що входять до нього.

Місцеві бюджети займають не лише важливе місце у бюджетній системі, але й одне з центральних місць в економічній системі кожної держави, їх роль і значення безпосередньо зумовлені типом економічної системи, обраними цілями і пріоритетами суспільного розвитку (рис. 2.1).

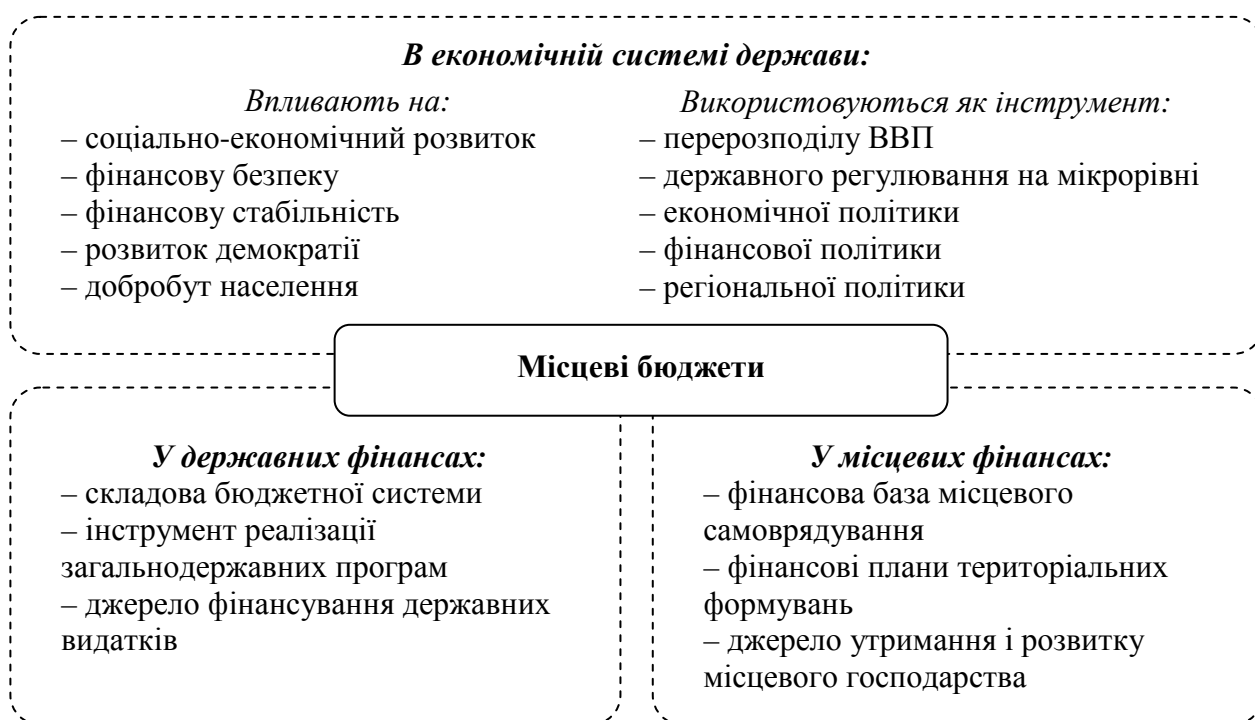


Рис. 2.1. Домінанти суспільного призначення місцевих бюджетів

Багатогранна роль місцевих бюджетів зводиться до того, що вони виступають фондами грошових коштів, звідки органи місцевого самоврядування черпають ресурси для виконання покладених на них функцій і завдань. Незважаючи на те, що упродовж останніх років видаткова частина місцевих бюджетів України мала тенденцію до зростання з 100,8 млрд. грн. в 2007 р. до 222,5 млрд. грн. у 2012 р., її збільшення у понад два рази можна пов'язати з природними процесами зростання суспільних потреб (табл. 2.4). Натомість у кризові 2008–2009 рр. обсяг видатків місцевих бюджетів фактично не змінився, однак дав змогу на гранично допустимому рівні фінансово забезпечити органи місцевого самоврядування.

Таблиця 2.4

Видатки місцевих бюджетів України за 2007–2012 рр.¹

(млн. грн.)

Видатки	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.
Загальнодержавні функції	7364,2	9059,7	8305,6	10208,2	9878,2	10579,5
Громадський порядок та безпека	130,0	2209,8	186,9	254,9	221,5	211,4
Економічна діяльність	10774,7	12629,3	6458,7	7802,4	12352,5	12981,4
Охорона природного середовища	432,2	534,5	714,5	579,7	882,3	1162,5
ЖКГ	5176,5	8524,5	7227,4	4586,9	8355,1	19679,9
Охорона здоров'я	20396,5	26194,4	29030,0	35986,3	38737,8	47095,4
Духовний та фізичний розвиток	3700,0	4998,5	5113,5	6359,8	6924,4	8151,2
Освіта	29183,9	39405,1	42847,9	51018,5	59020,8	71317,7
Соціальний захист і забезпечення	19297,0	23271,4	27257,8	35223,6	41894,5	50052,5
Всього видатків	100807,7	134528,3	134911,3	158645,1	178269,1	222575,3

Як видно з табл. 2.4, у структурі видаткової частини місцевих бюджетів України найбільшу частку займали видатки на освіту. В 2012 р. на фінансування дошкільної, загальної середньої, позашкільної та професійно технічної освіти було виділено 71,3 млрд. грн., або 32,0% від загального обсягу видатків місцевих бюджетів. Відповідно на 47,1 млрд. грн., або 21,2% і 50,1 млрд. грн., або 22,5% бюджетних асигнувань розраховували галузі охорони здоров'я та соціального захисту і соціального забезпечення. Враховуючи те, що в 2011 р. на соціальну сферу припало 146,5 млрд. грн., або 79,4% від загального обсягу видатків місцевих бюджетів, дану ланку бюджетної системи логічно називати соціальними бюджетами.

Реальний стан фінансування видатків органів місцевого самоврядування на виконання функцій і завдань у межах власної компетенції та реалізації доручених центральною владою повноважень є складним, а нинішній стан наповнення місцевих бюджетів не можна вважати досконалим (табл. 2.5). Аналіз статистичних даних підтверджує,

¹ Побудовано на основі даних Державної казначейської служби України.

що найбільша питома вага належить надходженням від загальнодержавних податків, які фактично не пов'язані з власною діяльністю територіальних громад. Натомість частка місцевих податків і зборів в структурі доходів місцевих бюджетів не перевищує 2%. Це суперечить принципам формування місцевих бюджетів, задекларованих в Європейській хартії місцевого самоврядування.

Таблиця 2.5
Доходи місцевих бюджетів України за 2007–2012 рр.¹
(млн. грн.)

Доходи	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.
Податкові надходження	44593,4	59281,4	59157,6	67575,6	73086,9	85852,0
Неподаткові надходження	6441,4	7689,4	7759,1	8769,2	10915,9	12635,7
Доходи від операцій з капіталом	4603,5	4577,1	2593,1	2556,3	1829,8	1754,3
Міжбюджетні трансферти	48701,5	63583,2	63523,7	78881,3	94875,0	124459,6
Всього доходів	107050,5	137455,3	134559,4	159397,1	181530,4	225273,5

Упродовж досліджуваного періоду баланс доходів і видатків місцевих бюджетів України мав позитивне сальдо, що було забезпечено за рахунок міжбюджетних трансфертів. Їх частка становила близько половини від загального обсягу доходів місцевих бюджетів, а в абсолютних цифрах вони зросли з 48,7 млрд. грн. у 2007 р. до 124,5 млрд. грн. в 2012 р. Бюджетна політика, де основний акцент зроблено на фінансовій підтримці з центру, мала негативний характер для економічного і соціального розвитку територій. Адже інститут міжбюджетних трансфертів використовувався для фінансування поточних видатків і дестимулював органи місцевого самоврядування у пошуку власних джерел доходів місцевих бюджетів.

Серед інших джерел важливу роль у фінансову забезпеченні місцевого самоврядування відігравали податкові надходження, які в 2012 р. становили 85,9 млрд. грн., або 38,1% від загального обсягу доходів місцевих бюджетів. Це було забезпечено за рахунок податку на доходи фізичних осіб, який до бюджету міста Києва спрямовувався в обсязі 50%, до бюджету міста Севастополя – 100%, до бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим й обласного значення –

¹ Побудовано на основі даних Державної казначейської служби України.

75%, до бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення – 25%. Решта податкових платежів були настільки мізерними, що не дали змогу органам місцевого самоврядування відчувати фінансову стабільність у посткризовий період.

Таким чином, складовими елементами функціонування органів місцевого самоврядування в країнах із демократичними орієнтирами розвитку суспільства є легітимність і достатні фінансові ресурси. Тобто, вони повинні сприйматись як провідний інститут для забезпечення загально визнаних суспільством норм і цінностей (критеріями легітимності є те, що оцінка власної діяльності органів місцевого самоврядування повинна збігатися з оцінками тих, на кого її спрямовують) та мати змогу нагромаджувати кошти зі своїх джерел для забезпечення суспільно значимих благ і послуг на місцевому рівні. Суть останнього критерію полягає в збалансуванні доходів та видатків місцевих бюджетів для виконання власних і делегованих повноважень.

Незважаючи на досягнутий за останні роки прогрес в фінансовому забезпеченні місцевого самоврядування, у багатьох адміністративно-територіальних одиницях вони залишаються обмеженими. По-перше, малий обсяг надходжень місцевих податків і зборів не дає реальних можливостей впливати на економічні та соціальні процеси в регіонах. По-друге, доступ на внутрішні та зовнішні ринки капіталів стримується через високі відсоткові ставки, сплата яких перевищує навантаження на місцеві бюджети. По-третє, нерозвиненість цільових фондів призводить до зменшення прозорості дій органів місцевого самоврядування та відходу від засадничих принципів європейської моделі фінансового забезпечення муніципалітетів.

Відтак принципової ваги набуває питання фінансової дієздатності місцевих бюджетів. Для цього потрібно збільшити фінансові нормативи бюджетної забезпеченості адміністративно-територіальних одиниць відповідно до зростання рівня ВВП й обсягу доходів місцевих бюджетів; розробити регіональні стандарти з надання суспільно значимих благ і послуг (зокрема, перелік безоплатних послуг для соціально незахищених верств населення); поліпшити паритет між загальнодержавними та місцевими податками і зборами; створити механізм забезпечення впливу інститутів публічної влади й громадянського суспільства на прийняття рішень у сфері фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

2.4. Роль локальних бюджетів у соціально-економічному розвитку муніципалітетів зарубіжних країн

Характерною ознакою функціонування місцевих органів влади більшості зарубіжних країн є наділення територіальних громад, які мають виборні органи управління, власними бюджетами. У Великобританії місцеві бюджети затверджуються органами управління округів, графств, міст, в Німеччині – громад та міст, у Франції – регіонів, департаментів, кантонів, комун, у Швейцарії – кантонів і громад, в Італії, Бельгії – провінцій, комун, в Данії, Швеції – сільських і міських комун, в Норвегії – графств і муніципалітетів, Російській Федерації – міст федерального значення, муніципальних районів, міських округів, внутрішньо міських муніципальних утворень, міських і сільських поселень тощо.

У багатьох зарубіжних країнах місцеві бюджети є окремою ланкою бюджетної системи і не включаються до центрального бюджету чи до місцевих (регіональних) бюджетів вищих рівнів. Як основна ланка фінансів органів місцевого самоврядування вони формуються на території адміністративних одиниць, що, як правило, мають виборні (представницькі) органи управління.

Формування локального бюджету обумовлене необхідністю фінансового забезпечення реалізації повноважень органів місцевого самоврядування, пов'язаних із вирішенням питань місцевого значення. Крім того місцеві бюджети є основою фінансової автономії муніципалітетів та використовуються для впливу на економіку, соціально-культурну сферу, регулювання господарських процесів, подолання соціальних конфліктів, працевлаштування населення тощо. Кошти місцевих бюджетів переважно спрямовуються на задоволення соціальних потреб жителів відповідної адміністративної території: фінансування системи освіти, соціального захисту і безпеки, охорони здоров'я. Однак, в останні роки місцеві бюджети все частіше розглядаються як важливий інструмент регулювання економічних процесів, що виявляється у швидкому зростанні видатків економічного спрямування (розвиток місцевої економіки, розбудова інфраструктури тощо).

Місцеві бюджети в будь-якій зарубіжній країні виконують такі основні функції:

– функція створення місцевого фонду коштів (у ході реалізації цієї функції відбувається мобілізація грошових коштів, розпис запланованих доходів і видатків з дотриманням положень бюджетної класифікації);

– розподільна функція, яка зумовлена тим, що у бюджетних відносинах, які завжди виступають у вигляді правовідносин, беруть участь майже всі учасники суспільного виробництва; за допомогою бюджету кошти розподіляються між розпорядниками та отримувачами цих коштів;

– функція використання зібраних коштів на визначені завдання і мету, тобто відповідно до цільового призначення;

– контрольна функція за рухом бюджетних ресурсів – реалізується безпосередньо на всіх стадіях бюджетного процесу¹.

Крім цього, місцеві бюджети віддзеркалюють фінансовий стан і розвиток територіальної громади відповідного муніципалітету, оскільки порівняння доходів і видатків локального бюджету дає змогу виявити тенденції соціально-економічного розвитку адміністративної території і проблеми цієї територіальної громади, оцінити фінансовий потенціал місцевих підприємств тощо.

Роль локальних бюджетів у соціально-економічному розвитку муніципалітетів певною мірою визначається величиною валового внутрішнього продукту, що перерозподіляється через них. Частка локальних бюджетів у розподілі валового внутрішнього продукту, а також у зведеному бюджеті будь-якої зарубіжної держави має важливе політичне значення. Вона свідчить про участь органів управління муніципалітетами у розв'язанні актуальних проблем розвитку держави, рівень обмеженості повноважень центральних органів влади. Так, експерти Ради Європи зазначену проблему розглядають у двох аспектах. Це – обсяг муніципальних витрат у ВВП країни та обсяг муніципальних витрат у сукупних державних витратах.

До європейських країн з найбільш високими показниками муніципальних витрат у ВВП належать: Швеція – 25,5%, Данія – 20%, Угорщина – 19%, Норвегія – 18,9%, Фінляндія – 18%, Литва – 13,1%. Понад 10% ВВП перерозподіляється через муніципальні витрати в Австрії, Латвії, Великій Британії, Швейцарії. Близько 10% – у Болгарії, Чехії, Німеччині, Люксембурзі. Існують країни, де частина муніципальних

¹ Музика-Стефанчук О.А. Декілька нарисів про місцеві бюджети в зарубіжних країнах / О.А. Музика-Стефанчук // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Право». – 2010. – № 1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_pr/2010_1/12.pdf.

витрат у ВВП дуже низька – на Кіпрі вона становить 1,4%, у Туреччині – 2,4%, у Греції – 3,33%, у Румунії – 3,5%, у Португалії – 4,6%¹.

Розглянемо особливості функціонування муніципалітетів та їх бюджетів окремих зарубіжних країн.

У Норвегії, де у 1837 р. було прийнято перший у Європі закон про місцеве самоврядування («Акт про ольдерменів»), діє дворівнева система місцевого самоврядування – 19 графств і 431 муніципалітет. Столиця Норвегії Осло має особливий статус – вона одночасно є і графством, і муніципалітетом. У 159 норвезьких муніципалітетах мешкає менше, ніж 3 тисяч жителів, у половині – менш як 5 тисяч, і лише у 12 муніципалітетах чисельність населення сягає понад 50 тисяч. Таким чином, хоч муніципалітетів у Норвегії і багато, проте вони невеликі за розміром. Усі норвезькі муніципалітети і графства є членами Асоціації місцевої та регіональної влади Норвегії².

Основними питаннями місцевого самоврядування в Норвегії опікується Міністерство місцевого самоврядування і регіонального розвитку. На рівні графств державу представляють регіональні губернатори, які слідкують за забезпеченням збалансованості місцевого бюджету, громадською обороною та екологією, а також агенції управління, які виконують урядові завдання відповідного урядового міністерства на регіональному рівні.

Норвезькі муніципалітети не підпорядковуються ні Урядові країни, ні графствам і мають самостійні бюджети. Доходи бюджетів муніципалітетів складають 17,8% ВВП Норвегії (без нафтового сектору). Середній річний бюджет муніципалітету, де мешкає, приміром, 5 тис. жителів, дорівнює 30 млн. євро на рік. 45% прибутків муніципалітетів – доходи від податків, понад 20% – державні цільові та нецільові дотації муніципалітетам. У країні діє кілька систем збирання податків: муніципальну частину податків міста збирають самостійно, не послуговуючись державною податковою системою. Податкові надходження муніципалітетів в основному формуються за рахунок прибуткового податку і податку на капітал, якими обкладаються громадяни і компанії. Муніципалітетам міст

¹ *Миргородська Л.О.* Фінансові системи зарубіжних країн: навч. посіб. / Л.О. Миргородська. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 320 с.

² *Какуле Е.* Структура і завдання органів місцевого самоврядування Норвегії та їх взаємозв'язок з державною владою / Е. Какуле // Економічний часопис – XXI. – 2006. – № 11–12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://soskin.info/ea/2006/11-12/200613.html>.

дозволяється обкладати майновим податком власність і житло, що приносять прибуток¹.

Відповідальністю муніципалітетів є забезпечення належного функціонування дитячих дошкільних закладів, закладів початкової і середньої неповної освіти, первинних пунктів медичної допомоги, служб соціального страхування, догляду за людьми літнього віку та інвалідами, закладів культури і спорту, церков, організацій комунального господарства (водогін, каналізація, вивіз сміття), здійснення заходів із місцевого планування та землекористування. Згідно з вимогами норвезького законодавства, кожне місто повинно мати обов'язковий річний і чотирирічний плани розвитку, затверджені муніципальною радою. Окрім того, на муніципальному рівні приймаються стратегічні плани розвитку на період від 5 до 12-ти років.

Відповідальність графств є забезпечення діяльності середніх шкіл, де навчаються учні старших класів, закладів середньої спеціальної освіти, та регіональний розвиток: бізнес і промисловість, дороги і громадський транспорт, регіональне планування, культура (музеї, бібліотеки, історичне надбання). Утримання лікарень фінансується державою.

Муніципалітети Норвегії не виконують делегованих повноважень, які не відповідають можливостям їхніх бюджетів.

У норвезьких муніципалітетах розділені адміністративна та політична функції. Саме адміністрація муніципалітету, яку очолює призначений голова і до складу якої входять наймані чиновники, надає послуги населенню.

Важливу роль у забезпеченні соціально-економічного розвитку адміністративних територій Франції також відіграють місцеві бюджети. Після реформування місцевого управління та самоврядування змінилася структура адміністративно-територіальної організації країни. Так, Франція поділена на 27 регіонів, 101 департамент, 4055 кантонів і 36 тис. 766 комун, тобто існує трирівнева система адміністративно-територіального розподілу з відповідною системою органів місцевого самоврядування. Кожен з рівнів управління володіє певною автономією у формуванні власних фінансових ресурсів і має повноваження на здійснення видатків.

Доходи місцевих бюджетів поділяються на внутрішні – доходи від муніципальної власності, місцевого господарства, податкові та зовнішні –

¹ Фінанси органів місцевого самоврядування у Норвегії: Програма сприяння парламентові України / Міністерство Королівства Норвегії у справах місцевого самоврядування та праці. – Лютий 1995. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pdp.org.ua/analytics/local-government/948-64-a5--->.

дотації, кредити (як державні, так і приватні). Частка податків в місцевому бюджеті – 40%, субсидій – 30%, ще 30% складають власні надходження і позики. Місцеві бюджети, як правило, дефіцитні і потребують додаткових ресурсів для фінансування власних програм.

Видатки місцевих бюджетів поділяються на поточні (функціональні) та капітальні. Основну частину видатків місцевих бюджетів складають поточні видатки – 2/3 загального обсягу. За рахунок поточних видатків здійснюється фінансування витрат місцевих органів влади на поліцію, цивільну оборону, пожежну охорону, управління. Однак, провідним напрямом використання коштів місцевих бюджетів є соціальні потреби – на них припадає більше 2/3 сукупного обсягу поточних видатків. При цьому на фінансування освіти і культури спрямовується понад 1/3 поточних видатків.

Відтак, за економічною класифікацією найбільшою групою поточних видатків є витрати на оплату праці – близько 22% сукупного обсягу видаткової частини місцевих бюджетів. До поточних видатків бюджетів також зараховують видатки, які спрямовуються на обслуговування місцевого боргу, утримання та технічне обслуговування місцевої інфраструктури та ін. До капітальних видатків місцевих бюджетів зараховують видатки на погашення місцевих запозичень (близько 6–7% сукупних видатків), капітальні інвестиції, інвестиційну діяльність (придбання нерухомості та цінних паперів)¹.

Місцеві бюджети Франції є важливим джерелом інвестування національної економіки. Загальний обсяг інвестицій органів місцевого самоврядування у 2007 р. склав майже 70% сукупного обсягу державних інвестицій. Більшість інвестиційних ресурсів направляється на розвиток громадського транспорту, новітні технології, розробку стандартів та охорону навколишнього середовища.

Заслуговує на увагу і досвід проведення ефективної реформи бюджетної системи у напрямку децентралізації Словаччини, яка як і Україна, менш, ніж два десятиліття назад, взагалі не мала інститутів місцевого самоуправління, а фінансові ресурси і більшість повноважень концентрувалися на рівні державної влади. Наслідком централізованої системи була асиметричність розподілу ресурсів між різними регіонами, інертність економічної політики місцевої влади, низька ефективність використання бюджетних коштів, лобізм та високий рівень корупції.

¹ Фінанси зарубіжних країн: навч. посіб. / [Кириленко О.П., Кізіма Т.О., Горин В.П. та ін.]; за ред. О.П. Кириленко. – Тернопіль: Вектор, 2013. – 420 с.

У процесі реформування місцеве самоврядування Словаччини отримало реальну владу і достатні фінансові ресурси для своєї діяльності, що сприяло значному підвищенню ефективності бюджетної системи та якості публічних послуг, покращенню соціально-економічного становища міст та селищ, розвитку депресивних регіонів, зростанню кількості робочих місць та, відповідно, уповільнення міграційних процесів, обумовлених економічними факторами.

Муніципалітети Словаччини є найбільш впливовими на місцевому рівні, володіють майном та землею, мають власний бюджет, який робить їх фінансово незалежним від уряду, можуть займатися підприємницькою діяльністю, справляють місцеві податки та збори, приймають участь в міжнародному та трансграничному співробітництві.

Фактично саме муніципалітети управляють соціально-економічними процесами відповідного населеного пункту і несуть повну відповідальність за стан справ.

Функції органів місцевого самоврядування поділяються на власні та делеговані їм державною владою. Власні функції (місцеві комунікації; міський транспорт; житло; справляння місцевих податків та зборів; водоканал та водовід; місцева поліція; поліклініки та окремі спеціалізовані лікарні; культурні заклади; дошкільні по позашкільні заклади; комунальні відходи; озеленення та догляд за чистотою довкілля; розвиток населеного пункту) реалізуються за рахунок власних доходів місцевих бюджетів. Зважаючи на це, органи влади на місцевому рівні зацікавлені в зростанні доходів місцевих бюджетів, а тому:

- мають стимул для реалізації податкового потенціалу на відповідній адміністративно-територіальній одиниці, що загалом підвищує фіскальну ефективність податкової політики;

- значну увагу приділяють стимулюванню ділової активності на власній адміністративно-територіальній одиниці, що сприяє зростанню доходів місцевих бюджетів, а на національному рівні – зростанню економіки;

- самі активно займаються комерційною діяльністю з метою отримання додаткових коштів до бюджету, що також стимулює ділову активність¹.

¹ Молдован О.О. Бюджетна децентралізація: досвід ефективної реформи Словаччини для України: [SUREC POLICY PAPER] / О.О. Молдован. – Братислава: Дослідницький центр Словацької асоціації зовнішньої політики, 2010. – 40 с.

Органи місцевого самоврядування муніципалітетів виконують делеговані державою повноваження, використовуючи для цього отримані цільові трансферти з державного бюджету. До делегованих повноважень, що реалізують органи місцевої влади від імені держави, належать: реєстрація актів громадянського стану; надання дозволу на будівництво; початкова освіта та частина повноважень в галузі середньої освіти.

Таким чином, провідну роль у забезпеченні соціально-економічного розвитку муніципалітетів відіграють їхні локальні бюджети.

Запитання для перевірки знань

– Як еволюціонували підходи до визначення сутності місцевих бюджетів упродовж різних епох?

– Який склад місцевих бюджетів у бюджетній системі України?

– Для чого використовуються показники зведених бюджетів?

– Обґрунтуйте принципи побудови місцевих бюджетів на сучасному етапі українського державотворення.

– Яку роль відіграють місцеві бюджети у фінансовому забезпеченні місцевого самоврядування?

– Чому місцеві бюджети називають «соціальними» бюджетами?

– Як досягти збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів в умовах фінансово-економічної нестабільності?

Література

1. Бюджетна система України / За ред. С.І. Юрія, В.Г. Дем'янишина, О.П. Кириленко: підруч. – Тернопіль: ТНЕУ, 2013. – 624 с.

2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

3. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 № 2542-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2542-14>.

4. *Василик О.Д.* Теорія фінансів: підруч. / О.Д. Василик. – К.: НІОС, 2000. – 416 с.

5. *Васильева М.В.* Местные бюджеты в современных условиях / М.В. Васильева. – М.: Финансы и статистика. – 1987. – 111 с.

6. *Ганущак Ю.І.* Місцеві бюджети / Ю.І. Ганущак. – К.: Легальний статус, 2011. – 48 с.
7. Закон України «Про бюджетну систему України» від 05.12.1990 № 512-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/512-12/ed20010621>.
8. *Какуле Е.* Структура і завдання органів місцевого самоврядування Норвегії та їх взаємозв'язок з державною владою / Е. Какуле // Економічний часопис – ХХІ. – 2006. – № 11–12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://soskin.info/ea/2006/11-12/200613.html>.
9. *Кравченко В.І.* Місцеві фінанси України: навч. посіб. / В.І. Кравченко. – К.: Знання, 1999. – 487 с.
10. *Миргородська Л.О.* Фінансові системи зарубіжних країн: навч. посіб. / Л.О. Миргородська. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 320 с.
11. Місцеві фінанси: підруч. / За ред. О.П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – 677 с.
12. *Молдован О.О.* Бюджетна децентралізація: досвід ефективної реформи Словаччини для України: [SUREC POLICY PAPER] / О.О. Молдован. – Братислава: Дослідницький центр Словацької асоціації зовнішньої політики, 2010. – 40 с.
13. *Музика-Стефанчук О.А.* Декілька нарисів про місцеві бюджети в зарубіжних країнах / О.А. Музика-Стефанчук // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Право». – 2010. – № 1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_pr/2010_1/12.pdf.
14. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / кол. авторів [заг. редакція та передмова Ф.О. Ярошенка]. – К.: УДУФМТ, Зовнішня торгівля, 2010. – 592 с.
15. *Романенко О.Р.* Фінанси: підруч. / О.Р. Романенко. – К.: Центр учбової літератури, 2009. – 312 с.
16. Фінанси зарубіжних країн: навч. посіб. / [Кириленко О.П., Кізіма Т.О., Горин В.П. та ін.]; за ред. О.П. Кириленко. – Тернопіль: Вектор, 2013. – 420 с.
17. *Ширкевич Н.А.* Местные бюджеты / Н.А. Ширкевич. – М.: Финансы и статистика, 1991. – 128 с.

Розділ 3.

ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ БЮДЖЕТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

- 3.1. Поняття та склад доходів бюджетів місцевого самоврядування.
- 3.2. Теоретичні основи місцевого оподаткування.
- 3.3. Механізм справляння місцевих податків і зборів.
- 3.4. Проблеми мобілізації доходів місцевих бюджетів: вітчизняний і зарубіжний досвід.

Ключові терміни і поняття

Доходи бюджетів місцевого самоврядування; податковий і неподатковий методи формування доходів бюджетів; податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом, офіційні трансферти; власні та закріплені доходи бюджетів; доходи бюджетів, що враховуються і не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів; доходи загального та спеціального фондів бюджетів; підсистема місцевого оподаткування; місцеві податки і збори; надбавки та відрахування; самооподаткування.

3.1. Поняття та склад доходів бюджетів місцевого самоврядування

Складовою частиною фінансових ресурсів держави є доходи бюджету, які в літературних джерелах розглядається по-різному. Так, автори «Бюджетної системи України» С.І. Юрій та Й.М. Бескид під ними розуміють частину централізованих ресурсів держави, які необхідні для виконання нею відповідних функцій, тобто основних напрямів діяльності держави, обумовлених цілями і завданнями, що характеризують її зміст. О.Р. Романенко в навчальному посібнику «Фінанси» розкрила економічну природу даного поняття. Вітчизняний науковець доходами бюджету

називає економічні відносини, які виникають у держави з юридичними та фізичними особами в процесі формування бюджетного фонду.

Аналогічний підхід до трактування доходів бюджету застосувала група російських науковців О.В. Врублевська, Г.Б. Поляк, М.В. Романовський та ін. Дане поняття вони пов'язують зі сукупністю грошових відносин між державою і юридичними та фізичними особами. Натомість у визначенні доходів бюджету, запропонованого А.М. Бабич та Л.М. Павловою в підручнику «Державні та муніципальні фінанси», простежується їх характеристика як частини національного доходу, що централізується у бюджетах різних рівнів. Причому вони можуть формуватися на податковій та неподатковій основах, а також за рахунок безоплатних перерахувань відповідно до положень бюджетного законодавства.

У нормативно-правовому полі нашої держави термін «доходи бюджету» ототожнюється з податковими, неподатковими й іншими надходженнями на безповоротній основі, включаючи трансферти, плату за надання адміністративних послуг і власні надходження бюджетних установ. Разом з тим в ньому вживається поняття надходжень бюджету – доходи бюджету, повернення кредитів, кошти від здійснення позик, повернення бюджетних коштів з депозитів до бюджету, надходження внаслідок продажу або пред'явлення цінних паперів. Іншими словами, крім доходів бюджету, вони містять інші джерела формування фінансових ресурсів держави та місцевої влади, чим забезпечується виконання покладених на них функцій і завдань.

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

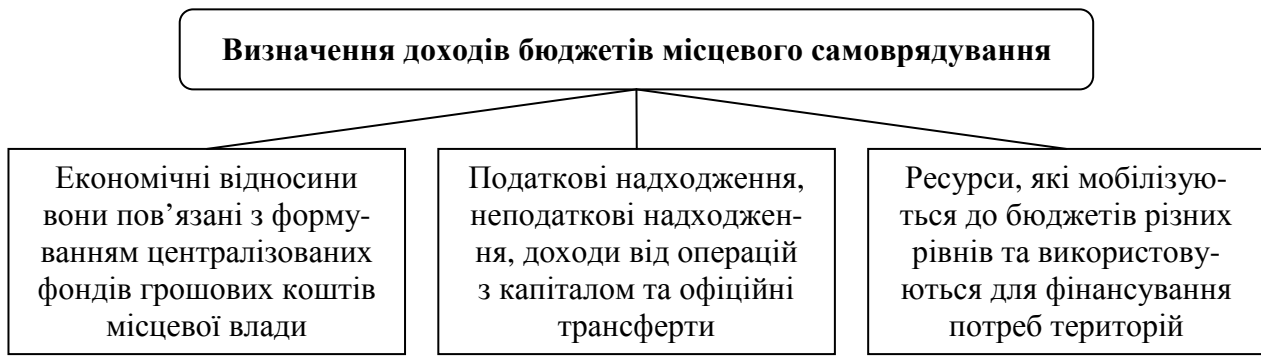


Рис. 3.1. Визначення доходів бюджетів місцевого самоврядування

Як видно з рис. 3.1, поняття доходів бюджетів місцевого самоврядування можна розглядати з різних позицій. По-перше, як економічні відносини вони пов'язані з формуванням централізованих фондів грошових коштів місцевої влади. По-друге, за матеріальним змістом доходи бюджетів місцевого самоврядування являють собою податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом та офіційні трансферти. По-третє, відповідно до суспільного призначення дані доходи мобілізуються до бюджетів різних рівнів та використовуються для фінансування економічних і соціальних потреб територій. Ці визначення мають комплексний характер, а також пояснюють їх глибинний зміст.

Вітчизняна і зарубіжна наука апробувала різні підходи до класифікації доходів бюджетів місцевого самоврядування (табл. 3.1). За повнотою зарахування вони поділяються на доходи, що повністю або частково надходять до бюджетів. Прикладом у першому випадку можуть власні податки, які встановлюються органами місцевого самоврядування та зараховуються до відповідних бюджетів. Дані органи володіють широким спектром податкових повноважень, що зводяться до можливості самостійно визначати порядок їх сплати (відповідно до переліку і в межах граничних розмірів податкових ставок), вводити податкові пільги або звільняти від оподаткування окремих платників податків.

В другому випадку – спільні податки, які у визначених на довгостроковій основі пропорціях розподіляються між бюджетами різних рівнів. Механізм їх справляння пов'язаний з базовою домінантою «послуги – оплата» та визначає як плату за надані суспільно значимі блага і послуги. Так, підприємства можуть сплачувати податки за місцем знаходження, а працівники перебувати на певній території тимчасово. При цьому адміністративно-територіальні одиниці, де мешкають працівники підприємств (наприклад, райони міст, що мають розгалужену соціальну

інфраструктуру), частково отримують податкові надходження, оскільки змушені нести витрати, пов'язані з розв'язанням соціально-побутових проблем.

Таблиця 3.1

Підходи до класифікації доходів бюджетів місцевого самоврядування

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

До специфічної групи податкових платежів у структурі доходів бюджетів місцевого самоврядування належать надбавки та відрахування. Вони можуть бути встановлені у вигляді єдиної ставки для всіх груп податків, що характерно для скандинавських держав, або як відсоток відрахувань від податкових зобов'язань (наприклад, муніципалітети Швейцарії отримують доходи від справляння надбавок до прямих податків, впроваджених на рівні кантонів). Щоправда, використовуючи їх, місцева влада може відчувати певні труднощі з виконанням дохідної частини бюджету через нестачу коштів на фінансування видаткових зобов'язань у зв'язку «ефектом переливу».

За методами формування розрізняють податкові та неподаткові методи формування доходів бюджетів місцевого самоврядування. Податковий метод полягає в мобілізації податків, зборів (обов'язкових платежів), базою оподаткування яких виступає дохід, прибуток, збільшення ринкової вартості, власність, майно, товари і послуги. Неподатковий метод використовується щодо доходів від власності та підприємницької діяльності, надходження від орендної плати за користування майном комунальної власності, адміністративних зборів та

платежів. На відміну від податків, вони мають цільове призначення і відплатний характер, частково зараховуються до доходів тієї місцевої влади, яка їх збирає.

Відповідно до способу зарахування доходи бюджетів місцевого самоврядування спрямовуються до загального і спеціального фондів. Загальний фонд формується за рахунок усіх надходжень, крім призначених для зарахування до спеціального фонду. Він забезпечує фінансування виконання основних функцій та завдань місцевої влади, що є узагальненими. Натомість спеціальний фонд передбачає цільове використання грошових коштів за бюджетними призначеннями. Його надходженнями є кошти від відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва, концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, власні надходження бюджетних установ, добровільні та цільові внески юридичних і фізичних осіб.

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

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

За роки незалежності нашої держави склад міжбюджетних трансфертів зазнав послідовних змін (табл. 3.2). У Законі України «Про

бюджетну систему України» не було чітко визначено їх переліку, позаяк в одних статтях йшла мова про дотації та субвенції з державного бюджету, а в інших – згадувалися дотації та субвенції, отримані з бюджетів вищого рівня. Із прийняттям у 2001 р. Бюджетного кодексу України міжбюджетні трансферти набули нових форм, до яких належали дотації вирівнювання, субвенції, кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів, інші дотації. Сьогодні в їх складі замість інших дотацій використовуються додаткові дотації.

Таблиця 3.2

Види міжбюджетних трансфертів у бюджетному законодавстві України

Нормативно-правовий документ	Дата і номер реєстрації	Міжбюджетні трансферти
Закон України «Про бюджетну систему України»	Від 05.12.1990 № 512-ХІІ	Дотації та субвенції з Державного бюджету України, республіканського бюджету АР Крим і місцевих бюджетів
Бюджетний кодекс України	Від 21.06.2001 № 2542-ІІІ	Дотація вирівнювання; субвенція; кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; інші дотації
Бюджетний кодекс України	Від 08.07.2010 № 2456-VI	Дотація вирівнювання; субвенції; кошти, що передаються до державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; додаткові дотації

Дотація вирівнювання – міжбюджетний трансферт на вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який його отримує. Прикладом даного виду трансферу може бути дотація вирівнювання бюджетам міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим й обласного значення, районним бюджетам, іншим бюджетам місцевого самоврядування. Вона визначається як перевищення розрахункового обсягу видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, обрахованого із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючих коефіцієнтів.

Субвенції являють собою міжбюджетні трансферти, що використовуються на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції. Вони надаються для здійснення державних програм соціального захисту (зокрема, пільги та житлові субсидії населенню на придбання півного побутового палива і

скрапленого газу, оплату електроенергії, природного газу та комунальних послуг, пільги з послуг зв'язку та інші пільги); будівництва, реконструкції, ремонту й утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах; утримання об'єктів спільного користування; проведення видатків бюджетів місцевого самоврядування, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів; виконання інвестиційних програм з місцевих бюджетів.

Якщо розрахунковий обсяг доходів бюджету Автономної Республіки Крим, обласних і районних бюджетів, міських бюджетів, інших бюджетів місцевого самоврядування перевищує розрахунковий обсяг видатків відповідного бюджету, обрахований із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючих коефіцієнтів, для такого бюджету встановлюється обсяг коштів, що підлягають передачі до державного бюджету. При цьому до обчисленого за формулою обсягу коштів, що підлягають передачі до державного бюджету, застосовується коефіцієнт вирівнювання (від 0,6 до 1) з метою стимулювання нарощування дохідної бази і диференціюється залежно від обсягу їх надходження.

3.2. Теоретичні основи місцевого оподаткування

Інститут місцевих податків і зборів властивий для практично всіх територіальних утворень, тому його варто досліджувати як невід'ємний складовий елемент економічної культури людства. Парадоксально, але автори численних публікацій з податкових фінансів минулого й сучасності питанням теорії місцевого оподаткування приділяли недостатньо уваги. Ключові проблеми справляння місцевих податків та зборів завжди були тісно переплетені з концептуальними основами загальнодержавного оподаткування, тому перші не розглядалися без других.

Це потребує звернення уваги на теоретичні підвалини місцевого оподаткування, позаяк воно двояко впливає на економічний і соціальний розвиток територіальних громад, будучи невіддільним компонентом їх співіснування й одним із джерел забезпечення суспільно значимих благ та послуг на місцевому рівні. Таким чином, можна стверджувати, що конструювання фундаментальної науково-теоретичної бази про місцеві

податки та збори є відтворенням оптимальної симетрії побудови ринкових відносин та демократичних перетворень.

Наукова полеміка у сфері місцевого оподаткування зародилася не в абсолютному вакуумі знань. Протягом тисячоліть уявлення про сутність місцевих податків і зборів, їх місце та роль у податковій системі держави кардинально змінювалися. Автентичне походження самої ідеї податку тісно пов'язане з як механічним, так і психологічним примушенням, позбавленням громадян доходу або права власності на користь влади. Тому достатньо тривалий проміжок часу податкові платежі вважали великим злом, до них доводилося привертати увагу тимчасово, за наявності особливих умов або коли альтернативних способів покриття видатків не було.

Надалі місцеві податки і збори почали розглядати як допомогу боку суспільства. Логічно припустити, що «aids» – у Великобританії, «aide» – у Франції та «steuer» – у Німеччині, – все це означало допомогу. Тільки від XVIII ст. податкові платежі стали обов'язком громадян. Зокрема, в англійському лексиконі їх дотепер називають «duty», тобто борг або обов'язок. У схожому контексті розуміння сутності місцевих податків і зборів збереглося до наших днів (у російській та українській мовах спільнокореневі утворення «подати» або «податки» трактують як примусові платежі, іншими словами – «подати», «віддати державі»).

Звертає на себе увагу той факт, що теорія оподаткування не має в розпорядженні загальноприйнятих визначень понять «податок» та «місцеві податки і збори», що є свідченням недостатнього вивчення даних економічних явищ (табл. 3.3).

Таблиця 3.3

Визначення поняття «місцеві податки і збори»

Автор	Джерело	Визначення
А.Г. Загородній, Г.Л. Вознюк	Фінансово-економічний словник	Обов'язкові платежі юридичних осіб і громадян до місцевих бюджетів, які встановлюють органи місцевого самоврядування
О.П. Кириленко	Місцеві фінанси	Обов'язкові внески до місцевих бюджетів, які здійснюють платники в порядку та на умовах, визначених законами про оподаткування

Продовж. табл. 3.3

В.І. Кравченко	Місцеві фінанси України	Обов'язкові платежі, які згідно із законодавством запроваджують органи місцевого самоврядування на підпорядкованій їм території та повністю зараховують до місцевих бюджетів
А.І. Крисоватий	Податковий глосарій	Обов'язкові платежі юридичних осіб і громадян до бюджетів місцевого самоврядування, які встановлюють місцеві ради
О.Д. Лазор	Місцеве управління: поняття, терміни, визначення	Обов'язкові безвідплатні платежі, які впроваджують місцеві ради відповідно до законодавства
С.В. Мочерний	Економічна енциклопедія	Податки, що надходять до місцевих бюджетів від юридичних і фізичних осіб, які отримують доходи, мають майно, продають товари і надають послуги на території адміністративної одиниці
О.Р. Романенко	Фінанси	Обов'язкові платежі, які встановлюють сільські, селищні та міські ради, справляють у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць і зараховують до їх бюджетів

Безсумнівно, податок є одним з основних понять фінансової науки. Складність розуміння його сутності обумовлена тим, що це одночасно економічне, господарське та правове явище. У багатьох випадках як теоретики, так і практики-фінансисти не можуть пояснити економічний зміст податку за допомогою тих методів, які мають у розпорядженні. Тому, досліджуючи категоріальність даного поняття, вони зазнають значних труднощів у його трактуванні саме як економічної категорії. Невипадково в численних працях зарубіжних та вітчизняних науковців є низка визначень.

На думку В.В. Буряковського, поняття «податок» використовують в економічних, філософських і правових джерелах для позначення обов'язкових платежів, впроваджених вищими органами державної виконавчої влади, які фізичні та юридичні особи сплачують до бюджету в розмірах і терміни, передбачені законом. У семантичному аспекті це означає, що податок належить до будь-якого платежу, який надходить до того чи іншого бюджету. Дане трактування не є переконливим навіть тому, що не всі податкові платежі можна віднести до категорії податків.

Якщо ж характеризувати сутність податку в демократичній державі, то він є добровільним внеском у інтересах громадян-виборців, а за формою прояву (через сферу публічно-правового регулювання) – незалежним від бажання індивідів одностороннім, безвідплатним та

безеквівалентним платежем. Із точки зору проф. В.Л. Андрущенко, податок у суспільстві сучасного типу – ані чисто добровільний, ані суто обов’язковий платіж. Його природа є неоднорідною, відображаючи суперечливі імперативи антифіскальної поведінки та рівень правової свідомості суспільства.

Для місцевих податків і зборів характерні здебільшого ті самі принципи побудови, що й для загальнодержавних податків, проте мають деякі особливості. Зокрема, вони встановлюються органами місцевого самоврядування, обов’язкові для сплати на певній території та надходять виключно до місцевих бюджетів. Таке визначення місцевих податків і зборів пов’язане з практикою «голосування ногами», тобто мотивацією переїзду до тієї чи іншої місцевості, внаслідок чого відбувається раціональний перерозподіл суспільно значимих благ та послуг.

Місцеві податки і збори поділяють на різні види (табл. 3.4). Оптимальна симетрія побудови даних платежів аж ніяк не може бути одноваріантною, а відкривати можливості для поєднання різноманітних форм місцевого оподаткування залежно від найбільш прийнятних для органів місцевого самоврядування принципів фіскальної достатності, адміністративної простоти, економічної ефективності, соціальної справедливості, стабільності та гнучкості.

Таблиця 3.4

Класифікація місцевих податків і зборів

Автор	Джерело	Класифікація
В.Л. Андрущенко	Фінансова думка заходу в ХХ ст.	Прямі податки (майновий, промисловий, земельний, прибутковий, корпоративний); непрямі податки (акцизи на бензин, на алкогольні напої, споживання газу й електроенергії); надбавки до загально державних податків і відрахування від них; конгломерат податкових платежів (на полювання, проведення зборів)
О.П. Кириленко	Місцеві фінанси	Власні місцеві податки, які запроваджують органи місцевого самоврядування (земельний); надбавки до загальнодержавних податків і відрахування від них; податки, які справляють як плату за послуги, що надають органи місцевого самоврядування (за користування електроенергією); податки, які відображають політику органів місцевого самоврядування (екологічний збір)

Продовж. табл. 3.4

В.І. Кравченко	Місцеві фінанси України	Прямі (промисловий, на нерухоме майно фізичних осіб, землю, автомобілі) і непрямі податки (індивідуальні й універсальні акцизи на споживання предметів широкого вжитку); надбавки до загальнодержавних податків (земельного) та відрахування від них (на прибуток); податки фіскального характеру (з власників собак, на заняття торгівлею, рекламу)
О.Р. Романенко	Фінанси	Прямі реальні податки (на нерухоме та рухоме майно, промисловий); прямі податки з доходів (на прибуток підприємств, зі спадщини та дарувань); непрямі податки на продаж (продаж спиртних напоїв, споживання електроенергії, акцизи на бензин, тютюн); збори та мито (на будівництво службових будинків, за видачу ліцензій, прибирання сміття, паркування машин, полювання, риболовлю)
Л.Л. Тарангул	Оподаткування та регіональний розвиток	Прямі та непрямі податки, які запроваджують органи місцевого самоврядування та надходять до їх бюджетів (промисловий, на нерухоме майно, автомобілі); надбавки до загальнодержавних податків і відрахування від них (земельного, на прибуток); податки фіскального характеру (на заняття торгівлею, володіння транспортними засобами, спадщину, мисливство, рибальство, за прибирання вулиць)

Не дивлячись на те, які класифікаційні ознаки лежать основі поділу місцевих податків і зборів, у більшості випадків вони мають відповідати базовому принципу місцевого оподаткування «послуги – оплата». Зокрема, він визначає даний інститут як плату за послуги, що органи місцевого самоврядування надають членам територіального колективу, а його витрати можна простежити в теорії обміну, атомістичній теорії й низці інших. Ці концепції об'єктивно відображають реалії того часу, обумовлені зростанням бюджетних витрат і необхідністю теоретичного обґрунтування збільшення податкового навантаження.

Фіскальні інструменти коригування доходів і витрат бюджету були вперше теоретично узагальнені в теорії обміну. Піонери її ідеї – англійський державний діяч Т. Гоббс та французький мислитель О. Мірабо концептуально визначили сутність податків як результат договору між населенням та державою, відповідно до якого піддані вносять останній грошові кошти за підтримку правопорядку й інші суспільно значимі блага і послуги. Натомість такий обмін вигідний, адже уряд дешевше та краще охороняє громадян, ніж якби кожний робив це

самостійно. В інтерпретації даної теорії місцеві податки і збори служать «ціною» суспільства за злагоду та мир.

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

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

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

Таким чином, вчення про місцеве оподаткування як специфічну форму суспільно-економічних відносин, пов'язану з порядком впровадження за ініціативи органів місцевого самоврядування, механізмом справляння та зарахування місцевих податків і зборів до

місцевих бюджетів, є самостійною галуззю фінансової науки з властивою тільки їй, чітко вираженою теорією, яка прогресивно формувалася протягом кількох сторіч. Його становлення, розвиток, пошук фундаментальних ідей і прикладні дослідження учених-економістів є об'єктивною закономірністю, пов'язаною з процесами фінансової децентралізації та деконцентрації державної влади, формуванням системи незалежних муніципальних фінансів.

3.3. Механізм справляння місцевих податків і зборів

В умовах становлення демократично орієнтованого громадянського суспільства реалізація конституційних гарантій незалежності місцевого самоврядування залежить від закріплення у нормативно-правовому полі механізму забезпечення достатніми та стабільними джерелами фінансування, серед яких провідне місце належить податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (табл. 3.5). Проте його роль не обмежується тільки наповненням дохідної частини місцевих бюджетів, оскільки механізм справляння даного платежу побудований таким чином, щоб сприяти детінізації майнових відносин, розвитку інституту приватної власності й уникненню неконтрольованого росту цін на житло.

Таблиця 3.5

Основні елементи оподаткування місцевих податків і зборів

Назва платежу	Платники	Об'єкт оподаткування	База оподаткування	Ставки
Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	Фізичні та юридичні особи, в т. ч. нерезиденти, які є власниками житлової нерухомості	Об'єкт житлової нерухомості	Житлова площа об'єкта житлової нерухомості	Від 1% до 2,7% мінімальної заробітної плати
Збір за місця для паркування транспортних засобів	Юридичні особи, їх філії (відділення, представництва), фізичні особи – підприємці	Земельна ділянка, яка спеціально відведена для забезпечення паркування	Площа земельної ділянки, відведена для паркування, комунальних гаражів, стоянок	Від 0,03% до 0,15% мінімальної заробітної плати

Продовж. табл. 3.5

Збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності	Суб'єкти господарювання, їх відокремлені підрозділи	–	–	Від 0,08 до розміру мінімальної заробітної плати, збільшеної у 2 рази
Туристичний збір	Громадяни України, іноземці, а також особи без громадянства	–	Вартість усього періоду проживання (ночівлі) в місцях за вирахуванням ПДВ	Від 0,5% до 1% бази справляння збору

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

Механізм визначення платників податку, в разі перебування об'єктів житлової нерухомості у спільній частковій або спільній сумісній власності кількох осіб має деякі особливості. По-перше, якщо об'єкт житлової нерухомості перебуває в спільній частковій власності кількох осіб, платником є кожна з осіб за належну частку. По-друге, якщо об'єкт житлової нерухомості перебуває у спільній сумісній власності кількох осіб, але не поділений у натурі, платником є одна з осіб-власників, визначена за їх згодою. По-третє, якщо об'єкт житлової нерухомості перебуває у спільній сумісній власності кількох осіб і поділений між ними в натурі, платником є кожна з осіб за належну частку.

Пільги зі сплати податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, розглядаються у двох ракурсах – частковому зменшенні бази оподаткування об'єктів житлової нерухомості та повному звільненні від сплати даного платежу. В першому випадку база оподаткування об'єкта житлової нерухомості знижується на 120 кв. м. для квартир, 250 кв. м. – для житлових будинків, 370 кв. м. – для різних видів об'єктів нерухомості

в разі одночасного перебування у власності платника податку. Цей підхід є своєрідною преференцією щодо осіб, котрі, зважаючи на низький рівень доходів та велику площу, не зможуть сплачувати даний платіж.

У другому випадку не є об'єктом оподаткування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки: об'єкти житлової нерухомість, які перебувають у власності держави або територіальних громад (їх спільній власності); об'єкти житлової нерухомість, які розташовані в зонах відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення; будівлі дитячих будинків сімейного типу; садові або дачні будинки; об'єкти житлової нерухомості, що належать фізичним особам, які відповідно до закону мають статус багатодітних або прийомних, або малозабезпечених сімей, опікунів, піклувальників дітей, але не більше одного такого об'єкта; гуртожитки (рис. 3.2). Перелік об'єктів житлової нерухомості, з яких даний платіж не справляється, в деякій мірі звужує базу оподаткування та продиктований їх соціальним значенням.

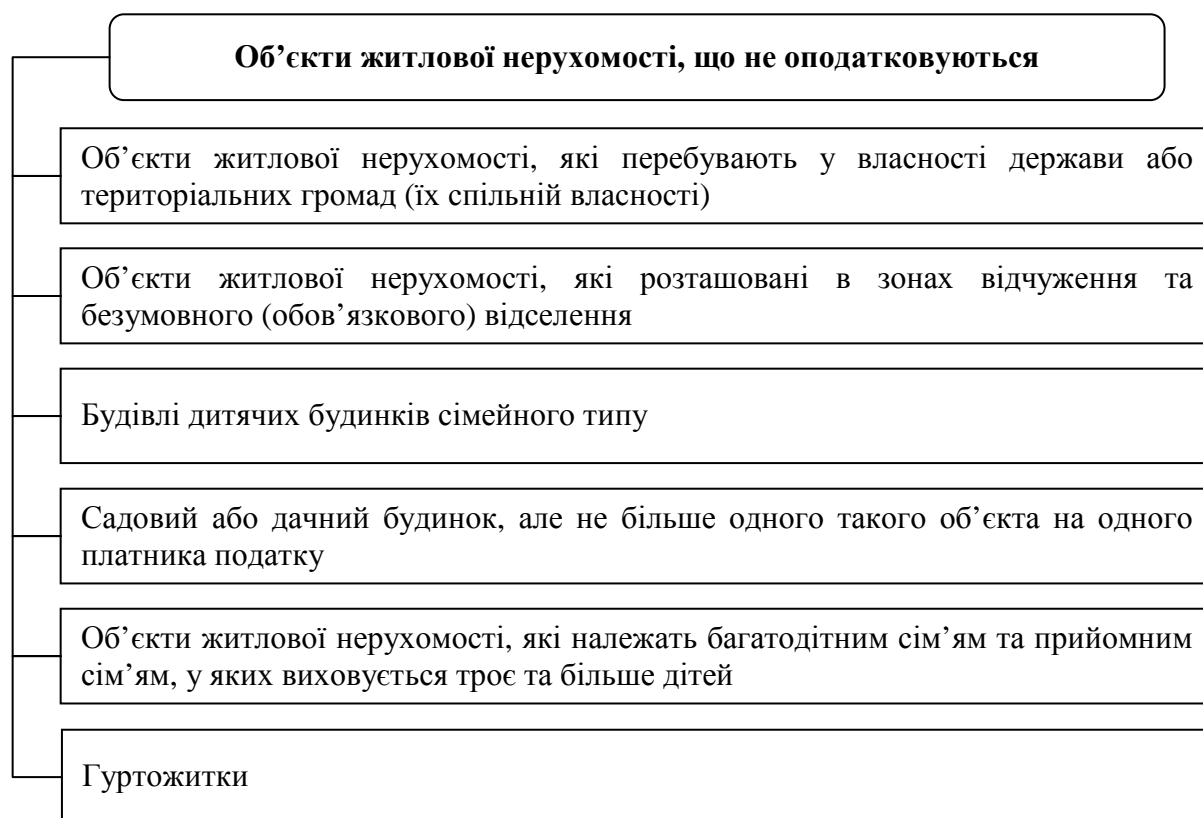


Рис. 3.2. Об'єкти житлової нерухомості, що не оподатковуються

У Податковому кодексі України зазначено, що базою оподаткування можуть виступати вартісні, фізичні й інші характеристики об'єкта оподаткування. При цьому відмінності в обчисленні бази оподаткування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, полягають у

тому, що для юридичних осіб вона розраховується ними самостійно, виходячи з житлової площі об'єкта оподаткування на підставі документів, які підтверджують право власності. Натомість для фізичних осіб, в т. ч. фізичних осіб – підприємців, – органами державної податкової служби на підставі даних Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, що безоплатно надаються відповідними органами реєстрації.

Згідно імперативних правил функціонування інституту місцевих податків і зборів податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, має виконувати фіскальну функцію, тобто обсяг його надходження до місцевих бюджетів повинен бути достатнім та стабільним для фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Проте без впровадження у механізмі справляння даного платежу соціальних пріоритетів, його існування в підсистемі місцевого оподаткування не буде прийнятним. Відповідно остання передумова полягає у введенні диференційованих розмірів податкових ставок, що не зачіпають соціально незахищених верств населення, а також не знижують соціальних стандартів (табл. 3.6).

Таблиця 3.6

Ставки податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки

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

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

для житлових будинків, житлова площа яких перевищує 500 м. кв., для різних видів об'єктів, що перебувають у власності одного платника податку, житлова площа яких не перевищує 740 м. кв., – 2,7% розміру мінімальної заробітної плати.

З прийняттям Податкового кодексу України було змінено ідеологію місцевого оподаткування, у зв'язку з чим механізм справляння збору за місця для паркування транспортних засобів набув нових ознак і визначеності (табл. 3.7). Так, його платникам можуть бути юридичні особи, їх філії, відділення, представництва тощо; фізичні особи-підприємці – громадяни, котрі здійснюють своє право на підприємницьку діяльність за умови її державної реєстрації. Ці особи, згідно рішення місцевої ради, зобов'язані організувати і провадити діяльність із забезпечення паркування автомобілів на майданчиках для платного паркування або відведених автостоянках.

Таблиця 3.7

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

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

Змінилася також база оподаткування, якою є площа земельних ділянок, комунальних гаражів, стоянок, паркінгів, побудованих за рахунок коштів місцевого бюджету. Не відноситься до неї площа земельних ділянок, відведених для безоплатного паркування транспортних засобів, передбачених ст. 30 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні». У ній зазначено, що органи місцевого самоврядування мають забезпечити виділення земельних ділянок інвалідам із захворюваннями опорно-рухового апарату. Це положення

відповідає соціальним стандартам, а також сприяє гарантуванню їм рівних прав й обов'язків з іншими громадянами.

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

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

Платниками збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності є суб'єкти господарювання та їх відокремлені підрозділи – учасники господарських відносин, які здійснюють господарську діяльність, мають відокремлене майно і несуть відповідальність за зобов'язаннями в його межах. До них належать юридичні особи (підприємства створені та зареєстровані у встановленому порядку) і фізичні особи-підприємці (громадяни, котрі здійснюють своє право на підприємницьку діяльність за умови її державної реєстрації), які отримують торгові патенти та провадять діяльність з роздрібною торгівлі, обміну готівкових валютних цінностей, надання деяких платних послуг та послуг у сфері розваг.

До діяльності, що потребує придбання торгового патенту і сплати збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності, належить: торговельна діяльність у пунктах продажу товарів і торговельно-виробничій сфері; надання платних побутових послуг; торгівля валютними цінностями у пунктах обміну іноземної валюти; діяльність у

сфері розваг. Разом з тим суб'єкти господарювання, що реалізують товари повсякденного вжитку, продукти харчування, вироби медичного призначення, технічні й інші засоби, здійснюють продаж товарів вітчизняного виробництва, провадять торговельну діяльність з використанням періодичних видань друкованих засобів масової інформації можуть придбавати пільговий торговий патент.

Ставки збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності диференційовані залежно від місцезнаходження пунктів продажу товарів (їх асортименту) або надання платних послуг (їх видів) і прив'язані до мінімальної заробітної плати як законодавчо встановленого розміру оплати праці за просту, некваліфіковану працю, нижче якого не може встановлюватися оплата за виконану працівником місячну і погодинну норму праці. У табл. 3.8 подано порівняльну характеристику ставок збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності, визначених Податковим кодексом України, та розмірів торгового патенту, встановлених Законом України «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності».

Таблиця 3.8

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

Вид підприємницької діяльності	Ставки збору	Розмір торгового патенту
Торговельна діяльність на території м. Києва та обласних центрів	Від 0,08 до 0,4 розміру мінімальної зарплати	Від 60 до 320 грн.
Торговельна діяльність на території м. Севастополя, міст обласного значення (крім обласних центрів) і районних центрів	Від 0,04 до 0,2 розміру мінімальної зарплати	Від 30 до 160 грн.
Торговельна діяльність на території інших населених пунктів	Від 0,02 до 0,1 розміру мінімальної зарплати	До 80 грн.
Торговельна діяльність в курортній місцевості або на території, прилеглій до митниці й інших пунктів переміщення через кордон	До 0,4 розміру мінімальної зарплати	Не більше 320 грн.
Торговельна діяльність нафтопродуктами, скрапленим та стиснутим газом на заправних пунктах	Від 0,08 до 0,4 розміру мінімальної зарплати	–
Торговельна діяльність валютними цінностями	1,2 розміру мінімальної зарплати	960 грн.
Здійснення діяльності у сфері розваг:	Від 0,1 розміру мінімальної зарплати до її 2 розмірів	Від 4200 грн. до 192000 грн.

Продовж. табл. 3.8

– для використання грального автомата	Розмір мінімальної зарплати	4200 грн.
– для використання гральних жолобів (доріжок) кегельбану та боулінгу	2 розміри мінімальної зарплати	6000 грн.
– для використання столів для більярду	Розмір мінімальної зарплати	1800 грн.
– проведення інших оплатних розважальних ігор	Розмір мінімальної зарплати	7200 грн.
Торговельна діяльність з придбанням пільгового торгового патенту	0,05 розміру мінімальної зарплати	–
Торговельна діяльність з придбанням короткотермінового торгового патенту	0,02 розміру мінімальної зарплати	10 грн.

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

Натомість звільняються від його сплати: особи, які постійно проживають у селі, селищі або місті, радами яких встановлено збір; особи, які прибули у відраджження; інваліди, діти-інваліди й особи, що супроводжують інвалідів I групи або дітей-інвалідів (не більше одного супроводжуючого); ветерани війни; учасники ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС; особи, які прибули за путівками на лікування, оздоровлення, реабілітацію до лікувально-профілактичних, фізкультурно-оздоровчих та санаторно-курортних закладів, що мають ліцензію на медичну практику та акредитацію Міністерства охорони здоров'я України; діти віком до 18 років; дитячі лікувально-профілактичні, оздоровчі, санаторно-курортні заклади.

Розмір туристичного збору коливається в межах від 0,5% до 1% до бази справляння. Його встановлюють згідно з рішенням сільські, селищні та міські ради залежно від якості наданих сервісних послуг і природно-кліматичних умов адміністративно-територіальних одиниць. Базою

справляння даного платежу є вартість періоду проживання в готелях, кемпінгах, мотелях, гуртожитках для приїжджих й інших закладах готельного типу, санаторно-курортних закладах, будинках і квартирах, що належать фізичним особам на праві власності або на праві користування за договором найму без ПДВ.

Таблиця 3.9

Елементи оподаткування туристичного збору і курортного збору

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

У Податковому кодексі України податковими агентами даного платежу визначено суб'єктів, на яких покладається обов'язок з його обчислення і перерахування до бюджету. До них належать: адміністрації готелів, кемпінгів, мотелів, гуртожитків для приїжджих й інших закладів готельного типу і санаторно-курортних закладів; квартирно-посередницькі організації, які направляють неорганізованих осіб на поселення у будинки та квартири, що належать фізичним особам на правах власності або користування за договором найму; юридичні особи і фізичні особи-підприємці, уповноважені сільською, селищною та міською радою справляти збір на умовах договору.

3.4. Проблеми мобілізації доходів місцевих бюджетів: вітчизняний і зарубіжний досвід

На сучасному етапі українського державотворення актуалізуються питання зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів. Позаяк рівень фінансового забезпечення місцевого самоврядування перебуває в критичному стані та потребує здійснення заходів щодо його покращення. Таку ситуацію можна пояснити наслідками глобальної економічної кризи, що зачепила практично усі сторони суспільного життя і не оминула

найнижчих ланок бюджетної системи. Втім основну причину необхідно шукати в неефективності управління муніципальними фінансами.

Для місцевих бюджетів нашої держави характерна висока залежність від податкового механізму формування доходів (табл. 3.10). Незважаючи на збільшення обсягу податкових надходжень з 44,6 млрд. грн. в 2007 р. до 85,9 млрд. грн. у 2012 р., органи місцевого самоврядування не володіли достатніми ресурсами для виконання покладених на них функцій і завдань. Різноманіття податків з неоднорідною базою оподаткування призвело до організації складного механізму їх справляння та зростання адміністративних витрат податкового апарату держави. Тобто окремі їх різновиди були збитковими і недоцільними.

Таблиця 3.10

Податкові надходження до місцевих бюджетів України
за 2007–2012 рр.¹

(млн. грн.)

Доходи	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.
<i>Всього податкових надходжень, у т. ч.:</i>	44593,4	59281,4	59157,6	67575,6	73086,9	85852,0
Податок з доходів фізичних осіб	34782,1	45895,8	44485,3	51029,3	54422,6	61066,0
Податок на прибуток підприємств	443,2	400,5	478,2	389,9	357,5	443,3
Податок з власників транспортних засобів	1354,6	1558,4	1538,3	1905,4	285,1	25,5
Збір за першу реєстрацію транспортного засобу	–	–	–	–	388,6	659,6
Збір за спеціальне використання лісових ресурсів	40,7	42,8	38,6	49,3	176,3	213,6
Збір за спеціальне використання води	6,8	8,2	9,5	12,2	594,9	693,5
Плата за користування надрами	70,0	189,8	195,4	179,3	1445,2	1751,1
Плата за землю	3889,3	6681,4	8362,7	9539,9	10700,9	12581,7
Акцизний податок з вироблених в Україні товарів	81,8	105,2	349,9	695,4	908,0	1243,1
Місцеві податки і збори	729,9	819,9	808,6	819,4	2504,1	5455,0
Фіксований сільськогосподарський податок	133,0	128,9	122,9	124,9	121,9	131,0
Всього доходів	107050,5	137455,3	134559,4	159397,1	181530,4	225273,5

¹ Побудовано на основі даних Державної казначейської служби України.

Як видно з табл. 3.10, в 2011 р. частка податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів становила 38,1%. При цьому основними джерелами їх наповнення були податок на доходи фізичних осіб (61,1 млрд. грн., або 27,1% від загального обсягу доходів місцевих бюджетів) і плата за землю (12,4 млрд. грн., або 5,6% від загального обсягу доходів місцевих бюджетів). В той же час було мобілізовано 5,5 млрд. грн. місцевих податків і зборів, або 2,4% від загального обсягу доходів місцевих бюджетів. Дані цифри підтвердили критичний стан фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

Формування дохідної частини місцевих бюджетів показує зростання обсягу надходжень місцевих податків і зборів з 642,3 млн. грн. в 2006 р. до 819,4 млн. грн. у 2010 р. (табл. 3.11). Поштовхом до цих зрушень, не дивлячись на скасування збору за право використання суб'єктами підприємницької діяльності приміщень, пов'язаних з їх діяльністю, що знаходяться в центральній частині населеного пункту та в будинках, що є пам'ятками історії та культури, екскурсійно-туристичного збору, збору за проїзд по території прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон і готельного збору, стало зменшення заборгованості та посилення контролю за справами.

Таблиця 3.11

**Надходження місцевих податків і зборів до місцевих бюджетів
України за 2006–2010 рр.¹**

(млн. грн.)

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

¹ Побудовано на основі даних Державної казначейської служби України.

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

Прийняття Податкового кодексу України призвело до скорочення кількості місцевих податків і зборів. Зокрема, із 14, а враховуючи впроваджені на час експерименту збори на розвиток рекреаційного комплексу в Автономній Республіці Крим та на розвиток пасажирського електротранспорту в Автономній Республіці Крим, 16 місцевих податків і зборів, у даному нормативно-правовому документі визначено тільки податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, єдиний податок, збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збір за місця для паркування транспортних засобів і туристичний збір.

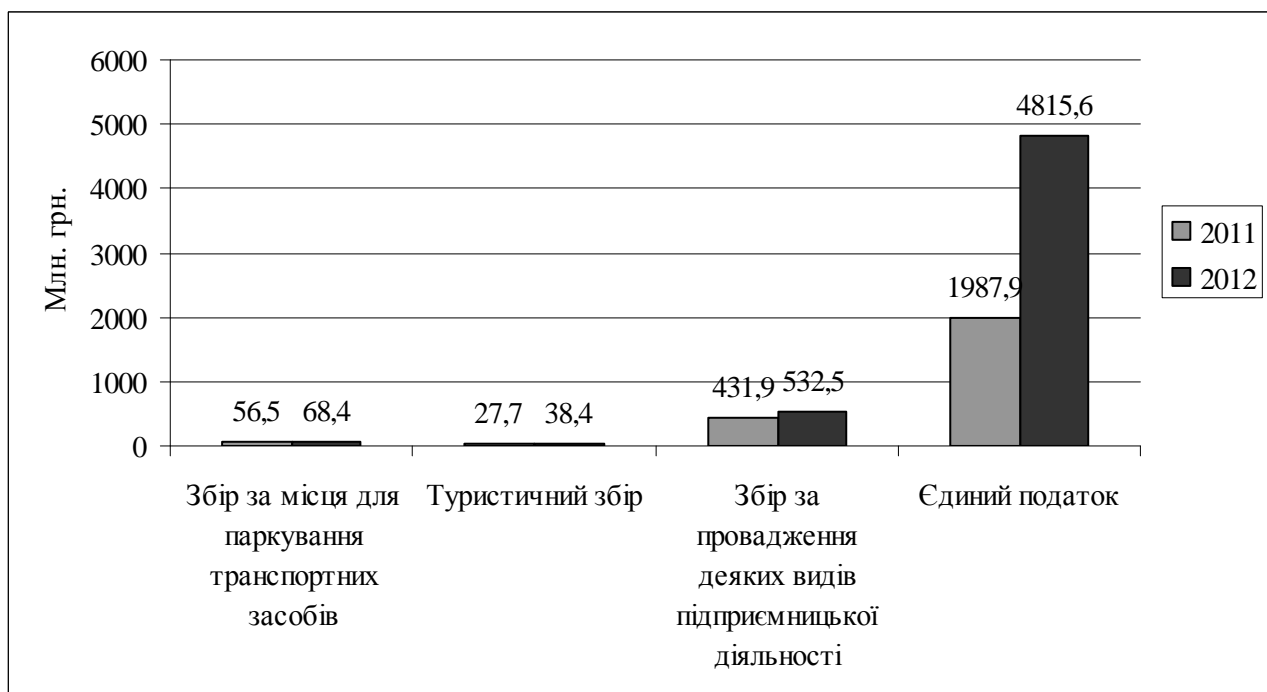


Рис. 3.3. Надходження місцевих податків і зборів до місцевих бюджетів України за 2011–2012 рр.¹

¹ Побудовано на основі даних Державної казначейської служби України.

Істотне збільшення обсягу надходження місцевих податків і зборів з 819,4 млн. грн. у 2010 р. до 5,5 млрд. грн. в 2012 р. було продиктоване впровадженням у підсистему місцевого оподаткування єдиного податку (рис. 3.3). Незважаючи на зміну механізму справляння даного платежу, в порівнянні з попереднім періодом тенденція надходження виросла у понад два рази. В той же час збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збору за місця для паркування транспортних засобів і туристичного збору було мобілізовано 639,3 млн. грн. (майже в 7,5 разів менше, ніж єдиного податку), що свідчить про збитковість, неефективність, недоцільність, складність їх адміністрування.

Оцінюючи роль місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів, не потрібно зневажати тим фактом, що вони є міськими податковими платежами. Адже переважна більшість коштів надходила до бюджетів великих міст (Дніпропетровська, Запоріжжя, Києва, Одеси та Харкова), переважаючи загальнодержавний показник. Аналогічно за окремими сільськими населеними пунктами через нерівномірний географічний розподіл об'єктів оподаткування надходження місцевих податків і зборів були малими, а їх питома вага в доходах селищних та сільських бюджетів не перевищувала 1%.

Таблиця 3.12

Неподаткові надходження до місцевих бюджетів України
за 2007–2012 рр.¹

(млн. грн.)

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

У досліджуваній період малу частку в структурі доходів місцевих бюджетів займали неподаткові надходження (табл. 3.12). Їх збільшення з

¹ Побудовано на основі даних Державної казначейської служби України.

6441,4 млн. грн. у 2007 р. до 12635,7 млн. грн. в 2012 р. пов'язане зі зростанням обсягу адміністративних зборів і доходів від некомерційного продажу на 955,4 млн. грн., або в понад два рази, власних надходжень бюджетних установ – на 5029,9 млн. грн., або у стільки ж разів, інших неподаткових надходжень – на 267,9 млн. грн., або 50,8%. Разом з тим обсяг доходів від власності та підприємницької діяльності зменшився на 58,8 млн. грн., або 8,8%. Такий механізм формування бюджетних доходів не забезпечував фінансову незалежність місцевого самоврядування.

У 2012 р. за рахунок власних надходжень бюджетних установ було мобілізовано 9,5 млрд. грн., або 75,1% від загального обсягу неподаткових надходжень. Ці надходження являють собою сукупність коштів, отриманих бюджетними установами як плату за надання послуг, виконання робіт, гранти, дарунки та благодійні внески, а також кошти від реалізації продукції або іншої діяльності. Як свідчать статистичні дані, в структурі власних надходжень бюджетних установ надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно законодавства, становили 4,1 млрд. грн., або 43,2%, а інші джерела власних надходжень бюджетних установ – 5,4 млрд. грн., або 56,8%.

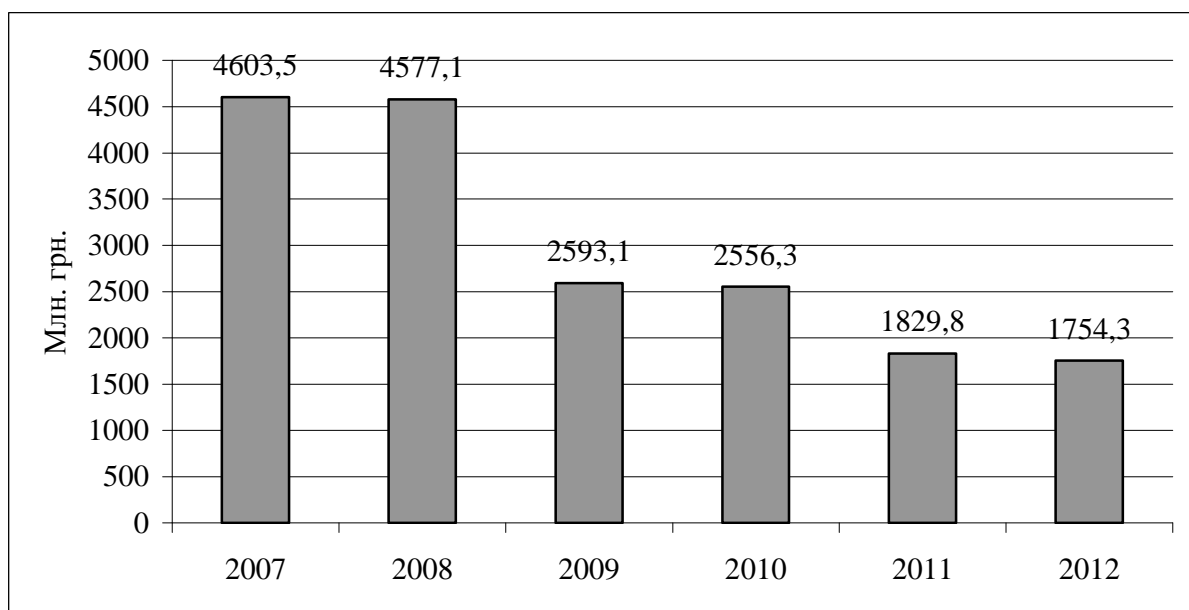


Рис. 3.4. Надходження доходів від операцій з капіталом до місцевих бюджетів України за 2007–2012 рр.¹

На відміну від неподаткових надходжень до місцевих бюджетів, доходи від операцій з капіталом мали тенденцію до зменшення з 4,6 млрд.

¹ Побудовано на основі даних Державної казначейської служби України.

грн. у 2007 р. до 1,8 млрд. грн. в 2012 р. (рис. 3.4). Проте органами місцевого самоврядування було заплановано мобілізувати близько 2,6 млрд. грн. даного джерела, чого не вдалося досягнути через невиконання плану з доходів від продажу основного капіталу (майна, що належить Автономній Республіці Крим та майна, яке перебуває в комунальній власності на 398,3 млн. грн., або 34,6%) і коштів від продажу землі (несільськогосподарського призначення до розмежування земель державної та комунальної власності на 478,4 млн. грн., або 35,2%).

Таким чином, діюча в нашій державі система фінансового забезпечення місцевого самоврядування потребує вдосконалення відповідно до загальноприйнятих принципів, закладених у Європейській хартії місцевого самоврядування. Найефективніше вирішення даних проблем можна здійснити тільки шляхом структурного реформування муніципальних фінансів. У цьому контексті показовий приклад розвинутих держав світу, де територіальні громади, що опираються на власні фінансові ресурси, є стабілізатором суспільно-політичного ладу в державі.

За рівнем податкової незалежності Україна значно поступається більшості унітарним і федеративним державам, особливо Австрії, Іспанії, Люксембургу, Фінляндії, Франції, Швейцарії, Швеції та іншим, де органи місцевого самоврядування наділені широкими податковими повноваженнями (табл. 3.13).

Таблиця 3.13

Рівень податкової незалежності органів місцевого самоврядування

Держави	Рівень податкової незалежності							
	Органи місцевого самоврядування встановлюють			Пропорція розподілу доходів				Вищі органи влади визначають ставки та базу оподаткування
	Ставки і базу оподаткування	Тільки ставки	Тільки базу оподаткування	Визначають органи місцевого самоврядування	Змінюють зі згоди органів місцевого самоврядування	Зафіксована в законодавстві	Визначає центральний уряд	
<i>Федеративні держави:</i>								
Австрія	9	11	–	–	80	–	–	–
Бельгія	13	84	–	–	–	2	1	–
Німеччина	1	52	–	–	47	–	–	–
Швейцарія	–	97	–	–	–	3	–	–

Продовж. табл. 3.12

<i>Унітарні держави:</i>								
Великобрит.	–	100	–	–	–	–	–	–
Данія	–	96	–	–	–	4	–	–
Ісландія	8	92	–	–	–	–	–	–
Іспанія	33	51	–	–	16	–	–	–
Нідерланди	–	100	–	–	–	–	–	–
Норвегія	–	5	–	–	–	1	94	–
Польща	–	45	1	–	54	–	–	–
Португалія	49	14	–	–	–	–	–	37
Угорщина	–	30	–	–	–	–	70	–
Фінляндія	–	89	–	–	–	11	–	–
Чехія	2	5	3	–	–	90	–	–
Швеція	4	96	–	–	–	–	–	–

Аналіз табл. 3.13 дає змогу зробити наступні висновки щодо рівня податкової незалежності в європейських державах:

– по-перше, органи місцевого самоврядування тільки у 8 країнах-членах ЄС мають повноваження щодо встановлення ставок місцевих податків і зборів, а також визначення бази їх оподаткування. Для них же характерна низька питома вага локальних податкових надходжень. Аналогічні коментарі можуть бути зроблені щодо муніципалітетів Іспанії та Португалії, де органи місцевого самоврядування опираються на надходження від податку на нерухомість;

– по-друге, органи місцевого самоврядування більшості європейських держав повною мірою контролюють 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 даний показник не перевищує 45%;

– по-третє, у федеративних державах ЄС використовують процедуру розподілу локальних податкових надходжень за схемою «місцева влада – влада штату» (натомість у державах з унітарним устроєм між органами місцевого самоврядування та центральними органами державного управління). Щоправда, в жодній з держав пропорцію розподілу загальних податкових надходжень до місцевих бюджетів не визначають органи місцевого самоврядування;

– по-четверте, у 4 країнах-членах ЄС пропорція розподілу локальних податкових надходжень може бути змінена тільки зі згоди органів

місцевого самоврядування. Наприклад, в Австрії за рахунок такої податкової схеми справляють близько 80% локальних податкових платежів, у Німеччині та Польщі – біля 50%, в Іспанії – 16%;

– по-п'яте, пропорцію розподілу локальних податкових надходжень визначають у нормативно-правовому полі 6 європейських держав, але сфера її застосування проявляється тільки в Чеській Республіці (90% податкових надходжень до місцевих бюджетів). Тільки в Португалії центральний уряд може встановлювати граничні розміри ставок місцевих податків і зборів та визначати базу їх оподаткування (37% податкових надходжень до місцевих бюджетів).

Для більшості європейських держав характерною є також множинність місцевих податків і зборів. Вона – результат здійснення такої податкової політики, яка має оптимально поєднувати дві мети: створення сприятливого податкового клімату для господарської діяльності (верхня межа місцевого оподаткування) й ефективно розв'язувати низку соціальних проблем (нижня межа місцевого оподаткування). При цьому зарубіжні дослідники податкових фінансів по-різному трактують оптимальну конфігурацію податкової системи на муніципальному рівні.

Скажімо, проф. Н. Калдор (Кембріджський університет, Великобританія) підкреслив, що оподаткування сільськогосподарського сектора економіки – найнеобхідніша передумова ефективного розвитку місцевого оподаткування. Відтак інші вчені-економісти наголошують на справлянні особистих та корпоративних податків із доходів. Американський науковець У.В. Хеллер (Вінсконсінський університет, США) відстоював протилежну точку зору, пов'язану з їх обмеженою роллю для органів місцевого самоврядування в державах із ринковими методами господарювання.

Серед усіх місцевих податків і зборів у країнах-членах ЄС 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 даного платежу є те, що його вважають справедливим відповідно до принципу податкоспроможності населення, а з іншого – до нього можуть бути застосовані прогресивні податкові ставки для осіб, котрі отримують високі доходи.

Питання до оподаткування доходів фізичних осіб виникають тоді, коли працівники живуть на одній території та працюють на іншій. І хоча більшість суспільно значимих благ і послуг надають громадянам за місцем

їх проживання, даний платіж зручніше справляти за місцем роботи (у таких випадках доцільно застосовувати різні методи перерозподілу податкових надходжень). На думку координатора Програми сприяння Парламенту України університету Індіани (США) В.А. Пігенка: *«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»*¹.

Бюджетно-податкове законодавство Німеччини передбачає впровадження низки місцевих податків і зборів. Насамперед, слід виділити натуральний промисловий податок, базою оподаткування якого є капітал підприємства, фонд оплати праці та прибуток. Механізм його справляння полягає в тому, що фінансовий департамент визначає розрахункові показники надходження та повідомляє загальну суму на загальнодержавний рівень. Якщо ж підприємства складаються з кількох філій у різних юрисдикціях, то департамент розраховує промисловий податок для кожного підрозділу, а органи місцевого самоврядування за допомогою коефіцієнтів встановлюють конкретні суми до сплати.

Значну частину промислового податку перераховують до федерального бюджету, натомість органи місцевого самоврядування отримують відрахування від податку з доходів (у середньому – 15%, причому для розрахунку даного відсотка через кожних три роки визначають загальну кількість платників податків). Таким чином, в Німеччині формуються самодостатні передумови до фінансової незалежності місцевого самоврядування та додаткові переваги для економічного зростання регіонів.

Проте багатьом зарубіжним науковцям даний платіж видається доволі суперечливим. Зокрема, дуже часто піддають критиці 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 працюють у різних юрисдикціях). Тим часом оподаткування прибутку підприємств може призвести до виникнення

¹ Пігенко В. Нотатки щодо оподаткування на місцевому рівні / В. Пігенко. – К.: Фонд «Україна – США». Програма сприяння парламентам України. – 5 с.

істотної різниці між економічно багатими та незаможними муніципалітетами.

Серед податкових платежів, що за кордоном справляють на муніципальному рівні, поширеним є податок на нерухомість. І хоча за фіскальним потенціалом він поступається загальнодержавним аналогам, в одних державах даний платіж є домінуючим, а в інших – взагалі не справляється. При цьому питома вага даного платежу у доходах місцевих бюджетів коливається від 30% в унітарних республіках до 50% у федераціях. Причини його поширення за кордоном висвітлені в книзі «Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі», найактуальніші з яких узагальнені на рис. 3.5.

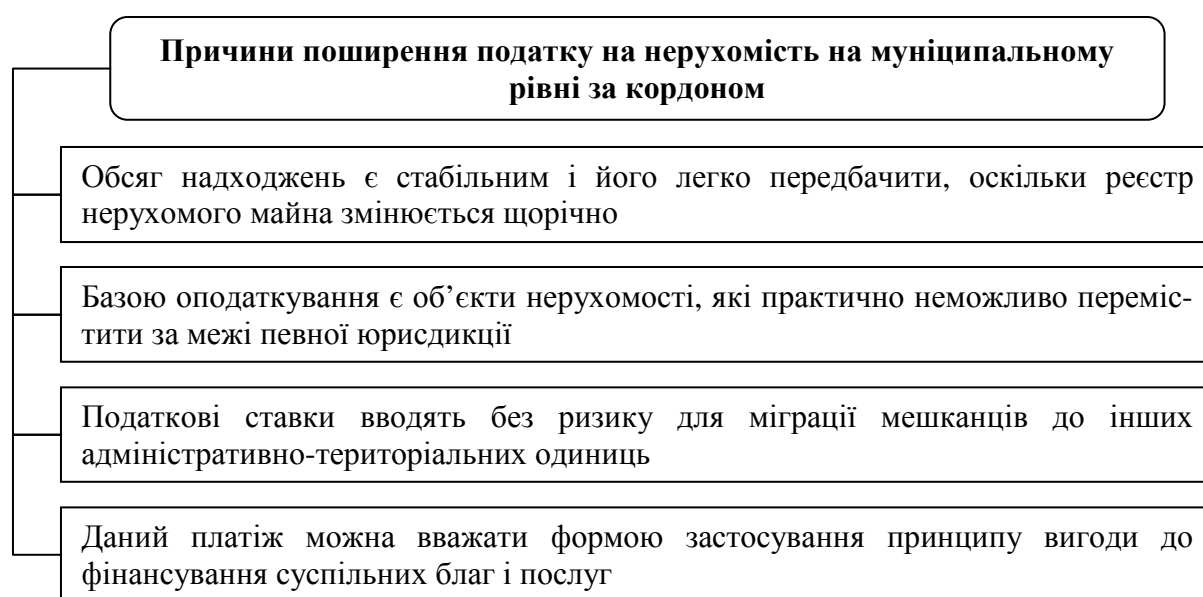


Рис. 3.5. Причини поширення податку на нерухомість на муніципальному рівні за кордоном

У даному контексті варто наголосити на інших позитивних ознаках оподаткування нерухомості за кордоном. З одного боку, вони обумовлені тим, що соціально значимі установи (наприклад, державні навчальні заклади та лікарні), як правило, виводять із-під бази оподаткування, а малозабезпечені власники нерухомого майна користуються широким спектром податкових пільг. З іншого боку, в деяких європейських державах житлову власність оподатковують за нижчими податковими ставками, ніж приміщення великих компаній. Однак сьогодні спостерігається загальна тенденція до вирівнювання граничних розмірів ставок даного платежу.

Разом з тим проф. І.О. Луніна у монографії «Державні фінанси у перехідний період» окреслила проблемні аспекти оподаткування нерухомості в зарубіжних державах. З точки зору вітчизняного науковця, справляння податку на нерухомість негативно впливає на здійснення заощаджень й інвестицій, сприяє збільшенню податкового навантаження на підприємства з високою матеріаломісткістю виробництва, спрямоване проти платників податків, котрі використовують прибуток не на споживання, а для реінвестування. Дані положення характерні для майнового оподаткування в постсоціалістичних державах з різних причин.

По-перше, роль податку на нерухомість у них значно нижча, ніж у демократично розвинутих державах (наприкінці 1990-х рр. обсяг надходжень до місцевих бюджетів становив 12–15%, тоді як у Польщі даний показник наближався до 26%). По-друге, базу оподаткування даного платежу оцінюють у відриві від ринкової або реальної вартості нерухомого майна (найпоширенішим є встановлення бази оподаткування в абсолютній сумі з площі об'єктів нерухомості житлового фонду). По-третє, оподаткування житлової нерухомості підлягає достатньо жорсткому централізованому регулюванню (під нього підпадають не тільки розміри податкових ставок, а й рівень спрямування податкових надходжень до тих чи інших бюджетів).

Історично склалося так, що протягом достатньо тривало проміжку часу ключовим елементом у забезпеченні фінансової незалежності місцевого самоврядування за кордоном було надходження земельного податку. Проте нині його питома вага в структурі доходів місцевих бюджетів більшості європейських держав зменшується. Зокрема, у Бельгії даний платіж становить близько 17% локальних податкових надходжень, в Іспанії й Італії – 14%, в Ісландії – 11%, у Франції – 10%, у Португалії та Нідерландах – 8%. Також незначна частка земельного податку в місцевих бюджетах Данії (тільки 4%) і Люксембургу (близько 2%).

Поміж цим у країнах-членах ЄС є різні підходи до визначення бази оподаткування даного 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 можна застосовувати оціночну вартість землі, яку визначають відповідні комісії спільно з податковими органами).

Непряме оподаткування в зарубіжних державах широко представлене податками з обороту та продажу. Функціональні механізми їх справляння полягають у впровадженні на рівні роздрібної торгівлі надбавок, які, крім вартості товарів, мають сплатити покупці. Органи місцевого самоврядування за кордоном часто звільняють від оподаткування товари першої необхідності (наприклад, продукти харчування та ліки за рецептами). Відтак, з одного боку, дані платежі збільшують витрати податкового апарату на їх адміністрування, а з іншого – гнучко реагують на зростання обсягу споживання, підвищення цін на оподатковувані товари, зменшення кількості покупців тощо.

Пояснення парадоксальної ситуації, яка сьогодні склалася при їх справлянні, полягає в посиленні податкового навантаження на соціально незахищені верстви населення. При цьому органи місцевого самоврядування мають усвідомлювати, що дані платежі значно менше, ніж їх прямі аналоги, схильні впливати на коливання економічної кон'юнктури в регіонах. Тому зростання граничних розмірів ставок податків із обороту та продажу, а також розширення переліку оподатковуваних ними товарів є простим способом розв'язання поточних бюджетних проблем.

Можна привести ще один аргумент, який підтверджує необґрунтованість розширення меж непрямого оподаткування на місцях. Так, у жодній із податкових систем європейських держав податки з обороту та продажу не діють одночасно, оскільки це може посилити податкове навантаження і вплинути на темпи економічного та соціального зростання регіонів. Дані надбавки, незважаючи на здатність забезпечувати місцеві бюджети природно зростаючими доходами без жодних змін у розмірах податкових ставок за рахунок збільшення кількості населення й інших чинників, не вкладаються в сучасну концепцію підсистеми непрямого оподаткування на муніципальному рівні.

Структура місцевого оподаткування в європейських державах 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 різних послуг (наприклад, за користування каналізаційною мережею, вивезення сміття, прибирання громадських місць). Органи місцевого самоврядування володіють податковими повноваженнями щодо їх

впровадження, хоча в ряді випадків може бути застосований принцип «витрат виробництва».

Це означає, що дані органи не повинні вимагати сплати тих платежів, обсяг надходжень яких перевищує вартість наданих суспільно значимих благ і послуг. Високі суми місцевих зборів можуть означати, що споживачі певних послуг сплачують вартість їх надання, а низькі – що органи місцевого самоврядування їх субсидують. В останньому випадку вони мають скористатися іншими джерелами формування доходів місцевих бюджетів, унаслідок чого можуть постраждати окремі сфери господарської діяльності територіальних утворень.

Таким чином, при розгляді новітніх тенденцій формування доходів місцевих бюджетів за кордоном відчувається гостра необхідність в його використанні у вітчизняній практиці. Проте оптимальний вибір не має на меті однозначного тяжіння до європейської спільноти, а передбачає створення системи бюджетно-податкових відносин у геополітичному просторі. На прагматичному рівні він повинен визначити найпріоритетніші напрями мобілізації доходів місцевих бюджетів на податковій основі.

Запитання для перевірки знань

– Охарактеризуйте зміст та соціально-економічне призначення дохідної частини бюджетів місцевого самоврядування.

– Як класифікують доходи бюджетів згідно з вимогами Бюджетного кодексу України?

– Дайте характеристику власним і закріпленим доходам бюджетів місцевого самоврядування.

– Перелічіть бюджетоутворюючі платежі до місцевих бюджетів України. Проаналізуйте сучасний стан вітчизняної підсистеми місцевого оподаткування.

– Як і для чого розраховують індекс відносної податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці?

– Визначте основні проблеми та запропонуйте напрями наповнення дохідної частини місцевих бюджетів в Україні та за кордоном.

Література

1. *Андрущенко В.Л.* Фінансова думка заходу в ХХ столітті: теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів: монограф. / В. Л. Андрущенко. – Львів: Каменяр, 2000. – 303 с.
2. *Бабич А.М.* Государственные и муниципальные финансы: учеб. для вузов / А.М. Бабич, Л.Н. Павлова. – М.: ЮНИТИ, 2002. – 687 с.
3. Бюджетная система Российской Федерации: учеб. / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. – М.: Юрайт, 2000. – 615 с.
4. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
5. Декрет Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» від 20.05.1993 № 56-93 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/56-93>.
6. Економічна енциклопедія: у трьох томах. Т. 2 / Редкол. С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К.: Видав. центр «Академія», 2000. – 848 с.
7. Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» від 21.03.1991 № 875-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/875-12>.
8. Закон України «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності» від 23.03.1996 № 98/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/98/96-%D0%B2%D1%80>.
9. *Кириленко О.П.* Місцеві фінанси: навч. посіб. / О.П. Кириленко. – Тернопіль: Астон, 2004. – 140 с.
10. *Кравченко В.І.* Місцеві фінанси України: навч. посіб. / В.І. Кравченко. – К: Т-во «Знання», КОО, 1999. – 487 с.
11. Місцеве управління: поняття, терміни, визначення: словн.-довід. / Уклад. О.Д. Лазор, О.Я. Лазор. – К.: Дакор, 2004. – 336 с.
12. *Письменний В.В.* Законодавчі колізії механізму оподаткування нерухомості в Україні / В.В. Письменний // Світ фінансів. – 2012. – № 1. – С. 58–65.
13. *Письменний В.В.* Місцеве оподаткування в умовах реформування податкової системи України: монограф. / В.В. Письменний. – Тернопіль: Видавн.-поліграф. центр «Економічна думка», 2011. – 196 с.
14. *Письменний В.В.* Місцеві податки та збори в проекті Податкового кодексу України / В.В. Письменний // Галицький економічний вісник. – 2007. – № 3. – С. 120–127.

15. *Письменний В.В.* Місцеві фінанси: навч. посіб. / В.В. Письменний. – Тернопіль: Видавн.-поліграф. центр «Економічна думка», 2012. – 200 с.

16. *Письменний В.В.* Оцінка ефективності справляння місцевих податків і зборів / В.В. Письменний // Наукові записки Тернопільського державного економічного університету. – 2006. – № 15. – С. 127–129.

17. *Письменний В.В.* Податковий аспект зміцнення власної дохідної бази місцевих бюджетів України / В.В. Письменний // Вісник Тернопільського національного економічного університету. – 2010. – № 2. – С. 61–70.

18. *Пігенко В.* Нотатки щодо оподаткування на місцевому рівні / В. Пігенко. – К.: Фонд «Україна – США». Програма сприяння парламентові України. – 5 с.

19. Податковий глосарій: слов. податк. термінів / Уклад. А.І. Крисоватий. – К.: Задруга, 2002. – 72 с.

20. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

21. *Романенко О.Р.* Фінанси: навч.-метод. посіб. / О.Р. Романенко, С.Я. Огородник, М.С. Зязюн, А.А. Славкова. – К.: КНЕУ, 2003. – 387 с.

22. *Романенко О.Р.* Фінанси: підруч. / О.Р. Романенко. – К.: Центр учбової літератури, 2009. – 312 с.

23. *Тарангул Л.Л.* Оподаткування та регіональний розвиток (теорія і практика): монограф. / Л.Л. Тарангул. – Ірпінь: Академія ДПС України, 2003. – 286 с.

24. Фінанси: підруч. / С.І. Юрій, В.М. Федосов, Л.М. Алексеєнко та ін.; за ред. С.І. Юрія та В.М. Федосова. – К.: Знання, 2008. – 611 с.

25. Фінансово-економічний словник / Уклад. А.Г. Загородній, Г.Л. Вознюк. – Львів: В-во Нац. унів-ту «Львівська політехніка», 2005. – 714 с.

26. *Юрій С.І.* Бюджетна система України: навч. посіб. / С.І. Юрій, Й.М. Бескид. – К.: НІОС, 2000. – 400 с.

Розділ 4.

СИСТЕМА ВИДАТКІВ БЮДЖЕТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

4.1. Поняття і склад видатків бюджетів місцевого самоврядування.

4.2. Планування видаткової частини бюджетів місцевого самоврядування.

4.3. Організація фінансування видатків бюджетів місцевого самоврядування.

4.4. Зарубіжний досвід використання коштів місцевих бюджетів.

Ключові терміни і поняття

Видатки бюджетів місцевого самоврядування; поточні та капітальні видатки; видатки на громадський порядок і безпеку; видатки на економічну діяльність; видатки на охорону навколишнього природного середовища; видатки на житлово-комунальне господарство; видатки на охорону здоров'я; видатки на освіту; видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення; бюджетне планування; бюджетна інструкція; бюджетний запит; бюджетні пропозиції.

4.1. Поняття і склад видатків бюджетів місцевого самоврядування

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) визначає як план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування. Відповідно до Бюджетного кодексу України до бюджетів місцевого самоврядування відносяться бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (в т. ч. районів у містах).

Видатками бюджету є кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом. Однак до видатків бюджету не належать: погашення боргу; надання кредитів з бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування.

Також розрізняють поняття витрат бюджету, під якими розуміють видатки бюджету, надання кредитів з бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів. Тобто поняття витрат бюджету є ширшим, аніж поняття видатків бюджету.

Видатки бюджетів місцевого самоврядування уособлюють економічні відносини, що виникають з приводу задоволення соціальних потреб населення сіл, їх об'єднань, селищ, міст (в т. ч. районів у містах) органами місцевого самоврядування шляхом використання фінансових ресурсів у процесі виконання ними своїх функцій та повноважень.

В цілому видатки бюджетів поділяються на:

– видатки на забезпечення конституційного ладу, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші передбачені Бюджетним кодексом видатки, які не можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню;

– видатки, які визначаються функціями держави і можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання на основі принципу субсидіарності. Такі видатки здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів, у т. ч. трансфертів з державного бюджету;

– видатки на реалізацію прав та обов'язків Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, які мають місцевий характер і визначені законами України. Ці видатки здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів, у т. ч. трансфертів з державного бюджету.

Видатки, окреслені останніми двома пунктами, поділяються на групи. До першої групи відносяться видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання гарантованих послуг і які розташовані найближче до споживачів; до другої – видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують надання основних гарантованих послуг для всіх

громадян України; до третьої – 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.

Розмежування зазначених видів видатків між місцевими бюджетами здійснюється на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання гарантованих послуг та наближення їх до безпосереднього споживача. Видатки першої групи здійснюються з бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст. Видатки другої групи здійснюються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, а також районних бюджетів. Видатки третьої групи здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів. Разом з тим з бюджетів міст Києва та Севастополя здійснюються видатки всіх трьох груп.

Відмінності у соціально-економічному розвитку територій зумовили необхідність забезпечення перерозподілу бюджетних ресурсів за допомогою механізму міжбюджетних відносин, відповідно до якого видатки місцевих бюджетів поділяються на:

– видатки, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Ці видатки відповідають повноваженням, які органи державної влади делегують органам місцевого самоврядування;

– видатки, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Такі видатки відповідають власним повноваженням органів місцевого самоврядування.

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

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

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

До видатків, що здійснюються з районних бюджетів та бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на:

1) державне управління:

а) органи місцевого самоврядування міст республіканського Автономної Республіки Крим й обласного значення;

б) органи місцевого самоврядування районного значення;

2) освіти:

а) дошкільну освіту (у містах республіканського Автономної Республіки Крим й обласного значення);

б) загальну середню освіту (відповідні загальноосвітні навчальні заклади);

в) навчальні заклади для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації;

г) інші державні освітні програми;

г) вищу освіту;

д) позашкільну освіту (заходи районного значення з позашкільної роботи з дітьми);

3) охорону здоров'я:

а) первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу;

б) програми медико-санітарної освіти;

4) 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 т.ч. утримання та програми районних і міських центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді;

5) державні культурно-освітні та театральні-видовищні програми;

б) державні програми розвитку фізичної культури і спорту.

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

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;

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) 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;

б) культурно-мистецькі програми місцевого значення, в т. ч. 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) 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 т. ч. роботи, що проводяться спеціалізованими монтажньо-експлуатаційними підрозділами);

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

11) 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, встановлених законом;

17) заходи та роботи з мобілізаційної підготовки місцевого значення;

18) проведення місцевих виборів у випадках, передбачених законом, та республіканських Автономної Республіки Крим і місцевих референдумів;

19) членські внески до асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань;

20) підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад;

21) фінансову підтримку громадських об'єднань на конкурсних засадах для виконання завдань регіональної політики;

22) інші програми, пов'язані з виконанням власних повноважень, затверджені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідною місцевою радою згідно із законодавством.

Вивчаючи поняття видатків бюджету, необхідно також оперувати терміном «кредитування бюджету», під яким розуміють операції з надання коштів з бюджету на умовах повернення, платності та строковості, внаслідок чого виникають зобов'язання перед бюджетом (надання кредитів з бюджету), та операції з повернення таких коштів до бюджету (повернення кредитів до бюджету). До кредитів з бюджету також належать бюджетні позички та фінансова допомога з бюджету на поворотній основі.

Видатки та кредитування бюджету класифікуються за:

– бюджетними програмами (програмна класифікація видатків та кредитування бюджету);

– ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація видатків та кредитування бюджету);

– функціями, з виконанням яких пов'язані видатки та кредитування бюджету (функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету).

Програмна класифікація видатків та кредитування бюджету використовується у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі. Програмна класифікація видатків та кредитування місцевого бюджету формується місцевим фінансовим органом за пропозиціями, поданими головними розпорядниками бюджетних коштів під час складання проекту рішення про місцевий бюджет у бюджетних запитах. Програмна класифікація видатків та кредитування місцевого бюджету формується з урахуванням типової програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету, яка затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики.

Відомча класифікація видатків та кредитування бюджету містить перелік головних розпорядників бюджетних коштів для систематизації видатків та кредитування бюджету за ознакою головного розпорядника бюджетних коштів. На основі відомчої класифікації видатків та кредитування бюджету центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, складає та веде єдиний реєстр розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів. Головні розпорядники бюджетних коштів визначають мережу розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів з урахуванням вимог щодо формування єдиного реєстру розпорядників бюджетних коштів і одержувачів бюджетних коштів та даних такого реєстру.

Функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету має такі рівні деталізації:

– розділи, в яких систематизуються видатки та кредитування бюджету, пов'язані з виконанням функцій держави, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування;

– підрозділи і групи, в яких конкретизуються видатки та кредитування бюджету на виконання функцій держави, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування.

Видатки бюджету класифікуються за економічною характеристикою операцій, що здійснюються при їх проведенні (економічна класифікація видатків бюджету). За цією класифікацією видатки бюджету поділяються на поточні та капітальні. Поточні видатки – видатки бюджету на утримання мережі підприємств, установ і організацій, яка діє на початок бюджетного року та набуває чинності в поточному році, а також на фінансування заходів щодо соціального захисту населення та ін.

Капітальні видатки (видатки розвитку) – видатки на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» необхідно розмежовувати поняття поточного бюджету та бюджету розвитку. Під поточним бюджетом розуміють доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для покриття поточних видатків. Бюджет розвитку – доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази.

До витрат бюджету розвитку місцевих бюджетів належать:

- 1) погашення місцевого боргу;
- 2) капітальні видатки;
- 3) внески органів влади Автономної Республіки Крим й органів місцевого самоврядування до статутного капіталу суб'єкта господарювання;
- 4) проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки, що підлягає продажу відповідно до законодавства, за рахунок авансу, внесеного покупцем земельної ділянки;
- 5) підготовка земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них державної (до розмежування земель державної та комунальної власності) чи комунальної власності для продажу на земельних торгах та проведення таких торгів;
- 6) платежі, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста;
- 7) розроблення містобудівної документації на місцевому та регіональному рівнях.

Капітальні видатки бюджету розвитку спрямовуються на: соціально-економічний розвиток регіонів; виконання інвестиційних програм (проектів); будівництво, капітальний ремонт та реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери і житлово-комунального господарства; будівництво газопроводів і газифікацію населених пунктів; будівництво і придбання житла окремим категоріям громадян відповідно до законодавства; збереження та розвиток історико-культурних місць України та заповідників; будівництво та розвиток мережі метрополітенів; придбання вагонів для комунального електротранспорту; розвиток дорожнього господарства; придбання шкільних автобусів та автомобілів швидкої медичної допомоги; комп'ютеризацію та інформатизацію

загальноосвітніх навчальних закладів; інші заходи, пов'язані з розширеним відтворенням.

Бюджет розвитку місцевих бюджетів є складовою частиною спеціального фонду місцевих бюджетів.

Кошти бюджету розвитку щодо здійснення заходів на будівництво, реконструкцію і реставрацію об'єктів виробничої, комунікаційної та соціальної інфраструктури розподіляються за об'єктами за рішенням Верховної Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради при затвердженні місцевих бюджетів та при внесенні змін до них. За об'єктами, строк впровадження яких довший, ніж бюджетний період, визначаються індикативні прогностичні показники бюджету розвитку у складі прогнозу місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди та враховуються при затвердженні місцевих бюджетів протягом усього строку впровадження таких об'єктів.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що видатки бюджетів місцевого самоврядування є тим інструментом, який дозволяє органам місцевого самоврядування забезпечувати населенню справедливий доступ до суспільних благ, розширювати можливості, підвищувати рівень добробуту відповідно до концептуальних засад людського розвитку.

4.2. Планування видаткової частини бюджетів місцевого самоврядування

Бюджетне планування є важливою частиною загальнодержавного економічного планування. Від рівня його організації, наукової обґрунтованості планових показників бюджету, їх збалансованості залежить соціо-еколого-економічний розвиток держави та її регіонів.

Процес бюджетного планування передбачає розробку органами місцевого самоврядування загальної структури та обсягів доходів і видатків бюджету на майбутній фінансовий рік та перспективу. Бюджетне прогнозування охоплює ретельне вивчення бюджетних показників поточного року, встановлення відповідних закономірностей та пошук найкращого варіанта розвитку бюджетних відносин. Прогнози є інструментами фінансового управління, які можуть показати майбутній фінансовий вплив поточної політики й економічних тенденцій.

До завдань, які вирішуються у процесі бюджетного планування відносять:

- забезпечення адекватних макроекономічних пропорцій розвитку держави;
- виявлення усіх джерел надходжень відповідно до напрямів та платниками податків і зборів по бюджетних рівнях;
- ефективний розподіл за напрямами та між регіонами бюджетних видатків;
- сприяння раціональному використанню бюджетних коштів в усіх сферах;
- забезпечення необхідного рівня соціальних потреб населення;
- формування соціальних резервів для використання на заплановані й позапланові заходи;
- прозорість бюджетного контролю у процесі здійснення бюджетних платежів.

В основі системи бюджетного планування повинні лежати такі принципи:

- адресності, що має на меті цільове спрямування бюджетних коштів;
- прозорості, що передбачає доступність усієї інформації у сфері бюджетного планування;
- реалістичності, суть якого полягає у забезпеченні бюджетного планування достовірними економічними показниками;
- безперервності, тобто постійне врахування нової інформації, котра повинна відображатися у бюджетному плануванні;
- сталості, що спрямований на перспективу – бюджетне планування має враховувати потреби як теперішнього, так і майбутніх поколінь.

Важливим елементом бюджетного устрою є розмежування видатків між бюджетами. Воно ґрунтується на розмежуванні функцій держави між різними рівнями влади і, відповідно, на призначенні того чи іншого бюджету: з державного бюджету фінансуються видатки загальнодержавного характеру, з відповідних місцевих бюджетів – видатки регіонального значення. Бюджетним кодексом України визначено, що розподіл обсягу міжбюджетних трансфертів між державним і місцевими бюджетами визначається на основі формули, яка затверджується Кабінетом Міністрів України.

Процес розподілу ресурсів відповідного місцевого бюджету за напрямами діяльності органів місцевої влади є одним із найвідповідальніших етапів формування місцевого бюджету. Він має

забезпечити надання громадянам соціальних послуг за покладеними на ці органи повноваженнями. Тобто, на етапі складання місцевого бюджету в межах надходжень цього бюджету та трансфертів виконавчий орган відповідної місцевої ради розподіляє прогнозовані ресурси для забезпечення функціонування органів влади, установ освіти, культури, охорони здоров'я та підприємств житлово-комунального господарства тощо.

Самостійність місцевих бюджетів, відповідно Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», 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.

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

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

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

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

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

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

1) Загальна політика та пріоритети – включає великі нові програми або істотні зміни до існуючих програм. Вона також окреслює сфери особливої уваги, які розпорядники повинні вважати пріоритетними.

2) Адміністративна і фінансова політика, що включає такі питання, як зміни в рівнях заробітної плати та додаткових виплатах працівникам, обмеження працевлаштування, обмеження щодо капіталовкладень, розпорядження певними невикористаними коштами тощо.

3) Особливі напрями програм, ці напрями належать до функцій і діяльності одного чи кількох розпорядників, що є важливою частиною інструкцій до бюджету. В зв'язку зі спеціальним характером особливого напрямку він часто визначається у спеціальному листі до кожного розпорядника. Такий напрям, наприклад, може передбачати визначення сфер, яким слід приділяти особливу увагу в межах певної програми, або визначати нормативні припущення для обчислення потреб у капіталовкладеннях.

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

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

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

– встановлення граничних обсягів ресурсів для бюджетних установ і програм;

– погодження на фінансування нових програм;

– перерозподіл коштів між існуючими програмами згідно з встановленими пріоритетами;

– прийняття рішень щодо збільшення чи зменшення фінансування існуючих функцій чи програм, скорочення чи припинення програм або видів діяльності;

– коригування потреб у фінансуванні залежно від змін розміру фінансових нормативів бюджетного забезпечення;

– врахування впливу інфляції;

– визначення показників результативності;

– акцент на необґрунтованих бюджетних пропозиціях та тих, що не фінансуються;

– визначення заходів, спрямованих на економію бюджетних ресурсів.

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

Основна бюджетна пропозиція розпорядника подається відповідно до типової форми бюджетного запиту, затвердженої Міністерством фінансів. Ця форма містить цифрові дані та текстову частину. У типових формах бюджетного запиту зазвичай містяться такі дані:

– назва бюджетної установи та програми, інформація про те, хто і за які види діяльності відповідає;

– коди бюджетної класифікації, що відповідають конкретній установі та програмі;

– суми фактичних видатків минулого року та затверджені обсяги в поточному році;

– граничний обсяг видатків на поточний рік;

– сума запиту на відповідну програму на бюджетний рік;

– сума додатково необхідних коштів;

– прогноз видатків на два наступних роки;

– характеристика мережі, штатів і контингентів.

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

4.3. Організація фінансування видатків бюджетів місцевого самоврядування

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

Заплановані показники доходів та видатків набувають дещо різного значення при виконанні бюджету. Так, заплановані обсяги доходів слугують лише орієнтиром для фінансової діяльності та не є обмежувальними. Якщо суми надходжень певного виду доходу будуть перевищувати заплановані, то він буде зарахований до бюджету. Що стосується видатків, то, як зазначав ще на початку ХХ ст. великий французький фінансист Р. Штурм *«і назва і цифра підпадають під обов'язковість виконання. Назва видатків означає предмет, виключно якому вони повинні бути присвячені; цифра визначає максимум коштів, для них призначених»*¹. Тобто визначені обсяги видатків, які містяться в затвердженому бюджеті є обмеженням з боку представницької влади для

¹ Штурм Р. Бюджет / Пер. с франц. А.С. Изгоева с прилож. доц. М.И. Фридмана. – СПб.: Типография т-ва «Общественная польза», 1907. – 600 с.

виконавчої на здійснювані видатки і в будь-якому разі не можуть бути перевищені.

Велику роль у процесі виконання видаткової частини місцевих бюджетів науковці відводять системі касового виконання видатків бюджету, тобто організації управління залишком бюджету та здійснення виплати бюджетних коштів та здійснення їх обліку. В практиці виконання бюджетів можуть застосовуватися три системи – банківська, казначейська та змішана. Організація виконання видаткової частини місцевого бюджету в умовах тієї чи іншої системи, значною мірою впливає на фінансову самостійність органів місцевого самоврядування. Як зазначав відомий фахівець у сфері місцевих фінансів В.І. Кравченко: *«Той факт, у чийх руках перебуває бюджетна каса, означає реальні можливості її використання з певною метою»*¹. Кожна із згаданих альтернативних систем має свої переваги та недоліки, тому при виборі оптимальної системи враховують особливості тієї чи іншої країни.

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

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

¹ Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: навч. посіб. / В.І. Кравченко. – К: Т-во «Знання», КОО, 1999. – 487 с.

В Україні місцеві бюджети перебувають на обслуговуванні Державній казначейській службі України. Запровадження казначейського обслуговування в Україні мало певний позитивний вплив на виконання видаткової частини бюджетів – підвищився рівень фінансової дисципліни органів місцевого самоврядування; оперативнішою та достовірнішою стала фінансова звітність про виконання бюджетів; в органів самоврядування появилася можливість одержувати безпроцентні позики за рахунок ресурсів казначейства.

Попри певні позитивні моменти, системним недоліком чинної моделі виконання місцевих бюджетів залишається наявність у казначейства повноважень щодо ухвалення нормативних документів, які регламентують процес виконання місцевих бюджетів. Це призводить до асиметричного розподілу прав та обов'язків між органами місцевого самоврядування та казначейством. Багато труднощів спричиняє схема здійснення видатків місцевих бюджетів, яка знижує фінансову оперативність розпорядників бюджетних коштів. Паралізує можливості місцевого самоврядування поширена в останні роки практика необґрунтованих затримок казначейством платежів розпорядників коштів місцевих бюджетів, спричинених, зокрема, спрямуванням коштів єдиного казначейського рахунку (на який надходять кошти місцевих бюджетів) на фінансування дефіциту Пенсійного фонду України та інші цілі.

Фаза виконання бюджетів є найбільш тривалою серед етапів бюджетного процесу і триває весь бюджетний період, який становить один рік. Бюджетним кодексом України визначено стадії виконання видаткової частини бюджету (рис. 4.1).

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

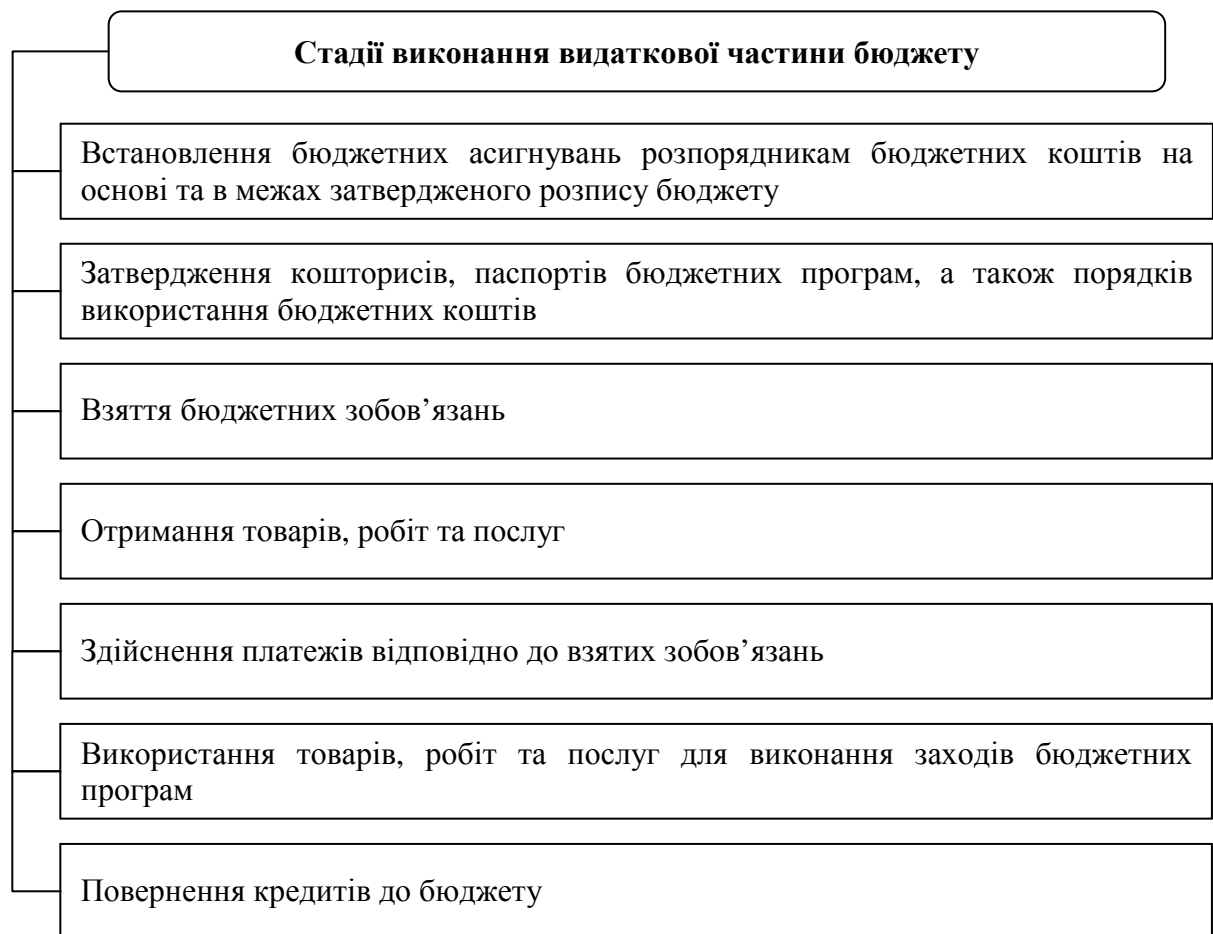


Рис. 4.1. Стадії виконання видаткової частини бюджету

Роботу щодо складання розпису видатків бюджетів виконують фінансові органи або виконавчі органи місцевих рад. Розпис видатків місцевого бюджету складається із двох частин – річного та помісячного розпису асигнувань. Річний розпис видатків місцевого бюджету передбачає розподіл бюджетних асигнувань передбачених головним розпорядникам коштів для певних програм (у випадку застосування програмно-цільового методу) або для виконання визначених функцій відповідно до кодів економічної класифікації видатків. Розпис видаткової частини місцевого бюджету складається окремо за загальним та спеціальним фондом.

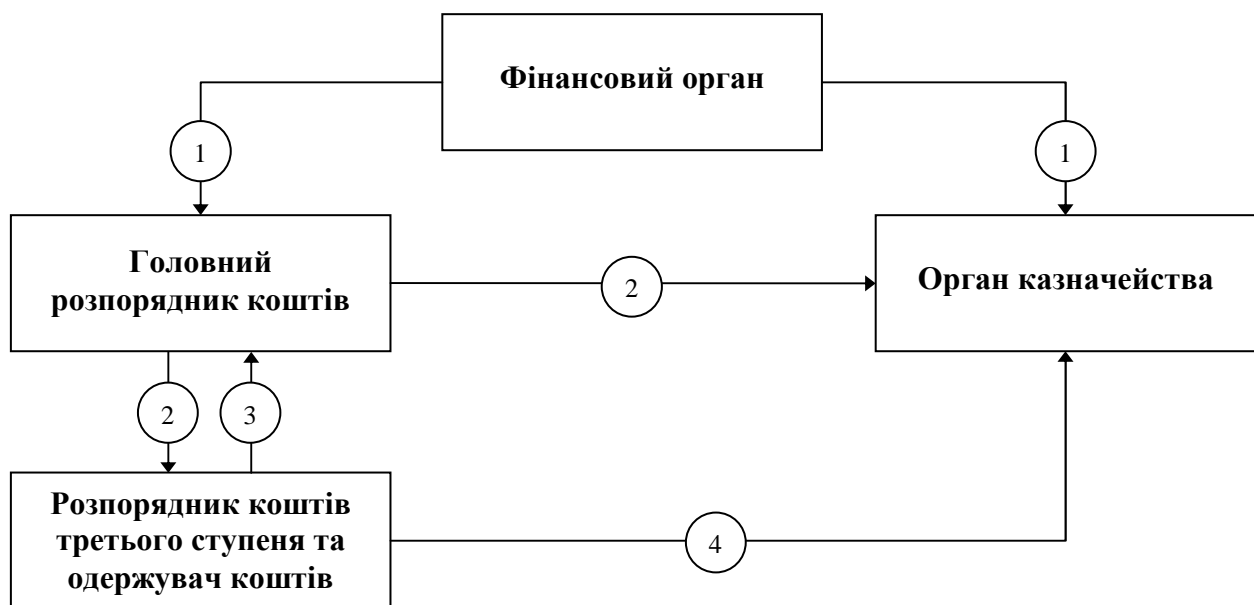
Річний розпис бюджетних призначень фінансові органи та виконавчі органи місцевих рад складають на основі бюджетних запитів головних розпорядників коштів. Витяг з розпису в подальшому слугує основою для складання кошторису доходів та видатків бюджетних установ та планів використання коштів одержувачів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

Помісячний розпис асигнувань місцевого бюджету передбачає розподіл асигнувань, які передбачені для головних розпорядників між місяцями бюджетного року в розрізі укрупнених кодів економічної класифікації видатків бюджету. Укрупнені коди виступають певними узагальненнями деталізованих кодів, в розрізі яких складають річний розпис місцевого бюджету. Помісячний розпис бюджетних асигнувань слугує в подальшому основою для складання та затвердження помісячних планів асигнувань розпорядників бюджетних коштів, а також для здійснення операцій щодо перерахування коштів головним розпорядникам коштів місцевими фінансовими органами.

Складений розпис видатків місцевого бюджету фінансові органи та виконавчі органи місцевих рад подають в орган казначейства та доводять витяги із розпису до головних розпорядників коштів (рис. 4.2). Метою доведення зазначених документів розпорядникам коштів є необхідність забезпечити відповідності між обсягами видатків, які затверджені бюджетом та показниками основних фінансових документів бюджетних установ – кошторисів та планів асигнувань. Надання даних із розпису місцевого бюджету органам казначейства зумовлена застосуванням в Україні казначейської форми обслуговування місцевих бюджетів. Чинні нормативні документи покладають на казначейство обов'язок здійснювати контроль за відповідністю кошторисів бюджетних установ показникам розпису бюджету.

Доведені до головного розпорядника коштів показники розпису асигнувань передбачені для здійснення заходів як безпосередньо головним розпорядником, так і підпорядкованими йому бюджетними установами. Через це визначені у витягах з розпису показники асигнувань головний розпорядник коштів повинен розподілити між підпорядкованими йому розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів. Дані розподілу він доводить до підпорядкованих йому юридичних осіб та в орган казначейства в якому обслуговується головний розпорядник (рис. 4.2). Отримані розпорядниками третього ступеня та одержувачами коштів показники розподілу слугують основою для складання кошторисів доходів та видатків та планів асигнувань. Територіальний орган казначейства здійснює перевірку отриманого від головного розпорядника коштів розподілу бюджетних асигнувань на предмет правильності арифметичних розрахунків та відповідності розпису видатків, який отримано від фінансового відділу і реєструє на рахунках обліку виконання бюджету.

На другій стадії виконання видатків місцевого бюджету відбувається затвердження кошторисів та планів асигнувань розпорядників коштів місцевих бюджетів (рис. 4.2). Кошторис є основним плановим документом бюджетної установи, що надає повноваження щодо отримання доходів і здійснення видатків, визначає обсяг і спрямування коштів для виконання установою своїх функцій та досягнення цілей, визначених на бюджетний період відповідно до бюджетних призначень. Як відомо кошторис доходів та видатків бюджетної установи містить показники загального та спеціального фонду. У тому випадку, якщо передбачені асигнування за спеціальним фондом, розпорядник повинен скласти зведення показників спеціального фонду, яке передбачає розподіл надходжень та видатків по кожному джерелу надходжень (плата за послуги, в т. ч. за видами, інші джерела власних надходжень, інші надходження).



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

Рис. 4.2. Організація роботи із плановими показниками місцевих бюджетів

Затверджені кошториси та плани асигнувань розпорядники коштів мають представити в органи казначейства, в яких вони обслуговуються (рис. 4.2). Вказані документи органи казначейства перевіряють на предмет відповідності показникам розподілу асигнувань, які були представлені головними розпорядниками коштів. У випадку виявлення розбіжностей між даними кошторисів та показниками розпису, територіальні органи казначейства не реєструють кошториси, а повертають розпорядникам для подальшого узгодження та приведення їх у відповідність із розписом. Якщо кошториси та плани асигнувань належним чином оформлені, відповідають показникам розпису, органи казначейства здійснюють реєстрацію документів, представлених розпорядниками.

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

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

Процедура реєстрації зобов'язань визначається нормативними документами Державної казначейської служби України, якими встановлюється обов'язкова умова здійснення оплати видатків – реєстрація бюджетних зобов'язань та бюджетних фінансових зобов'язань. Бюджетним зобов'язанням бюджетної установи вважають будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, згідно з якими необхідно здійснити платежі протягом цього ж періоду або у майбутньому. Під бюджетним фінансовим зобов'язанням розуміють зобов'язання розпорядника бюджетних коштів (одержувача бюджетних коштів) сплатити кошти за будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду відповідно до законодавства;

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

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

За спеціальним фондом бюджету розпорядники бюджетних коштів беруть бюджетні фінансові зобов'язання виключно в межах відповідних фактичних надходжень спеціального фонду бюджету (відкритих асигнувань (виділених коштів), залишків коштів на спеціальних

реєстраційних рахунках розпорядників бюджетних коштів (в частині власних надходжень) та бюджетних асигнувань, встановлених кошторисами (планами використання бюджетних коштів).

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

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

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

Необхідною умовою здійснення видатків розпорядників та одержувачів коштів повинна бути наявність коштів на їх рахунках. Процес руху коштів по бюджетних рахунках розпочинається після затвердження розпису бюджету і не залежить від стадії виконання видаткової частини бюджету. Таким чином, перерахування коштів бюджету на рахунок розпорядника бюджетних коштів може відбуватися безпосередньо після

встановлення бюджетних асигнувань чи затвердження кошторисів бюджетних установ, чи після взяття бюджетних зобов'язань, чи після отримання товарів. Від того після якого етапу виконання видаткової частини бюджету відбувається перерахування коштів на рахунок розпорядника залежить, як правило, тривалість зберігання коштів на рахунку – перерахування коштів на початкових етапах призводить до сповільнення руху бюджетних коштів.

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

Процес доведення необхідних обсягів бюджетних коштів загального фонду бюджету на рахунок розпорядника або одержувача розпочинається із перерахування коштів із рахунку бюджету, на якому відбувається акумулювання всіх надходжень загального фонду бюджету (рис. 4.3).

Орган який здійснює виконання видаткової частини місцевого бюджету, отримує виписки про рух коштів на рахунку бюджету. На підставі інформації про залишок коштів на рахунку бюджету, місцеві фінансові органи або виконавчі органи місцевих рад приймають рішення про перерахування коштів. Розподіл коштів із рахунку бюджету між головними розпорядниками коштів здійснюється відповідно до розпису бюджетних асигнувань. Таким чином, на підставі розпорядження фінансового органу або виконавчого органу місцевої ради, територіальний орган казначейства перераховує кошти відповідного місцевого бюджету на особові рахунки головних розпорядників коштів.



1. Фінансовий орган або виконавчий орган місцевого самоврядування дає розпорядження казначейству на перерахування коштів із рахунку бюджету головним розпорядникам бюджетних коштів.
2. Головні розпорядники коштів подають органам казначейства розподіл перерахованих йому коштів між нижчестоящими розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів.
3. Розпорядники та одержувачі бюджетних коштів подають платіжні документи на перерахування коштів із їх рахунків для здійснення видатків.

Рис. 4.3. Механізм перерахування коштів загального фонду місцевого бюджету розпорядникам та одержувачам коштів для здійснення видатків

Після цієї операції, головні розпорядники мають можливість здійснювати подальший розподіл між підпорядкованими йому розпорядниками третього ступеня та одержувачами коштів. Для цього вони повинні подати до територіального органу державного казначейства розподіл коштів із особового рахунку. Розпорядники коштів третього ступеня після отримання коштів на реєстраційні рахунки мають можливість подавати платіжні документи на здійснення видатків до відповідних органів казначейства.

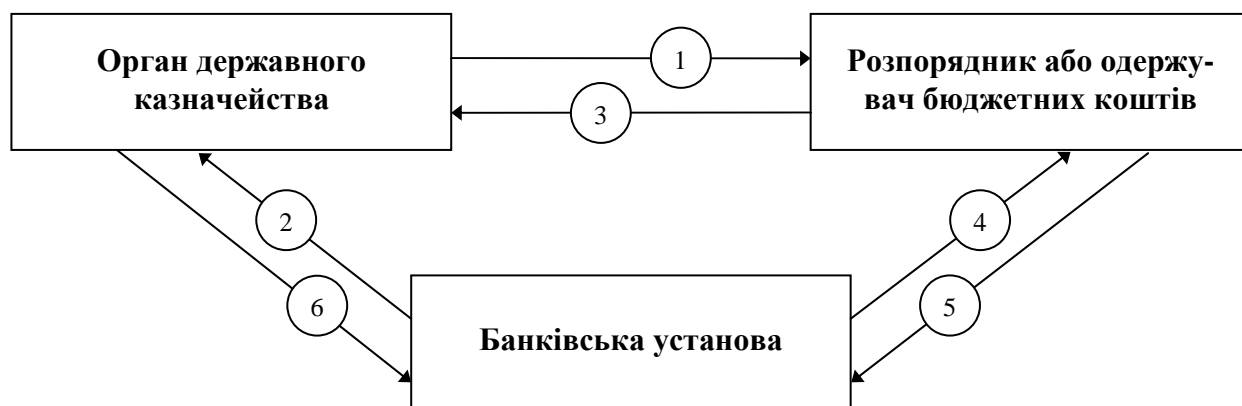
Здійснення платежів, передбачених для оплати видатків місцевих бюджетів, відбувається в межах касових надходжень бюджету. Факт виникнення розбіжностей між запланованими обсягами доходів та фактичними поступленнями трактується як тимчасовий касовий розрив. Термін «тимчасовий касовий розрив» означає недостатню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

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

Нормативними документами передбачений механізм покриття Державною казначейською службою України обсягів тимчасових касових розривів місцевих бюджетів, пов'язаних із забезпеченням видатків загального фонду у першу чергу на оплату праці працівників бюджетних установ та нарахування на заробітну плату, придбання продуктів харчування та медикаментів, оплату комунальних послуг та енергоносіїв.

Для цього органи, які виконують місцеві бюджети укладають відповідні договори із органами казначейства, на підставі яких відбувається покриття тимчасових касових розривів за рахунок ресурсів казначейства.

Розпорядники коштів місцевих бюджетів мають право здійснювати видатки як у безготівковій формі, так і за допомогою готівки. Застосування готівки у розрахунках бюджетного сектору, зазвичай обмежується видатками, які не можуть бути здійснені в безготівковій формі. Для того щоб отримати готівку для здійснення розрахунків розпорядник чи одержувач бюджетних коштів подає в орган казначейства України в якому обслуговується заявку на видачу готівки (рис.). У цьому документі вказується сума, а також мета для якої отримується готівка, крім того зазначається особа, якій доручено отримати кошти та інші необхідні відомості. Якщо готівка передбачена для виплати заробітної плати, то разом із заявкою на видачу готівки подаються платіжні доручення на перерахування податку з доходів фізичних осіб, та інших обов'язкових платежів.



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

Рис. 4.4. Організація здійснення видатків бюджету в готівковій формі

Для виплати готівки розпорядникам та одержувачам коштів, органи казначейства відкривають спеціальні рахунки в банківських установах. Органи казначейства на підставі отриманих від своїх клієнтів заявок на видачу готівки у безготівковій формі (за допомогою платіжного доручення) здійснюють перерахування коштів на рахунок, який призначений для виплати готівки. Після отримання підтвердження про отримання перерахованих коштів банківською установою, працівники казначейства виписують розпорядникам грошовий чек. Розпорядники та одержувачі коштів, як правило, наступного дня, звертаються із грошовим чеком до установи банку. Банк на підставі пред'явлених розпорядниками грошових чеків видає їм вказані суми готівки. Наступного дня, установа банку надсилає власнику рахунку – органу державного казначейства – виписку про рух коштів.

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

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

Заключною стадією виконання видатків місцевих бюджетів є повернення кредитів до бюджету. У разі надання кредитів з бюджету у позичальників виникає заборгованість перед бюджетом. З моменту надання кредитів з бюджету на суму отриманих з бюджету коштів права кредитора та право вимагати від позичальників повернення таких кредитів до бюджету у повному обсязі переходять до держави (Автономної Республіки Крим, територіальної громади). Позовна давність на вимоги

щодо погашення такої заборгованості не поширюється. Органами стягнення простроченої заборгованості суб'єктів господарювання перед Автономною Республікою Крим, територіальною громадою за кредитами з місцевого бюджету визначаються органи доходів і зборів.

Система виконання місцевих бюджетів в останні роки зазнала певних змін, які були зумовлені в основному реформуванням касового виконання бюджету. Однак, основні риси механізму виконання бюджету успадковані ще від командно-адміністративної системи і не відповідають умовам демократичного суспільства. Система видатків місцевих бюджетів орієнтована в основному на утримання існуючої мережі бюджетних установ і не передбачає стимулів підвищення ефективності їх діяльності. Звітність про виконання бюджету, яку отримують як владні інститути, так і громадськість стосується тільки обсягів виділених коштів на виконання тих чи інших цілей. Для об'єктивної оцінки діяльності органів самоврядування цих даних є недостатньо, адже неможливо зробити висновок про нестачу чи надлишок витрачених ресурсів, раціональність їх використання, і що найголовніше – яку користь отримали виборці, платники податків від здійснених видатків. Вирішити цю проблему можливо шляхом поступового запровадження програмно-цільового методу бюджетування, адже в цьому разі, при виділенні бюджетних асигнувань для розпорядників бюджетних коштів будуть встановлені суспільнозначущі індикатори, досягнення яких буде основою для оцінки їх діяльності.

4.4. Зарубіжний досвід використання коштів місцевих бюджетів

Характерною особливістю політики у сфері видатків місцевих бюджетів розвинутих зарубіжних країн є стабільність, прогнозованість та виваженість. Так, обсяги фінансування видаткових програм змінюються з року в рік лише на незначний відсоток, і тенденція до зміни розмірів видатків є чіткою та прогнозованою. В Україні ж потреба швидкої трансформації привела до обрання іншого шляху – радикального

реформування, що виявилось у динамічних, навіть хаотичних щорічних зрушеннях структури бюджетів¹.

Дослідження фінансової політики сталого розвитку як на державному, так і локальному рівнях багатьох зарубіжних країн (зокрема США, Канади, Польщі, Франції, Японії) дає підстави констатувати її ефективність в умовах ринкових відносин. При цьому управління на локальному рівні у різних країнах світу має свою специфіку. Наприклад, у федеративних державах великі адміністративно-територіальні одиниці мають значний рівень автономії, місцеві органи влади ефективно проводять власну економічну та соціальну політику. Обраної стратегії соціально-економічного розвитку дотримуються і центральні органи державного управління. Зазначений зарубіжний досвід заслуговує на увагу та може бути адаптований в Україні.

У більшості зарубіжних країн на рівні муніципалітетів склалася триланкова система управління соціально-економічним розвитком. Поряд із центральними органами, управлінською діяльністю займаються великі регіональні та локальні територіальні структури. Регіональну політику Польщі, Франції, Канади, США здійснюють спеціалізовані державні директивні або дорадчі органи. Наявність великої різноманітності інституційних структур свідчить про те, що в багатьох країнах питанням територіального управління, формування і реалізації регіональної політики та її фінансового забезпечення приділяється велика увага².

Порядок використання коштів місцевих бюджетів зарубіжних країн залежить від бюджетного устрою, розмежування повноважень між державним і локальними рівнями управління, централізації бюджетної системи, наслідків впливу політичних чинників тощо.

Для характеристики стану розмежування повноважень між рівнями влади використовується показник централізації (питома вага видатків центрального уряду у загальному обсязі видатків усіх ланок бюджетної системи), залежно від величини якого виділяють різні моделі централізації бюджетної системи.

Варто зазначити, що в економічній літературі немає єдиної точки зору щодо оптимального рівня централізації, проте більшість вчених вважає, що зміцнення акцентів у пропорціях розподілу ресурсів бюджетної системи на користь місцевих бюджетів свідчить про наявність широких

¹ Фінанси: підруч. / С.І. Юрій, В.М. Федосов, Л.М. Алексеєнко та ін.; за ред. С.І. Юрія та В.М. Федосова. – К.: Знання, 2008. – 611 с.

² Карлін М.І. Фінансова система України: навч. посіб. / М.І. Карлін. – К.: Знання, 2007. – 324 с.

можливостей в органів місцевої влади ефективно вирішувати ті завдання, які на них покладаються¹. Наприклад, в унітарних державах спостерігається вищий рівень централізації, ніж у федеративних, де бюджетна система є трирівневою. Зокрема, у США цей показник становить 57%, у Франції – 71%, у Канаді – 40%. В Україні показник централізації коливається на рівні 65–70%².

Склад видатків місцевих бюджетів зарубіжних країн суттєво не відрізняється. Як правило, за рахунок коштів місцевих бюджетів фінансуються видатки на утримання органів місцевого самоврядування, місцевої поліції, поліпшення соціальної інфраструктури, програм місцевого значення, причому фіксована частина залишається безпосередньо на підприємствах і використовується на розвиток виробництва, впровадження науково-технічних програм і розробок тощо (табл. 4.1).

Таблиця 4.1

Основні напрями спрямування коштів місцевих бюджетів у зарубіжних країнах³

Країна	Характеристика видатків місцевих бюджетів
Німеччина	Структура видатків, спрямована на фінансування міністерств освіти, у справах сім'ї, літніх людей, жінок і молоді, закордонних справ, економічного розвитку і співпраці та ін. Найбільшу групу витрат становлять соціальні виплати, особливо такі статті витрат, як пенсії, виплати допомог із безробіття, перенавчання безробітних
Великобританія	Основні напрями спрямування коштів місцевих бюджетів Великої Британії такі: житлове та шляхове господарство, освіта, місцева влада та самоврядування, судова система, поліція, заходи з охорони навколишнього середовища
Франція	У країні більше третини всіх поточних витрат місцевих органів влади спрямовується на утримання адміністративно-силового апарату (поліція, цивільна оборона, пожежна охорона, управління), третина – на освіту, культуру; важливою статтею витрат є розвиток інфраструктури

¹ Управління державним бюджетом України: підруч. / за заг. ред. М.Я. Азарова. – К.: Зовнішня торгівля, 2010. – 816 с.

² Фінанси: підруч. / С.І. Юрій, В.М. Федосов, Л.М. Алексеєнко та ін.; за ред. С.І. Юрія та В.М. Федосова. – К.: Знання, 2008. – 611 с.

³ Роменська К.М. Зарубіжний досвід удосконалення використання фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування / К.М. Роменська // Вісник Дніпропетровської державної фінансової академії. Серія: Економічні науки. – 2011. – № 2. – С. 82–89; Финансы: учеб. / Под ред. Г.Б. Поляка. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. – 703 с.

Продовж. табл. 4.1

Скандинавські країни (Данія, Ісландія, Швеція, Норвегія, Фінляндія)	Соціальна сфера є пріоритетом фінансової політики. Крім того, що велика частка соціальних послуг у скандинавських країнах є безкоштовною, вони дуже різноманітні за формами і доступні всім громадянам
Японія	Видатки місцевих бюджетів спрямовуються на охорону громадського порядку, громадські роботи, освіту, соціальне забезпечення, сприяння ринку зайнятості, розвитку промисловості й економіки.
Російська Федерація	Головним напрямком використання коштів місцевих бюджетів є видатки соціального спрямування та забезпечення життєдіяльності людей. До них належать видатки на дошкільну, початкову і загальну середню освіту, охорону здоров'я, фізичну культуру, соціальну політику, культуру і мистецтво, ЖКГ

На відміну від вітчизняної практики, де бюджетні кошти здебільшого спрямовуються на утримання та забезпечення діяльності бюджетних установ, місцеві бюджети розвинутих демократичних країн мають чітко виражений соціальний та «виробничий» характер.

Кошти місцевих бюджетів можуть використовуватись як на поточні, так і на інвестиційні потреби, тому видатки місцевих бюджетів поділяються на поточні і майнові¹. Зважаючи на це, у зарубіжних країнах складається бюджет поточних витрат (спрямовується на покриття поточних витрат) і бюджет розвитку (кошти витрачаються на виконання інвестиційних програм – капітальні видатки).

Зарубіжний досвід свідчить, що для успішної реалізації інноваційної діяльності використовуються спеціальні території пріоритетного розвитку, де створюється спеціальний режим інвестиційно-інноваційної діяльності; науково-технічні зони, де діє офіційний правовий режим, орієнтований на розвиток наукового і виробничого потенціалу регіону шляхом стимулювання фундаментальних досліджень із подальшим упровадженням наукових розробок у виробництво. Повчальним для України є приклад Угорщини, де намагаються розвивати інноваційні виробництва в депресивних регіонах. Варто зауважити, що для ефективного спрямування інвестиційних коштів великого значення набуває справедливий, прозорий та ефективний розподіл пріоритетів інноваційного розвитку.

¹ Музика-Стефанчук О.А. Декілька нарисів про місцеві бюджети в зарубіжних країнах / О.А. Музика-Стефанчук // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Право». – 2010. – № 1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_pr/2010_1/12.pdf.

Досліджуючи реалізацію бюджетної політики розвинутих держав світу, можна констатувати посилення соціальної спрямованості місцевих бюджетів. Саме на задоволення соціальних потреб людини була спрямована фінансова політика таких держав як США, Велика Британія, Франція, Німеччина, Швеція, Російська Федерація. У цих країнах формування обсягів та структури видатків бюджетів соціального призначення відбувається шляхом оцінювання суспільних пріоритетів та їх узгодження з економічними можливостями органів місцевої влади. Механізм урахування суспільних пріоритетів при визначенні параметрів видатків соціального призначення формується у рамках реалізації теорії суспільного вибору. Безпосередні рішення щодо обсягів і напрямів використання коштів місцевого бюджету на соціальні потреби приймаються представницькими органами влади, сформованими за результатами виборів. Керуючись у своїй діяльності, відповідно до принципу «економічної людини», індивідуальними інтересами (бажання бути переобраним на наступний термін, відстоювання власних бізнес-інтересів, особисте збагачення), політики при прийнятті бюджетних рішень змушені орієнтуватися також і на очікування виборців.

Водночас, фундаментальною ознакою сучасних економічних систем є безмежність суспільних потреб та обмеженість ресурсів, необхідних для їхнього задоволення. Звідси, питання об'єктивного оцінювання потреб громадян у благах колективного споживання і їхнього узгодження з економічними можливостями місцевого самоврядування набуває виняткової актуальності.

Найвищий рівень забезпечення соціальних потреб населення за рахунок бюджетного фінансування характерний для скандинавських країн, зокрема Швеції¹. У видатках місцевих бюджетів значну частину складають асигнування на соціально-культурну сферу. Це, насамперед, витрати на початкові і середні школи. У Німеччині ці витрати становлять 25% видатків місцевих бюджетів, у Японії і Франції – більше 33%, а у бюджетах Великобританії і США – понад 40%. У Німеччині, США за рахунок територіальних бюджетів покриваються витрати на вищі навчальні заклади. За рахунок місцевих бюджетів фінансується й охорона здоров'я. У Норвегії, Швеції, Фінляндії ці витрати становлять більше 50% бюджетних видатків.

¹ Карлін М.І. Фінансова система України: навч. посіб. / М.І. Карлін. – К.: Знання, 2007. – 324 с.

Важливим напрямком витрачання коштів місцевих бюджетів є житлово-комунальне господарство (житло, водоканалізаційні, транспортні підприємства, міський благоустрій, дорожнє господарство)¹.

Видаткова частина місцевих бюджетів Російської Федерації найбільш яскраво відображає наслідки економічних і соціальних процесів в країні. Головними напрямками діяльності місцевих органів влади є розробка і реалізація планів економічного і соціального розвитку на підвідомчій їм території. Збільшення кількості поселень, особливо в нових районах освоєння, здійснення заходів щодо розвитку житлово-комунального господарства та поліпшення благоустрою населених місць, зумовлює необхідність зростання обсягу та розширення складу видатків місцевих бюджетів.

З місцевих бюджетів Російської Федерації фінансуються видатки на: утримання органів місцевого самоврядування; формування муніципальної власності та управління нею; організація, утримання і розвиток закладів освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, засобів масової інформації, інших установ, що знаходяться в муніципальній власності або у віданні органів місцевого самоврядування; утримання муніципальних органів охорони громадського порядку; організація, утримання і розвиток муніципального житлово-комунального господарства; муніципальне дорожнє будівництво та утримання доріг місцевого значення; благоустрій та озеленення територій муніципальних утворень; організація утилізації та переробки побутових відходів (за винятком радіоактивних); утримання місць поховання, що знаходяться у віданні муніципальних органів; організація транспортного обслуговування населення та установ, що знаходяться в муніципальній власності або у віданні органів місцевого самоврядування; забезпечення протипожежної безпеки; охорона навколишнього природного середовища на територіях муніципальних утворень; проведення муніципальних виборів та місцевих референдумів².

Головним напрямком використання коштів місцевих бюджетів Російської Федерації, як і багатьох зарубіжних країнах та Україні, є видатки, пов'язані з життєзабезпеченням. Однією із актуальних проблем залишається поліпшення благоустрою російських міст і сіл.

¹ *Роменська К.М.* Зарубіжний досвід удосконалення використання фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування / К.М. Роменська // Вісник Дніпропетровської державної фінансової академії. Серія: Економічні науки. – 2011. – № 2. – С. 82–89.

² *Финансы: учеб.* / Под ред. Г.Б. Поляка. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. – 703 с.

Запровадження європейських стандартів у галузі місцевих фінансів зарубіжних країн передбачає проведення моніторингу ефективності фінансового управління в галузі видатків місцевих бюджетів, якості та доступності надання місцевих суспільних послуг, обмеження місцевого боргу, встановлення персональної відповідальності службовців органів місцевого самоврядування за об'єктивність та достовірність показників у фінансовій та бюджетній сфері, запровадження процедури незалежного аудиту в органах місцевого самоврядування тощо.

На відміну від України, у світовій практиці визначення ефективності здійснення видатків місцевих бюджетів на забезпечення бюджетних потреб є головною метою роботи уряду. У муніципальному секторі існує чимало прикладів застосування критеріїв оцінки як якості управлінської роботи органів місцевого самоврядування, так і витрат на надання різноманітних місцевих послуг (утримання доріг, парків, водопостачання, прибирання вулиць тощо), які завжди дають відчутний ефект. В європейських системах управління існують і займають важливе місце такі системи забезпечення якості, як TQM (Total Quality Management), SQMS (Scottish Quality Management System), ISO (International Standardization)¹ та ін.

Наприклад, уряд Великобританії звітує про рівень ефективності діяльності місцевих урядів, австралійський департамент фінансів підтримує встановлення вихідних критеріїв оцінки та систематичне оцінювання програм як один із засобів оцінювання результатів діяльності і визначення конкурентної спроможності роботи органів бюджетної сфери. В США Федеральний уряд і більш ніж тридцять штатів мають законодавчо затверджені виконавчі критерії для своїх департаментів і муніципалітетів. У Канаді федеральний уряд та всі провінції свою діяльність будують на затвердженій системі оцінки результативності, що містить 35 оціночних критеріїв у дев'яти сферах діяльності муніципалітету з надання послуг².

Значний інтерес органів місцевого самоврядування до проблем продуктивності й ефективності їх діяльності, а також пошуку шляхів її підвищення пояснюється необхідністю вирішення складних завдань у процесі реалізації повноважень за умов обмеженості бюджетних ресурсів.

¹ Зайчикова В.В. Принципи забезпечення ефективності та прозорості в органах місцевого самоврядування / В.В. Зайчикова // Наукові праці НДФІ. – 2008. – № 4. – С. 10–22.

² Бабінова О.О. Критерії оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування: світовий досвід та Україна / О.О. Бабінова // Стратегічні пріоритети: зб. наук. праць. – 2007. – № 2. – С. 73–78.

Зважаючи на те, що від належного контролю за рухом місцевих фінансових ресурсів залежить і фінансовий стан відповідного муніципалітету, з метою ефективного використання бюджетних коштів у розвинених країнах світу спостерігається тенденція до розширення меж контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку центрального уряду. Така тенденція пояснюється і тим, що видатки локальних бюджетів займають значну частку всіх державних видатків, а тому національний уряд змушений посилювати контроль за використанням коштів на місцевому рівні, щоб утримувати видатки бюджету держави у визначених межах.

Узагальнення і систематизація форм та інструментів, за допомогою яких органи влади у зарубіжних країнах забезпечують ефективне використання бюджетних коштів, розвиток економічної основи місцевого самоврядування дозволяє визначити такий їх склад:

1) Застосування моделі бюджетування, орієнтованої на результат. Така модель існує в США, Новій Зеландії, Австралії, Великобританії, Швеції, Франції, Німеччині.

2) Різноманітність варіантів кооперації муніципалітетів. У їх числі: купівля дрібними муніципалітетами послуг одного великого (наприклад, надання місць у кризових центрах); створення організацій, в керуючі органи яких входять представники кількох муніципалітетів (наприклад, компаній, які здійснюють транспортні послуги); партнерство між декількома муніципалітетами в реалізації великих проектів (наприклад, будівництво підприємств з переробки відходів).

3) Розвиток міжмуніципальних зв'язків, які в певних випадках призводять до укрупнення муніципалітетів. Таке добровільне об'єднання проходить набагато більш ефективно, ніж примусове укрупнення, спроби якого були зроблені Францією, Фінляндією та багатьма іншими країнами. Надзвичайно цікавий досвід визначення меж округів є в Данії, де на основі досліджень було виявлено сформовані торгові зони (44 зони), зони концентрації трудових ресурсів (123 зони) й інші сфери взаємовпливу. Потім законодавчо були затверджені принципи зміни муніципального поділу, узгоджені з муніципалітетами. У багатьох випадках об'єднання муніципалітетів економічно стимулюється державою¹.

4) Процес децентралізації в кожній країні супроводжується обов'язковим закріпленням за органами місцевого самоврядування

¹ *Медведев Н.Л.* Местное самоуправление в зарубежных странах (информационный обзор) / Н.Л. Медведев, А.И. Ракитов. – М.: Юрид. лит-ра, 2010. – 239 с.

законодавчо встановлених бюджетних зобов'язань (мандатів) на підставі державних правових актів, а не двосторонніх угод (договорів).

5) Процес децентралізації міжбюджетних відносин супроводжується збільшенням частки власних (прямих) джерел оподаткування в бюджетах органів місцевого самоврядування. Роль регулюючих податків при формуванні дохідної частини бюджетів місцевого самоврядування має тенденцію до зниження.

6) При формуванні міжбюджетних відносин у ланці «органи державної влади – органи місцевого самоврядування» все більшої ваги набувають загальнодержавні соціальні стандарти бюджетного забезпечення.

7) Фінансова допомога органам місцевого самоврядування з центру здійснюється не на основі середньостатистичного бюджетного вирівнювання, а на базі територіальних програм економічного і соціального розвитку¹.

Таким чином, ознайомлення із практикою здійснення видатків місцевих бюджетів у провідних країнах світу дає підстави констатувати, що успішний міжнародний досвід використання фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування доцільно враховувати в Україні під час проведення бюджетної реформи та реформи місцевого самоврядування, одночасно наближуючи його до вітчизняних реалій.

Запитання для перевірки знань

– Поясніть зміст видатків бюджетів місцевого самоврядування. Як поділяються бюджетні видатки відповідно до законодавства?

– Які видатки здійснюються з бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення і враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів?

– Що необхідно розуміти під поняттями «поточний бюджет» та «бюджет розвитку»?

– Розкрийте суть бюджетного планування. Які завдання вирішуються у процесі його здійснення?

¹ Свіридов І.І. Закордонний досвід формування та розвитку економічної основи місцевих органів влади / І.І. Свіридов // Актуальні проблеми державного управління. – 2011. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2011-2/doc/6/08.pdf>.

– Як розраховується обсяг видатків бюджету місцевого самоврядування, що враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів?

– Яка інформація відображається у бюджетній інструкції?

– Охарактеризуйте основні напрями використання коштів місцевих бюджетів зарубіжних країн.

Література

1. *Бабінова О.О.* Критерії оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування: світовий досвід та Україна / О.О. Бабінова // Стратегічні пріоритети: зб. наук. праць. – 2007. – № 2. – С. 73–78.

2. *Зайчикова В.В.* Принципи забезпечення ефективності та прозорості в органах місцевого самоврядування / В.В. Зайчикова // Наукові праці НДФІ. – 2008. – № 4. – С. 10–22.

3. Закон України «Про статус гірських населених пунктів в Україні» від 15.02.1995 № 56/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/56/95-%D0%B2%D1%80>.

4. *Карлін М.І.* Фінансова система України: навч. посіб. / М.І. Карлін. – К.: Знання, 2007. – 324 с.

5. *Кравченко В.І.* Місцеві фінанси України: навч. посіб. / В.І. Кравченко. – К: Т-во «Знання», КОО, 1999. – 487 с.

6. *Медведев Н.Л.* Местное самоуправление в зарубежных странах (информационный обзор) / Н.Л. Медведев, А.И. Ракитов. – М.: Юрид. лит-ра, 2010. – 239 с.

7. *Музика-Стефанчук О.А.* Декілька нарисів про місцеві бюджети в зарубіжних країнах / О.А. Музика-Стефанчук // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Право». – 2010. – № 1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_pr/2010_1/12.pdf.

8. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів» від 08.12.2010 № 1149 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1149-2010-%D0%BF?test=dCCMfOm7xBWMZiTEZig9WtDgHI4zMs80msh8Ie6>.

9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування» від 3.12.1997

№ 1349 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1349-97-%D0%BF>.

10. *Роменська К.М.* Зарубіжний досвід удосконалення використання фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування / К.М. Роменська // Вісник Дніпропетровської державної фінансової академії. Серія: Економічні науки. – 2011. – № 2. – С. 82–89.

11. *Свірідов І.І.* Закордонний досвід формування та розвитку економічної основи місцевих органів влади / І.І. Свірідов // Актуальні проблеми державного управління. – 2011. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2011-2/doc/6/08.pdf>.

12. Управління державним бюджетом України: підруч. / за заг. ред. М.Я. Азарова. – К.: Зовнішня торгівля, 2010. – 816 с.

13. *Финансы: учеб.* / Под ред. Г.Б. Поляка. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. – 703 с.

14. *Фінанси: підруч.* / С.І. Юрій, В.М. Федосов, Л.М. Алексеєнко та ін.; за ред. С.І. Юрія та В.М. Федосова. – К.: Знання, 2008. – 611 с.

15. *Штурм Р.* Бюджет / Пер. с франц. А.С. Изгоева с прилож. доц. М.И. Фридмана. – СПб.: Типография т-ва «Общественная польза», 1907. – 600 с.

© З.М. Лободіна, Б.С. Малиняк, О.І. Тулай.

Розділ 5.

ВПЛИВ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН НА МУНІЦИПАЛЬНІ ФІНАНСИ

5.1. Зміст міжбюджетних відносин та особливості їх організації.

5.2. Бюджетний федералізм як форма організації міжбюджетних відносин.

5.3. Види міжбюджетних трансфертів та їх характеристика.

5.4. Необхідність фінансового вирівнювання територій.

Ключові терміни і поняття

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

5.1. Зміст міжбюджетних відносин та особливості їх організації

Одними з найважливіших і найбільш складних проблем державних фінансів в кожній країні є ефективна організація відносин всередині бюджетної системи, а саме між бюджетом центрального уряду і бюджетами органів місцевого самоврядування; проведення перерозподілу бюджетних ресурсів, зумовленого об'єктивними відмінностями в рівнях соціально-економічного розвитку окремих територій; здійснення фінансового вирівнювання з метою забезпечення конституційних гарантій населенню незалежно від місця його проживання.

Концептуальні засади побудови міжбюджетних відносин загалом залежать від економічної системи держави і мають принципові відмінності в умовах ринкової і командної економіки. В тоталітарних країнах центральне місце в бюджетній системі займає державний бюджет, за допомогою якого проходить перерозподіл значної частини створеного

валового продукту; місцеві бюджети не відіграють суттєвої ролі і мають другорядне значення. У бюджетних системах демократичних країн акценти розставлені принципово по-іншому: бюджет центрального уряду і бюджети місцевої влади функціонують в межах єдиної бюджетної системи на основі розподілу повноважень між органами державної влади і місцевим самоврядуванням. Причому, відповідно до загальносвітової тенденції розвитку і зміцнення інституту місцевого самоврядування та збільшення його впливу на суспільні процеси, роль місцевих бюджетів в складі державних фінансів постійно зростає.

Для бюджетної системи України характерним є досить високий ступінь централізації бюджетних ресурсів, що свідчить про зосередження основних владних повноважень на рівні центрального уряду, нерозвиненість місцевого самоврядування і слабкість його фінансової основи – місцевих бюджетів. Причому за останні роки, не зважаючи на ухвалення низки програмних документів і нормативних актів, спрямованих на зміцнення фінансової незалежності місцевого самоврядування, централізація бюджетної системи посилювалася.

У процесі організації міжбюджетних відносин їх суб'єктами виступають ті органи влади і управління, до компетенції яких включені повноваження щодо складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів. І тому у Бюджетному кодексі міжбюджетні відносини розглядаються як відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією та законами України.

Міжбюджетні відносини функціонують на стадії виконання бюджетів. Найважливішою передумовою їх існування є необхідність здійснення перерозподілу бюджетних ресурсів всередині бюджетної системи, яка, в свою чергу, спричинена розбіжностями між обсягами коштів, акумульованих в бюджетах різних рівнів і видів та потребою в них.

Підставою для існування міжбюджетних відносин є:

- визначений у законодавстві поділ повноважень між державною виконавчою владою і органами місцевого самоврядування;
- гарантія з боку держави фінансування наданих повноважень органам місцевого самоврядування;
- діючий порядок розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи і видами місцевих бюджетів;

– фінансова підтримка місцевих бюджетів у зв'язку із значними коливаннями рівнів податкового потенціалу окремих територій та об'єктивними розбіжностями у розмірах видатків.

Основою міжбюджетних відносин є розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи, проведене у відповідності до розподілу повноважень органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування. Проте, розмежування доходів, здійснене на єдиних засадах для бюджетів відповідного рівня не дає можливості збалансувати абсолютно всі бюджети. Причиною цього є значні відмінності у формуванні доходів та складі і обсягах видатків бюджетів територіальних одиниць, які мають об'єктивний характер і зумовлені:

– різним рівнем економічного розвитку господарських комплексів адміністративно-територіальних одиниць і їх спеціалізацією;

– різноманітністю природно-кліматичних умов;

– різним екологічним станом територій;

– особливостями розташування населених пунктів, зокрема адміністративних центрів;

– насиченістю шляхами сполучення;

– кількістю населення, його віковим складом;

– сформованою протягом тривалого історичного періоду мережею об'єктів соціальної та побутової інфраструктури та їх станом тощо.

Вплив даних та багатьох інших факторів визначає різний податковий потенціал, який безпосередньо впливає на формування доходної бази місцевих бюджетів; різну вартість послуг, що надають місцеві органи в розрізі адміністративно-територіальних одиниць; неоднакову потребу в коштах, які спрямовуються на підтримку соціально незахищених верств населення, утримання об'єктів соціально-культурної сфери.

Остаточне збалансування бюджетів одного рівня, яке неможливо провести лише шляхом розмежування їх доходів та видатків, досягається за допомогою бюджетного регулювання, тобто перерозподільчих процесів в межах бюджетної системи, шляхом:

– надання коштів «бідним» у фінансовому відношенні територіям (форми фінансової допомоги: відрахування від загальнодержавних доходів, міжбюджетні трансферти – дотації та субвенції);

– вилучення коштів у відносно «багатих» у фінансовому відношенні територій (форми вилучення: податки та обов'язкові платежі, передача коштів з відповідних бюджетів до державного бюджету).

Окрім перерозподілу бюджетних ресурсів, зумовленого нерівномірним розвитком територій та дією інших об'єктивних факторів, між рівнями бюджетної системи виникають відносини в процесі виконання бюджетів: взаєморозрахунки, взаємозаліки, фінансування видатків шляхом випуску векселів, надання бюджетних позичок та ін. Звичайно, в певних межах, існування таких форм міжбюджетних відносин є нормальним явищем, проте їх переважання у порівнянні з фінансовими операціями неприпустиме.

Центральне місце у міжбюджетних відносинах займають процедури бюджетного регулювання. Бюджетний кодекс України метою регулювання міжбюджетних відносин визначає забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами, та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень. Іншими словами, основною ціллю міжбюджетних відносин визнається проведення перерозподілу бюджетних ресурсів.

Організація міжбюджетних відносин і зокрема способи збалансування доходів і видатків бюджетів, вирівнювання бюджетної забезпеченості територій значною мірою залежать від того, яким чином розмежовані доходи між рівнями бюджетної системи у відповідності з поділом повноважень між державною виконавчою владою і місцевим самоврядуванням. У світовій практиці використовуються такі способи розмежування доходів:

- розподіл податків та інших доходів між бюджетами різних рівнів;
- розщеплення поступлень від податків шляхом закріплення за кожним рівнем бюджетної системи конкретних часток податку в межах єдиної ставки оподаткування;
- встановлення територіальних надбавок до загальнодержавних податків на користь місцевого самоврядування
- встановлення територіальних надбавок до місцевих податків на користь загальнодержавних органів влади.

Застосування того чи іншого способу розмежування доходів залежить від засад побудови бюджетної системи, які в свою чергу визначаються державним устроєм країни. В умовах бюджетного унітаризму, як правило, використовуються другий і третій із вищезазначених способів розмежування доходів всередині бюджетної системи. Органи місцевого самоврядування мають власні доходи, збалансування місцевих бюджетів досягається за допомогою передачі частини зібраних на їх території

загальнодержавних податків або місцевій владі надається право встановлювати надбавки до податків (в межах, визначених центральним урядом).

Бюджетний федералізм, як правило, передбачає перший з відзначених вище способів розмежування доходів, тобто чіткий поділ податків та інших доходів між центральним бюджетом, бюджетами членів федерації і місцевими бюджетами. Крім того, для бюджетного федералізму характерна самостійність суб'єктів федерації у встановленні власних податків – фіскальний федералізм. При цьому надходження доходів можуть також розщеплюватися між окремими рівнями бюджетної системи, які відповідають різним рівням управління.

5.2. Бюджетний федералізм як форма організації міжбюджетних відносин

Перед будь-якою країною незалежно від форми її державного устрою постає проблема вертикальних і горизонтальних фінансових відносин між різними урядовими рівнями (загальнодержавним, регіональним або місцевим), кожен з яких має право збирати податки та витратити кошти. Багаторівневий державний устрій створює важливі передумови такого розміщення фінансових ресурсів, який дозволяє за допомогою податків і бюджетних видатків ефективно вирішувати загальнонаціональні та місцеві проблеми, гармонізувати міжрегіональні зв'язки, протистояти можливим непередбачуваним обставинам тощо. Об'єктивно існуюча диференціація економічного потенціалу спричинює міжтериторіальне переміщення ресурсів.

Тому важливим завданням процесу перерозподілу фінансових ресурсів є узгодження інтересів територій-донорів і територій-реципієнтів, у пошуках способів зацікавити та стимулювати перших за допомогу другим. Універсальних інструментів вирішення цих проблем поки що не знайдено, кожна держава їх вирішує по-своєму. Багатоступневий бюджетний устрій породжує питання: як домогтися такого розподілу функцій між різними ешелонами влади, щоб з найбільшою ефективністю використати обмежені фінансові ресурси при умові, що всі адміністративно-територіальні одиниці ведуть власне господарство,

зберігаючи певну фінансову автономію? З проблемами подібного роду має справу бюджетний федералізм.

Бюджетний федералізм – законодавчо закріплена стратегія розподілу повноважень і відповідальності державної, регіональної та місцевої влади з компромісним розмежуванням на цій основі доходів і видатків між ланками бюджетної системи на засадах політичної доцільності, соціальної етики, міжрегіональної та міжнаціональної солідарності. Таке визначення підкреслює багатофункціональну природу бюджетного федералізму, поняття якого охоплює широке коло політичних, економічних, фінансових питань. Важливе призначення бюджетного федералізму – при адекватних пропорціях розподілу зібраних податків забезпечити витрачання коштів на тому рівні державної влади, де вони дають максимальний ефект.

Бюджетний федералізм означає пряме зарахування податків за встановленими однаковими квотами в бюджети трьох рівнів при належному фінансуванні потреб усіх бюджетів. Правильно побудований бюджетний федералізм має регулюючий характер, оскільки дозволяє оптимізувати зіставлення потреб територій з їх фінансовими можливостями. На противагу цьому у випадках використання розподільчих форм надання бюджетних ресурсів об'єктивно формуються передумови для існування корупції. Нераціонально організовані відносини бюджетного федералізму спричиняють ситуації, коли місцева влада не бачить вигоди від економічного піднесення регіонів, якими вона управляє.

Історичний розвиток демократичних держав підтверджує, що бюджетний федералізм – не просто результат переговорного процесу між центральною та місцевою владою. Це скоріше продукт суспільної згоди відносно фінансової політики згладжування регіональних і локальних асиметрій економічного розвитку та соціального добробуту, що відображає стереотипи мислення й поведінки людей, які вміють, йти на компроміси. У західних країнах бюджетний федералізм не обмежується територіальним перерозподілом ресурсів у вигляді фінансової допомоги. Його головною метою сьогодні є прагнення до самодостатності територіальних формувань, опори на власні сили і нарощування економічного потенціалу.

Заохочення власних зусиль місцевої влади базується на партнерстві за принципом доповнюваності, відповідно до якого центральний уряд у деякій пропорції додає свої ресурси до регіональних. Ця пропорція оперативно змінюється в залежності економічної та соціальної

кон'юнктури чи рівня розвитку. У західних країнах проводиться типологізація регіонів за станом інфраструктури, конкурентоспроможності виробництва, структури населення та іншими ознаками. В умовах надання фінансової підтримки передбачаються взаємні зобов'язання сторін, передача коштів ув'язується з вимогою щодо покращення соціально-економічного стану регіону, перспективою розширення податкової бази, економії бюджетних коштів тощо.

Бюджетний федералізм виконує політично-консолідуючу і соціально-психологічну функції. Рух бюджетних ресурсів у напрямку від територій до центру об'єднує регіони з різним фінансово-економічним потенціалом в єдиний державний організм і тим згуртовує націю. У системі бюджетного федералізму кожен регіональний чи місцевий бюджет, крім фінансового призначення, набуває соціального, політичного змісту, оскільки перетворює усіх громадян, незалежно від їх національності, майнового становища, політичних уподобань, в єдину спільноту. Бюджетний федералізм дає змогу приховати ущербність регіонів і забезпечити загальнонаціональну єдність, не протиставляючи регіони-донори регіонам-реципієнтам.

Серед сучасних теорій бюджетного федералізму особливо помітне місце займає так звана модель Тібо, розроблена в 1956 р. Американський економіст, професор економіки та географії Вашингтонського університету Ч. Тібо виходив з альтернативних соціально-психологічних мотивацій людей, що одним із них вигідніше з фінансових міркувань залишатись вдома і намагатися змінити на краще умови свого існування, ніж мігрувати, а тим більше емігрувати, тоді як інші охоче змінюють місце проживання. На цьому соціологічному спостереженні він і його послідовники побудували теорію міжтериторіальної мобільності населення в комплексі з теорією забезпечення суспільними благами.

Ч. Тібо стверджував, що здатність індивідуумів до зміни юрисдикції створює подібне до ринку вирішення проблеми місцевих суспільних благ. Люди, користуючись правом вільного пересування, тобто «голосуючи ногами», вибирають для проживання ті общини, де знаходять більш привабливі для себе суспільні послуги в обмін на прийнятний рівень податків. Подібно до того як люди задовольняють потреби в приватних благах, так і потреби в суспільних благах задовольняються шляхом вибору бажаного місця проживання. У результаті створюється рівновага в розподілі мешканців між населеними пунктами: кожен знаходиться там,

де має доступ до тих благ, які йому потрібні, та сплачує податки, котрі йому по кишені.

Теоретична цінність моделі Ч. Тібо полягає в тому, що вона описує ознаки, за якими характеризується та оцінюється діяльність самоврядних адміністративно-територіальних утворень і, тим самим, визначає підходи до проблеми оптимальної алокації владних повноважень й адекватного розосередження фінансових ресурсів на різні рівні управління країною. У системі оптимального бюджетного федералізму компетенція приймати рішення щодо фінансування заходів по контролю над зайнятістю та інфляцією передається на макрорівень. Адже жодна регіональна чи місцева влада, зважаючи на обмеженість ресурсів, не здатна реально вплинути на загальний стан економіки і соціальної сфери.

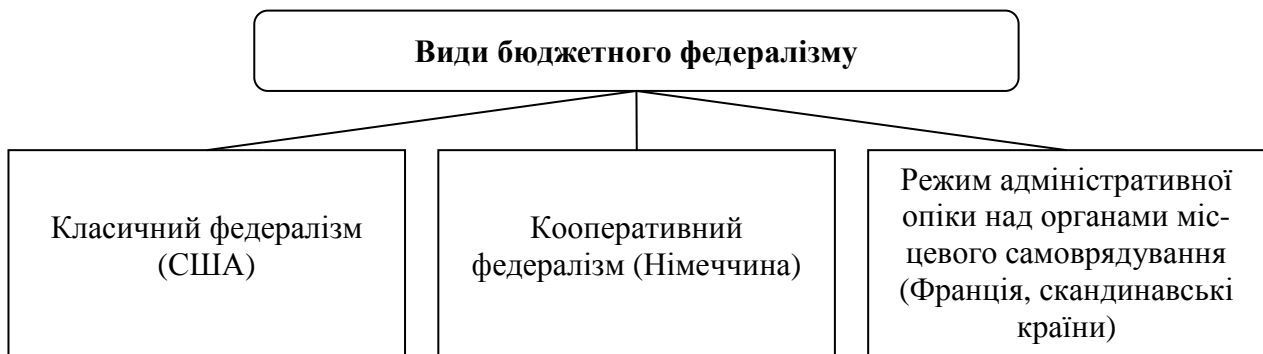


Рис. 5.1. Види бюджетного федералізму

У залежності від форм політичної взаємодії та ступеня фінансової самостійності ланок бюджетної системи склалися три типи міжбюджетних відносин: класичний федералізм (США); кооперативний федералізм (Німеччина); режим адміністративної опіки над органами місцевого самоврядування (Франція, скандинавські країни). Фінансові взаємовідносини верхнього й нижчих рівнів влади у першому випадку характеризуються розмежуванням бюджетних надходжень, комбінуванням власних доходів місцевих бюджетів з трансфертами, в другому – опорою на механізм солідарного розподілу доходів і систему міжбюджетних субсидій, у третьому – залежністю від дотацій центрального уряду.

Американський федералізм склався ще в постколоніальну епоху навколо принципу локалізму як політичної ідеї, що об'єднувала конституційно відособлені уряди різних рівнів. На функціонування бюджетного федералізму суттєвий вплив справляють особливості американської вертикалі державної влади, відповідно до якої США

поділені на відомчі (банківські, фіскальні, судові, навчальні) федеральні округи, які не співпадають з адміністративно-територіальним поділом. У такому разі ресурси влади і кошти у певному регіоні не концентруються в одних руках, а вирішення фінансових питань, що відносяться до федеральної компетенції на даній території, належить керівникам різної відомчої підпорядкованості.

Американська система фінансових взаємин за схемою «федеральна адміністрація → штати → органи місцевого самоврядування» є результатом еволюційного компромісу між місцевими і федеральними силами. Тому модель міжбюджетних відносин є суперечливим поєднанням обмежених повноважень й ініціативних можливостей різнорівневих підрозділів державної адміністрації, їх взаємозалежності та відносної самостійності, сполученням співробітництва й конкуренції, розбіжностей та угод на ґрунті спільних інтересів. Декларована мета міжбюджетних взаємовідносин – підвищення ефективності використання бюджетних коштів через координацію федеральних, штатних та місцевих програм.

Бюджетний устрій Німеччини склався за традицією, закладеною комунальною фінансовою реформою 1893 р., – максимальної фінансової самодостатності адміністративно-територіальних утворень усіх рівнів. Відтак сьогодні бюджети федерації, земель і комун формуються на умовах консолідованої пайової участі у розподілі спільних для національної бюджетної системи джерел податкових доходів. Для цієї країни властивий комбінований бюджетний федералізм, що передбачає використання регулюючих і закріплених податків, доповнених системою субсидій. Загалом же німецький федералізм характеризують дві ключові риси – субсидіарність та солідарність. Саме тому німецька модель носить назву кооперативного федералізму.

Специфічних змін зазнав бюджетний федералізм у Канаді. Між Першою і Другою світовими війнами були запроваджені особистий і корпоративний прибутковий податки, контроль за цінами та проведені інші заходи соціально-економічного регулювання. В 1940–1950 рр. такий стан фактично унітарної держави прийняв форму патерналістського федералізму. Завдяки зосередженню у федеральному бюджеті 75% податкових надходжень та фінансуванню економічних і соціальних програм по усій країні Канада перетворилась в державу загального добробуту. Пізніше федералізм відродився в асиметричній формі, що

означає різностатусність провінцій, а також неоднакові для усіх фінансові відносини з центром.

Протилежні підходи до ідеї федеративного союзу з боку англомовної частини країни і франкомовного Квебеку негативно позначилися на їх розвитку. Тому з 1977 р. в Канаді почав діяти субсидіарний механізм вирівнювання за рахунок коштів спеціального фонду федерального бюджету. Величина субсидій визначається в залежності від суми кожного з податків, які поступають у бюджети провінцій. Уряди провінцій розпоряджаються фінансовими ресурсами, достатніми для фінансування загальнонаціонального стандартного рівня видатків з урахуванням кількості населення. Система фіскального вирівнювання доповнюється федеральними цільовими субсидіями на потреби фінансування соціальної сфери.

Російська система бюджетного федералізму ґрунтується на пайовому розподілі бюджетних доходів і трансфертах регіонам з федеральних фондів. За формальними ознаками вона близька до німецької моделі, але російські фахівці виділяють такі її вади: асиметричність – множинність суб'єктів Російської Федерації ставить в неоднакові фінансові взаємовідносини з центром не тільки автономії з різним, а й з одним статусом; використання грошових сурогатів і негрошових форм платежів при виконанні бюджетів служить середовищем для зловживань; відсутність чіткого розмежування витратних повноважень між владою різного рівня; правова невизначеність інституту фінансової неспроможності (банкрутства) регіональної та місцевої влади.

У кожній країні ведуться пошуки оптимальної пропорції між централізованими та децентралізованими (регіональними плюс місцевими) фінансами, результат яких залежить від динамічного співвідношення заінтересованих соціально-економічних сил. Знайомство із зарубіжними моделями бюджетного федералізму має велике пізнавальне значення на сучасному етапі українського державотворення, коли відбувається процес реформування бюджетної та податкових систем, ведеться активний пошук власної моделі бюджетного (фіскального) федералізму, яка б повною мірою відображала національні традиції самоврядування, узгоджені із визначеними метою і пріоритетами суспільного розвитку.

5.3. Види міжбюджетних трансфертів та їх характеристика

В сучасних умовах важливе місце в процесі бюджетного регулювання займають міжбюджетні трансферти. Трансферти в зарубіжній практиці трактуються як «передавальні платежі», «односторонні перекази», характерними ознаками яких є те, що рух коштів у вигляді трансфертів не супроводжується зустрічним одержанням товарів, послуг або грошей. Трансфертні платежі можуть виплачуватися урядом або фірмою домогосподарству чи фірмі; якщо такі платежі здійснює уряд, то їх називають урядовими або державними трансфертними платежами, в багатьох країнах – субсидіями.

Субсидії загального призначення (на практиці їх називають дотаціями) надаються місцевим бюджетам з метою їх збалансування. Механізм їх надання не вимагає цільового використання одержаних коштів і тому такі субсидії не обмежують самостійність місцевої влади. Не випадково, що однією з вимог Європейської хартії місцевого самоврядування щодо формування фінансових ресурсів органів місцевої влади є виділення дотацій, не призначених для фінансування конкретних проектів.

Новим підходом до надання бюджетних трансфертів у європейських країнах стало використання дотацій, заснованих на результатах виконання певних програм, а не здійснення фінансування в межах визначеної суми. Наприклад, це – дотації лікувальним закладам з врахуванням кількості лікувальних процедур, школам – на основі результатів іспитів, місцевому громадському транспорту – відповідно до відпрацьованих пасажиро-кілометрів. Така передача бюджетних трансфертів дозволяє досягти вищої якості послуг, що надаються місцевою владою, проте такий підхід передбачає постійний контроль якості послуг на основі розроблених показників і стандартів, які повинні регулярно переглядатися.

На противагу субсидіям загального призначення, субсидії спеціального призначення (або субвенції) передбачають цільове використання одержаних коштів. Метою надання субвенцій є фінансування державних програм чи проектів, а також забезпечення органів місцевого самоврядування коштами, необхідними для виконання делегованих повноважень. Субвенційний механізм може передбачати дольову участь органів місцевого самоврядування у фінансуванні відповідних потреб і видатків.

Одним з видів трансфертних платежів в зарубіжних країнах є бюджетні гранти. Основна відмінність грантів від субсидій полягає в тому, що вони мають одноразовий епізодичний характер, в той час, як бюджетні субсидії характеризуються систематичністю надання і є постійним і невід'ємним складовим елементом процесу бюджетного регулювання.

Поняття офіційних (міжбюджетних, бюджетних) трансфертів в українську практику було вперше запроваджено у 1996 р. разом із введенням нової бюджетної класифікації, згідно якої вони поділялися на дві групи залежно від цільового спрямування коштів: поточні і капітальні.

До поточних офіційних трансфертів відносили грошові допомоги (дотації), які одержували бюджети нижчих рівнів при недостатності доходних джерел. На відміну від поточних, капітальні офіційні трансферти (субвенції) передбачали цільове використання одержаних коштів. Цілі, на які спрямовувалися субвенції, головним чином, були пов'язані з виконанням органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень.

В залежності від джерел надання у складі офіційних трансфертів відокремлювали одержані: від органів державного управління; із-за кордону; з недержавних джерел.

Характерною особливістю сучасного вітчизняного трактування бюджетних трансфертів є те, що до них відносять не лише кошти, які одержують місцеві бюджети з державного бюджету, а також перерахування коштів, що здійснюються у зворотному напрямку – від місцевих бюджетів до державного бюджету.

Бюджетний кодекс України змінив концептуальні підходи до класифікації трансфертів. Так, у бюджетну практику запроваджено: 1) базову дотацію; 2) субвенції; 3) реверсну дотацію; 4) додаткові дотації.

Базова та реверсна дотації є протилежними за напрямком руху грошовими потоками, що функціонують між державним, з одного боку, та місцевими бюджетами, з іншого, у рамках горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій.

Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності обласних бюджетів, бюджетів міст обласного значення, районів і об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, здійснюється з урахуванням таких параметрів:

– кількість населення;

– надходження податку на доходи фізичних осіб за останній звітний бюджетний період;

– індекс податкоспроможності відповідного бюджету.

Індекс податкоспроможності є коефіцієнтом, що визначає рівень податкоспроможності обласного бюджету, зведеного бюджету міста обласного значення, району чи об'єднаної територіальної громади порівняно з аналогічним середнім показником по всіх відповідних бюджетах в Україні у розрахунку на одну людину.

Якщо значення розрахованого індексу:

– в межах 0,9 до 1,1 – вирівнювання не здійснюється;

– менше 0,9 – надається базова дотація відповідному бюджету в обсязі 80% суми, необхідної для досягнення таким індексом відповідного бюджету значення 0,9;

– більше 1,1 – передається реверсна дотація з відповідного бюджету до державного бюджету в обсязі 50% суми перевищення таким індексом значення 1,1.

Індекси податкоспроможності місцевих бюджетів не можуть змінюватися і переглядатися частіше, ніж один раз на рік, крім випадків:

– виділення нових або зміни статусу вже існуючих адміністративно-територіальних одиниць;

– зміни місцезнаходження суб'єктів господарювання-платників податків;

– зміни податкового законодавства.

– зміна обсягу надходжень податку на прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб за відповідний бюджетний період повинна бути підтверджена органами стягнення.

Наступним видом міжбюджетних трансфертів є субвенції, кошти яких використовуються на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції. З 2015 р. в Україні діють наступні види субвенцій:

– субвенції на здійснення державних програм соціального захисту;

– субвенція на виконання інвестиційних програм (проектів);

– освітня субвенція;

– субвенція на підготовку робітничих кадрів;

– медична субвенція;

– субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру;

– субвенція на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження;

– субвенція на проекти ліквідації підприємств вугільної і торфодобувної промисловості та утримання водовідливних комплексів у безпечному режимі на умовах співфінансування.

Субвенції на здійснення державних програм соціального захисту надаються з державного бюджету місцевим бюджетам для проведення видатків по соціальному захисту та соціальному забезпеченню, визначених Бюджетним кодексом України.

За рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу надаються пільги, виходячи із розрахунку вартості однієї тонни твердого палива та одного балона скрапленого газу на домогосподарство на рік, а особам, які мають таке право, – з розрахунку вартості 3,1 тонни вугілля на побутові потреби на домогосподарство на рік. Перелік категорій населення, які мають право на одержання житлових субсидій та пільг, визначено законодавством.

За рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати (утримання будинків і споруд та прибудинкових територій), вивезення побутового сміття та рідких нечистот надаються житлові субсидії певним категоріям населення, а також пільги ветеранам; особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною; жертвам нацистських переслідувань; окремим групам пенсіонерів; багатодітним сім'ям тощо. Перелік категорій населення, які мають право на одержання субсидій та надання пільг, визначено законодавством.

За рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг з послуг зв'язку, інших передбачених законодавством пільг та компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян надаються відповідні пільги, а також здійснюються компенсаційні виплати за пільговий проїзд категоріям громадян, які визначені чинним законодавством.

Кабінет Міністрів України може здійснювати перерозподіл обсягів субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення державних програм соціального захисту між їх видами та між місцевими бюджетами, виходячи з фактично нарахованих обсягів відповідних пільг,

субсидій і допомоги населенню в межах загального обсягу таких субвенцій.

Субвенція на виконання інвестиційних програм (проектів) використовується виключно на мету, визначену її надавачем, з урахуванням прогнозних та програмних документів економічного та соціального розвитку країни і відповідної території, державних цільових програм, прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, а розподіл коштів має забезпечити реалізацію системи національних цінностей і завдань інноваційного розвитку та сприяти зменшенню відмінностей в рівні життя населення різних регіонів країни.

Розподіл субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів) здійснюється у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, з урахуванням завдань і заходів державної стратегії регіонального розвитку, регіональних стратегій розвитку на підставі формалізованих параметрів, що базуються на фактичних та прогнозних показниках економічного та соціального розвитку відповідної території (основними з яких є показники обсягу промислового виробництва, обсягу валової продукції сільського господарства, обсягу інвестицій в основний капітал, рівня щільності населення, рівня безробіття населення, доходів населення у розрахунках на одну особу, середньомісячної заробітної плати працівників).

Освітня субвенція спрямовується на оплату поточних видатків загальноосвітніх навчальних закладів усіх ступенів, шкільних відділень навчально-виховних комплексів «дошкільний навчальний заклад – загальноосвітній навчальний заклад», «загальноосвітній навчальний заклад – дошкільний навчальний заклад», спеціалізованих шкіл (школи-інтернати), вечірніх шкіл, загальноосвітніх навчальних закладів для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації, спеціальних загальноосвітніх навчальних закладів для дітей, які потребують корекції фізичного та/або розумового розвитку, навчально-реабілітаційних центрів.

Зазначена субвенція може спрямовуватися на реалізацію заходів з оптимізації мережі зазначених навчальних закладів.

У законі про Державний бюджет України затверджуються обсяги освітньої субвенції окремо для бюджету Автономної Республіки Крим, обласних і районних бюджетів, міських (міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад, що

створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад.

Розподіл зазначеної субвенції здійснюється на основі формули, що враховує такі параметри:

- кількість учнів загальноосвітніх навчальних закладів у міській та сільській місцевості, гірських населених пунктах;
- наповнюваність класів;
- коригуючі коефіцієнти приведення, що застосовуються до кількості учнів різних типів загальноосвітніх навчальних закладів та залежно від місцевості, в якій розташований заклад.

Субвенція на підготовку робітничих кадрів спрямовується на фінансування видатків місцевих бюджетів на професійно-технічну освіту (на оплату послуг з підготовки кваліфікованих робітників на умовах державного замовлення у професійно-технічних навчальних закладах державної та комунальної власності). Обсяги зазначеної субвенції затверджуються окремо для бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, міських (міст Києва та Севастополя) бюджетів, а розподіл здійснюється на основі формули, що враховує наступні параметри:

- кількість учнів професійно-технічних навчальних закладів, включаючи учнів у гірських населених пунктах, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування;
- коригуючі коефіцієнти приведення, що застосовуються до кількості учнів та залежно від місцевості, в якій розташований заклад.

Медична субвенція спрямовується на фінансування видатків на первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу, консультативну амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу, спеціалізовану амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу, санаторно-курортну допомогу та програми медико-санітарної освіти.

Обсяги зазначеної субвенції затверджуються окремо для бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, міських (міст Києва та Севастополя) бюджетів, а розподіл здійснюється на основі формули, що враховує наступні параметри:

- кількість населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- коригуючі коефіцієнти, що враховують відмінності у вартості надання медичної допомоги;

– особливості надання медичної допомоги у гірських населених пунктах.

Субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру використовується для реалізації державних програм і комплексних заходів у сфері охорони здоров'я за напрямками, визначеними Кабінетом Міністрів України.

Формула, на основі якої здійснюється розподіл зазначеної субвенції між бюджетами, враховує такі параметри:

- кількість хворих;
- кількість населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Для визначення розподілу обсягів освітньої, медичної субвенції та субвенції на підготовку робітничих кадрів використовується фінансовий норматив бюджетної забезпеченості, який визначається шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію відповідних бюджетних програм, на кількість населення чи споживачів гарантованих послуг.

Фінансові нормативи бюджетної забезпеченості для місцевих бюджетів коригуються коефіцієнтами, що враховують відмінності у вартості надання гарантованих послуг залежно від:

- кількості населення та споживачів гарантованих послуг;
- соціально-економічних, демографічних, кліматичних, екологічних та інших особливостей (з часу їх визначення) адміністративно-територіальних одиниць.

Залишки коштів за освітньою, медичною субвенцією, субвенцією на підготовку робітничих кадрів та на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру на кінець бюджетного періоду зберігаються на рахунках відповідних місцевих бюджетів і можуть використовуватися у наступному бюджетному періоді.

Розподіл додаткової дотації на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок надання пільг, встановлених державою, та інших додаткових дотацій між місцевими бюджетами здійснюється на підставі критеріїв, визначених Кабінетом Міністрів України.

У Державному бюджеті України затверджується обсяг міжбюджетних трансфертів окремо для кожного з відповідних місцевих бюджетів, якщо є підстави для надання та отримання відповідних міжбюджетних трансфертів.

Міжбюджетні трансферти між місцевими бюджетами можуть здійснюватись у наступних формах:

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

- субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів), у т. ч. на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування;

- дотації та інші субвенції.

Субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування надається з одного місцевого бюджету іншому для компенсації відповідних видатків. Умови утримання об'єктів спільного користування чи ліквідації негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування та надання субвенції визначаються на договірних засадах між надавачем субвенції та її отримувачем.

Як підтверджує досвід, порядок надання міжбюджетних трансфертів не створює достатніх стимулів для збільшення власних доходів органів місцевого самоврядування, не сприяє пошуку додаткових резервів і залученню альтернативних джерел, а заохочує споживацькі настрої. Справа в тому, що в сучасних умовах:

- відсутні дієві стимули до збільшення надходжень як до державного, так і місцевих бюджетів;

- порядок надання трансфертів не враховує кращі результати діяльності місцевих фінансових органів;

- органи місцевого самоврядування не мають реального впливу на формування власних доходів;

- не працює повноцінно інститут місцевого оподаткування;

- відсутні механізми відмови від незабезпечених фінансовими ресурсами делегованих державою повноважень органам місцевого самоврядування.

Останніми роками відбувається посилення залежності місцевих бюджетів від фінансової допомоги з центру. Так, протягом останніх років щорічні темпи приросту обсягів трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам випереджають темпи збільшення їхніх доходів. Загалом по місцевих бюджетах України частка трансфертів у сукупних доходах перевищує 50%, а для бюджетів багатьох сіл і селищ вона може бути більшою ніж 90%.

Спостерігається значна регіональна диференціація питомої ваги міжбюджетних трансфертів в складі доходів місцевих бюджетів, спричинена відмінностями в рівнях соціально-економічного розвитку окремих територій, різним податковим потенціалом і, відповідно, різними можливостями щодо наповнення місцевих бюджетів.

5.4. Необхідність фінансового вирівнювання територій

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

- нестабільність та неузгодженість законодавства з питань фінансів, бюджету, податків;
- щорічні зміни у складі доходів та видатків бюджетів;
- невизначеність цілей та пріоритетів фінансового вирівнювання;
- відсутність протягом тривалого часу (до 2001 р.) стабільного, науково обґрунтованого і прозорого механізму бюджетного регулювання;
- нераціональне розташування мережі бюджетних установ;
- непослідовна політика щодо передачі соціально-культурних об'єктів з державної у комунальну власність;
- відсутність зацікавленості у органів місцевого самоврядування в додатковій мобілізації доходів до місцевих бюджетів, споживацькі тенденції у витрачанні бюджетних коштів.

Це пов'язано із наявністю вертикальних та горизонтальних фіскальних балансів. Вертикальні фіскальні дисбаланси – невідповідність між обсягами фінансових ресурсів того чи іншого рівня влади, регіонального або місцевого, і обсягами завдань та обов'язків, які на нього покладаються в процесі розподілу компетенції між органами центральної, регіональної і місцевої влади. Вертикальний фіскальний дисбаланс означає недостатність фінансових ресурсів певного рівня влади для

забезпечення громадських і державних послуг у межах його завдань, його можна усунути кількома шляхами:

- центральна влада або влада вищого територіального рівня може взяти частину обов'язків із надання державних і громадських послуг і тим самим зменшити коло обов'язків того рівня влади, в якого виник вертикальний фіскальний дисбаланс;

- запровадження додаткових податків тим рівнем влади, який має вертикальний фіскальний дисбаланс;

- передача центральною владою частини своїх податків територіальному рівню влади, що має такий дисбаланс;

- за рахунок надання центральною владою грантів, субсидій та інших трансфертів.

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

- одна або кілька територій того ж рівня не мають достатніх фінансових ресурсів для надання державних громадських послуг в обсягах, що надаються іншими територіями відповідно до певних стандартів;

- існують так звані бідні і багаті території;

- деякі території мають більші потреби, ніж інші;

- існує більш висока вартість державних і громадських послуг у межах одних територій порівняно з іншими.

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

Для сталого соціального забезпечення необхідно застосовувати механізм перерозподілу між доходами і видатками областей через державний бюджет. Така ж ситуація існує і в середині самих областей між окремими містами і районами. Дослідження показують, що регіональна диференціація доходів і видатків місцевих бюджетів України перш за все зумовлена відмінностями у рівнях соціально-економічного розвитку територій, що концентровано відображається на обсягах валової доданої вартості, створеної в регіоні.

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

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

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

Фінансове вирівнювання – більш широке поняття, воно включає у себе як складову бюджетне вирівнювання. Для з'ясування суті і механізму здійснення фінансового вирівнювання, його слід розглядати не лише як діяльність в межах бюджетної системи, пов'язану з перерозподілом бюджетних ресурсів. У широкому розумінні, фінансове вирівнювання відображає процеси політичного, економічного і соціального значення, за допомогою яких вирішуються загальнодержавні завдання щодо забезпечення динамічного зростання економіки, розвитку продуктивних сил, покращення добробуту населення, усунення розбіжностей в рівнях

розвитку окремих територій, фінансового забезпечення місцевого самоврядування, вирішення національних проблем тощо. Все це надає фінансовому, а в його складі бюджетному вирівнюванню виняткового значення і зумовлює його особливе місце у бюджетній системі, і в т. ч. у міжбюджетних відносинах.

Ми вважаємо що, під фінансовим вирівнюванням слід розуміти приведення у відповідність витрат бюджетів (за економічною і функціональною класифікацією) до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на одного мешканця, ліквідація значних диспропорцій у здійсненні бюджетних видатків в розрізі окремих територій. Але, враховуючи, що в даний час у нас не розроблені і законодавчо не визначені державні соціальні гарантії, то метою фінансового вирівнювання є – наближення видатків місцевих бюджетів в розрахунку на одну особу наявного населення до середнього рівня видатків, який склався по країні.

Основні принципи фінансового вирівнювання:

– урахування об'єктивних розбіжностей в економічному та соціальному розвитку територій, особливостей їхнього місцезнаходження, природо-кліматичних, екологічних та інших умов.

– визначення критеріїв і переліку депресивних територій, які потребують додаткових фінансових ресурсів;

– вирівнювання доходів місцевих бюджетів як необхідної умови створення рівних можливостей для функціонування всіх територіальних громад, тобто для здійснення ними однакових видатків;

– визначення ступеня вирівнювання доходів з метою з'ясування зацікавленості органів місцевого самоврядування у зростанні дохідних джерел;

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

З метою фінансового вирівнювання бюджетної забезпеченості економічного та соціального розвитку відповідних територій, рух бюджетних коштів може здійснюватись як по вертикалі, так і по горизонталі. Тому використовуються два типи вирівнювання – вертикальне і горизонтальне.

Вертикальне бюджетне вирівнювання передбачає розподіл доходів і видатків між бюджетами різних рівнів, який проводиться відповідно до розмежування функцій і повноважень між органами державної влади і

управління та органами місцевого самоврядування. Розподіл видаткових повноважень між бюджетами зумовлює певне розмежування між ними дохідних джерел, що необхідно для забезпечення бюджетів достатньою фінансовою базою для здійснення покладених на них повноважень. Таким чином основною метою вертикального бюджетного вирівнювання є збалансування доходів і видатків бюджетів усіх рівнів та видів.

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

Горизонтальне та вертикальне фінансове вирівнювання є взаємопов'язаними складовими міжбюджетного регулювання.

Отже, необхідність здійснення в Україні фінансового вирівнювання територій зумовлена рядом об'єктивних причин:

1) Нерівномірність територіального розміщення продуктивних сил, яка зумовлює диференціювання податкової бази регіонів та територій країни. Причому, як свідчить досвід, диференціація податкової бази зростає. Зміщуються центри її розміщення. Порівняно зменшується роль традиційних індустріальних областей і зростає значення столиці держави. Ще більш занепадає податкова база аграрних регіонів України.

2) Значна диференціація обсягів витрат у сфері надання державних і громадських послуг та цін на ці послуги. З урахуванням екологічної забрудненості більш високі витрати на ці послуги несуть східні регіони України та регіони зони Чорнобильської катастрофи. Зростає ціна таких послуг у столиці держави та в інших великих міських агломераціях.

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

4) Існує об'єктивна потреба у передачі від центральної влади на місцевий рівень значної частини видатків, не властивих для її конституційних функцій. Такі видатки більш ефективно здійснюватимуться на місцевому рівні. Це стосується видатків з фінансування освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту та деяких інших.

5) Діють так звані зовнішні ефекти соціальних виплат. Це означає, що послугами, які фінансуються з бюджету однієї адміністративно-територіальної одиниці, користуються і жителі інших територіальних одиниць, але їхні владні органи при цьому не несуть ніяких витрат.

Сьогодні бюджетна система в Україні використовує лише вертикальне вирівнювання. Однак, як засвідчує досвід Німеччини застосування поряд із вертикальним вирівнюванням горизонтального забезпечує більш ефективний перерозподіл бюджетних ресурсів (слід відмітити, що на рівні низових бюджетів горизонтальне вирівнювання не здійснюється). Таким чином, має місце думка щодо доцільності впровадження в Україні водночас як вертикального, так і горизонтального вирівнювання.

Гарантування усім громадянам рівних прав і свобод, зокрема, таких як право на соціальний захист, достатній життєвий рівень, освіту, охорону здоров'я, тощо вимагає фінансування відповідних видатків з бюджетів усіх адміністративно-територіальних одиниць із застосуванням єдиних підходів щодо їх кількісного виміру. Показником, за допомогою якого можна проаналізувати територіальні особливості у фінансуванні певних суспільних потреб, є розміри видатків з місцевих бюджетів (сукупних і в т. ч. за розділами функціональної класифікації) у співставленні з кількістю населення, яке проживає на території місцевого бюджету, тобто видатки в розрахунку на одного мешканця.

Головним інструментом проведення фінансового вирівнювання адміністративно-територіальних одиниць країни нині є міжбюджетні трансферти. За допомогою міжбюджетних трансфертів можна прослідкувати, як досягається вирівнювання бюджетної забезпеченості регіонів за допомогою дотацій і субвенцій, які надаються з державного бюджету відповідним місцевим бюджетам.

При побудові та застосуванні певного інструмента використовуються фінансові показники, нормативи, ліміти. Перші характеризують кількісну та якісну сторони соціально-економічних явищ і процесів. До них включають прогнозовані та фактичні обсяги доходів та видатків бюджетів,

обсяг видатків на фінансування окремих повноважень, кількість споживачів суспільних послуг, працівників бюджетної сфери, бюджетних установ, показники їх оснащення (кількість лікарняних ліжок, місць у закладах культури, спорту тощо), податкоспроможність і т. ін.

Сучасний стан фінансового вирівнювання характеризується вдосконаленням міжбюджетних відносин у 2004 р., коли було визначено: акумулювання на рівні окремих адміністративно-територіальних одиниць обсягу ресурсів, достатнього для виконання власних і делегованих функцій органів місцевого самоврядування.

Досягти дану мету передбачалося шляхом посилення самостійності місцевих бюджетів; запровадження механізмів зацікавленості місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у збільшенні доходів; надання місцевим органам влади більших прав у сфері оподаткування; врахування регіональної специфіки при визначенні податкової бази та видаткових повноважень; запровадження прозорих та формалізованих процедур державної фінансової підтримки регіонів, в т. ч. виділення інвестиційних субвенцій; упровадження механізму надання бюджетних трансфертів для забезпечення виконання делегованих повноважень¹.

У 2010 р. основні цілі реформи міжбюджетних відносин були конкретизовані наступним чином: підвищення якості послуг, що надаються за рахунок місцевих бюджетів та збільшення частки інвестиційних видатків на місцях. В контексті досягнення зазначених цілей були поставлені завдання: підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів і рівня забезпеченості делегованих повноважень; підвищення видаткової автономності місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів; упорядкування відносин місцевих бюджетів з центром (оптимізація розподілу видаткових повноважень, удосконалення порядку розподілу трансфертів); збільшення інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів².

Таким чином, виходячи з перспективних програмних документів, які були прийняті останніми роками, основними напрямками реформ у сфері

¹ Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004–2015 рр.) «Шляхом Європейської інтеграції» / Авт. кол.: А.С. Гальчинський, В.М. Геєць та ін.; Нац. ін-т стратег. дослідж., Ін-т екон. прогнозування НАН України, М-во економіки та з питань європ. інтегр. України. – К.: ІВЦ Держкомстату України, 2004. – 416 с.

² «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». Програма економічних реформ на 2010–2014 рр., розроблена Комітетом з економічних реформ при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MUS14838.html.

міжбюджетних відносин з метою забезпечення фінансового вирівнювання визнано: забезпечення децентралізації бюджетної системи, дотримання принципів справедливості та прозорості у її функціонуванні, посилення фінансової бази та інвестиційної спроможності органів місцевого самоврядування за для підвищення якості послуг, що надаються населенню територіальних громад.

Важливим етапом у вирішенні поставлених завдань реформування міжбюджетних відносин стало ухвалення нової редакції Бюджетного кодексу України від 2010 р., а також внесення змін до нього протягом наступних років, якими передбачено низку новацій, спрямованих на подальше зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів, зокрема: місцевим бюджетам було передано окремі додаткові джерела за рахунок доходів державного бюджету; розширено перелік джерел власних доходів місцевих бюджетів усіх рівнів, а також склад видатків, які визначаються функціями держави і передаються до виконання органам місцевого самоврядування; розширено перелік доходів бюджету розвитку спеціального фонду місцевих бюджетів. Крім того вдосконалено бюджетні процедури щодо: участі місцевих бюджетів у наданні їм із державного бюджету субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів); передання коштів між місцевими бюджетами на здійснення видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів.

Проведена в Україні податкова реформа також справила певний позитивний вплив на здійснення фінансового вирівнювання, а саме на формування дохідної бази місцевих бюджетів в частині закріплених та власних доходів: змінився склад місцевих податків і зборів; впроваджено податок на нерухоме майно; розширено базу оподаткування податком на доходи фізичних осіб та ін.

Проте, не зважаючи на проведені зміни, пов'язані з перерозподілом доходів між бюджетами і вдосконаленням системи оподаткування, бюджетна система України залишається занадто централізованою, що суперечить проголошеним намірам відносно забезпечення бюджетної децентралізації та посилення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування в частині вирішення проблем фінансового вирівнювання. Так, якщо у 1996 р. в місцевих бюджетах зосереджувалося майже 35% доходів зведеного бюджету України, то протягом наступних сімнадцяти років їх частка зменшилася до 21,9%. Поряд з цим спостерігається зростання питомої ваги видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті

України, що загалом характеризує наростаюче розбалансування місцевих бюджетів. За 1996–2013 рр. питома вага видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України зросла з 36,2% до 45,1% із-за перегляду складу видатків та віднесенням до них тих, які раніше здійснювалися з держбюджету.

Частка власних ресурсів у загальних доходах місцевих бюджетів є невеликою і в 2012 р. не досягала 8%¹. Слабо використовується порівняно із західною практикою фіскальний потенціал адміністративно-територіальних утворень, зокрема щодо плати за землю, податку на нерухоме майно та ін. Крім того, місцеві бюджети втрачають надходження від плати за землю внаслідок надання на загальнодержавному рівні пільг щодо її сплати. Докорінного реформування системи місцевих податків і зборів так і не відбулося; не зважаючи на деяке збільшення їх питомої ваги в доходах місцевих бюджетах, пов'язане із введенням у дію Податкового кодексу, їх частка залишається незначною порівняно із західною практикою. Так, у 2012 р. за рахунок місцевих податків і зборів було сформовано лише 5,4% доходів місцевих бюджетів без врахування міжбюджетних трансфертів.

Що стосується видаткової частини місцевих бюджетів, то зрушень у її структурі так і не вдалося досягти: видатки мають головним чином соціальну спрямованість (на 80% і більше), захищені статті у більшості видів місцевих бюджетів досягають 76–79%, що унеможливорює проведення органами місцевого самоврядування власної політики і зокрема фінансування заходів, пов'язаних з розвитком місцевого господарства, соціально-культурної сфери тощо.

Таким чином, не зважаючи на проведені реформи, для бюджетної системи України притаманні: висока ступінь централізації ресурсів; значна трансфертна залежність місцевих бюджетів від державного бюджету; слабка дохідна база місцевих бюджетів; незначні власні доходи місцевих бюджетів і в т. ч. місцеві податки та збори; відсутні стимули у органів місцевого самоврядування до перевиконання планових показників доходів державного і місцевих бюджетів; непрозорий механізм надання інвестиційних субвенцій місцевим бюджетам, перерозподіл їх протягом року і виділення переважно наприкінці бюджетного року; переважання у

¹ Головні проблеми місцевого самоврядування, що потребують вирішення на державному рівні у 2013 р. / Асоціація міст України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.auc.org.ua/news/golovni-problemi-mistsevogo-samovryaduvannya-shcho-potrebuyut-virishennya-na-derzhavnomu-rivni->

місцевих бюджетах видатків, пов'язаних з виконанням делегованих повноважень.

Одним з найбільш важливих питань фінансової політики є забезпечення фінансовими ресурсами органів державної влади та місцевого самоврядування, що необхідно для виконання функцій і завдань, покладених на них Конституцією України. Саме належна матеріально-фінансова база є обов'язковою умовою повноцінного функціонування владних інституцій; вона значною мірою визначає склад та якість тих послуг, які вказані структури надають громадянам. Проте в даний час спостерігається постійне недофінансування повноважень органів місцевого самоврядування, які їм делегують органи державної влади. Як відомо, такі повноваження стосуються надання послуг першочергового значення – у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення, державного управління тощо.

Так, за підрахунками фахівців Асоціації міст України, якщо у 2009–2011 рр. від 25,6% до 33,4% власних ресурсів (тобто доходів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів) органи місцевого самоврядування змушені були спрямовувати на фінансування делегованих повноважень, то у 2012 р. ця частка збільшилася до 42,6%. У 2013 р. дефіцит фінансових ресурсів місцевих бюджетів на виконання делегованих державою повноважень складає майже 30 млрд. грн., а бюджетна сфера забезпечена фінансуванням лише на 79% від реальної потреби.

Така практика призводить до хронічного недофінансування власних потреб місцевого самоврядування. Крім того надання дотацій вирівнювання в обсягах, які не забезпечують річну потребу в коштах відповідних закладів бюджетної сфери, перш за все, означає невиконання вимог ст. 66 та 67 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якими визначено основи збалансування місцевих бюджетів та фінансового забезпечення витрат, пов'язаних із здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади.

Органи місцевого самоврядування опинилися один на один перед проблемою нестачі коштів для виплати заробітної плати працівникам бюджетних установ, оплати інших видатків, пов'язаних з поточною діяльністю. Виходом з даної ситуації могло би бути запровадження у практику вітчизняного місцевого самоврядування механізму відмови від виконання незабезпечених фінансовими ресурсами делегованих повноважень, яке підтримується як науковцями, так і практиками. Органи

місцевого самоврядування обов'язково повинні мати важелі впливу на державну владу щодо повного фінансового забезпечення повноважень, які їм делегуються.

Загалом внаслідок централізації бюджетної системи України і функціонування неефективної системи адміністративно-територіального устрою, яка відображає розпорошеність місцевої влади через низький адміністративний та фінансовий потенціал більшості органів місцевого самоврядування, не забезпечується виконання завдань стратегічних напрямів здійснення фінансового вирівнювання.

Централізоване регулювання видатків місцевих бюджетів через домінування делегованих повноважень і встановлення різних норм витрачання коштів місцевих бюджетів послаблює стимули для органів місцевого самоврядування витратити кошти економно та проводити реструктуризацію бюджетної сфери і знижує рівень їхньої відповідальності перед місцевими жителями. Відсутність належних стимулів співіснує з відсутністю контролю за виконанням делегованих повноважень, що разом з нечітким й економічно не обґрунтованим розподілом повноважень між рівнями влади мають своїми наслідками низький рівень управління місцевими фінансами та низький ступінь ефективності надання суспільних благ на місцевому рівні.

Наслідки неефективного фінансового вирівнювання виявляються у вибіркового фінансуванні програм видатків, накопиченні кредиторської заборгованості бюджетних установ, згортанні інвестиційної діяльності й наданні на місцевому рівні суспільних послуг низької якості.

Проблеми розшарування за рівнями соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних формувань – це причина існування нерівності у забезпеченні суспільних благ на субнаціональному рівні, що породжує зростання соціального напруження і підтверджує необхідність пошуку напрямів оптимізації фінансового вирівнювання у контексті процесів децентралізації бюджетних відносин.

Реалізація програм соціального захисту і соціального забезпечення має забезпечуватися центральним урядом, оскільки проведення перерозподілу доходів традиційно належить до функцій центральної влади. Надання органам місцевого самоврядування належних повноважень та чіткий розподіл функціональних зобов'язань між рівнями влади – важливі складові забезпечення формування демократичних засад і розвитку ринкових засад державотворення в контексті здійснення фінансового вирівнювання.

Запитання для перевірки знань

- Як Ви розумієте поняття міжбюджетні відносини?
- Якими нормативно-правовими акти регламентують міжбюджетні відносини в Україні?
- У чому полягає сутність бюджетного федералізму?
- Які Ви знаєте види міжбюджетних трансфертів?
- Чим обумовлена необхідність фінансового вирівнювання територій?
- Чим відрізняється вертикальне і горизонтальне бюджетне вирівнювання?
- Назвіть відмінності між дотацією і субвенцією.
- Що таке фіскальні дисбаланси і що призводить до їх виникнення?

Література

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 № 2542-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2542-14>.
3. Головні проблеми місцевого самоврядування, що потребують вирішення на державному рівні у 2013 р. / Асоціація міст України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.auc.org.ua/news/golovni-problemi-mistsevogo-samovryaduvannya-shcho-potrebuyut-virishennya-na-derzhavnomu-rivni->.
4. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». Програма економічних реформ на 2010–2014 рр., розроблена Комітетом з економічних реформ при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MUS14838.html.
5. Кириленко О.П. Місцеві фінанси: навч. посіб. / О.П. Кириленко. – Тернопіль: Астон, 2004. – 140 с.
6. Місцеві фінанси: підруч. / За ред. О.П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – 677 с.
7. Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій: монограф. / За ред. О.П. Кириленко. – Тернопіль: ТНЕУ, «Економічна думка», 2008. – 376 с.

8. Розвиток бюджетного процесу в умовах економічних перетворень: монограф. / За ред. С.І. Юрія, В.Г. Дем'янишина. – К.: Кондор-Видавництво, 2012. – 376 с.

9. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004–2015 рр.) «Шляхом Європейської інтеграції» / Авт. кол.: А.С. Гальчинський, В.М. Геєць та ін.; Нац. ін-т стратег. дослідж., Ін-т екон. прогнозування НАН України, М-во економіки та з питань європ. інтегр. України. – К.: ІВЦ Держкомстату України, 2004. – 416 с.

© О.П. Кириленко.

Розділ 6.

ОРГАНІЗАЦІЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ НА МУНІЦИПАЛЬНОМУ РІВНІ

6.1. Поняття та особливості бюджетного процесу на муніципальному рівні.

6.2. Характеристика стадій бюджетного процесу на муніципальному рівні.

6.3. Повноваження учасників бюджетного процесу.

6.4. Організація бюджетного процесу на локальному рівні за кордоном.

Ключові терміни і поняття

Бюджетний процес; стадії бюджетного процесу на муніципальному рівні; складання проекту бюджету; розгляд проекту та прийняття рішення про бюджет; виконання бюджету; підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету; бюджетний цикл; бюджетний період; учасники бюджетного процесу на муніципальному рівні.

6.1. Поняття та особливості бюджетного процесу на муніципальному рівні

У нормативно-правовому полі нашої держави визначення бюджетного процесу зазнало послідовних змін: від регламентованого законодавством порядку складання, розгляду, затвердження бюджетів, їх виконання і контролю за їх виконанням, затвердження звітів про виконання бюджетів, що входять до бюджетної системи України, до регламентованого бюджетним законодавством процесу складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, контролю за дотриманням бюджетного законодавства (табл. 6.1). На муніципальному рівні даний процес є невід'ємною

складовою бюджетної політики органів місцевого самоврядування і, разом з тим, пов'язаний з загальнодержавним бюджетним процесом.

Таблиця 6.1

Визначення бюджетного процесу в бюджетному законодавстві України

Нормативно-правовий документ	Дата і номер реєстрації	Визначення
Закон України «Про бюджетну систему»	Від 05.12.1990 № 512-ХІІ	Регламентований законодавством порядок складання, розгляду, затвердження бюджетів, їх виконання і контроль за їх виконанням, затвердження звітів про виконання бюджетів, що входять до бюджетної системи України
Бюджетний кодекс України	Від 21.06.2001 № 2542-ІІІ	Регламентована нормами права діяльність, пов'язана із складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України
Бюджетний кодекс України	Від 08.07.2010 № 2456-VI	Регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства

Відповідно до Бюджетного кодексу України до стадій бюджетного процесу на муніципальному рівні належать складання проектів бюджетів місцевого самоврядування, їх розгляд та прийняття рішення про бюджети, виконання бюджетів, включаючи внесення змін до відповідних рішень, підготовка і розгляд звітів про виконання бюджетів та прийняття рішень щодо них (рис. 6.1). На цих стадіях здійснюються контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит й оцінка ефективності управління бюджетними коштами, що ґрунтуються на правових засадах та мають гарантувати чітке планування і виконання бюджетної дисципліни усіма суб'єктами бюджетних відносин.

Стадія складання проектів бюджетів місцевого самоврядування передбачає підготовку економічного обґрунтування доходів і видатків відповідних бюджетів; стадія затвердження проектів бюджетів місцевого самоврядування – прийняття рішень про бюджети на наступний бюджетний період; стадія виконання бюджетів місцевого самоврядування – отримання їх доходів та розподіл видатків відповідно до затверджених рішень про бюджети; стадія контролю за виконанням бюджетів місцевого самоврядування й звітності про їх виконання –

поточний контроль за використанням бюджетних коштів і підведення підсумків по закінченні бюджетного періоду.



Рис. 6.1. Стадії бюджетного процесу на муніципальному рівні

Бюджетний процес на муніципальному рівні базується на загальних принципах побудови бюджетної системи України. Зокрема, принцип відповідальності учасників бюджетного процесу полягає в тому, що суб'єкти бюджетних відносин несуть відповідальність за свої дії або бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу; принцип публічності та прозорості – бюджети місцевого самоврядування затверджуються, а рішення щодо звітів про їх виконання приймаються відповідними місцевими радами; принцип ефективності – учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнути запланованих цілей при забезпеченні максимального результату.

Дотичними до бюджетного процесу на муніципальному рівні виступають принцип єдності, що забезпечується правовою базою, грошовою системою, регулюванням бюджетних відносин і бюджетною класифікацією; принцип самостійності, при якому держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів місцевого самоврядування; принцип справедливості та неупередженості, так як бюджетна система будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу багатства між громадянами й територіальними громадами. Виконання даних принципів дає можливість забезпечити ефективність складання, розгляду, прийняття та виконання бюджетів місцевого самоврядування.

Разом з тим на сучасному етапі українського державотворення актуалізується проблема покращення відкритості бюджетного процесу на муніципальному рівні. Позаяк населення фактично відсторонене від його проведення, що не відображає демократичні орієнтири розвитку суспільства. Натомість у бюджетній практиці за кордоном основний

акцент зроблено на громадському обговоренні як проекту бюджету під час затвердження, так і річного звіту про його виконання.

Викликає зацікавлення ст. 9 «Принцип публічності» Закону Парламенту Румунії «Про державні фінанси», в якій зазначено про обговорення серед населення проекту бюджету та річного звіту про виконання, їх публікації в Офіційному віснику Румунії, розповсюдження відповідної інформації через ЗМІ. Аналогічні положення подані в ст. 8 «Принцип відкритості та публічності» Закону Парламенту Румунії «Про місцеві фінанси», а саме: місцеві бюджети є відкритими і прозорими, що досягається за рахунок публікації в місцевих газетах, висвітлення на Інтернет-сторінках або інших ЗМІ проекту місцевого бюджету та річного звіту про його виконання, а головне – їх обговорення серед широких верств громадян.

Детальніше опис цього процесу викладено в ст. 39 даного законодавчого акта. Отож, упродовж 15 днів після опублікування закону про державний бюджет розглядаються проекти місцевих бюджетів, а їх зміст висвітлюється у ЗМІ. При цьому місцеві жителі можуть подавати скарги на ті чи інші положення бюджету не пізніше, ніж через 15 днів після публікації, а їх розгляд здійснюється у межах 5 днів. Як показує досвід, дискусії точаться щодо збільшення видаткової частини бюджету на соціальні цілі та зменшення навантаження на платників податків.

Такий механізм організації бюджетних відносин стратегічно важливий для нашої держави, тому з певними змінами та доповненнями може бути адаптований до вітчизняної практики. Позаяк залучення громадськості до бюджетного процесу, зокрема на початковій стадії, дасть змогу не тільки демократизувати інститут бюджету, а й зробити його прозорим, відкритим і доступним. Тим більше, що визначений урядом курс до євроінтеграції та збереження національної ідентичності узгоджується з останньою тезою. Щоправда, для впровадження такого підходу необхідна політична воля до реформування нормативно-правового поля з тим, аби базові домінанти його побудови не мали рекомендаційний характер.

Незважаючи на застосування різних форм участі населення в бюджетному процесі на муніципальному рівні, як-от бюджетні слухання, збори громадян, громадські комісії, дорадчі комітети і робочі групи, громадські та консультативні ради, включення представників громадських організацій до складу тендерних комітетів, підтримка проектів й ініціатив громадських організацій з місцевого бюджету через механізм конкурсів,

консультації представників місцевої влади, одним із слабких місць чинного законодавства є відсутність положень, які б регламентували процедури участі громадян у даному процесі.

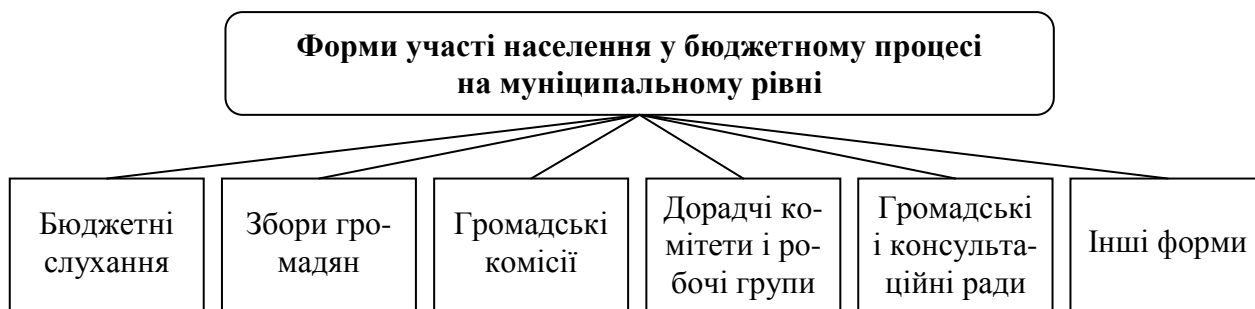


Рис. 6.2. Форми участі населення у бюджетному процесі на муніципальному рівні

Бюджетні слухання – різновид громадських слухань і важливий елемент бюджетного процесу на муніципальному рівні. Метою даного заходу є створення передумов для залучення населення до прийняття місцевою владою рішень з питань формування та використання бюджету, врахування інтересів членів територіальної громади при визначенні напрямів місцевої бюджетної політики. Його потреба зумовлена обмеженістю можливостей представницької демократії. Трапляється, що депутати неадекватно репрезентують інтереси територіальної громади, або ж діють на користь певних груп лобіювання.

Загалом же на бюджетних слуханнях можуть розглядатися наступні питання: основні напрями та пріоритети бюджетної політики; проекти бюджетів місцевого самоврядування на наступний рік; проблеми формування і використання їх ресурсів; напрями використання бюджетних коштів на виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування; питання розробки та фінансування цільових бюджетних програм; стратегія інвестиційної політики й основні напрями капіталовкладень; проблеми бюджетного забезпечення економічної та соціальної сфери; шляхи нарощування дохідної частини бюджетів.

Один з шляхів забезпечення прозорості, відкритості та доступності бюджету – розвиток технології публічного доступу до бюджетної інформації. Відповідно до ст. 28 Бюджетного кодексу України Міністерство фінансів України щорічно здійснює оприлюднення проекту закону та закону про Державний бюджет України, матеріалів про його виконання за підсумками місяця, кварталу, року. Натомість на місцеві

державні адміністрації й органи місцевого самоврядування покладено обов'язок публікувати інформацію про бюджети.

З позиції імплементації у бюджетне законодавство нашої держави викликає зацікавлення ст. 7 Закону Парламенту Румунії «Про державні фінанси», в якій зазначено, що крім річного звіту про виконання державного бюджету, передбачено прийняття законодавчого акту про середньострокове бюджетне звітування. На відміну від вітчизняної практики, де звітність про виконання бюджету може бути оперативною, місячною, квартальною та річною, її законодавче оформлення дає змогу контролювати державними і громадськими інститутами завершальний етап бюджетного процесу.

В умовах формування глобального інформаційного простору потрібно змінити підхід до подачі інформації про бюджет, поліпшити механізм її висвітлення в ЗМІ, на Інтернет-сторінках тощо. Поміж використання бюджетної статистики органів державної влади та місцевого самоврядування, реалізацію даних заходів необхідно покласти на громадські організації й залучити провідних вітчизняних учених-економістів. Це дасть змогу сформуванню в суспільстві альтернативну точку зору про стан доходів та видатків бюджетів й у стислий термін вплинути на зміну курсу бюджетної політики.

6.2. Характеристика стадій бюджетного процесу на муніципальному рівні

Порядок складання проектів бюджетів місцевого самоврядування регламентується ст. 75 Бюджетного кодексу України (рис. 6.3). Він розпочинається з доведення Міністерством фінансів України місцевим державним адміністраціям і виконавчим органам місцевих рад особливостей складання розрахунків до проектів бюджетів місцевого самоврядування на наступний бюджетний період. У той же час для проведення розрахунків обсягів міжбюджетних трансфертів, а також інших показників місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних місцевих рад надають необхідну інформацію Міністерству фінансів України і Комітету Верховної Ради України з питань бюджету.

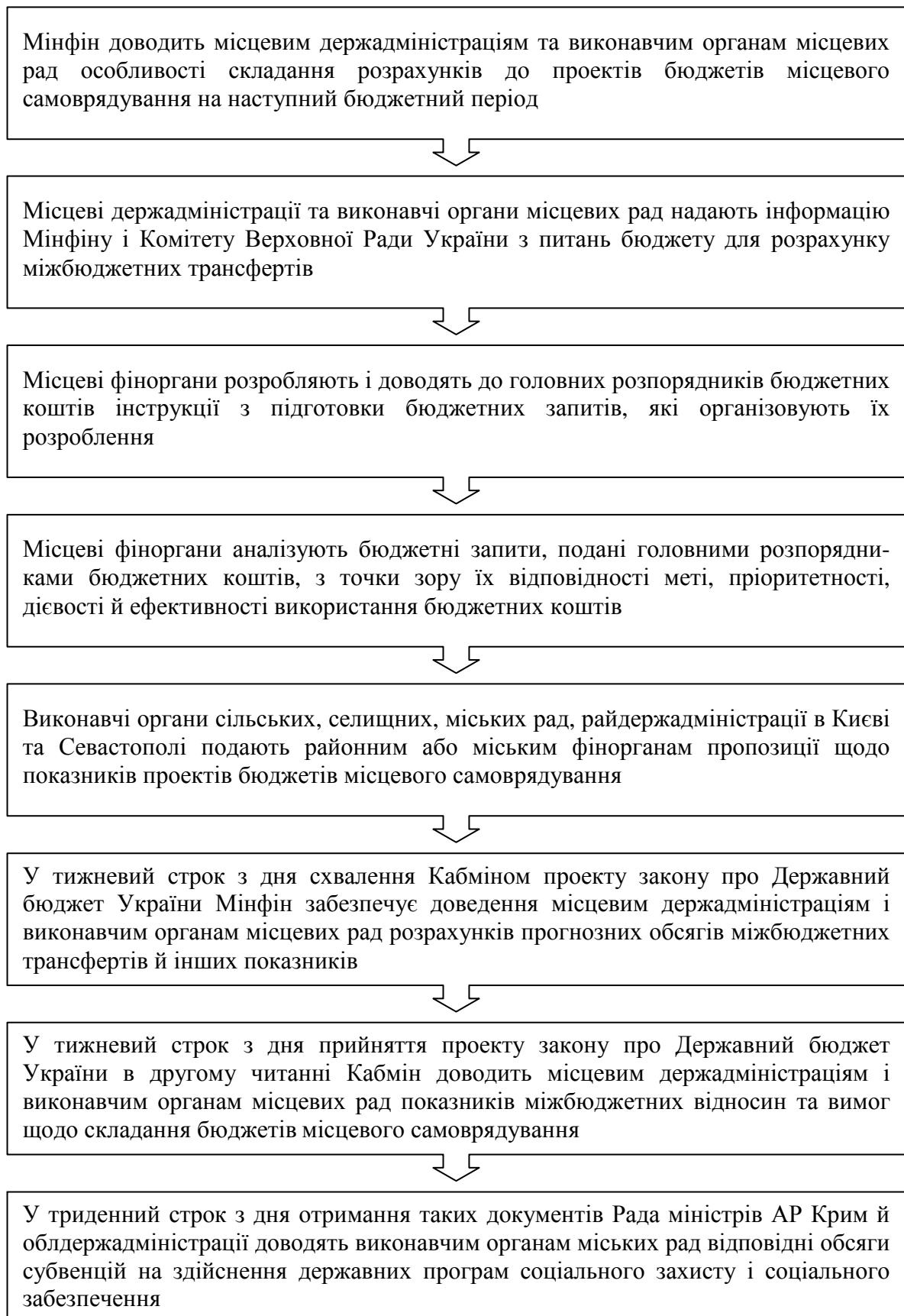


Рис. 6.3. Порядок складання проектів бюджетів місцевого самоврядування

Наступний етап полягає у розробленні місцевими фінансовими органами та доведенні до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів. Зокрема, останні мають забезпечити своєчасність і достовірність даних запитів, які повинні містити інформацію для аналізу показників проектів бюджетів місцевого самоврядування. Місцеві фінансові органи аналізують бюджетні запити щодо відповідності меті, пріоритетності, дієвості й ефективності використання бюджетних коштів, на основі чого приймають рішення про їх включення до пропозицій проектів бюджетів місцевого самоврядування перед поданням місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам місцевих рад.

Далі виконавчі органи сільських, селищних і міських рад (крім виконавчих органів рад, для бюджетів територіальних громад яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти), районні державні адміністрації в містах Києві та Севастополі подають районним або міським фінансовим органам пропозиції щодо показників проектів відповідних бюджетів. Разом з тим територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування комунальних підприємств, організацій й установ. Дане рішення має бути враховане при поданні місцевим фінансовим органам пропозиції щодо показників проектів відповідних бюджетів.

У тижневий строк з дня схвалення Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України Міністерство фінансів України доводить місцевим державним адміністраціям і виконавчим органам місцевих рад розрахунки прогнозних обсягів міжбюджетних трансфертів, методикау їх визначення, а також інші показники щодо складання проектів бюджетів місцевого самоврядування. Натомість у тижневий строк з дня прийняття проекту закону про Державний бюджет України в другому читанні Кабінет Міністрів України доводить даним органам обсяги міжбюджетних трансфертів й вимоги до складання проектів бюджетів місцевого самоврядування.

Порядок затвердження бюджетів місцевого самоврядування регламентується ст. 77 Бюджетного кодексу України, якою передбачено деякі особливості. З одного боку, в двотижневий строк з дня опублікування закону про Державний бюджет України затверджуються міські (міст Києва і Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) бюджети й інші бюджети

місцевого самоврядування. З іншого боку, в двотижневий строк з дня затвердження міського (міста Києва та Севастополя, міста республіканського Автономної Республіки Крим й обласного значення) бюджету затверджуються міські бюджети, а також районні у містах, селищні та сільські бюджети.

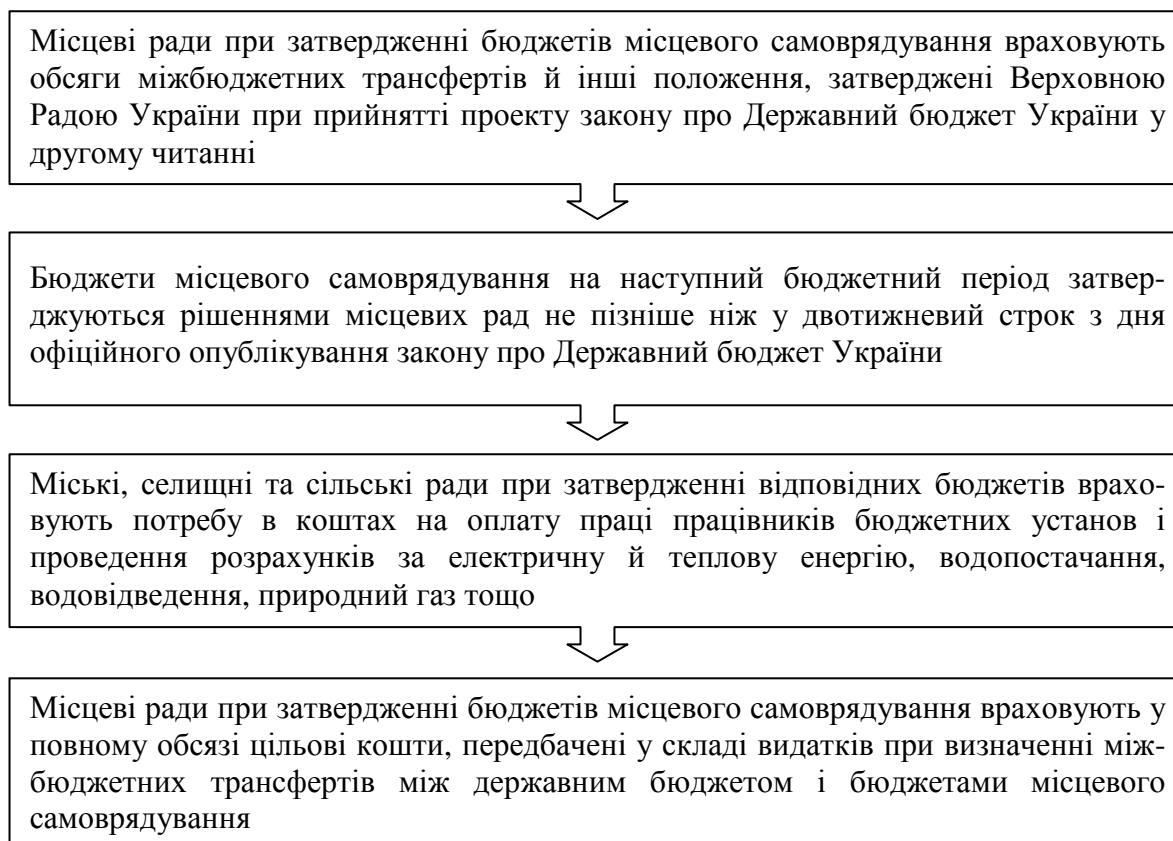


Рис. 6.4. Порядок затвердження бюджетів місцевого самоврядування

При затвердженні бюджетів місцевого самоврядування міські, селищні та сільські ради зобов'язані врахувати: потребу в коштах на оплату праці працівників бюджетних установ згідно зі встановленими умовами оплати праці та розміру мінімальної заробітної плати; видатки на проведення розрахунків за електричну і теплову енергію, водопостачання, водовідведення, природний газ і послуги зв'язку, які споживаються бюджетними установами; цільові кошти, передбачені у складі видатків при визначенні міжбюджетних трансфертів між державним бюджетом та бюджетами місцевого самоврядування. Причому обсяги вказаних коштів не підлягають зменшенню.

Порядок виконання бюджетів місцевого самоврядування регламентується ст. 78 Бюджетного кодексу України. Місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних місцевих рад або сільські

голови забезпечують виконання відповідних бюджетів (рис. 6.5). Разом з тим місцеві фінансові органи здійснюють загальну організацію й управління виконанням бюджетів місцевого самоврядування, координують діяльність учасників бюджетного процесу на муніципальному рівні, а територіальні органи державної казначейської служби – ведуть облік усіх надходжень, що належать бюджетам місцевого самоврядування, здійснюють повернення коштів, помилково і надміру зарахованих до того чи іншого бюджету.

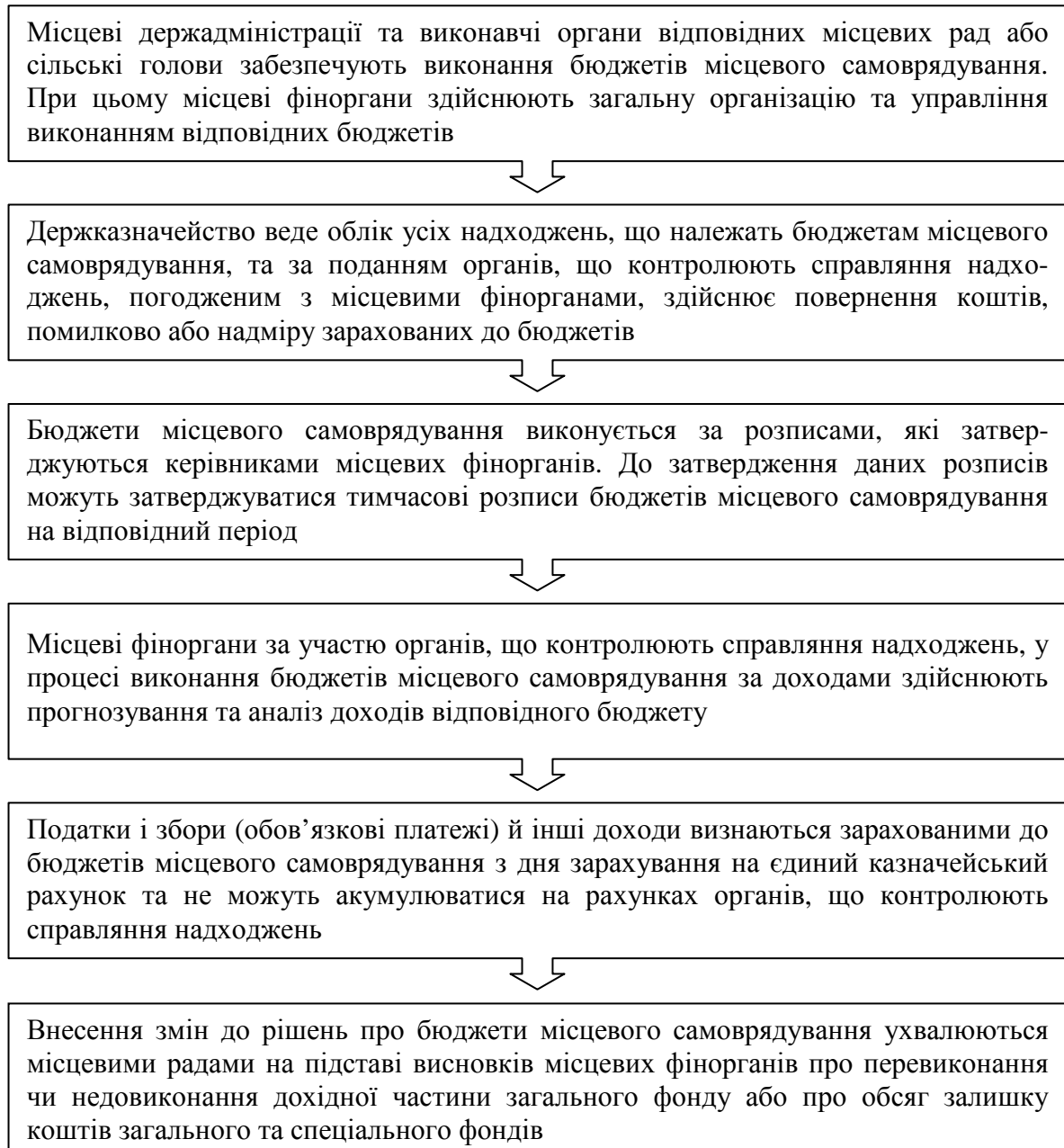


Рис. 6.5. Порядок виконання бюджетів місцевого самоврядування

Бюджети місцевого самоврядування виконуються за розписами, які затверджуються керівниками місцевих фінансових органів. Вони являють

собою документи, в яких встановлюється розподіл доходів та фінансування бюджетів, бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів по певних періодах року відповідно до бюджетної класифікації. До затвердження розписів бюджетів місцевого самоврядування місцевими фінансовими органами можуть бути затверджені тимчасові бюджетні розписи. При цьому керівники місцевих фінансових органів протягом бюджетного періоду забезпечують відповідність розписів бюджетів місцевого самоврядування встановленим бюджетним призначенням.

Зарахування всіх надходжень до бюджетів місцевого самоврядування здійснюється через рахунки, відкриті в органах державної казначейської служби. Операції з обробки платежів, що надійшли до даних бюджетів, здійснюються у такій послідовності: повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджетів; розподіл платежів до бюджетів за встановленими нормативами; перерахування до державного бюджету та місцевих бюджетів коштів з інших місцевих бюджетів; проведення розрахунків за міжбюджетними трансфертами; погашення позик, наданих за рахунок коштів єдиного казначейського рахунка; зарахування коштів на рахунки для обліку надходжень загального та спеціального фондів.

Платежі до бюджетів місцевого самоврядування, які є доходами загального фонду, зараховуються на відповідні рахунки, відкриті в головних управліннях Державної казначейської служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, а саме: для акумулювання доходів, які закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів; для акумулювання доходів, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Кількість інших рахунків, які відкриваються в органах державної казначейської служби для акумулювання коштів загального фонду, залежить від рішення ради про відповідний бюджет та має забезпечити процес його виконання. Кошти, які надійшли за день (з урахуванням повернення помилково або надміру зарахованих платежів), у регламентований час засобами програмного забезпечення шляхом формування меморіальних документів перераховуються (списуються) за призначенням на відповідні рахунки, відкриті окремо для кожного бюджету.

Платежі до бюджетів місцевого самоврядування, які є доходами спеціального фонду (крім власних надходжень бюджетних установ),

зараховуються на відповідні рахунки, відкриті в головних управліннях Державної казначейської служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі. Для щоденного акумулювання платежів дані управління відкривають рахунки для кожного бюджету. При цьому кількість рахунків для акумулювання залежить від рішення ради про відповідний бюджет і має забезпечити процес його виконання.

Органи державної казначейської служби здійснюють розрахунково-касове обслуговування розпорядників бюджетних коштів шляхом проведення платежів з реєстраційних, спеціальних реєстраційних рахунків розпорядників бюджетних коштів та рахунків одержувачів бюджетних коштів, відкритих в даних органах, відповідно до кошторисів, планів асигнувань загального фонду (за винятком надання кредитів з місцевих бюджетів), планів спеціального фонду (за винятком власних надходжень бюджетних установ), планів надання кредитів із загального фонду місцевих бюджетів або планів використання бюджетних коштів та помісячних планів використання бюджетних коштів.

Відповідно до встановлених повноважень органи державної казначейської служби здійснюють контроль за наявністю відповідних бюджетних асигнувань для взяття бюджетних зобов'язань та відповідністю взятих бюджетних зобов'язань певним бюджетним асигнуванням за відповідними кодами економічної класифікації видатків і паспорту бюджетної програми. Відповідальність за взяті з порушенням бюджетного законодавства бюджетні зобов'язання та нецільове використання бюджетних коштів несуть розпорядники й одержувачі бюджетних коштів.

Ст. 79 Бюджетного кодексу України регламентує особливості формування надходжень та здійснення витрат бюджетів місцевого самоврядування у разі несвоєчасного прийняття відповідних рішень. У такому випадку місцеві державні адміністрації або виконавчі органи місцевих рад мають право здійснювати витрати бюджетів місцевого самоврядування лише на цілі, визначені у рішенні на попередній бюджетний період. Натомість щомісячні бюджетні асигнування бюджетів місцевого самоврядування сумарно не можуть перевищувати 1/12 обсягу бюджетних призначень, встановлених рішеннями на попередній бюджетний період, чим забезпечується економія бюджетних коштів.

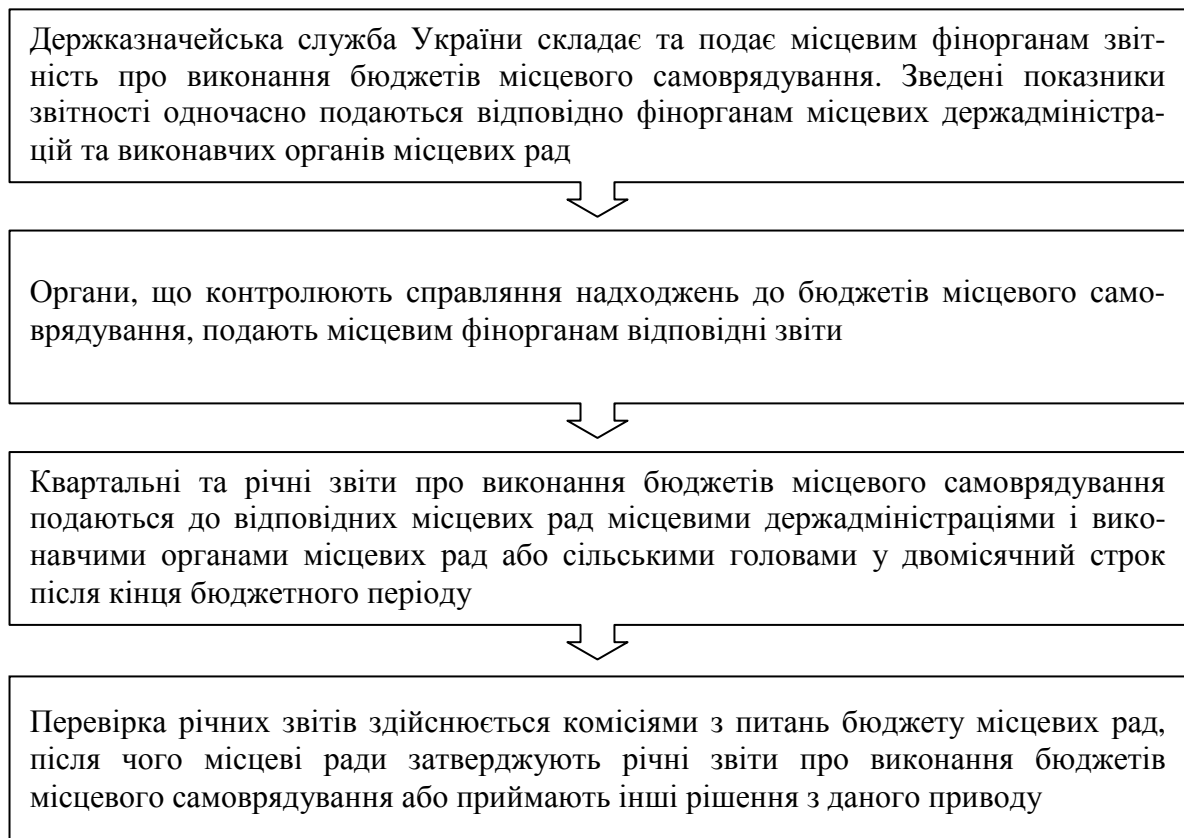


Рис. 6.6. Звітність про виконання бюджетів місцевого самоврядування

Порядок складання звітності про виконання бюджетів місцевого самоврядування визначається відповідно до вимог, встановлених щодо звітності про виконання Державного бюджету України (рис. 6.6). Звіти про виконання бюджетів місцевого самоврядування подаються до місцевих рад місцевими державними адміністраціями та виконавчими органами відповідних місцевих рад або сільськими головами. Перевірка річних звітів здійснюється комісіями з питань бюджету місцевих рад, після чого місцеві ради затверджують річні звіти про виконання бюджетів місцевого самоврядування або приймають інші рішення з даного приводу.

6.3. Повноваження учасників бюджетного процесу

Відповідно до Бюджетного кодексу України учасниками бюджетного процесу є органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями, тобто правами й обов'язками з управління бюджетними коштами. Перелік даних учасників можна згрупувати наступним чином:

органи, які здійснюють правову регламентацію бюджетної діяльності; органи, які визначають бюджетні пріоритети та реалізують місцеву бюджетну політику; органи, які здійснюють оперативне управління бюджетним процесом на муніципальному рівні; органи, які контролюють додержання бюджетного законодавства; органи, які здійснюють регулювання місцевих позик; розпорядники й одержувачі бюджетних коштів (рис. 6.7).

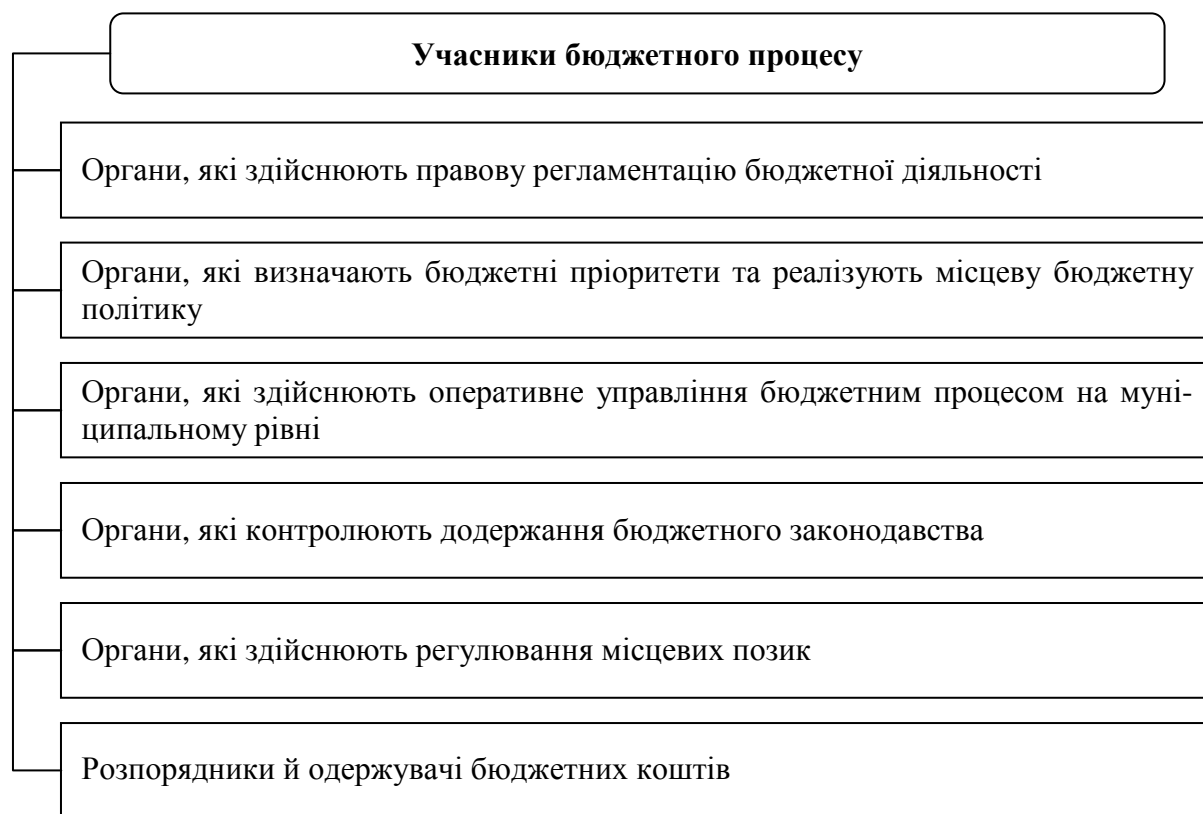


Рис. 6.7. Учасники бюджетного процесу

Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади, уповноважений приймати закони, в т. ч. з питань бюджету. Вона визначає бюджетну політику на наступний бюджетний період, розглядає проект, приймає і вносить змін до закону про Державний бюджет України, здійснює виконання закону про Державний бюджет України шляхом заслуховування звіту про його виконання, затверджує річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України. На практиці дані завдання покладені на Комітет Верховної Ради України з питань бюджету, зокрема щодо законопроектної роботи, підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України (рис. 6.8).

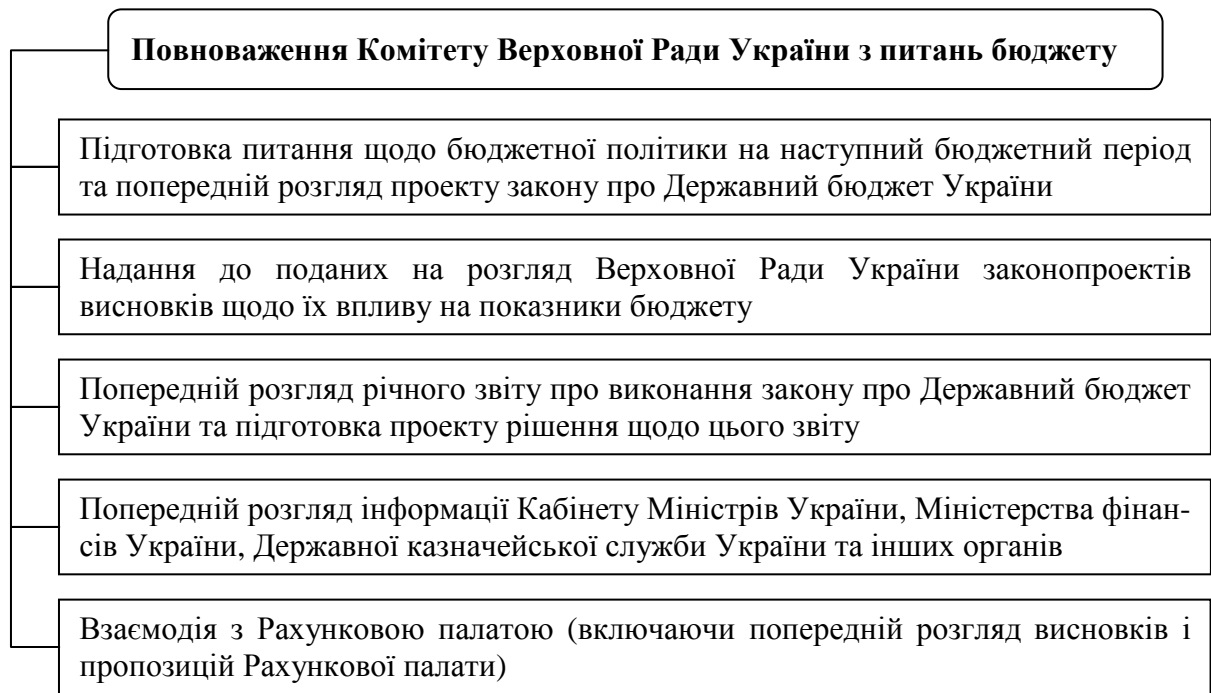


Рис. 6.8. Повноваження Комітету Верховної Ради України з питань бюджету

Законодавчу функцію на муніципальному рівні виконують представницькі органи влади, що складаються з депутатів та наділяються правом представляти інтереси територіальних громад і приймати від їх імені рішення. Дані органи затверджують рішення про бюджети, вносять зміни до них, розглядають та затверджують звіти про виконання. Так, Верховна Рада Автономної Республіки Крим затверджує постанову про бюджет Автономної Республіки Крим, місцеві ради – рішення про обласні, районні та міські (міст Києва і Севастополя, республіканського й обласного значення) бюджети, а міські, районні у містах, селищні, сільські ради – міські (міст районного значення) бюджети, районні у містах, селищні та сільські бюджети.

Повноваження Кабінету Міністрів України в бюджетному процесі на муніципальному рівні мають дотичний характер. Вони зводяться до доведення місцевим державним адміністраціям і виконавчим органам відповідних місцевих рад показників міжбюджетних відносин (включаючи обсяги міжбюджетних трансфертів) й організаційно-методологічних вимог щодо складання проектів місцевих бюджетів. Натомість на загальнодержавному рівні даний орган виконавчої влади подає на розгляд Верховної Ради України проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період і складає проект закону про Державний бюджет України.

Таблиця 6.2

Бюджетні повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад

Місцеві ради	Повноваження
Верховна Рада Автономної Республіки Крим	Визначення основних цілей і напрямів бюджетної політики; розгляд проекту та затвердження рішення про бюджет АР Крим; оприлюднення рішень про бюджет АР Крим; встановлення і скасування податків до бюджету АР Крим; ухвалення рішень про здійснення внутрішніх запозичень до бюджету АР Крим; прийняття рішень щодо отримання короткотермінових позичок; затвердження порядку перерахування міжбюджетних трансфертів; прийняття рішення щодо звіту про виконання бюджету АР Крим; оприлюднення і представлення даного звіту
Обласні та районні ради	Визначення основних цілей і напрямів бюджетної політики та спільних бюджетних пріоритетів; розгляд проекту та затвердження рішення про бюджет, внесення змін до нього і контроль за його виконанням; оприлюднення рішень про бюджет; встановлення показників та положень міжбюджетних відносин; надання пільг щодо сплати до бюджету податків; прийняття рішень про отримання короткотермінових позичок; затвердження або прийняття іншого рішення щодо звіту про виконання бюджету; оприлюднення і представлення даного звіту
Міські, селищні та сільські ради	Визначення основних цілей і напрямів місцевої бюджетної політики; розгляд проекту та затвердження рішення про бюджет місцевого самоврядування, внесення змін до нього і контроль за його виконанням; встановлення місцевих податків і зборів, механізму їх справляння, порядку сплати та ставок; надання пільг щодо сплати податків й інших обов'язкових платежів; прийняття рішень про отримання короткотермінових позичок; розгляд, затвердження або прийняття іншого рішення щодо звіту про виконання бюджету місцевого самоврядування

Місцеві державні адміністрації та виконавчі органи місцевих рад беруть участь на всіх стадіях бюджетного процесу. На стадії складання проектів бюджетів місцевого самоврядування – надають необхідну інформацію Міністерству фінансів України і Комітету Верховної Ради України з питань бюджету; на стадії розгляду проектів рішень про бюджети місцевого самоврядування – схвалюють перед їх розглядом на сесіях відповідних місцевих рад; на стадії виконання бюджетів місцевого самоврядування – забезпечують виконання бюджетів; на стадії звітності про виконання бюджетів місцевого самоврядування – подають квартальні та річні звіти про виконання бюджетів до відповідної місцевої ради.

Разом з тим дані органи здійснюють контроль за відповідністю бюджетному законодавству показників затверджених бюджетів, бюджетних розписів, кошторисів бюджетних установ й інших документів. Якщо Рада міністрів Автономної Республіки Крим це здійснює щодо бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим значення

та районних бюджетів Автономної Республіки Крим, то обласні державні адміністрації – щодо районних і міських бюджетів, міські державні адміністрації в Києві та Севастополі – щодо районних у містах бюджетів, районні державні адміністрації – щодо міських, селищних та сільських бюджетів; виконавчі органи міських рад – щодо бюджетів районів у містах, сіл, селищ і міст районного значення.

Міністерство фінансів України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації бюджетної політики. Безпосередньо у бюджетному процесі на муніципальному рівні його роль зводиться до надання місцевим державним адміністраціям і виконавчим органам місцевих рад особливостей складання розрахунків до проектів бюджетів місцевого самоврядування. Крім того, в тижневий строк з дня схвалення Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України Міністерство фінансів України доводить даним органам розрахунки прогнозних обсягів міжбюджетних трансфертів, методику їх визначення й інші показники складання бюджетів місцевого самоврядування.

На муніципальному рівні функції зі складання, виконання бюджетів місцевого самоврядування, контролю за витрачанням бюджетних коштів й інші функції, пов'язані з їх управлінням, покладені на місцеві фінансові органи. На стадії складання проектів бюджетів місцевого самоврядування вони здійснюють аналіз бюджетних запитів, поданих головними розпорядниками бюджетних коштів, з точки зору їх відповідності меті, пріоритетності, дієвості й ефективності використання бюджетних коштів. На стадії виконання бюджетів місцевого самоврядування місцеві фінансові органи здійснюють загальну організацію та управління виконанням відповідних бюджетів, координують діяльність учасників бюджетного процесу.

Обслуговування бюджетів місцевого самоврядування здійснюється територіальними органами державної казначейської служби. Під час виконання бюджетів вони ведуть облік надходжень, що належать бюджетам місцевого самоврядування, і за поданням органів, що контролюють справляння надходжень, погодженим з відповідними місцевими фінансовими органами, здійснюють повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджетів місцевого самоврядування. Здійснюючи підготовку звітів про виконання бюджетів місцевого самоврядування дані органи складають та подають фінансовим

органам місцевих державних адміністрацій і виконавчих органів місцевих рад звітність про виконання бюджетів.

Важливу роль у бюджетному процесі на муніципальному рівні відіграють органи, що контролюють справляння надходжень. Вони забезпечують своєчасне та в повному обсязі надходження до бюджетів місцевого самоврядування податків і зборів (обов'язкових платежів) й інших доходів відповідно до законодавства. При цьому на місцеві державні адміністрації та виконавчі органи міських (міст республіканського Автономної Республіки Крим й обласного значення) рад покладено завдання координувати діяльність органів стягнення щодо виконання визначених для території показників доходів бюджетів. На стадії звітування дані органи подають місцевим фінансовим органам відповідні звіти.

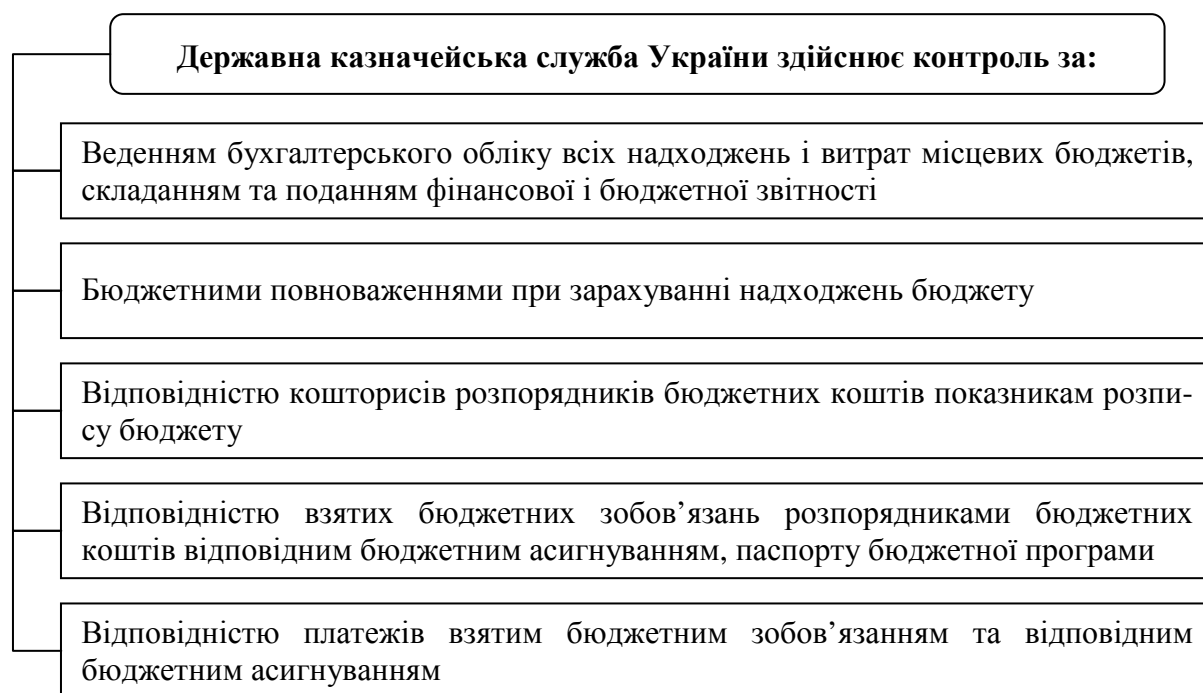


Рис. 6.9. Повноваження Державної казначейської служби України з контролю за дотриманням бюджетного законодавства

Державна фінансова інспекція України здійснює незалежний внутрішній фінансовий контроль від імені виконавчої гілки влади на стадії виконання бюджетів. Зокрема, її територіальні органи контролюють цільове й ефективне використання коштів бюджетів місцевого самоврядування, цільове використання і своєчасне повернення кредитів (позик), одержаних під місцеві гарантії, достовірність визначення потреби у бюджетних коштах при складанні планових бюджетних показників,

відповідність взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням і паспорту бюджетної програми, стан внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в розпорядників бюджетних коштів тощо.

6.4. Організація бюджетного процесу на локальному рівні за кордоном

Однією з найважливіших проблем розвитку ринкових відносин у будь-якій зарубіжній країні є вдосконалення організації бюджетного процесу на локальному рівні, адже саме від ефективного формування та використання фінансових ресурсів бюджету муніципалітету залежить рівень економічного та соціального розвитку муніципального утворення. Проаналізуємо досвід організації бюджетного процесу на муніципальному рівні на прикладі Російської Федерації.

Муніципальний бюджетний процес – регламентована законодавством Російської Федерації, суб'єктів Федерації, актами муніципальних утворень діяльність органів представницької і виконавчої влади місцевого самоврядування, інших суб'єктів щодо складання, розгляду, затвердження та виконання бюджетів муніципальних утворень, а також щодо контролю за їх виконанням. Зважаючи на те, що у складі Російської Федерації сформовано 23133 муніципальних утворень, місцеві бюджети включають бюджети муніципальних районів, бюджети міських округів, бюджети внутрішньоміських муніципальних утворень міст федерального значення Москви й Санкт-Петербурга, бюджети міських і сільських поселень.

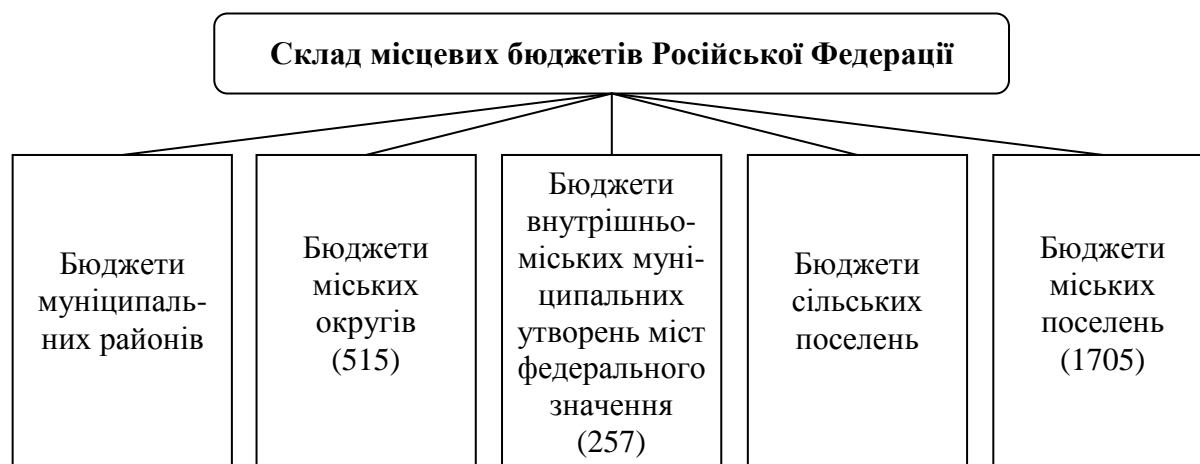


Рис. 6.10. Склад місцевих бюджетів Російської Федерації

Основними етапами бюджетного процесу на рівні муніципальних утворень є¹:

- складання проекту бюджету;
- розгляд і затвердження бюджету;
- виконання бюджету;
- звіт про виконання бюджету.

Місцевий бюджет складається на один фінансовий рік, який відповідає календарному року, і триває з 1 січня до 31 грудня. Складання проекту бюджету є компетенцією адміністративного муніципального утворення. Адміністрація проводить цю роботу під керівництвом голови муніципального утворення (голови адміністрації). Безпосереднє складання проекту бюджету на наступний фінансовий рік здійснює фінансовий орган, який виконує бюджет муніципального утворення.

Складання бюджету ґрунтується на: бюджетному посланні Президента Російської Федерації; бюджетному посланні голови суб'єкту Російської Федерації; прогнозі соціально-економічного розвитку території муніципального утворення на плановий фінансовий рік; основних напрямках бюджетної та податкової політики на території муніципального утворення на плановий фінансовий рік; прогнозі зведеного фінансового балансу по території муніципального утворення на плановий фінансовий рік; плані розвитку муніципального сектору економіки на плановий фінансовий рік.

Одночасно з проектом бюджету муніципального утворення на черговий фінансовий рік адміністрацією і фінансовим органом, що виконує бюджет муніципального утворення, складаються такі документи і матеріали: методика формування бюджету; інформація про надання коштів бюджету на поворотній основі; про муніципальні гарантії на плановий фінансовий рік; оцінка втрат бюджету від наданих податкових пільг; оцінка очікуваного виконання бюджету за поточний фінансовий рік; про адресні інвестиції на плановий фінансовий рік; інші документи і матеріали, передбачені законодавством, рішеннями представницького органу. Зазначені документи подаються головою муніципального утворення в представницький орган до 1 листопада поточного року.

Голова муніципального утворення приймає рішення про початок роботи над складанням проекту бюджету не пізніше, ніж за шість місяців до початку планового фінансового року. Порядок і терміни складання

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/fcp/fz145>.

проекту бюджету адміністрацією, а також порядок роботи над документами і матеріалами, обов'язковими для подання одночасно з проектом місцевого бюджету, визначаються головою муніципального утворення.

Фінансовий орган, який виконує бюджет, формує розрахункові обсяги дохідної та видаткової частин місцевого бюджету, направляє їх голові муніципального утворення, який в порядку, встановленому законодавством, представляє зазначені документи уповноваженому органу з управління коштами бюджету суб'єкту Російської Федерації (фінансове управління, міністерство фінансів).

Голова муніципального утворення не пізніше визначеного терміну вносить на розгляд представницького органу проект рішення про бюджет муніципального утворення на наступний фінансовий рік. У проекті рішення про місцевий бюджет повинні міститися основні характеристики бюджету: загальний обсяг доходів бюджету, загальний обсяг видатків бюджету, дефіцит бюджету і їх деталізація.

Розгляд, затвердження місцевого бюджету здійснюється представницьким органом муніципального утворення в одному або декількох читаннях. Представницький орган розглядає на своєму засіданні проект рішення про бюджет на черговий фінансовий рік не пізніше, ніж через 30 днів з дня його внесення до представницького органу головою муніципального утворення.

У період розгляду проекту бюджету адміністрація, фінансовий орган, який виконує бюджет, зобов'язані в триденний термін з дня отримання запитів депутатів, депутатських комісій, контрольного органу муніципального утворення надати їм всю необхідну інформацію для здійснення попереднього фінансового контролю.

Затверджений бюджет муніципального утворення підлягає виконанню. За дорученням голови муніципального утворення на фінансовий орган, який виконує місцевий бюджет, покладається організація виконання бюджету. Даний орган здійснює процедуру підтвердження бюджетних зобов'язань; визначає і регулює обсяги і терміни прийняття бюджетних зобов'язань; надає дозвіл щодо здійснення витрат у межах виділених лімітів бюджетних зобов'язань; здійснює платежі за рахунок бюджетних коштів від імені і за дорученням одержувачів бюджетних коштів через систему особових рахунків розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, відкритих в фінансовому органі, який виконує місцевий бюджет; є касиром всіх

одержувачів бюджетних коштів і здійснює платежі за рахунок бюджетних коштів від їх імені та за дорученням; в межах своєї компетенції видає накази та затверджує інструкції, що визначають порядок фінансування витрат бюджету і ведення особових рахунків за казначейської системи виконання місцевого бюджету; веде облік операцій на особових рахунках розпорядників та одержувачів коштів бюджету відповідно до законодавства.

Виконання місцевого бюджету здійснюється фінансовими органами на основі бюджетного розпису. Бюджетний розпис – документ про поквартальний розподіл доходів і видатків бюджету, надходжень із джерел фінансування дефіциту бюджету, що встановлює розподіл бюджетних асигнувань між одержувачами бюджетних коштів, і складений у відповідності з бюджетною класифікацією Російської Федерації.

Голова муніципального утворення представляє до представницького органу муніципального утворення річний звіт про виконання місцевого бюджету, інформацію про виконання місцевого бюджету за квартал, півріччя, дев'ять місяців поточного року. Річний звіт про виконання бюджету має бути складений відповідно до тієї структури і бюджетної класифікації, які застосовувалися при затвердженні місцевого бюджету на звітний рік, і представлений в представницький орган у формі проекту рішення протягом певного терміну. Річний звіт про виконання місцевого бюджету підлягає затвердженню представницьким органом муніципального утворення.

Запитання для перевірки знань

– Що собою являє бюджетний процес? Які завдання стоять перед бюджетним процесом на муніципальному рівні?

– Назвіть стадії бюджетного процесу на муніципальному рівні. Дайте характеристику кожної із стадій.

– Хто є учасниками бюджетного процесу на муніципальному рівні? Охарактеризуйте їх функції та завдання.

– У чому полягає відмінність між бюджетним періодом і бюджетним циклом?

– Проаналізуйте особливості бюджетного процесу на муніципальному рівні в зарубіжних країнах.

Література

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 № 2542-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2542-14>.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://economy.gov.ru/mines/activity/sections/fcp/fz145>.
4. Закон України «Про бюджетну систему України» від 05.12.1990 № 512-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/512-12/ed20010621>.
5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
6. Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій: монограф. / За ред. О.П. Кириленко. – Тернопіль: ТНЕУ, «Економічна думка», 2008. – 376 с.
7. *Письменний В.В.* Забезпечення прозорості, відкритості та доступності бюджету: досвід Румунії / В.В. Письменний // *Методологічні проблеми фінансової теорії та практики в умовах проведення системних реформ: матер. Загальноунівер. наук. конф. проф.-викл. складу, 11 квіт. 2012 р., м. Тернопіль.* – Ч. 1. – Тернопіль: Видавн. центр «Вектор», 2012. – С. 93–96.
8. Регионы Российской Федерации. Единый портал бюджетной системы Российской Федерации [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://budget.gov.ru/regions/index>.
9. Развитие бюджетного процесса в условиях экономических перетворень: монограф. / За ред. С.І. Юрія, В.Г. Дем'янишина. – К.: Кондор-Видавництво, 2012. – 376 с.

Розділ 7.

ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА МУНІЦИПАЛЬНОГО КРЕДИТУ

7.1. Муніципальний кредит і муніципальні запозичення.

7.2. Надання позик місцевим бюджетам за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку.

7.3. Порядок надання місцевих гарантій.

7.4. Муніципальний борг та особливості управління ним.

7.5. Особливості функціонування муніципальних банків.

7.6. Вітчизняний і зарубіжний досвід розвитку муніципального кредиту.

Ключові терміни і поняття

Муніципальний кредит; місцеві запозичення; загальні, прибуткові та проектні запозичення; місцеві внутрішні та зовнішні запозичення; порядок здійснення місцевих запозичень; муніципальні облігації; ринок муніципальних запозичень; тимчасовий касовий розрив; місцеві гарантії; місцевий борг; управління місцевим боргом; показники ефективності управління місцевим боргом.

7.1. Муніципальний кредит і муніципальні запозичення

Розширення інвестиційних можливостей територіальних громад, залишається винятково актуальним питанням упродовж всього періоду розбудови ринкової економіки. Однією з форм мобілізації фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування та основою фінансування муніципальних інвестиційних програм у розвинутих місцевих фінансових системах є муніципальний кредит.

Муніципальний кредит є самостійним фінансовим інститутом місцевих фінансів і відіграє надзвичайно важливе значення у діяльності органів місцевого самоврядування, оскільки вирішує не лише проблему дефіциту фінансових ресурсів, а й виступає ефективним засобом фінансування інвестиційних проектів. При здійсненні запозичень органи місцевого самоврядування дотримуються «золотого правила», яке передбачає використання позичених коштів на капітальні видатки. Саме інвестиційна спрямованість коштів, залучених у формі комунального кредиту, впливає на соціально-економічний розвиток територій і підвищує якість надання суспільних послуг.

Теоретичну сутність даного поняття формують відносини запозичення коштів до місцевих бюджетів. Муніципальний кредит – економічні відносини, що виникають між органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами економічної діяльності з приводу запозичення чи надання у тимчасове використання вільних грошових коштів на засадах зворотності, строковості і платності, в результаті яких найчастіше виникають боргові зобов'язання органів місцевого самоврядування як позичальників або гарантів. Він уособлює собою специфічну форму публічної позикової діяльності органів місцевого самоврядування і має всі ознаки кредитних відносин, але в той же час, є принципово відмінною категорією від державного та банківського кредиту. Муніципальний кредит є основним джерелом фінансування муніципальних та комунальних інвестиційних програм.

Теоретична сутність муніципального кредиту доцільно розглядати з таких аспектів:

– за економічним змістом: муніципальний кредит являє собою врегульовані фінансово-правові відносини між органами місцевого самоврядування та фізичними і юридичними особами, при яких органи місцевої влади найчастіше виступають в ролі позичальника тимчасово-вільних коштів на умовах платності, строковості і повернення й значно рідше в ролі гаранта на умовах платності, строковості, майнового забезпечення та зустрічних гарантій, отриманих від інших суб'єктів чи кредитора надаючи кредити в грошовій формі з місцевого бюджету юридичним особам і громадянам на умовах зворотності, строковості, добровільності й обов'язкової забезпеченості;

– за матеріально-речовим втіленням: муніципальний кредит – рух позикового капіталу в результаті перерозподілу ВВП, при цьому мобілізовані кошти не накопичуються в окремому фонді, а

перерозподіляються через місцевий бюджет; відтак, органи місцевого самоврядування за допомогою муніципального кредиту мають можливість залучати тимчасово-вільні кошти фізичних і юридичних осіб, при цьому ціною позикового капіталу для місцевих органів влади є позичковий процент, джерелом сплати якого виступають кошти місцевого бюджету;

– за формою прояву: муніципальний кредит може виступати у вигляді муніципальних позик (облігаційних і безоблігаційних позик), муніципального банківського кредиту; комерційного муніципального банківського кредиту, муніципального кредиту державних банків та місцевих гарантій. Більшість із вказаних форм муніципального кредиту в Україні не набули значного поширення, серед зазначених розвиваються лише муніципальні облігаційні позики, комерційний банківський комунальний кредит і муніципальні гарантії;

– за юридично-правовим статусом: муніципальний кредит є врегульований нормами права механізм залучення додаткових коштів органами місцевого самоврядування на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету; юридичною основою комунального кредиту є договори при місцеві запозичення, договори, виконання зобов'язань за якими забезпечено місцевими гарантіями та договори про відшкодування витрат місцевого бюджету, що підлягають обов'язковій реєстрації.

Об'єктивна необхідність використання муніципального кредиту для задоволення потреб територіальних громад зумовлена суперечністю між величиною цих потреб і можливостями органів місцевого самоврядування щодо їх задоволення за рахунок коштів місцевого бюджету. Залучені за допомогою муніципального кредиту кошти спрямовуються органами місцевого самоврядування на фінансування інвестиційних та інноваційних проектів, бюджету розвитку Автономної Республіки Крим і міських бюджетів і використовуються для створення, приросту чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування, які забезпечують виконання завдань вищезгаданих органів місцевого самоврядування, спрямованих на задоволення інтересів населення Автономної Республіки Крим і територіальних громад міст.

Муніципальний кредит є специфічною економічною категорією, яка поєднує в собі характерні особливості двох видів грошових відносин – фінансів і кредиту. Це зумовлює різноплановий характер взаємодії комунального кредиту із місцевим бюджетом, зумовлює прямий зв'язок із системою оподаткування та рухом позикового капіталу. Муніципальний

кредит, на відміну від державного кредиту, має виключно цільове призначення і причиною його виникнення не є дефіцитність місцевих бюджетів. Очевидно, що як економічна категорія і метод мобілізації коштів комунальний кредит має певні особливості, які відрізняють його від державного та банківського кредиту (табл. 7.1).

Таблиця 7.1

Порівняння характерних рис муніципального, державного та банківського кредитів

Критерії	Державний кредит	Муніципальний кредит	Банківський кредит
Особа кредитора	Юридичні та фізичні особи іноземні уряди, банки, міжнародні фінансові установи	Юридичні та фізичні особи	Банківська установа
Особа позичальника	Мінфін за дорученням Кабміну	Верховна рада АР Крим та міські ради	Юридичні та фізичні особи, в т. ч. держава та органи місцевого самоврядування
Форма здійснення	Державні позики та державні гарантії	Муніципальні позики, місцеві гарантії, банківські кредити	Укладення кредитного договору й інші кредитні операції
Мета	Фінансування дефіциту державного бюджету	Фінансування інвестиційних, інноваційних проектів, покриття тимчасових касових розривів	Отримання коштів для оплати чи придбання товарно-матеріальних цінностей, розвитку підприємництва
Порядок здійснення	Врегульований нормами Бюджетного кодексу України, законом про державний бюджет на відповідний рік	Врегульований Бюджетним кодексом України, постановами Кабміну, наказами Мінфіну	Врегульований Цивільним та Господарським кодексами, законом «Про банки і банківську діяльність»
Характер правового регулювання	Первинним та переважним є метод владних приписів	Первинним та переважним є метод владних приписів	Первинним та переважним є диспозитивні засади

Найбільш прийнятними з економічної точки зору напрямками використання залучених в результаті муніципального кредиту фінансових ресурсів є фінансування інвестиційних та інноваційних програм розвитку територіальних громад. Варто зауважити також, що сфері муніципального кредиту притаманні як позитивні, так і негативні риси. До негативних, в

першу чергу, належить додаткові витрати місцевого бюджету на погашення та обслуговування місцевих позик, також висока ймовірність виникнення правових, валютних та інших ризиків при здійсненні місцевих запозичень.

Головною позитивною характеристикою муніципального кредиту є те, що він слугує додатковим джерелом фінансових ресурсів для органів місцевого самоврядування, яке забезпечує фінансування перспективних інвестиційних проектів, що дають можливість одержати суттєвий мультиплікаційний ефект і забезпечити у майбутніх періодах розширення виробничих потужностей, створення нових якісних робочих місць, зростання доходів домогосподарств, збільшення бюджетних надходжень всіх рівнів і, зокрема, місцевих бюджетів

Муніципальний кредит як фінансова категорія виконує певні функції, в яких більш повно та глибше проявляється його суспільна роль і призначення, зокрема:

- розподільчу, через яку забезпечується формування коштів бюджету муніципального утворення та їх використання на принципах строковості, платності і повернення з метою якнайповнішого задоволення потреб населення територіальної громади в суспільно-необхідних і важливих послугах;

- регулюючу, яка проявляється в тому, що, вступаючи у кредитні відносини, органи місцевого самоврядування впливають на стан грошового обігу, рівень процентних ставок на ринку грошей і капіталів, на виробництво й зайнятість відповідної території;

- контрольну, яка зумовлена об'єктивною потребою здійснення контролю за рухом вартості у двосторонньому порядку, оскільки комунальний кредит передбачає повернення отриманих коштів; відтак, дія цієї функції поширюється як на процес запозичення коштів, так і на погашення та обслуговування місцевого боргу, який виник внаслідок цього.

Отже, муніципальний кредит є важливим місцевим фінансовим інститутом, що дозволяє мобілізувати тимчасово вільні грошові кошти для потреб розвитку конкретних регіонів і є однією із форм залучення інвестицій для фінансування суспільних потреб. Його наявність – закономірність для локальних фінансових систем. Муніципальний кредит, на відміну від державного кредиту, має виключно цільове призначення і є основним джерелом фінансування муніципальних та комунальних інвестиційних програм. Одержані таким шляхом кошти мають дивовижну

властивість задовольняти фінансові інтереси усіх учасників цих відносин: емітенти (органи місцевого самоврядування) мають можливість успішно фінансувати свої інвестиційні та інноваційні проекти і програми, у результаті чого у них зникає потреба збільшувати місцеві податки; кредитори та інвестори, ставши власниками муніципальних цінних паперів, одержують хоч і невеликий, але стабільний дохід; населення регіону одержує важливі для нього суспільні послуги у сферах виробництва, торгівлі й обслуговування, не відчуваючи при цьому підвищення податкового тягаря.

Зазначені функції муніципального кредиту розкривають його об'єктивну необхідність, доцільність використання та функціональне призначення у розвитку органів місцевого самоврядування й територіальних громад міст. Переважно муніципального кредит пов'язується з одержанням місцевим бюджетом додаткових коштів на умовах повернення, платності і строковості, в результаті чого в органів місцевого самоврядування виникають боргові зобов'язання. Але незважаючи на ці ознаки, відносини в сфері муніципального кредиту не зводяться лише до позикових, оскільки вони є специфічним видом управлінської діяльності органів місцевого самоврядування щодо формування місцевого боргу, його погашення та обслуговування (управління).

В сучасних умовах економічних трансформацій на органи місцевого самоврядування покладено виконання завдань щодо забезпечення життєдіяльності громадян відповідної території, а також створення належних умов для розвитку місцевої інфраструктури. Дуже часто виконати ці завдання на високому рівні за рахунок власних фінансових ресурсів органам місцевої влади не вдається. Відтак, саме муніципальні запозичення можуть стати додатковим джерелом фінансових ресурсів для українських міст, а також фінансовою базою для здійснення інвестиційних та інноваційних проектів, які будуть сприяти соціально-економічному розвитку територій.

Процес складання бюджету міста та Автономної Республіки Крим передбачає бездефіцитність загального фонду бюджету, тоді як дефіцитом і відповідним покриттям цього дефіциту запозиченнями може складатися бюджет розвитку спеціального фонду бюджету. Джерелами наповнення бюджету розвитку місцевих бюджетів є кошти від запозичень і приватизації комунального майна, надходження дивідендів, кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням відповідної

ради, субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів. Отже, одним із джерел фінансування місцевих бюджетів є кошти від місцевих запозичень, як внутрішніх, так і зовнішніх. Місцеві запозичення вважаються нетрадиційним джерелом залучення фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування задля зміцнення їх фінансової самостійності та самодостатності, наповнення дохідної частини місцевого бюджету та підвищення позикоспроможності.

Як свідчить практика, недостатнє фінансування капітальних видатків на розвиток інфраструктури міст спонукає органи місцевої влади вдаватися до запозичень. У п. 33 ч. 1 Бюджетного кодексу України місцеві запозичення – операції з отримання до бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету¹. Вони здійснюються з метою фінансування бюджету розвитку Автономної Республіки Крим, міських бюджетів і використовуються для створення, приросту чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, які забезпечують виконання завдань Автономної Республіки Крим та міських рад, спрямованих на задоволення інтересів населення вказаних територіальних громад.

Право на здійснення муніципальних запозичень у межах, визначених рішенням про місцевий бюджет, надано Автономній Республіці Крим, територіальній громаді міста в особі керівника місцевого фінансового органу за дорученням Верховної Ради Автономної Республіки Крим або міської ради. При цьому Верховна Рада Автономної Республіки Крим і міські ради мають право здійснювати внутрішні місцеві запозичення (за винятком місцевих позик на покриття тимчасових касових розривів при виконання місцевих бюджетів), тоді як зовнішні місцеві запозичення мають право здійснювати лише міські ради міст з чисельністю населення понад триста тисяч жителів за офіційними даними органів державної статистики на час ухвалення рішення про здійснення таких запозичень.

Але, місцеві зовнішні запозичення шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій можуть здійснювати всі міські ради без виключення. В разі отримання кредиту між міською радою та міжнародною фінансовою організацією укладається кредитний договір, в якому має бути обов'язково передбачено, що в разі невиконання

¹ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

позичальником своїх договірних зобов'язань перед кредитором відбувається автоматичне та безспірне списання необхідних (передбачених договором) коштів з місцевого бюджету.

Одержані, в результаті здійснення муніципальних запозичень кошти є джерелом формування спеціального фонду місцевих бюджетів і зараховуються лише до бюджету розвитку місцевих бюджетів, за винятком короткострокових місцевих позик, які, як вже відзначалося, отримуються для покриття тимчасових касових розривів і середньострокових місцевих позик для покриття сум невиконання у відповідному звітному періоді розрахункових обсягів кошика доходів місцевих бюджетів, визначених у законі про Державний бюджет України на відповідний рік.

Залежно від джерел надходження коштів місцеві (муніципальні) запозичення поділяються на дві групи¹:

– місцеві (муніципальні) внутрішні запозичення (за винятком місцевих позик), здійснювати які мають право Верховна Рада Автономної Республіки Крим і міські ради;

– місцеві (муніципальні) зовнішні запозичення, здійснювати які можуть тільки міські ради міст з чисельністю населення понад триста тисяч жителів за офіційними даними органами державної статистики на час ухвалення рішення про здійснення таких запозичень.

Як відомо, одним із принципів побудови бюджетної системи України є принцип цільового використання бюджетних коштів, тому кошти, одержані відповідними органами місцевої влади й зараховані до бюджетів Автономної Республіки Крим і міських бюджетів також слід вважати бюджетними коштами, а відтак їм притаманне цільове використання. Строковість муніципальних запозичень означає їх обов'язкове повернення. Отже, умовами здійснення муніципальних запозичень є: чітко визначена мета, повернення коштів, строковість, платність і цільове використання.

Відповідно з принципом самостійності, на якому ґрунтується функціонування бюджетної системи України, держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетними зобов'язання Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, в той час як і органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування коштами відповідних місцевих

¹ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також і за бюджетні зобов'язання держави. Тобто, здійснюючи внутрішні чи зовнішні місцеві запозичення органи влади Автономної Республіки Крим і міст самостійно та в повному обсязі відповідають за бюджетними зобов'язаннями, що утворилися в результаті здійснення місцевих запозичень.

Обсяги та умови здійснення муніципальних запозичень погоджуються в обов'язковому порядку керівниками відповідних місцевих фінансових органів за дорученням Верховної Ради Автономної Республіки Крим і міської ради з Міністерством фінансів України, що здійснює реєстрацію усіх договорів про муніципальні запозичення, а також істотних змін до таких договорів у спеціальному Реєстрі місцевих запозичень та місцевих гарантій, який містить всю інформацію про здійснення місцеві запозичення в Україні.

Відповідно до інвестиційних проектів, що потребують фінансування від органів місцевого самоврядування, розрізняють такі види місцевих (муніципальних) запозичень¹: загальні позики випускаються з метою обслуговування поточних потреб органів місцевого самоврядування, для фінансування проектів, які не приносять прибутків; прибуткові позики здійснюються під конкретний проект, реалізація якого матиме прибуток; проектні позики призначені для фінансування капіталомістких проектів.

Порядок здійснення запозичень до місцевих бюджетів устанавлюється Кабінетом Міністрів України відповідно до умов, визначених Бюджетним кодексом і включає послідовність таких дій:

1) Отримання в Міністерстві фінансів висновку про відповідність проекту рішення про здійснення місцевих запозичень до вимог бюджетного законодавства.

2) Прийняття Верховною Радою Автономної Республіки Крим або міською радою рішення про здійснення місцевих запозичень у формі випуску облігацій; це рішення повинно містити відомості про істотні умови запозичення (розмір запозичення, розмір основної суми боргу, процентів і терміни їх сплати), форму і мету здійснення запозичення.

3) Оформлення та затвердження інформації про випуск місцевих облігацій.

4) Реєстрація випуску місцевих облігацій, а також інформації про їх випуск у центральному апараті Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку. Після цього емітенту видаються один примірник

¹ Місцеві фінанси: підруч. / За ред. О.П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – 677 с.

zareestrovanoї інформації та свідоцтво про реєстрацію випуску облігацій внутрішньої місцевої позики. Якщо облігації випускаються в документарній формі, то є підставою для друкування бланків сертифікатів облігацій; а якщо облігації випускаються в бездокументарній формі, то свідоцтво є підставою для оформлення глобального сертифіката.

5) Опублікування зареєстрованої інформації про випуск місцевих облігацій у повному обсязі в органах преси Верховної Ради України і Кабінету Міністрів України та офіційному виданні Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку не менше, ніж за десять днів до початку розміщення облігацій.

6) Виготовлення бланків сертифікатів місцевих облігацій (у разі випуску облігацій у документарній формі) або розміщення глобального сертифіката (у разі випуску облігацій у бездокументарній формі).

7) Розміщення емітованих місцевих облігацій на добровільних засадах в термін, зазначений в інформації про їхній випуск, що надається Міністерству фінансів щокварталу до 15 числа місяця, наступного за звітним кварталом.

8) Подання до Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку звіту про результати розміщення випуску місцевих облігацій не пізніше, ніж за десять днів після закінчення терміну розміщення емісії місцевих облігацій.

Нова редакція Порядку здійснення місцевих запозичень знімає обмеження щодо включення до складу кредиторів за місцевими запозиченнями лише банківських установ, що по суті є кроком до запровадження публічно-приватного партнерства та контрактів ЕСКО на місцевому рівні. Змінами також виключено вимогу щодо надання звітів про виконання бюджету за останні три роки, а включено норму стосовно необхідності подання прогнозу місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, що особливо є актуальним у посткризовий період, оскільки розрахунки обсягу місцевого боргу будуть здійснюватись з урахуванням перспектив розвитку економіки міст. Безперечно, ці зміни сприятимуть прозорості місцевих запозичень, розвитку публічно-приватного партнерства, а також забезпечуватимуть реалізацію енергозберігаючих проектів за перфоманс-контрактами.

Згідно Порядку здійснення місцевих запозичень для отримання погодження щодо емісії облігацій місцевої позики Верховна Рада

Автономної Республіки Крим чи міська рада надсилає Міністерству фінансів повідомлення, до якого додає¹:

- рішення про бюджет Автономної Республіки Крим чи міський бюджет на відповідний рік з дефіцитом за спеціальним фондом;

- проект рішення про місцеві запозичення;

- розрахунки та обґрунтування здійснення місцевих запозичень;

- копію звіту про виконання бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету за рік, що передує року, в якому приймається рішення про здійснення запозичення;

- інформацію про поточний стан виконання зобов'язань з погашення місцевого боргу за п'ять років;

- обґрунтування обсягів доходів бюджету розвитку спеціального фонду бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету;

- проект проспекту емісії облігацій в разі їх відкритого (публічного) розміщення (за умови здійснення місцевих запозичень шляхом випуску облігацій місцевої позики);

- довідку Держкомстату про чисельність населення міста на момент прийняття рішення про затвердження місцевого бюджету на відповідний рік;

- прогноз місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, схвалений Радою міністрів Автономної Республіки Крим чи виконавчим органом міської ради.

Міністерство фінансів України упродовж 20 днів після надходження зазначених документів, розглядає, перевіряє їх і приймає рішення про погодження обсягу та умов здійснення запозичення або вмотивовану відмову, яке доводиться до відома Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи міської ради. Але одержане від Міністерства фінансів погодження не є гарантією виконання Верховною Радою Автономної Республіки Крим чи міською радою зобов'язань за здійсненими ними місцевими запозиченнями або підтвердженням їхньої платоспроможності.

За результати здійснення місцевих запозичень відповідні органи місцевого самоврядування повинні подати у Міністерство фінансів України у десятиденний строк таку інформацію: зареєстрований проспект емісії облігацій місцевої позики; завірену копію договору позики; інформацію про здійснення платежів за місцевими запозиченнями.

¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок здійснення місцевих запозичень» від 16.02.2011 № 110 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/110-2011-%D0%BF>.

Отже, роль органів місцевої влади у механізмі розміщення муніципальних облігацій полягає у виконанні наступних функцій:

- прийняття рішення про випуск цінних паперів;
- визначення розміру позики та виду цінних паперів, строків їх випуску та погашення;
- несення відповідальності за облігаційну позику;
- проведення реєстрації емітованих цінних паперів у Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР);
- укладання угоди: з комерційним банком на депозитарне обслуговування, з компанією-реєстратором щодо реєстрації укладених угод;
- обов'язкове (або за бажанням) подання документів на фондову біржу для включення емітованих цінних паперів у біржовий рейтинг та укладання угоди з фондовою біржею на розміщення цінних паперів через посередників біржі для їх реалізації через торговий зал біржі та визначення їхнього реального курсу.

Успішність залучення органами місцевого самоврядування додаткових фінансових ресурсів через облігаційні позики залежить від стану розвитку ринку муніципальних запозичень. Із прийняттям Бюджетного кодексу в Україні відкрилися нові можливості використання місцевих запозичень і багато міст стали активними учасниками ринку місцевих запозичень. Упродовж 2008 р., 2009 р. і 2011 р. спостерігалось до 13–15 реєстрацій емісій облігацій внутрішньої місцевої позики та залучень міськими радами міст банківських кредитів, тоді як у 2007 р. – 9, а в 2010 р. лише 4 реєстрації.

Як видно з даних табл. 7.2, у 2012 р. місцеві запозичення здійснило багато міст, як раніше не вдавались до такого виду діяльності – Горлівка, Кременчук, Павлгород; в основному міські ради проводили випуск облігацій внутрішньої місцевої позики терміном обігу 3 роки та розміром фіксованого доходу 14–19% річних. Павлоградська, Львівська, Горлівська та Житомирські міські ради здійснили місцеві запозичення шляхом укладання прямого кредитного договору з банківськими установами строком на 4 і 5 років із сплатою 3% річних за користування позикою; Одеська міська рада упродовж 2011–2012 рр. продовжувала реструктуризацію та рефінансування своїх зобов'язань за зовнішньою місцевою позикою. Як свідчать наведені дані, переважна більшість українських міст просто не використовує такий інструмент фінансування розвитку, як муніципальні запозичення, через вимогу МВФ щодо

скорочення державного боргу, до якого включено і борг органів місцевого самоврядування.

Таблиця 7.2

Муніципальні запозичення в Україні у 2012 р.¹

Позичальник	Вид запозичень	Дата надання висновку Мінфіну	Сума запозичень	Термін запозичення	Ставка,% річних
Вінницька міська рада	Одержання кредиту	12.04.2012	25 млн. грн.	3 роки	19,5
Луцька міська рада	Реструктуризація заборгованості	23.04.2012	6 млн. грн.	248 днів	16,5
Київська міська рада	Випуск облігацій внутрішньої позики	11.05.2012	3500 млн. грн.	3 роки	15,25
Житомирська міська рада	Одержання кредиту	15.06.2012	3 млн. грн.	5 років	3
Горлівська міська рада	Одержання кредиту	25.06.2012	2,7 млн. грн.	4 роки	3
Кременчуцька міська рада	Випуск облігацій внутрішньої позики	26.06.2012	25 млн. грн.	3 роки	14
Львівська міська рада	Випуск облігацій внутрішньої позики	25.06.2012	100 млн. грн.	3 роки	16
Одеська міська рада	Рефінансування	26.06.2012	15 млн. грн.	3 роки	19,65
Запорізька міська рада	Випуск облігацій внутрішньої позики	04.07.2012	50 млн. грн.	2-4 роки	18
Дніпропетровська міська рада	Випуск облігацій внутрішньої позики	25.07.2012	100 млн. грн.	3 роки	19
Львівська міська рада	Одержання кредиту	14.08.2012	3 млн. грн.	5 років	3
Павлоградська міська рада	Одержання кредиту	27.09.2012	2,8 млн. грн.	5 років	3
Харківська міська рада	Реструктуризація кредиту	08.10.2012	350 млн. грн.	1 рік	15

¹ Побудовано на основі даних Міністерства фінансів України.

Варто зауважити, що упродовж 2013 р. Національною комісією з цінних паперів і фондового ринку не зареєстровано жодного випуску облігацій місцевої позики, тоді як у 2012 р. спостерігалася певна зацікавленість органів місцевого самоврядування інструментами фондового ринку для залучення інвестицій у розвиток регіонів та розбудову їх інфраструктури. Відтак, 2012 р. Національною комісією з цінних паперів і фондового ринку було зареєстровано 12 випусків облігацій місцевих позик на загальну суму 5,68 млрд. грн., що у порівнянні з 2011 р. більше на 5,1 млрд. грн. (в 2010 р. взагалі не було фактів такої реєстрації).

Основними емітентами облігацій місцевої позики виступали: Київська міська рада – 5,4 млрд. грн., 5415 тис. шт., Дніпропетровська міська рада – 190 млн. грн., 190 тис. шт., Запорізька міська рада – 50,0 млн. грн., 50 тис. шт., Кременчуцька міська рада – 25,0 млн. грн., 25 тис. шт. В загальному на кінець 2012 р. у біржові списки організаторів торгівлі було включено 26 муніципальних облігацій, що на 5 більше, ніж у 2011 р. і на 7 більше проти 2010 р. У біржовому реєстрі за I-им та II-им рівнями лістингу знаходилось 7 облігацій місцевої позики, тоді як 19 облігацій місцевої позики перебували у позалістинговому обігу, а їх частка відповідно становила 73,08%, що на 6 облігацій (11,2%) більше, ніж у 2011 р.¹. Незважаючи на активну емісійну діяльність органів місцевого самоврядування щодо випуску боргових цінних паперів, муніципальні облігації, як і раніше, залишались низько ліквідними, при цьому навіть зареєстровані випуски зобов'язань органів місцевого самоврядування суттєво не змінили ситуацію із замороженням ринку муніципальних цінних паперів в нашій державі.

Співставляючи обсяги емісій муніципальних облігацій з обсягами доходів місцевих бюджетів і ВВП варто відмітити, що частка випуску облігацій місцевої позики зросла в доходах місцевих бюджетів у 2012 р. до 2,5% проти 2011 р. (0,32%); збільшилась також питома вага муніципальних запозичень органів місцевого самоврядування і в обсягах ВВП: від 0,04% до 0,4%, хоча і показники вважаються досить низькими як для світової практики муніципальних запозичень (табл. 7.3).

¹ Загальний огляд фондового ринку України за 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=2384602>.

Таблиця 7.3

Випуски муніципальних облігацій органами місцевого самоврядування в Україні у 2011–2013 рр.¹

Показники	2011 р.	2012 р.	2013 р.
Випуск облігацій місцевої позики, млн. грн.	584,5	5680,3	–
Доходи місцевих бюджетів, млн. грн.	181530,4	225273,4	221019,4
Частка місцевих запозичень у доходах місцевих бюджетів, %	0,32	2,5	–
Обсяги ВВП, млн. грн.	1316600	1408890	1454900
Частка місцевих запозичень у ВВП, %	0,04	0,4	–

Основними причинами нерозвиненості практики здійснення місцевих запозичень в Україні на сьогодні є:

– недостатній рівень розвитку вітчизняного фінансового ринку в цілому і фондового ринку зокрема;

– відсутність необхідної інфраструктури ринку цінних паперів і кваліфікованих учасників (незалежних консалтингових фірм, рейтингових агентств);

– відсутність об'єктивного рейтингового оцінювання курсу муніципальних облігацій, що гальмує їх обіг на вторинному ринку цінних паперів;

– недостатність досвіду органів місцевого самоврядування у здійсненні муніципальних запозичень та небажання їх брати на себе відповідальність за невиконання зобов'язань щодо емітованих облігацій;

– низький рівень фінансової самодостатності місцевих бюджетів;

– відсутність комунальних банків або інших фінансово-кредитних установ, створених органами місцевого самоврядування;

– наявні законодавчі обмеження щодо права здійснення муніципальних запозичень для органів місцевого самоврядування;

– недостатність кваліфікованих кадрів в системі органів місцевого самоврядування;

– високий рівень ризику операцій із місцевих запозичень, особливо макроекономічних, правових ризиків, ризиків неплатежу та ін.;

¹ Побудовано на основі даних Міністерства фінансів України.

– висока ймовірність виникнення ризику неплатежу в разі перевищення витрат з обслуговування місцевого боргу бюджетної спроможності місцевої влади або у разі посилення інфляційних процесів, коли знецінення запозичених ресурсів унеможливує вчасне та якісне виконання запланованих інвестиційних проектів;

– відсутність обґрунтованої політики муніципальних запозичень;

– негативний попередній досвід місцевих запозичень і високий рівень недовіри з боку потенційних кредиторів (фізичних і юридичних осіб);

– недосконалість нормативно-правового забезпечення системи місцевих запозичень та ін.

Отже, ефективний розвиток муніципальних запозичень потребує певних умов, серед яких слід виокремити такі¹:

– макроекономічні (ринок муніципальних запозичень є складовою частиною ринку капіталів. Його стан і розвиток багато в чому визначається макроекономічною, фіскальною та грошово-кредитною політикою);

– інституційні та регулятивні (розвиток ринку муніципальних запозичень

– потребує певної інституційно-правової системи, тобто місцева влада повинна мати певний інституційний потенціал організації та обслуговування місцевих позик);

– кредитні (кредитний рейтинг є фактично показником рівня довіри до місцевих органів влади; його отримання від відповідної агенції може стати

– істотним чинником здійснення місцевих запозичень);

– гарантійні (гарантії надаються інвесторам з боку місцевих органів влади і мають бути інструментом підвищення привабливості такої форми вкладення коштів);

– фінансові (можливість використання місцевими органами влади різних фінансових інструментів і створення відповідних фінансових інститутів, у т. ч. муніципальних фондів розвитку, муніципальних банків).

Отже, одним із визначальних факторів забезпечення фінансової бази, незалежності і самостійності органів місцевого самоврядування в сучасних умовах розвитку України має бути подальше удосконалення практики здійснення муніципальних запозичень, які є досить

¹ Кульчицька Н.Є. передумови та перспективи розвитку ринку місцевих запозичень в Україні / Н.Є. Кульчицька [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal1/Soc_Gum/Aprel/2010_6_2/22.pdf.

перспективним інструментом фінансування місцевого економічного розвитку, хоча їх здійснення потребує удосконалення організаційних засад. Для усунення проблем із розміщенням емітованих муніципальних облігацій органи місцевого самоврядування повинні вивчати не лише мету запозичення та перспективні напрями витрачання залучених ресурсів, але й досліджувати групи потенційних інвесторів та особливості їх мотивації. Тому задля зниження високих ризиків роботи емітентів муніципальних облігацій на фондовому ринку слід розробити та впроваджувати ефективну стратегію розміщення та управління місцевими запозиченнями на засадах системності.

7.2. Надання позик місцевим бюджетам за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку

Перевагою казначейської системи обслуговування місцевих бюджетів для органів місцевого самоврядування є можливість отримання ними безвідсоткових позичок з єдиного казначейського рахунку. Ці позички можуть бути короткостроковими або середньостроковими.

Органи казначейства надають короткотермінові безвідсоткові позички в обов'язковому порядку в разі виникнення тимчасового касового розриву загального фонду місцевого бюджету. Механізм покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів, пов'язаних із забезпеченням здійснення захищених видатків загального фонду, шляхом надання територіальними органами казначейства на договірних умовах позик місцевим бюджетам за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку регламентується «Порядком покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів».

Тимчасовий касовий розрив – недостатня спроможність місцевого бюджету на конкретну дату погасити за рахунок наявних та очікуваних грошових активів загального фонду (в т. ч. залишків бюджетних коштів), крім субвенцій, додаткових дотацій, трансфертів іншим бюджетам та коштів резервного фонду, бюджетні фінансові зобов'язання за захищеними видатками¹.

¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про Порядок покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів» від 29.12.2010 № 1204 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1204-2010-%D0%BF/para10#n10>.

Такі позички надаються, в першу чергу, для забезпечення витрат, пов'язаних з оплатою праці працівників бюджетних установ, придбанням продуктів харчування, медикаментів, оплатою комунальних послуг та енергоносіїв.

Голова казначейства з урахуванням платоспроможності, результатів оцінки ризиків її втрати та обсягів коштів місцевих бюджетів, що акумулюються на єдиному казначейському рахунку, затверджує щомісяця до 25 числа позиковий ліміт (максимальна сума, у межах якої територіальний орган казначейства може використовувати кошти єдиного казначейського рахунка для надання позик) на наступний місяць, який доводиться до відома зазначеного органу з використанням засобів телекомунікаційного зв'язку в регламентованому режимі.

Позика надається в межах граничного обсягу, визначеного територіальним органом казначейства, що не перевищує однієї дванадцятої затвердженого на поточний бюджетний період обсягу доходів загального фонду місцевого бюджету, за вирахуванням обсягу цільових міжбюджетних трансфертів та з урахуванням позикового ліміту. Право встановлювати інший норматив, з урахуванням якого визначається граничний обсяг позики має Міністр фінансів.

Надання таких позик територіальними органами казначейства в районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення здійснюється за погодженням з відповідним територіальним органом казначейства в Автономній Республіці Крим, області, містах Києві та Севастополі.

Короткотермінові позички місцевим бюджетам надаються територіальними органами казначейства за таких умов:

– наявності тимчасового касового розриву місцевого бюджету, обсяг якого визначається за такою формулою:

$$R = Z + D - V,$$

де: R – обсяг тимчасового касового розриву; Z – залишок бюджетних коштів на рахунках місцевого бюджету та розпорядників коштів такого бюджету (крім цільових міжбюджетних трансфертів та коштів резервного фонду) на дату подання заяви; D – обсяг усіх очікуваних надходжень до загального фонду місцевого бюджету (крім цільових міжбюджетних трансфертів) у період з дати подання заяви до дати отримання позики; V – залишок непогашених бюджетних фінансових зобов'язань розпорядників

коштів місцевого бюджету за видатками, що зареєстровані в органах казначейства на дату подання заяви;

– відсутності простроченої кредиторської заборгованості місцевого бюджету за позиками, отриманими у фінансових установах;

– відсутності заборгованості місцевого бюджету за коштами, що передаються до державного бюджету, обчисленої виходячи з фактичного обсягу доходів, що враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, з урахуванням нормативу щоденних відрахувань, визначеного законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період. При цьому відсоток виконання річного розпису державного бюджету за коштами, що передаються до державного бюджету з відповідного місцевого бюджету, не може бути нижчим, ніж відсоток фактичного виконання річного розпису кошिका доходів місцевого бюджету;

– відсутності в місцевому бюджеті коштів загального фонду на вкладних (депозитних) рахунках у банках, крім банків, у яких уведено мораторій на задоволення вимог кредиторів та щодо яких відповідним місцевим фінансовим органом ведеться претензійно-позовна робота з повернення бюджетних коштів з вкладів (депозитів).

Для отримання короткотермінової позики з Єдиного казначейського рахунку відповідний місцевий фінансовий орган за наявності вище зазначених умов повинен звернутися до територіального органу казначейства з заявою на отримання позики. Територіальний орган казначейства протягом двох робочих днів з дати отримання заяви приймає рішення про надання позики, про що письмово інформує заявника, або відмову в наданні позики, про що також письмово інформує заявника з обґрунтуванням причин відмови.

За умов прийняття рішення органом казначейства про надання позики укладається договір про надання такої позики між територіальним органом казначейства і відповідним місцевим фінансовим органом. Форма примірного договору про надання позики та журналу реєстрації таких договорів встановлюється Мінфіном. Для укладення зазначеного договору заявник подає територіальному органу казначейства:

– завірену в установленому порядку копію рішення відповідної місцевої ради щодо надання позики;

– картку із зразками підписів осіб, яким надано в установленому порядку повноваження щодо укладення від імені відповідного місцевого

фінансового органу договору, та відбитком печатки за формою, встановленою Мінфіном;

- довідку про відсутність простроченої кредиторської заборгованості місцевого бюджету за позиками, отриманими у фінансових установах;

- довідку про відсутність у місцевому бюджеті коштів загального фонду на вкладних (депозитних) рахунках у банках, крім банків, у яких уведено мораторій на задоволення вимог кредиторів та щодо яких відповідним місцевим фінансовим органом ведеться претензійнопозовна робота з повернення бюджетних коштів з вкладів (депозитів).

Укладені договори реєструються територіальним органом казначейства в журналі реєстрації договорів про надання позик.

Отримані позики спрямовуються виключно на погашення бюджетних фінансових зобов'язань за видатками на:

- оплату праці (код економічної класифікації видатків бюджету 2110);

- нарахування на оплату праці (код економічної класифікації видатків бюджету 2120);

- придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів (код економічної класифікації видатків бюджету 2220);

- забезпечення продуктами харчування (код економічної класифікації видатків бюджету 2230);

- оплату комунальних послуг та енергоносіїв (код економічної класифікації видатків бюджету 2270);

- здійснення окремих заходів щодо реалізації державних (регіональних) програм, не віднесених до заходів розвитку (код економічної класифікації видатків бюджету 2282);

- обслуговування боргових зобов'язань (код економічної класифікації видатків бюджету 2400);

- надання субсидій та поточних трансфертів підприємствам, установам, організаціям (код економічної класифікації видатків бюджету 2610) у частині видатків комунальних закладів охорони здоров'я, які є одержувачами бюджетних коштів, на оплату праці та нарахування на оплату праці, придбання медикаментів, забезпечення продуктами харчування, оплату комунальних послуг та енергоносіїв;

- надання поточних трансфертів органам державного управління інших рівнів (код економічної класифікації видатків бюджету 2620) у частині видатків бюджетних установ на оплату праці та нарахування на оплату праці, придбання медикаментів, забезпечення продуктами харчування, оплату комунальних послуг та енергоносіїв;

– виплату стипендій (код економічної класифікації видатків бюджету 2720).

Так, у 2013 р. місцевим бюджетам було надано 31054 позики на загальну суму понад 43 млрд. грн. (табл. 7.4).

Таблиця 7.4

Позики на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів за рахунок коштів ЄКР станом на 23.12.2013¹

Назва зведеного бюджету	Надано позик, тис. грн.	Кількість наданих позик				
		Всього	в т. ч.:			
			Республіканський (обласний) бюджет	Міський бюджет	Районний (районний у містах) бюджет	Селищний (сільський) бюджет
АР Крим	1855719,5	820	12	161	238	409
Вінницька	988637,4	682	–	130	178	374
Волинська	709019,9	1013	–	121	117	775
Дніпропетровська	2769164,1	2005	17	197	726	1065
Донецька	3134162,9	2461	–	753	562	1146
Житомирська	1161427,7	1163	–	150	420	593
Закарпатська	618499,4	718	–	108	132	478
Запорізька	1882935,2	1050	3	220	453	374
Івано-Франківська	2055792,2	1333	8	190	326	809
Київська	1818479,0	1775	–	251	559	965
Кіровоградська	925503,5	730	–	146	374	210
Луганська	2493640,3	2098	–	580	379	1139
Львівська	1794273,1	810	–	336	227	247
Миколаївська	626253,0	562	2	117	224	219
Одеська	1056370,8	697	–	128	235	334
Полтавська	848780,2	789	–	76	482	231
Рівненська	575894,3	765	–	79	155	531
Сумська	819671,9	672	–	205	312	155
Тернопільська	1345273,3	2732	–	229	375	2128
Харківська	1686626,5	1574	–	262	712	600
Херсонська	643934,6	1027	–	96	206	725
Хмельницька	1326811,6	1539	–	252	402	885
Черкаська	1103998,8	540	–	246	219	75
Чернівецька	613372,5	335	7	48	127	153
Чернігівська	1532123,2	3046	10	237	760	2039
м. Київ	8617090,0	88	–	88	–	–
м. Севастополь	102668,3	35	–	–	35	–
Всього	43106123	31059	59	5406	8935	16659

¹ Про обсяги позик на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів за рахунок коштів ЄКР (станом на 25.11.2013) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://treasury.gov.ua/main/uk/publish/category?cat_id=23608&page=0.

Значна кількість позик на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів певною мірою обумовлена недосконалістю порядку повернення цих позик. Погашення позики здійснюється за рахунок не менш як 80% усіх надходжень загального фонду місцевого бюджету. Строк погашення позики не може перевищувати 60 днів з дня ліквідації тимчасового касового розриву. Зазначений строк може бути продовжено в установленому порядку за згодою сторін договору про надання позики. Однак взявши позику на початку року, місцевий бюджет фактично приречений звертатись за такою позикою у всіх подальших місяцях, оскільки 80% усіх надходжень загального фонду місцевого бюджету у наступному місяці спрямовується на погашення позики, а 20% коштів що залишаються зазвичай не хватає на покриття поточних видатків. Кінцевим строком погашення позики є 1 грудня поточного бюджетного періоду. Міністр фінансів має право встановлювати інший кінцевий строк погашення позик у межах поточного бюджетного періоду.

За рахунок єдиного казначейського рахунку місцевим органам державної виконавчої влади та органам місцевого самоврядування можуть надаватися також середньострокові безвідсоткові позички, які в найкоротший термін забезпечують збалансування місцевого бюджету. Порядок надання і погашення середньострокових позичок регламентується постановою Кабінету міністрів України «Про затвердження Порядку надання Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям і виконавчим органам відповідних місцевих рад середньострокових позик та їх погашення».

Позики надаються щомісяця на договірних умовах за результатами виконання місцевих бюджетів на суми невиконання у звітному періоді розрахункових обсягів кошика доходів місцевих бюджетів, визначених у законі про Державний бюджет України. Помісячний розпис зазначених доходів затверджується Мінфіном на відповідний бюджетний період та доводиться до місцевих органів. Обсяг позики визначається наростаючим підсумком з початку року із зменшенням на суму раніше наданих у поточному році, але не погашених позик. При цьому загальний обсяг позики, наданої місцевому органу, не може перевищувати розмір невиконання доходів місцевих бюджетів.

Міністерство фінансів України подає казначейству затверджений і доведений до місцевих органів помісячний розпис доходів місцевих бюджетів на відповідний бюджетний період. Казначейство затверджує в установленому порядку з урахуванням платоспроможності, оцінки ризиків

її втрати та обсягу коштів, що акумулюються на єдиному казначейському рахунку, щомісяця не пізніше 27 числа позиковий ліміт на наступний місяць, про що повідомляє Мінфіну. Загальний обсяг позик не може перевищувати встановлений законом про Державний бюджет України розмір оборотної касової готівки державного бюджету.

Мінфін, Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим, департаменти фінансів облдержадміністрацій (стосовно місцевих бюджетів, що входять до складу зведеного бюджету області), департаменти фінансів виконавчого органу Київської міськради та фінансове управління Севастопольської міськдержадміністрації проводять щомісяця аналіз стану виконання коштика доходів на основі оперативних даних. Ці органи складають за результатами аналізу стану виконання коштика доходів перелік місцевих бюджетів, до яких у разі потреби може бути перерахована позика, і надсилають щомісяця до 7 числа Мінфіну за допомогою засобів електронного зв'язку необхідні розрахунки разом з копією рішення відповідної місцевої ради про надання місцевому органу права на отримання позики та аналітичною довідкою про причини невиконання дохідної частини місцевих бюджетів і про заходи, що вживаються місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування до мобілізації доходів бюджету. До 16 числа щомісяця подається Мінфіну заява про надання позики в обсязі, попередньо узгодженому з Міністерством, разом з реєстром сум у розрізі місцевих бюджетів, а також засвідчену в установленому порядку копію таких рішення та довідки.

Рішення про надання позики приймається Мінфіном протягом п'яти робочих днів після надходження заяви про надання позики. Якщо прогнозований обсяг позик перевищує позиковий ліміт, він зменшується пропорційно визначеному для кожного місцевого бюджету обсягу позики. При цьому враховуються наявність заяв про надання позик місцевим бюджетам за рахунок коштів єдиного казначейського рахунка для покриття тимчасових касових розривів та динаміка надходження платежів до місцевих бюджетів, збалансовані з передачею коштів до державного бюджету. Не менш як третина позикового ліміту спрямовується місцевим бюджетам, яким передбачено дотацію вирівнювання. Надання позики в обсязі, що перевищує затверджений позиковий ліміт, може здійснюватись за окремим рішенням Кабінету Міністрів України.

Після прийняття рішення про надання позики Мінфін протягом двох робочих днів дає казначейству відповідне доручення, на підставі якого

територіальні органи казначейства з одного боку, та Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голови обласних, Київської та Севастопольської міських, районних держадміністрацій, голови виконавчих органів міських рад (міст республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення) або уповноважені в установленому порядку особи, з іншого боку, укладають договори про надання позики. Після укладення договорів територіальні органи казначейства зараховують протягом двох робочих днів суми позик на відповідні рахунки місцевих бюджетів.

У разі надання місцевими фінансовими органами розрахунків щодо необхідності спрямування додаткових коштів для забезпечення своєчасної виплати заробітної плати з нарахуваннями працівникам бюджетних установ, які повністю утримуються за рахунок місцевих бюджетів, Мінфін може погодити продовження погашення заборгованості минулих років за позиками, у т. ч. безвідсотковими, до 1 грудня року, що настає за звітним, в межах суми перевиконання річного розрахункового обсягу кошика доходів. Погашення такої заборгованості в межах суми перевиконання в наступному бюджетному періоді здійснюється у строк до одинадцяти календарних місяців шляхом зарахування на єдиний казначейський рахунок доходів загального фонду відповідного місцевого бюджету згідно з графіком погашення, узгодженим територіальним органом казначейства та місцевим фінансовим органом. Обсяг щомісячних платежів з погашення заборгованості не повинен перевищувати 5% обсягу доходів загального фонду місцевого бюджету на відповідний місяць. Під час формування місцевих бюджетів на плановий бюджетний період у таких бюджетах передбачаються кошти на виконання зобов'язань за непогашеними позиками минулих років.

7.3. Порядок надання місцевих гарантій

Розглядаючи теоретичну сутність муніципального кредиту варто згадати, що в цих економічних відносинах органи місцевого самоврядування можуть виступати не лише позичальником, а й гарантом, забезпечуючи при цьому цивільно-правові зобов'язання позикоодержувача, в результаті яких відповідний орган місцевої влади (Верховна Рада Автономної Республіки Крим або міська рада) зобов'язуються відповідати за виконання особою, якій надано

муніципальну гарантію, зобов'язання перед третіми особами повністю або частково. Нагадаємо, що надання гарантій як форма участі органів місцевого самоврядування в інвестиційному процесі набула суттєво поширення в період 1990-х рр.; вона не вимагала бюджетного фінансування, проте дозволяла відповідним органам місцевої влади брати активну участь в інвестиційній діяльності на своїй території.

Муніципальна (місцева) гарантія – зобов'язання органів місцевої влади повністю або частково виконати платежі на користь кредитора у разі невиконання позичальником (юридичною або фізичною особою), що отримав кредит під місцеві гарантії, зобов'язань щодо повернення грошових коштів на умовах платності, строковості, майнового забезпечення та зустрічних гарантій, отриманих від інших суб'єктів. Тобто, муніципальна (місцева) гарантія є умовним борговим зобов'язанням відповідних органів місцевої влади, необхідність оплати якого настає за умови його невиконання одержувачем кредиту. Відтак, обов'язок відшкодування гарантованих сум і відсотків, за певних обставин, є безсумнівним з боку гаранта, яким виступали органи місцевого самоврядування.

Суми виданих місцевих гарантій по суті є потенційною, а не фактичною заборгованістю органів місцевого самоврядування. Лише в разі дійсної неплатоспроможності позичальника умовні (гарантовані) боргові зобов'язання Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи міських рад можна класифікувати як борг за місцевими запозиченнями, обов'язок погашення за якими виникає лише в силу вступу зобов'язань відповідно до гарантій органів місцевої влади перед іншими суб'єктами-кредиторами.

Надання місцевих гарантій має право здійснювати Верховна Рада Автономної Республіки Крим та міські ради міст згідно рішення про місцевий бюджет щодо права надавати такі гарантії у відповідному бюджетному році, а також граничних обсягів надання таких гарантій у цьому ж році. Зауважимо, що додатковою умовою надання місцевих гарантій є те, що вони можуть надаватися вищевказаними органами місцевої влади лише для забезпечення виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання, які, по-перше, є резидентами України й належать до комунального сектору економіки нашої держави; по-друге, розташовані на відповідній території та здійснюють на цій території реалізацію інвестиційних програм і проектів, метою яких є розвиток

комунальної інфраструктури або впровадження ресурсозберігаючих технологій на території, що належить певній територіальній громаді.

Місцеві гарантії можуть надаватися відповідними органами місцевого самоврядування лише за дотримання таких умов:

- платності надання муніципальних гарантій;
- строковості – надання муніципальних гарантій на певний, чітко визначений строк;
- майнового забезпечення суб'єктів господарювання, що отримане від інших суб'єктів;
- зустрічних гарантій від суб'єкта господарювання, які отримані від інших суб'єктів.

При цьому місцеві гарантії не надаються у випадках необхідності забезпечення шляхом таких гарантій боргових зобов'язань суб'єктів господарювання, якщо джерелом повернення таких зобов'язань є кошти відповідного місцевого бюджету. Граничний обсяг надання місцевих гарантій визначається на кожний бюджетний період рішенням про місцевий бюджет.

Всі суб'єкти господарювання (резиденти України), щодо яких приймається відповідними органами місцевої влади рішення про надання їм кредитів чи позик, які залучаються Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста, а також рішення про надання місцевих гарантій, зобов'язанні подати перелік таких документів:

- зустрічні безвідзивні та безумовні гарантії від банківських установ, які упродовж не менше останніх трьох років повинні виконувати всі економічні нормативи, які визначені НБУ; або відповідні інші документи, які підтверджують належне забезпечення;
- документ про сплату коштів до відповідного місцевого бюджету за отримання місцевих кредитів, позик, гарантій (розмір такої сплати встановлюється Верховною Радою Автономної Республіки Крим або відповідною міською радою міста).

Розмір плати за отримання відповідних місцевих гарантій визначається Верховною Радою Автономної Республіки Крим чи відповідною міською радою. Місцеві гарантії надаються на підставі рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим або відповідної міської ради, яке повинно містити такі відомості¹:

¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання місцевих гарантій» від 14.05.2012 № 541 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/541-2012-%D0%BF>.

– назву інвестиційної програми, для виконання якої залучається кредит під гарантію;

– повне найменування та місцезнаходження суб'єкта господарювання, для

– забезпечення боргових зобов'язань якого надається гарантія;

– умови надання кредиту та строки його сплати;

– строки надання гарантії;

– розмір і вид забезпечення виконання боргових зобов'язань позичальника;

– розмір плати за надання гарантії;

Обсяг й умови надання місцевих гарантій погоджуються з Міністерством фінансів шляхом надсилання Верховною Радою Автономної Республіки Крим або міською радою, що має намір надати місцеву гарантію, письмового повідомлення, до якого додаються:

– проект рішення про надання гарантії;

– висновок Ради міністрів Автономної Республіки Крим або виконавчого органу міської ради стосовно доцільності залучення кредиту під гарантію для виконання інвестиційної програми, в яком зазначається: зміст, цілі, завдання та очікувані результати; вплив інвестиційної програми на економічний та соціальний розвиток регіону; оціночна вартість інвестиційної програми та строки її виконання; обсяг кредиту, який залучається для її виконання та джерела його повернення; оціночна вартість інвестиційної програми та строки її виконання);

– прогнозний графік погашення та обслуговування кредиту, що надається під місцеву гарантію, місцевого боргу в розрізі позик;

– інформацію про загальний обсяг місцевого боргу Автономної Республіки Крим або територіальної громади міста станом на кінець поточного року, що передує поточному;

– обґрунтування обсягу доходів бюджету розвитку спеціального фонду бюджету Автономної Республіки Крим або міського бюджету, який планується спрямовувати на погашення основної суми боргу протягом періоду його погашення, а також на здійснення платежів, пов'язаних з виконанням гарантійних зобов'язань;

– опис та вартість забезпечення виконання зобов'язань, що надаються позичальником гаранту;

– завірена в установленому порядку копія рішення про місцевий бюджет та звіту про виконання місцевого бюджету за попередній рік.

Міністерство фінансів України після надходження вищезазначених документів упродовж 20 робочих днів розглядає їх і проводить перевірку відповідності обсягу та умов надання місцевої гарантії вимогам бюджетного законодавства і приймає рішення про погодження обсягу та умов надання місцевої гарантії або вмотивовану відмову, що доводиться до відома Верховної Ради Автономної Республіки Крим та міської ради. Варто наголосити, що одержання погодження обсягів та умов надання місцевої гарантії від Міністерства фінансів не є гарантією з боку держави щодо виконання нею зобов'язань позичальника, пов'язаних з наданням місцевої гарантії.

З метою забезпечення дотримання граничних обсягів місцевого боргу та місцевих гарантій Міністерство фінансів України за дорученням Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи міської ради проводить реєстрацію наданих місцевих гарантій в Реєстрі місцевих запозичень та гарантій, який становить інформаційну систему, що містить відомості про здійснені місцеві запозичення та надання місцеві гарантії та зберігається на електронних носіях¹. Інформація з даного Реєстру щомісяця до 15 числа місяця, що настає за звітним оприлюднюється на офіційному веб-сайті Міністерства фінансів України в мережі Інтернет.

Суб'єкти господарювання щодо яких приймається рішення про надання їм кредитів, позик, які залучені відповідними органами місцевої влади або під місцеві гарантії, можуть мати у своєму розпорядженні майно, що є у комунальній власності. Саме цей факт зумовлює те, що розмір та вид майнового забезпечення визначається Кабінетом Міністрів за погодженням з Верховною Радою Автономної Республіки Крим чи відповідною міською радою міста. Усі платежі, які пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань Автономної Республіки Крим або територіальної громади міста, повинні здійснюватися згідно з укладеними відповідними договорами.

Усі платежі щодо виконання гарантійних зобов'язань Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста, повинні здійснюватись згідно з відповідними договорами й відображається як надання кредитів з місцевого бюджету, що стосується суб'єктів господарювання, зобов'язання яких гарантовані відповідними органами місцевого самоврядування.

¹ Наказ Міністерства фінансів України «Про порядок ведення Реєстру місцевих запозичень та місцевих гарантій» від 25.07.2012 № 866 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1375-12>.

За умови виконання Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста своїх гарантійних зобов'язань перед кредитором суб'єкта господарювання, з моменту виконання таких місцевих гарантій у даного суб'єкта господарювання виникає прострочена заборгованість перед Автономною Республікою Крим чи відповідною територіальною громадою міста за кредитами, що були залучені під місцеві гарантії. В такому разі до Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста переходять всі права кредитора стосовно вимоги погашення суб'єктом господарювання всієї суми заборгованості. Виконання Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста гарантійних зобов'язань перед кредиторами суб'єктів господарювання зобов'язань, які були гарантовані розуміють виконання цих зобов'язань шляхом здійснення платежів за рахунок коштів місцевого бюджету або укладання з кредиторами договорів про реструктуризацію сум, повернення яких було гарантовано місцевими гарантіями.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим чи відповідні міські ради мають право встановлювати порядок продажу прав вимоги погашення простроченої більше трьох років заборгованості за кредитами, залученими під місцеві гарантії. Реструктуризація заборгованості суб'єктів господарювання перед Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста забороняється в таких випадках:

- за кредитами чи позиками, що були залучені Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста;
- за кредитами чи позиками, що були залучені під місцеві гарантії;
- за кредитами з місцевого бюджету.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим та міські ради у відповідних своїх рішеннях передбачають виділення необхідних коштів на весь строк дії договору про місцеву гарантію з платежів, термін яких настає у відповідному бюджетному періоді. При цьому кошти на виконання гарантійних зобов'язань передбачаються: щодо забезпечення місцевою гарантією договорів, за якими вже настав гарантійний випадок, в обсязі, що дорівнює сумі платежів за цими договорами; щодо інших забезпечених гарантією договорів, місцева гарантія має складати не менше 50% сум платежів за цими договорами¹.

¹ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

7.4. Муніципальний борг та особливості управління ним

Враховуючи реалії вітчизняної бюджетної практики у місцевих бюджетах доволі часто не вистачає коштів для належного фінансування закріплення видатків. Саме ці й підштовхує органи місцевого самоврядування до здійснення запозичень на внутрішньому чи на зовнішньому фінансових ринках. Проте надмірне залучення додаткових коштів до місцевих бюджетів підвищує рівень заборгованості на місцевому рівні позичальників перед кредиторами. Відтак, закономірним наслідком здійснення місцевих запозичень є утворення місцевого боргу, під яким слід розуміти загальну суму боргових зобов'язань Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста з повернення отриманих і непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок місцевого запозичення¹.

Місцевий борг виникає у результаті запозичень у грошовій формі, випуску боргових зобов'язань, прийняття боргів інших економічних суб'єктів, безготівкового випуску боргових зобов'язань. Отже, місцевий борг є результатом відносин між юридичними особами, однією з яких є органи місцевого самоврядування щодо передачі фінансових ресурсів на умовах поворотності, платності й строковості. Іншими словами, місцевий борг – сума усіх випущених і непогашених боргових зобов'язань органів місцевої влади перед внутрішніми і зовнішніми кредиторами, а також відсотків за ними. Місцевий борг слід розглядати в економічному й правовому аспектах. Відтак, боргові зобов'язання органів місцевого самоврядування можуть бути здійснені у вигляді:

- кредитних угод і договорів, укладених органами місцевої влади;
- позик муніципалітетів у формі випуску боргових облігацій;
- договорів щодо надання муніципальних гарантій, договорів поруки місцевих рад щодо забезпечення виконання зобов'язань третіми особами;
- боргових зобов'язань суб'єктів господарювання, переоформлених у місцевий борг на основі правових актів місцевих органів управління.

З метою оцінки місцевого боргу доцільно визначати показники ефективності управління ним, наприклад: середній строк обігу муніципальних облігацій, середня процентна ставка за муніципальними облігаціями). Але універсальним, загальноприйнятим показником, який

¹ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

дає уявлення про борговий тягар для місцевого бюджету є відношення місцевого боргу до потенційної боргоспроможності органів місцевого самоврядування, який показує частку місцевого боргу, яка може покриватися за рахунок поточних доходів місцевого бюджету після здійснення усіх операційних витрат. На боргоспроможність безпосередньо впливають такі фактори: наявність ресурсів у органів місцевого самоврядування, динаміка видатків місцевого бюджету, бажання кредиторів купувати боргові зобов'язання місцевої влади. Тому, коли місцевий орган виконавчої влади або виконавчий орган місцевого самоврядування оцінює наявність ресурсів, він повинен враховувати усі потенційні джерела доходів та усі можливі види самофінансування на плановий бюджетний період. Необхідно також врахувати вплив й інших чинників, а саме:

Зростання чисельності населення, зміни в економіці країни, наявний стан засобів та інфраструктури виробництва, соціально-економічні показники, від яких залежатимуть обсяги майбутніх видатків місцевого бюджету.

Отже, ефективність боргового фінансування бюджету розвитку місцевих бюджетів залежить від обсягу місцевого боргу, який сформувався за попередні періоди, поточного стану економіки конкретної території, регіону та країни, компетентності службовців і тих місцевих органів, від яких залежить ефективність впровадження бюджетної та податкової політики держави на місцевому рівні.

Бюджетним кодексом України визначено гранично допустимий загальний обсяг місцевого боргу та гарантованого Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста боргу станом на кінець бюджетного періоду на рівні 100% (для міста Києва – 400%) середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку (без урахування обсягу місцевих внутрішніх і зовнішніх запозичень), визначеного прогнозом відповідного місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди. У разі перевищення цієї граничної величини Верховна Рада Автономної Республіки Крим чи відповідна містка ради зобов'язані вжити заходів для приведення такого загального розміру місцевого боргу у відповідність із зазначеними вимогами¹.

¹ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

Задля попередження виникнення розміру місцевого боргу, який органи місцевого самоврядування не зможуть покрити, визначено, що видатки на обслуговування такого боргу здійснюються виключно за рахунок коштів загального фонду місцевого бюджету. Задля гарантування належного рівня фінансування поточних видатків місцевого бюджету Бюджетним кодексом закріплено обмеження на видатки щодо обслуговування місцевого боргу. Органам місцевого самоврядування дозволено щороку планувати обсяги коштів на обслуговування місцевого боргу в розмірі, що не перевищує 10% видатків від загального фонду відповідного місцевого бюджету впродовж будь-якого бюджетного періоду, коли планується погашення боргу і сплата відсотків за ним.

Але, якщо в процесі погашення місцевого боргу і платежів з його обслуговування порушується графік погашення з вини позичальники, то Верховна Рада Автономної Республіки Крим чи відповідна міська ради позбавляються права здійснювати нові місцеві запозичення впродовж п'яти наступних років. Зауважимо, що таке положення включене з метою попередження зловживань з боку місцевих рад-позичальників, тому що кошти місцевих бюджетів є публічними коштами й повинні витратитися на фінансування публічних видатків. Всі витрати щодо погашення та обслуговування місцевого боргу, який виник в результаті місцевих запозичень, здійснюються місцевим фінансовим органом незалежно від обсягів коштів, які передбачені на цю мету у відповідному рішенні про місцевий бюджет.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим чи відповідна міська рада з метою економії бюджетних коштів мають право здійснювати ряд правочинів щодо місцевого боргу згідно рішення вищевказаних органів, але за обов'язкової умови щодо дотримання граничного обсягу місцевого боргу на кінець бюджетного періоду. До таких правочинів відносяться: обмін, випуск, купівля, викуп і продаж місцевих боргових зобов'язань.

Сукупний місцевий борг місцевих бюджетів України станом на кінець 2013 р. складав 21098,3 млн. грн., що на 26,2% більше, ніж у 2012 р. і на 57,4% більше, ніж у 2011 р. В загальному місцевий борг на 78,6% сформований за рахунок заборгованості за внутрішніми зобов'язаннями органів місцевого самоврядування, тоді як частка зовнішнього боргу складає 21,4%. Починаючи з 2012 р. відбулося різке зростання частки внутрішнього боргу (до 72,8% проти 49,6%) та зниження питомої ваги зовнішнього боргу (до 27,2% проти 50,4%). В наступному році зберігаються аналогічні тенденції. В цілому обсяги місцевого боргу

місцевих бюджетів України за 2011–2013 рр. зросли на 57,4%, в т. ч. за 2012–2013 рр. – на 26,2%. Варто відмітити, що зростання сукупного обсягу місцевого боргу відбулося в більшій мірі за рахунок збільшення внутрішньої заборгованості місцевих бюджетів упродовж досліджуваного періоду у 2,5 разу, і на 36,3% за 2012–2013 рр., тоді як зовнішня заборгованість місцевих бюджетів зменшилась на 33%.

Таблиця 7.5

Обсяги місцевих боргів місцевих бюджетів України у 2012–2013 рр.¹

Показники	2011р.		2012р.		2013р.	
	Млн. грн.	%	Млн. грн.	%	Млн. грн.	%
<i>Всього внутрішнього боргу, у т. ч.:</i>	6653,4	100,0	12173,2	100,0	16587,3	100,0
– за довгостроковими зобов'язаннями	1754,5	26,4	6105,9	50,2	5871,6	35,4
– за середньостроковими зобов'язаннями	4684,3	70,4	5951,3	48,9	10599,8	63,9
– за короткостроковими зобов'язаннями	1,8	0,0	1,8	0,0	1,7	0,0
– за іншими зобов'язаннями	212,8	3,2	114,2	0,9	114,2	0,7
<i>Всього зовнішнього боргу, у т. ч.:</i>	6754,1	100,0	4539,0	100,0	4511,0	100,0
– за довгостроковими зобов'язаннями	6754,1	100,0	4532,9	99,8	4497,2	99,7
– за середньостроковими зобов'язаннями	–	–	6,1	0,2	13,7	0,3

Як свідчать дані табл. 7.5, в загальному обсязі внутрішнього місцевого боргу переважає заборгованість за середньостроковими зобов'язаннями місцевих бюджетів: 70,4% у 2011 р. і 63,9% у 2013 р., тоді як у 2012 р. питома вага заборгованості за довгостроковими зобов'язаннями (50,2%) була більшою, ніж за середньостроковими зобов'язаннями (48,9%); відповідно зменшилась частка заборгованості за довгостроковими зобов'язаннями у 2013 р. до 35,4%. Заборгованість за короткостроковими зобов'язаннями і векселями є незначною – лише 1,8 млн. грн. В структурі зовнішнього місцевого боргу місцевих бюджетів перевагу має заборгованість за довгостроковими зобов'язаннями – майже 99%, лише у 2012–2013 рр. з'являється заборгованість місцевих бюджетів за середньостроковими зобов'язаннями, але її частка є досить малою – 0,2–0,3%.

¹ Побудовано на основі даних Міністерства фінансів України.

Аналізуючи місцевий борг місцевих бюджетів України за типом боргового зобов'язання слід відмітити, що найбільшу питому вагу мають позики місцевих бюджетів з єдиного казначейського рахунку: 58,6% у 2013 р. проти 39,2% у 2012 р. Порівняно з 2011 р. суттєво зменшилась частка кредитів, що надавались банками органам місцевого самоврядування: з 26% у 2011 р. до 5,3% у 2013 р.; зросла майже втричі питома вага зобов'язань за цінними паперами місцевих бюджетів (до 35,5% на кінець 2013 р.), що свідчить про розширення емісії муніципальних облігацій, хоча порівняно з 2012 р. відбулося зниження частки на 14,7%. Питома вага зобов'язань за взаємними розрахунками та іншими зобов'язаннями органів місцевого самоврядування є незначною і становить на кінець 2013 р. 0,6%, що 2,9% менше, ніж у 2011 р.

Враховуючи реалії вітчизняної бюджетної практики у місцевих бюджетах доволі часто не вистачає коштів для належного фінансування закріплення видатків. Саме це й підштовхує органи місцевого самоврядування до здійснення запозичень на внутрішньому чи на зовнішньому фінансових ринках. Проте надмірне залучення додаткових коштів до місцевих бюджетів підвищує рівень заборгованості на місцевому рівні позичальників перед кредиторами. Відтак, закономірним наслідком здійснення місцевих запозичень є утворення місцевого боргу, під яким слід розуміти загальну суму боргових зобов'язань Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста з повернення отриманих і непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок місцевого запозичення¹.

Місцевий борг є одним із основних показників місцевого бюджету. Визначаючи у Рішенні про місцевий бюджет планові доходи і видатки Верховна Рада Автономної Республіки Крим чи відповідна міська рада обов'язково вказує обсяги місцевого боргу і визначає граничні обсяги надання місцевих гарантій, що можуть надаватись уповноваженими на це органами у відповідному (плановому) бюджетному році. Зауважимо, що Бюджетний кодекс України, закріпивши право Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування на здійснення місцевих запозичень встановив також обов'язок цих органів місцевої влади до визначення граничних обсягів місцевого боргу у відповідному бюджетному році та його затвердженні у рішенні про місцевий бюджет.

¹ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

Майже в усіх країнах існує обмеження щодо максимального обсягу позичкових ресурсів для органів місцевого самоврядування. Такі обмеження застосовуються з метою мінімізації ризику неповерненості позичених ресурсів. При цьому вважається, що виключно науково обґрунтовані й апробовані на практиці показники мають бути покладені в основу законодавчого регулювання місцевого боргу. Безумовно важливими факторами є стан грошово-кредитної та бюджетно-податкової систем країни, політична стабільність, рівень професійності органів місцевого самоврядування, соціальні настрої тощо. Одним із важливих показників ефективності управління місцевим боргом є кредитний рейтинг органу місцевого самоврядування, що планує здійснити запозичення.

Враховуючи суттєве здорожчання кредитних ресурсів запорукою успішного розвитку міст може стати створення муніципального банку, який буде представляти громаду міста в організаційній структурі управління й надаватиме пріоритет фінансуванню проектів розвитку інфраструктури міста. За умови створення муніципального банку міста зможуть позичати необхідні їм кошти в цих фінансових установах за умов значно нижчої плати за обслуговування позик. Відтак, питання утворення муніципального боргу слід розглядати виключно в контексті ефективності використання місцевих запозичень, що є обов'язковою передумовою забезпечення платоспроможності, а отже й фінансової стійкості органів місцевого самоврядування.

7.5. Особливості функціонування муніципальних банків

Позитивний вплив на розвиток територій має створення муніципального банку, функціонування якого дасть можливість органам місцевого самоврядування впливати на соціально-економічний розвиток шляхом регулювання процесів акумуляції, розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів. Потреби територіальної громади у фінансових ресурсах обумовлюють необхідність створення комунальних (муніципальних) банків, які б засновувались органами місцевого самоврядування із метою об'єднання капіталу для сприяння розвитку місцевого господарства і будівництва.

Муніципальний банк – фінансово-кредитна установа, заснована органом місцевого самоврядування та муніципальними підприємствами, яка спеціалізується на фінансовому обслуговуванні територіальних колективів, здійснює інші банківські операції. Основними напрямками діяльності муніципальних банків є: акумулювання фінансових ресурсів для здійснення вкладень у пріоритетні програми регіонального розвитку, залучення капіталу, в т. ч. іноземного, для фінансування місцевої економіки.

Можливість створення банку територіальною громадою в особі органу, уповноваженого управляти комунальним майном, передбачено законодавством про місцеве самоврядування. Так, відповідно до ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах надано право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в т. ч. банки. Територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах безпосередньо або через органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати на договірних засадах на праві спільної власності об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів і створювати для цього відповідні органи і служби¹.

Разом з тим, можливість створення та функціонування муніципальних (комунальних) банків не знайшла відображення у Законі України «Про банки і банківську діяльність». Так, відповідно до вищезгаданого Закону, в Україні банки створюються у формі публічного акціонерного товариства або кооперативного банку², відповідно правові аспекти діяльності комунальних банків у законі відсутні.

На сьогодні в Україні не існує жодного банку, єдиним засновником якого є орган місцевого самоврядування. Разом з тим, близьким до сутності поняття «комунальний банк» був на певному етапі свого розвитку Комерційний банк сприяння розвитку міського господарства і підприємництва «Хрещатик» (з 1998 р. до 2000 р.), який на сьогодні є публічним акціонерним товариством «Комерційний банк «Хрещатик». Акціонером ПАТ КБ «Хрещатик» є департамент фінансів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації),

¹ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

² Закон України «Про банки і банківську діяльність» від 07.12.2000 № 2121-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2121-14>.

який володіє 24,9397% статутного капіталу банку¹. Одним із напрямів діяльності банку є розвиток ринку муніципальних, корпоративних цінних паперів. У 2013 р. разом з Київською міською державною адміністрацією ПАТ КБ «Хрещатик» здійснював проект соціальної підтримки громадян «Картка Киянина», спрямованої на надання та облік соціальних пільг киянам, що надаються з використанням електронних карток. У 2013 р. банком випущено 380550 карток даного продукту². І хоча майже 25% статутного капіталу ПАТ КБ «Хрещатик» належить Київській міській державній адміністрації, банк не є комунальною власністю територіальної громади та не надає органу місцевого самоврядування суттєвих управлінських повноважень та впливу на діяльність банку. ПАТ КБ «Хрещатик» є універсальним банком, який здійснює комплексне обслуговування клієнтів, надаючи банківські послуги та не обмежуючи банківську діяльність виключно сприянням розвитку комунального господарства, місцевих підприємств і організацій.

В Україні функціонує один банк, який у назві використовує термін «комунальний» – ПАТ «Український комунальний банк». Серед 10 акціонерів банку є 3 учасники, які мають істотну участь в банку: ЗАТ «Даймон» (33,697% статутного капіталу), Страхове акціонерне товариство «Саламандра-Схід» (26,812% статутного капіталу), ДКП «Управління будинками» (14,454% статутного капіталу)³. Органу місцевого самоврядування серед акціонерів банку немає, банк не створений за рішенням компетентного органу місцевого самоврядування на основі комунальної власності, отже він не є комунальним банком.

Досвід іноземних держав свідчить про існування фінансово-банківських установ, засновниками яких виступають повноважні органи місцевого самоврядування. Такими є, наприклад, муніципальні банки, які залучають заощадження населення і виконують функції скарбника муніципалітету, здійснюють всі види банківських операцій. Наприклад, у Великобританії – це муніципальні банки Бірмінгема і графства Ессекс та ще 5 банків Шотландії, у США – муніципальний банк Північної Дакоти. Найбільшого розповсюдження на сьогодні муніципальні банки набули в Німеччині.

¹ Річна інформація емітента цінних паперів ПАТ «КБ «ХРЕЩАТИК» за 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.xcitybank.com.ua/zvitnist-emitenta/>.

² Річна фінансова звітність ПАТ «КБ «ХРЕЩАТИК» за 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.xcitybank.com.ua/storage/finansova_zvitnist/rz_2013.pdf.

³ Річна фінансова звітність ПАТ «Український комунальний банк» за 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.abucb.com/ukr/o_banke/otchetnost_banka/godovye_finansovye_otchety.html.

Законодавство Республіки Білорусь передбачає, що органи місцевого самоврядування мають право використовувати власні ресурси для створення комерційних банків і брати участь в їх діяльності.

Діяльність муніципальних банків набула поширення у Російській Федерації, де до складу муніципальної (комунальної) власності входять муніципальні (комунальні) банки та інші фінансово-кредитні організації. У Постанові Верховної Ради Російської Федерації «Про створення муніципальних банків у містах» зазначено, що з метою забезпечення економічної реформи, проведення експерименту щодо акумулювання коштів для вирішення проблем міст, залучення іноземних інвестицій, до муніципальних (комунальних) банків віднесено комерційні банки, одним із засновників (учасників) яких виступає відповідний орган місцевого самоврядування. Крім того, відповідно до федерального закону «Про банки і банківську діяльність», муніципальні банки є складовою банківської системи Російської Федерації та їх статутний капітал може бути сформованим за рахунок коштів бюджетів суб'єктів Російської Федерації, місцевих бюджетів, вільних грошових коштів та об'єктів власності державних органів та органів місцевого самоврядування. Основними завданнями муніципальних банків Російської Федерації є вдосконалення розрахунково-касового обслуговування рахунків по виконанню місцевих бюджетів та позабюджетних рахунків муніципальних установ та організацій, посилення контролю за цільовим використанням бюджетних коштів, забезпечення безперебійного функціонування муніципальних підприємств, оперативного управління тимчасово вільними коштами бюджетів. Крім того, муніципальні банки Росії можуть здійснювати емісію муніципальних цінних паперів, експертизу інвестиційних проектів і програм, залучати кредитні ресурси.

В Україні касове виконання місцевих бюджетів здійснюється органами Державної казначейської служби України, тому діяльність муніципальних банків може бути спрямована на здійснення банківських операцій і надання послуг комунальним підприємствам, органам місцевого самоврядування, представникам територіальних громад, приватних підприємств, пенсіонерам, іншим категоріям громадян. Такі банки можуть здійснювати діяльність з урахуванням положень Закону України «Про банки і банківську діяльність» та на підставі банківської ліцензії. Комунальні банки мають право надавати банківські та інші фінансові послуги, зокрема:

– залучення у вклади (депозити) коштів і банківських металів від необмеженого кола юридичних і фізичних осіб;

– відкриття та ведення поточних (кореспондентських) рахунків клієнтів, в т. ч. у банківських металах;

– розміщення залучених у вклади (депозити), в т. ч. на поточні рахунки, коштів і банківських металів від свого імені, на власних умовах і на власний ризик.

Комунальний банк має право надавати своїм клієнтам фінансові послуги, у т. ч. шляхом укладення з юридичними особами (комерційними агентами) агентських договорів, а також здійснювати діяльність щодо:

– інвестицій;

– випуску власних цінних паперів;

– випуску, розповсюдження і проведення лотерей;

– зберігання цінностей або надання в майновий найм (оренду) індивідуального банківського сейфа;

– інкасації коштів і перевезення валютних цінностей;

– ведення реєстрів власників іменних цінних паперів (крім власних акцій).

Здійснюючи банківські операції та послуги, комунальні банки мають можливість впливати на всі сфери господарського життя територіальної громади, на розвиток господарства певного регіону.

В Україні відбувається реформування житлово-комунального господарства шляхом створення конкурентного середовища на ринку послуг. У житловому господарстві функції з управління житлового фонду передаються об'єднанням співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ). Такі об'єднання можуть отримувати банківські послуги у муніципальному банку, який пропонуватиме цільові довгострокові накопичувальні програми для ОСББ з метою усунення інфляційного знецінення коштів. Цілями вказаних програм можуть бути: ремонт даху чи ліфту в будинку, капітальний ремонт. При накопиченні достатньої суми на рахунках банк здійснюватиме перерахунок грошових коштів для реалізації відповідної програми¹.

З метою розвитку місцевого господарства всі комунальні підприємства, ОСББ, ЖЕКи повинні обслуговуватися муніципальним

¹ Карпінєць В.Й. Логістичні переваги від створення муніципального банку в місті Львів / В.Й. Карпінєць // Маркетинг та логістика в системі менеджменту: матеріали міжн. наук.-практ. конф. – Львів, 2012. – Львів: Вид-во Львівської політехніки, 2012. – С. 177–179.

банком. Це дозволить зробити грошові потоки комунальних підприємств прозорими для суспільства.

Необхідність задоволення фінансових потреб територій та досвід іноземних держав підтверджує доцільність створення органами місцевого самоврядування комунальних банків. Однак проблемою на сьогодні залишається відсутність у Законі України «Про банки і банківську діяльність» такого виду банків як комунальні банки. Крім того, відповідно до вимог Закону України «Про банки і банківську діяльність» з липня 2014 р. мінімальний розмір статутного капіталу на момент державної реєстрації банку становить 500 млн. грн. Сформувати статутний капітал банку у відповідності до вимог здатне не будь-яке місто, а лише фінансово спроможні міста.

Таким чином, розпочинати створення комунальних банків в Україні варто з внесення змін у чинне банківське законодавство України, а саме включення до видів банківських установ комунальних банків на рівні з державними і кооперативними, а також запровадження диференційованого підходу до обсягу власного капіталу комунальних банків.

7.6. Вітчизняний і зарубіжний досвід розвитку муніципального кредиту

Практично в усіх розвинутих зарубіжних країнах місцеві органи влади можуть брати участь у кредитних відносинах. У деяких країнах органи місцевого самоврядування мають вільний, необмежений державою доступ до ринку позичкового капіталу: Данія, Фінляндія, Німеччина, Італія, Нідерланди, Португалія, Швеція, Швейцарія (у Франції цей доступ майже вільний); у деяких країнах він здійснюється на основі дозволів держави – це Австрія, Бельгія, Великобританія, Греція, Ірландія, Норвегія, Іспанія. Незважаючи на рівень доступу місцевої влади до позикового капіталу у європейських країнах, як правило, формується до 10–15% доходів місцевих бюджетів саме за рахунок запозичень. Так, найвищий показник спостерігається у Сан-Марино – майже 70%, у Нідерландах – 19, у Бельгії – 13, на Кіпрі – 12, у Чехії – 11, в Іспанії, Франції – 10% муніципальних доходів. Варто зауважити, що в законодавстві практично

всіх зарубіжних країн є вимога спрямування запозичених фінансових ресурсів виключно на інвестиції.

Зазвичай система комунального кредиту пов'язана з різноманітними формами запозичення ресурсів, найбільш поширеним з яких є облігаційний комунальний кредит. Міста та інші органи місцевого самоврядування зарубіжних країн мають право випускати облігації муніципальної позики, які умовно можна поділити на три групи:

- генеральні боргові зобов'язання (або бездохідні облігації), які гарантуються бюджетними доходами та майном органів місцевого самоврядування;

- доходні облігації, що випускаються з метою фінансування будівництва об'єктів інфраструктури; погашення їх здійснюється за рахунок доходів збудованих підприємств;

- облігації змішаного характеру, що не приносять доходів, але погашення яких здійснюється за кошти, отримані від діяльності підприємств, створених за рахунок запозичених ресурсів.

Є також і значна кількість безоблігаційних форм муніципальних позик. Ще з ХІХ ст. відомо про так звані міські боргові книги, в яких робився запис позичених містом коштів. До безоблігаційних позик належать: угоди оренди, лізингу обладнання та майна, податкові позики, іпотечні позики під заставу землі і майна та ін.

Різновидом комунального кредиту є комунальний банківський кредит. У зарубіжних країнах сформувалося декілька його форм, а саме: кредити комунальних банків, державних комунальних банків, комунальні кредити комерційних банків, взаємний комунальний кредит, а також жироборот і кредити жиробанків.

Особливою формою комунальних закладів банківського типу є жироцентралі, перша з яких виникла в Німеччині у 1908 р. Передумовою появи жиробанків було те, що комуни, общини, громади виступали контрагентами, користувалися послугами і продукцією одна одної і, відповідно, оплачували ці послуги та продукцію. Слід відмітити, що розрахунки через жиробанки відбуваються без посередництва грошей у формі спеціальних поточних рахунків, що підвищує їх ефективність і сприяє спрощенню взаєморозрахунків між органами місцевого самоврядування, особливо в умовах платіжної кризи. Завдяки такій системі розрахунків у жироцентралі можуть виявитися вільні кошти на кредитування цих комун, общин чи громад. Тому жиробанк є, крім усього, вважається ще й банком комунального кредиту.

Таку ідею ефективно використали в Німеччині, де у 1916 р. утворилася єдина німецька жироцентрально упродовж 1917–1918 рр. до якої приєдналися Німецька спілка міст, Спілка прусських земських округів, Спілка великих німецьких сільських общин, і у 1918 р. був сформований банк німецьких комунальних жироспілок. Варто зауважити, що крім організації жиророзрахунків жироцентралі надавали кредити муніципальним банкам, регіональним та місцевим органам влади у формі комунальних та іпотечних позик, тоді як жиробанки надавали лише короткострокові кредити.

Успішно функціонують комунальні банки взаємного кредиту і в Швеції, де виникли ще в ХІХ ст. у формі банків із солідарною відповідальністю за борги їхніх засновників – комун, без гарантій держави. В основному це були банки-посередники, за допомогою яких одні органи місцевого самоврядування могли кредитувати інші. Відтак, шведські комуни утворюють спілки для взаємного кредитування по округах, кожна з яких була банком взаємного кредитування. У сучасних умовах система вказаних банків функціонує під назвою «Комунінвест». З початку ХІХ ст. взаємний комунальний кредит набув широкого розвитку і в Німеччині. Банк взаємного кредитування, який надає кредити комунам, функціонує у Франції.

Ще один вид комунальних банків – це акціонерні комунальні банки, їхні засновники несуть відповідальність у межах власної частки акціонерного капіталу. Перший такий банк створено ще в 1860 р. у Бельгії як товариство комунального кредиту, його акціонерами могли бути тільки общини.

Важливе місце посідають і спеціальні державні банки комунального кредиту, які спеціалізуються у сфері кредитування місцевих органів влади і, як правило, тісно пов'язані із системою ощадних кас, такі банки є в Німеччині, Франції, Італії, Великобританії, Бельгії. Так, у Франції головним банківським інститутом комунального кредиту виступає Депозитно-ощадна каса – Місцевий французький кредит, а до 1987 р. функціонувала Каса допомоги об'єднання адміністративно-територіальних одиниць, яку було замінено Місцевим французьким кредитом (банком акціонерного типу), який надавав довгострокові інвестиційні позики органам місцевого самоврядування. В ньому державі належало 47,5% акцій, Депозитно-ощадній касі – 25, Ощадній касі – 7, Пенсійному фонду – 6,5, банкам і фінансовим закладам – 5, будівельним підприємствам – 2,8, іноземним фінансовим закладам – 6,2% акцій. Була

створена також Група «Депозитно-ощадна каса – Місцевий французький кредит», яка стала провідним банком комунального кредиту в Європі. У Франції функціонують також регіональні товариства фінансування інвестицій, утворені, відповідно до закону 1983 р., як акціонерні товариства з рівною пайовою участю депозитно-ощадних кас і ощадних кас. Є також і ряд комерційних банків, які спеціалізуються на кредитуванні органів місцевого самоврядування.

В Італії державною установою комунального кредиту є Центральна депозитно-ощадна каса, у Великобританії Національний фонд позик. У США, наприклад, комунальних банків немає. Проте в Європі частина країн підтримує існування їх уже протягом більш ніж 130 років. Сьогодні такі установи в різних формах функціонують в Австрії, Франції, Німеччині, Нідерландах, Норвегії, Іспанії, Швейцарії та в деяких інших країнах. Створюються муніципальні банки у Польщі, Російській Федерації й в інших колишніх соціалістичних країнах.

Царська Росія хоч і мала практику розвитку комунального кредиту, але в цілому відставала в цих питаннях від Західної Європи. У Росії набули розвитку в основному муніципальні облігаційні позики: так, станом на 01.01.1913 в обігу перебувало облігаційних позик 65 міст Росії. Облігаційні позики випускалися лише великими містами, при цьому 80–90% їх емісій розміщувалися на ринках цінних паперів західноєвропейських країн, особливо у Франції. Як бачимо, Росія вирізнялася слабкістю внутрішнього ринку муніципальних цінних паперів. Одні з перших міських позик розміщено Києвом у 1876 р. загальним обсягом 500 тис. крб. на поліпшення доріг і благоустрій та Одесою в 1879 р. на суму 3 млн. 750 тис. крб. Випуск муніципальних цінних паперів у Росії тривав до 1917 р. аж поки не був припинений більшовицьким урядом, який скасував усі борги міст, як і їхнє право на розміщення муніципальних позик.

Досить широкого розмаху в дореволюційній Росії набула діяльність міських громадських банків, які здійснювали кредитування органів місцевого самоврядування та інші операції. У 1912 р. було створено Державну касу міської та земської позик, яка стала центральною державною установою з кредитування місцевого самоврядування; з 01.11.1917 її перетворили на Державний банк земського й міського кредиту, який незабаром було ліквідовано більшовиками.

У колишньому СРСР інститут комунального кредиту було відроджено в 1920-х рр. за політики НЕПу, коли місцеві ради могли

отримувати короткострокові позики (на строк 6–12 місяців) для поповнення наявних коштів місцевих бюджетів, за умови касових розривів, на закупівлю медикаментів, підручників, палива для бюджетних установ. Обсяг таких позик не міг перевищувати 1% доходів річного бюджету місцевого органу влади, а довгострокові позики передбачалися терміном на 5 років. Але в цей період так і не вдалося відродити інститут муніципальних облігаційних позик: фактично жодної з них не було розміщено.

Відродження комунальних банків почалося згідно з Декретом ВЦВК і РНК СРСР від 18.01.1923 Вони засновувалися тільки губвиконкомамаи як акціонерні товариства з обов'язковою часткою в акціонерному капіталі самого губвиконкому в обсязі не менше 51%; так вже у 1927 р. функціонувало 49 комунальних банків, яким було надане право, крім інших операцій, випускати муніципальні позики, які, як уже зазначалося, відродити не вдалося.

У січні 1924 р. було створено Центральний банк комунального господарства і житлового будівництва СРСР, серед акціонерів якого була й Українська РСР. Банк кредитував місцеві органи влади, житлове будівництво, комунальне господарство в основному з розрахунку 3,5% річних, а 97% кредитів банку мали довгостроковий характер. Варто зазначити, що банк не міг задовольнити потреб у кредиті, і його роль була незначною, тому у 1930-х рр. система комунального кредиту в СРСР згортається, а банк ліквідовано в 1959 р.; згодом змінюється й призначення Центрального банку комунального господарства та житлового будівництва.

Комунальний кредит як форма участі місцевих органів самоврядування у фінансово-кредитних відносинах має перспективи розвитку в Україні, оскільки його здійснення відомо ще з дорадянських часів, так, наприкінці ХІХ ст. – на початку ХХ ст. місцеві органи самоврядування залучали кошти у формі облігаційних і безоблігаційних позик, кредитів державного, земельних, комерційних та громадських банків, а також позик з державної каси міського і земського кредиту. Із виникненням у законодавстві початку 1990-х рр. поняття комунальної власності та із прийняттям у грудні 1990 р. Закону УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве самоврядування» з'являються всі передумови для відродження інституту комунального кредиту в Україні. Упродовж 1990–1997 рр. прослідковується чітка тенденція становлення двох форм комунального кредиту – облігаційних міських позик і

комерційного комунального банківського кредиту. Комунальний кредит в Україні поки що відіграє незначну роль у формуванні фінансів місцевих органів влади і носить епізодичний характер.

Запитання для перевірки знань

– В чому полягає теоретична сутність муніципального кредиту? Навіть спільні та відмінні риси державного кредиту і муніципального кредиту.

– Чим зумовлена об'єктивна необхідність використання муніципального кредиту органами місцевого самоврядування?

– Які функції виконує муніципальний кредит як фінансова категорія?

– На які групи можна поділити місцеві запозичення залежно від джерел надходження коштів?

– Вкажіть причини нерозвиненості практики здійснення місцевих запозичень в Україні.

– Що являє собою місцевий борг і в результаті чого він виникає? Назвіть ефективні методи управління місцевим боргом.

– Обґрунтуйте доцільність створення органами місцевого самоврядування комунальних (муніципальних) банків.

– Які послуги мають право надавати клієнтам комунальні банки?

– Дайте оцінку вітчизняного та зарубіжного досвіду розвитку муніципального кредиту.

Література

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

2. Загальний огляд фондового ринку України за 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=2384602>.

3. Закон України «Про банки і банківську діяльність» від 07.12.2000 № 2121-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2121-14>.

4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

5. *Карпинець В.Й.* Логістичні переваги від створення муніципального банку в місті Львів / В.Й. Карпинець // Маркетинг та логістика в системі менеджменту: матеріали міжн. наук.-практ. конф. – Львів, 2012. – Львів: Вид-во Львівської політехніки, 2012. – С. 177–179.

6. *Кульчицька Н.Є.* передумови та перспективи розвитку ринку місцевих запозичень в Україні / Н.Є. Кульчицька [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal1/Soc_Gum/Aprel/2010_6_2/22.pdf.

7. Місцеві фінанси: підруч. / За ред. О.П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – 677 с.

8. Наказ Міністерства фінансів України «Про порядок ведення Реєстру місцевих запозичень та місцевих гарантій» від 25.07.2012 № 866 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1375-12>.

9. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / кол. авторів [заг. редакція та передмова Ф.О. Ярошенка]. – К.: УДУФМТ, Зовнішня торгівля, 2010. – 592 с.

10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання місцевих гарантій» від 14.05.2012 № 541 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/541-2012-%D0%BF>.

11. Постанова Кабінету міністрів України «Про порядок здійснення місцевих запозичень» від 16.02.2011 № 110 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/110-2011-%D0%BF>.

12. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Порядок покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів» від 29.12.2010 № 1204 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1204-2010-%D0%BF/para10#n10>.

13. Про обсяги позик на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів за рахунок коштів ЄКР (станом на 25.11.2013) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://treasury.gov.ua/main/uk/publish/category?cat_id=23608&page=0.

14. Річна інформація емітента цінних паперів ПАТ «КБ «ХРЕЩАТИК» за 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.xcitybank.com.ua/zvitnist-emitenta/>.

15. Річна фінансова звітність ПАТ «КБ «ХРЕЩАТИК» за 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.xcitybank.com.ua/storage/finansova_zvitnist/rz_2013.pdf.

16. Річна фінансова звітність ПАТ «Український комунальний банк» за 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.abucb.com/ukr/o_banke/otchetnost_banka/godovye_finansovye_otchetny.html.

© С.Л. Коваль, В.М. Русін, Н.М. Ткачук.

Розділ 8.

ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ФІНАНСІВ ПІДПРИЄМСТВ КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

8.1. Фінансові ресурси підприємств комунального господарства.

8.2. Фінансове планування на підприємствах комунального господарства.

8.3. Оцінювання фінансового стану підприємств комунального господарства.

8.4. Зарубіжний досвід функціонування підприємств муніципального господарства.

Ключові терміни і поняття

Підприємства комунального господарства; фінансові ресурси підприємств комунального господарства; власні та залучені кошти; статутний фонд; резервний фонд; амортизаційні відрахування; фінансове планування; собівартість; дохід (виручка) від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг); валовий дохід; чистий дохід; прибуток; доходи від участі в капіталі; операційні витрати.

8.1. Фінансові ресурси підприємств комунального господарства

Комунальне господарство складається з підприємств та установ, що функціонують на території місцевої громади задля задоволення її суспільних потреб.

Фінанси підприємств комунального господарства функціонують на основі законодавства, яке регламентує діяльність господарських структур будь-якої форми власності в Україні. Діяльність таких підприємств має

комплексний міжгалузевий характер і безпосередньо впливає на умови проживання, праці та відпочинку людей. Метою їхньої діяльності є якісне обслуговування населення у частині надання відповідних послуг та впорядкування населеного пункту.

Підприємства комунального господарства поділяються на дві групи: 1) підприємства, що виробляють матеріальну продукцію (заводи і майстерні; водопроводи, організації газового господарства, електростанції та електромережі, котельні та тепломережі); 2) підприємства, що надають послуги (житлово-експлуатаційні організації; міський пасажирський транспорт; лазні та пральні; готелі; підприємства санітарного очищення).

Підприємства комунального господарства функціонують у складі місцевого господарства та мають специфіку організації фінансових відносин.

У процесі своєї діяльності підприємства комунального господарства вступають у грошові відносини:

- з бюджетною системою та державними цільовими фондами з приводу сплати податків, зборів, внесків, а також бюджетного фінансування у вигляді асигнувань і соціальних трансфертів на капітальні вкладення, капітальний ремонт, відшкодування різниці в цінах і тарифах, фінансуванні поточних витрат, цільових програм тощо;

- із страховими організаціями щодо страхування та отримання відшкодування при настанні страхових випадків;

- з приводу формування та розподілу грошових доходів: виручки, валового та чистого доходу, прибутку, інших грошових фондів підприємств;

- з приводу внутрігалузевого перерозподілу прибутку, амортизаційного фонду, коштів на капітальний ремонт відповідно до розпорядження органів місцевого самоврядування;

- з банківською системою щодо отримання та виплати кредитів, а також сплати відсотків по банківських позиках;

- зі своїми управлінськими структурами в межах внутрішньоструктурного чи внутрішньовідомчого перерозподілу грошових коштів.

Комунальні підприємства є унітарними. Унітарне підприємство створюється одним засновником (комунальне – органом місцевого самоврядування), який виділяє необхідне для того майно, формує відповідно до закону статутний капітал, не поділений на частки (паї), затверджує статут, розподіляє доходи, безпосередньо або через керівника,

який ним призначається, керує підприємством і формує його трудовий колектив на засадах трудового найму, вирішує питання реорганізації та ліквідації підприємства. Майно комунального унітарного підприємства перебуває у комунальній власності і закріплюється за таким підприємством на праві господарського відання (комунальне комерційне підприємство) або на праві оперативного управління (комунальне некомерційне підприємство).

Основою організації фінансових відносин суб'єктів господарювання всіх форм власності, в т. ч. й комунальної, є наявність фінансових ресурсів у розмірах, необхідних для здійснення господарської діяльності.

Фінансові ресурси підприємства комунального господарства – сукупність грошових коштів, резервів та надходжень цільового призначення, які знаходяться у його розпорядженні та закріплені за ним на правах оперативного управління чи повного господарського відання та використовуються на передбачені статутном потреби.

Основним джерелом формування фінансових ресурсів підприємств комунального господарства є власні та залучені кошти. До власних належать: статутний фонд, амортизаційні відрахування, резервний фонд, валовий дохід, прибуток, кошти від реалізації майна. До залучених коштів підприємств комунального господарства відносять бюджетні асигнування, кредити банків, кредиторську заборгованість, страхові відшкодування, благодійні внески.

Статутний фонд комунального унітарного підприємства формується органом, до сфери управління якого воно входить, в період до його реєстрації як суб'єкта господарювання. Мінімальний розмір статутного фонду такого підприємства встановлюється відповідним органом місцевого самоврядування.

Джерелами формування статутного фонду комунального унітарного підприємства є:

- кошти та майно, передані підприємству органом управління майном;
- майнові та немайнові права, передані підприємству органом управління майном;
- доходи, одержані від господарської діяльності;
- інше майно, придбане у підприємств, організацій згідно з чинним законодавством України;
- майно, придбане за кошти обласного бюджету на виконання державних або комунальних програм, затверджених обласною радою;

– інші джерела, не заборонені чинним законодавством України.

При створенні підприємства статутний фонд спрямовується на придбання основних засобів та на формування оборотних коштів підприємства у розмірах, необхідних для здійснення господарської діяльності.

Амортизаційні відрахування є сталим джерелом формування фінансових ресурсів підприємства. Як економічну категорію амортизацію можна охарактеризувати як знецінення основного капіталу в процесі виробництва і віднесення вартості знецінення на витрати. З позиції податкового обліку амортизація – відшкодування основного капіталу шляхом зменшення оподаткованого прибутку на суму амортизаційних відрахувань.

Підставою нарахування амортизації основних засобів є те, що процес їхнього функціонування, пов'язаний із збереженням протягом тривалого часу (більше одного року) натуральної форми цих засобів з одночасною зміною вартості, потребує визначення величини зносу. Згідно з П(С)БО 7 «Основні засоби» знос основних засобів – сума амортизації об'єкта основних засобів з початку його корисного використання. Амортизація є систематичним розподілом вартості, яка амортизується, необоротних активів протягом строку їх корисного використання (експлуатації).

Амортизація основних засобів як складова фінансових ресурсів підприємства виконує дві основні узагальнюючі функції: податкову (фіскальну), що передбачає виведення з оподаткування витрат на придбання основних засобів, та економічну, яка полягає у перетворенні необоротних активів в оборотні внаслідок нарахування амортизації.

Резервний фонд – фонд грошових коштів, який створюється на випадок припинення діяльності підприємства для відшкодування кредиторської заборгованості за рахунок нерозподіленого прибутку.

Кошти, які надходять на поточні й інші рахунки підприємств у банках та в касу підприємств – його грошові надходження. У грошових надходженнях підприємств найбільша питома вага належить доходам від операційної (основної) діяльності та іншим операційним доходам.

Основним і найчастіше єдиним джерелом надходження фінансових ресурсів для комунального підприємства є платежі населення та організацій. Цей вид забезпечення характеризується високим рівнем невизначеності через значні неплатежі населення, борги підприємств, великий податковий тягар, асинхронність тарифів на послуги водопостачання й цін на матеріально-технічні ресурси (особливо на

електроенергію й ПММ), платоспроможність споживачів, яка постійно зменшується, та ін.

Згідно з національним положенням (стандартом) бухгалтерського обліку 15 «Дохід» грошові надходження (доходи) підприємств класифікуються за такими групами:

- дохід (виручка) від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг);
- інші операційні доходи;
- фінансові доходи;
- інші доходи;
- надзвичайні доходи.

У доходах від операційної (основної) діяльності значне місце займають доходи (виручка) від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг). Виручка від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) підприємств комунальної форми власності – сума коштів, які надійшли на поточний рахунок підприємства в банку або в касу підприємства від продажу товарів покупцям, виконання робіт та надання послуг споживачам. Вона є основним джерелом грошових доходів і фінансових ресурсів підприємства.

На розмір виручки комунальних підприємств впливають два основні чинники: 1) обсяг продукції (товарів, робіт, послуг), що підлягає реалізації; 2) рівень реалізаційних цін (тарифів).

Виручка від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) є основним джерелом відшкодування коштів на виробництво і реалізацію продукції, утворення доходів та формування фінансових ресурсів. Від її величини залежить не тільки внутрішньовиробниче відшкодування витрат і формування прибутку, а й своєчасність та повнота податкових платежів, погашення банківських кредитів тощо.

За рахунок грошових надходжень від реалізації продукції насамперед відшкодовується вартість матеріальних витрат на виробництво – сировини, напівфабрикатів, матеріалів, електроенергії, палива та ін., а також перенесена частина вартості основних фондів (амортизаційні відрахування). Так створюються економічні умови для нового виробничого циклу. Залишок виручки складає валовий дохід.

Валовий дохід – грошовий вираз вартості знов створеної продукції. Він визначається як різниця між виручкою та матеріальними витратами й амортизаційними відрахуваннями у складі собівартості реалізованої продукції (товарів, робіт, послуг). Валовий дохід є важливим показником діяльності підприємства і характеризує її ефективність. У ньому

відображається підвищення продуктивності праці, збільшення заробітної плати, скорочення матеріаломісткості продукції. Використання валового доходу як основного узагальнюючого показника ефективності дає змогу визначити реальний економічний ефект, котрий отримується від діяльності кожного підприємства.

Переваги показника валового доходу полягають у тому, що в ньому найбільш реально відображено таку важливу сторону діяльності, як підвищення продуктивності праці. Валовий дохід, показуючи ступінь ефективності виробництва, є величиною знов створеної вартості – основного джерела національного доходу. Валовий дохід – основне джерело утворення фінансових ресурсів не тільки підприємств, а й державного бюджету, позабюджетних фондів. Однак у практиці обліку і планування підприємств комунального господарства цей важливий показник не обраховується і не планується.

Якщо з валового доходу відняти витрати на оплату праці, то отримаємо чистий дохід. З чистого доходу віднімаємо обов'язкові платежі (податки, збори, внески) та отримуємо прибуток.

Прибуток характеризує абсолютну ефективність діяльності будь-якого суб'єкта господарювання. В умовах ринкової економіки прибуток виступає важливим фактором стимулювання виробничої і комерційної діяльності підприємства та створює фінансову основу для її розширення, задоволення матеріальних та соціальних потреб трудового колективу.

Прибуток підприємств комунальної форми власності є грошовим виразом частини грошових надходжень, утворюваних підприємством. Він формується в результаті як основної діяльності (водопостачання, водовідведення, тепlopостачання, перевезення пасажирів тощо), так і інших видів господарської діяльності (виконання різного роду робіт та надання господарських послуг), проте значну питому вагу в його розмірі займає прибуток від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг).

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 їх собівартості.

Фінансування комунального господарства здійснюється за допомогою бюджетних коштів. Повністю за рахунок бюджетних асигнувань фінансується шляхове господарство, зелене господарство та санітарна очистка населених пунктів. Підприємствам водопровідно-каналізаційного

господарства бюджетні кошти виділяються виключно на капітальні вкладення, фінансування яких здійснюється також за рахунок амортизаційних відрахувань, прибутку та довгострокових кредитів. Міський пасажирський транспорт, житлове господарство і теплоенергетика одержують бюджетні дотації (на покриття експлуатаційних витрат, на капітальний ремонт, на придбання нового рухомого складу, на капітально-відновлювальні роботи, на покриття різниці в тарифах на тепло а ін.).

Сьогодні комунальні підприємства перебувають у кризовому стані, про що свідчить збитковість їх роботи, та не можуть забезпечити споживачів якісними послугами. З метою модернізації та технологічного переозброєння підприємства комунального господарства можуть залучати кредитні ресурси.

8.2. Фінансове планування на підприємствах комунального господарства

Для фінансового забезпечення розширення кругообігу виробничих фондів, досягнення високої результативності виробничо-господарської діяльності, створення умов, які забезпечили б платоспроможність та фінансову стійкість підприємства є необхідним проведення фінансового планування. Оскільки, через фінансове планування здійснюється активний вплив фінансів на господарську діяльність, аналіз виконання фінансового плану дає можливість контролювати всі сторони роботи підприємства.

Фінансове планування – процес визначення доходів та напрямів здійснення витрат підприємства з метою забезпечення його ефективної господарської діяльності. У процесі фінансового планування вирішуються певні завдання: визначення джерел і необхідних обсягів фінансових ресурсів; пошук джерел збільшення фінансових ресурсів; раціональний розподіл наявних фінансових ресурсів; контроль за ефективним формуванням і використанням фінансових ресурсів.

Процес фінансового планування на підприємстві включає певні етапи (рис. 8.1).

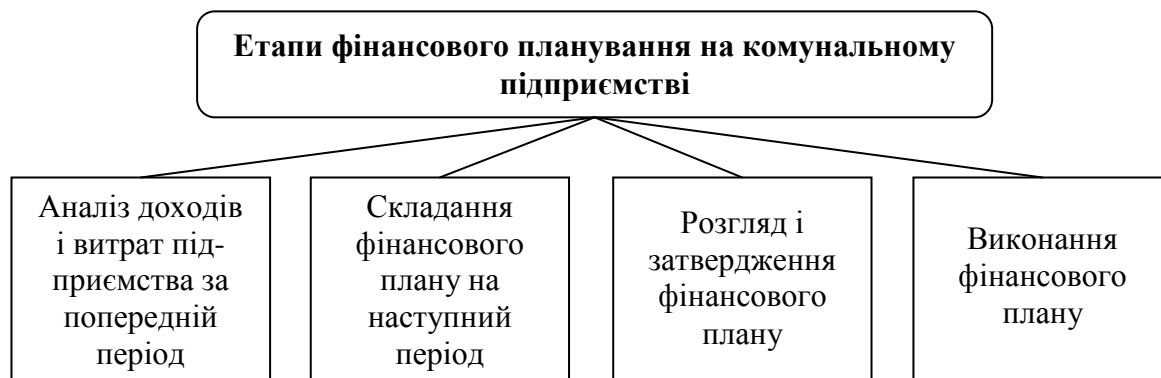


Рис. 8.1. Етапи фінансового планування на комунальному підприємстві

Підприємства комунальної форми власності складають фінансовий план на рік з розбивкою по кварталах за встановленою формою. Фінансовий план складається з трьох частин (табл. 8.1).

Таблиця 8.1

Перелік розділів фінансового плану підприємства комунальної форми власності¹

I. Формування чистого прибутку	
Розділ 1.	Доходи
Розділ 2	Витрати
Розділ 3	Фінансові результати діяльності
Розділ 4	Плановий розподіл чистого прибутку
II. Джерела формування та надходження коштів і напрями використання	
Розділ 1	Джерела формування та надходження коштів
Розділ 2	Приріст активів підприємства
Розділ 3	Повернення залучених коштів
Розділ 4	Витрати, пов'язані з внесенням обов'язкових платежів до бюджету та державних цільових фондів
Розділ 5	Покриття збитків минулих періодів
Розділ 6	Елементи операційних витрат
III. Формування доходу від фінансових інвестицій	
Розділ 1	Спрямування доходів від участі в капіталі
Розділ 2	Спрямування інших фінансових доходів

Показники фінансового плану відображають обсяги планових надходжень та спрямування коштів з метою забезпечення потреб діяльності та розвитку підприємства у плановому році.

¹ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про складання фінансових планів підприємств» від 13.04.2005 № 95-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/95-2005-%D1%80>.

У частині I «Формування чистого прибутку», розділі 1 «Доходи», відображається загальна сума доходу, який планується отримати підприємством від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг), включаючи дохід від реалізації продукції, робіт і послуг допоміжних, підсобних та обслуговуючих виробництв й господарств стороннім покупцям (споживачам); чистий дохід (виручка) від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг); інші операційні доходи; планові суми доходу від участі в капіталі; доходи, які планується одержати підприємством від фінансових інвестицій, облік яких не ведеться за методом участі в капіталі; інші фінансові доходи та інші доходи.

При цьому, доходи, собівартість, валовий прибуток (збиток) і спрямування чистого прибутку на розвиток виробництва подається з розбивкою на основні (провідні) для підприємства види економічної діяльності відповідно до Національного класифікатора України ДК 009-2010 «Класифікація видів економічної діяльності» (КВЕД).

У розділі 2 «Витрати» наводяться показники витрат, що заплановані для отримання доходів, наведених у розділі 1. Зокрема наднормативні виробничі витрати, тобто витрати, пов'язані з витрачанням (використанням) ресурсів на виробництво понад норми, нормативи, розцінки тощо, затверджені уповноваженим органом; сума запланованого податку на прибуток від звичайної діяльності; надзвичайні витрати (невідшкодовані збитки), у т. ч. враховується планова сума витрат з податку із надзвичайного прибутку.

Розділ 3 «Фінансові результати діяльності» відображає показники валового прибутку (збитку), фінансового результату від операційної діяльності, фінансового результату від звичайної діяльності до оподаткування, чистого прибутку (збитку).

Плановий розподіл чистого прибутку здійснюється у порядку, визначеному нормативно-правовими або розпорядчими актами, які встановлюють для підприємства порядок (розміри) розподілу одержаного чистого прибутку за напрямками використання.

У частині II «Джерела формування та надходження коштів і напрями використання» наводяться заплановані капітальні інвестиції на модернізацію, модифікацію (добудову, дообладнання, реконструкцію) основних засобів та капітальні інвестиції в необоротні активи; запланований відтік грошових коштів на погашення залучених коштів без урахування фінансових витрат (витрат на сплату відсотків); запланована до сплати сума податків, зборів та обов'язкових платежів до бюджету,

окрім суми планового погашення податкової заборгованості; сума обов'язкових платежів до бюджету та державних цільових фондів на плановий період, що розраховується за діючим, на час складання фінансового плану, законодавством.

При заповненні частини III «Формування доходу від фінансових інвестицій» у розділі 1 «Спрямування доходів від участі в капіталі» об'єкти фінансових інвестицій, що обліковуються за методом участі у капіталі (внесків до статутних фондів) наводяться за юридичними особами (із зазначенням їх ідентифікаційного коду і юридичної адреси).

У розділі 2 «Спрямування інших фінансових доходів» об'єкти фінансових інвестицій виділяються за: облігаціями внутрішньої державної позики; іншими облігаціями (із зазначенням їх емітента); депозитами (із зазначенням фінансових установ, в яких розміщуються депозити); орендарями, що одержали необоротні активи у фінансову оренду, внесками до статутних фондів інших юридичних осіб, крім тих що обліковуються методом участі у капіталі.

Обґрунтування фінансового плану ведеться на основі аналізу господарської діяльності підприємства в поточному році, а також показників діяльності та розвитку підприємства в поточному році.

При розробці фінансового плану комунальними підприємствами особливу увагу необхідно звернути на виявлення та мобілізацію внутрішньогосподарських резервів збільшення реалізації робіт і послуг населенню за рахунок ефективнішого використання існуючих виробничих потужностей, підвищення продуктивності праці, економного витрачання палива, електроенергії, усунення втрат у мережах, покращення контролю за правильністю проведення оплати праці та повнотою надходження виручки.

До проекту фінансового плану підприємства додається пояснювальна записка, яка включає результати аналізу його фінансово-господарської діяльності за попередній рік, а також показники господарської діяльності та розвитку підприємства в поточному році та на плановий рік.

Виконання фінансового плану здійснюється комунальним підприємством у процесі господарської діяльності. Органи, уповноважені управляти комунальним майном, здійснюють контроль за виконанням фінансового плану підприємства. Підприємство надає звіт про виконання фінансового плану органам, уповноваженим управляти комунальним майном, щокварталу у строки, встановлені для подання фінансової звітності, разом з пояснювальною запискою щодо результатів діяльності

за квартал та із зазначенням за окремими чинниками причин суттєвих відхилень фактичних показників від планових. Звіт про виконання фінансового плану підприємства за IV квартал подається разом із звітом про виконання фінансового плану підприємства за рік.

8.3. Оцінювання фінансового стану підприємств комунального господарства

В основі діяльності будь-якого суб'єкта господарювання покладено завдання отримання найбільшого прибутку. Щоправда є галузі, метою функціонування яких є надання якісних життєво-важливих послуг населенню за встановленими державою нормативами. Не останнє місце серед цілей фінансової стратегії і тактики таких важливих в забезпеченні соціально-економічного розвитку територій підприємств займає їх прибутковість. Адже з огляду на специфіку ціноутворення підприємств комунального господарства (визначення тарифу витратним методом, який передбачає сумування собівартості і прибутку) саме від рівня отриманого прибутку залежить можливість фінансування витрат із розвитку, а відтак – підвищення якості послуг.

На фоні збитковості вітчизняних підприємств комунального господарства потребує нагального вирішення проблема удосконалення процесу формування, розміщення та використання їх фінансових ресурсів. Для запровадження будь-яких змін спочатку необхідно оцінити фінансовий стан цих суб'єктів господарювання з метою виявлення слабких місць в їх діяльності, резервів підвищення фінансової стійкості й платоспроможності, а також визначення передумов забезпечення їх стабільності.

Оцінюють фінансовий стан підприємств комунального господарства на основі форм фінансової звітності (балансу – Форми № 1 (далі – Ф № 1), звіту про фінансові результати – форми № 2 (далі – Ф № 2), приміток до річної фінансової звітності – форми № 5 (далі – Ф № 5)) за допомогою низки коефіцієнтів, об'єднаних у 5 основних груп. Це показники:

майнового стану; ліквідності; фінансової стійкості; ділової активності; рентабельності¹.

Показники майнового стану (активу балансу) дають змогу проаналізувати структуру активів підприємства, співвідношення між окремими видами власних і залучених фінансових ресурсів, визначити їхні абсолютні та відносні зміни, а також виявити тенденції змін.

Питома вага активної частини необоротних активів у структурі необоротних активів показує частку активної частини основних засобів (далі – ОЗ) (або нематеріальних активів) у структурі необоротних активів підприємства й розраховується таким чином:

$$\text{Питома вага активної частини необоротних активів} = \frac{\text{Активна частина ОЗ}}{\text{Підсумок першого розділу балансу (Ф № 1, к.080)}}.$$

Наступним показником майнового стану є коефіцієнт зносу, який характеризує стан і ступінь зношеності основних засобів, тобто показує яка частка вартості ОЗ списана на витрати у попередніх періодах у первісній вартості.

$$\text{Коефіцієнт зносу} = \frac{\text{Сума зносу ОЗ (Ф № 1, к. 032)}}{\text{Первісна вартість ОЗ (Ф № 1, к. 031)}}.$$

Доповненням до зазначеного показника є коефіцієнт придатності ОЗ, що дорівнює різниці між одиницею та значенням коефіцієнта зносу.

Коефіцієнт оновлення ОЗ показує, яку їх частину від наявних на кінець звітного періоду становлять нові ОЗ.

$$\text{Коефіцієнт оновлення} = \frac{\text{Первісна вартість ОЗ, що надійшли у звітному періоді (Ф № 5, к 260 гр.5)}}{\text{Первісна вартість ОЗ, наявних на балансі (Ф № 1, к. 031, гр. 3)}}.$$

Коефіцієнт вибуття ОЗ характеризує частку вибулих протягом звітного періоду ОЗ та визначається відношенням первісної вартості ОЗ, що вибули протягом звітного періоду, до первісної вартості ОЗ, наявних на балансі підприємства на початок звітного періоду.

¹ Агаджанов Г. Економіка водопровідно-каналізаційних підприємств: навч. посіб. [2-ге вид. перероб. і доп.] / Г. Агаджанов. – Х.: ХНАМГ, 2010. – 392 с.; Зятковський І.В. Фінанси підприємств: навч. посіб. [2-ге вид. перероб. і доп.] / І.В. Зятковський. – К.: Кондор, 2003. – 364 с.

$$\text{Коефіцієнт вибуття} = \frac{\text{Вартість ОЗ, що вибули протягом звітнього періоду (Ф № 5, к. 260 гр. 8)}}{\text{Первісна вартість ОЗ на початок звітнього періоду (Ф № 1, к. 031 гр. 3)}}$$

В результаті аналізу структури пасиву балансу комунального підприємства можна зробити висновок про те, звідки взяли кошти, спрямовані на формування його майна, зокрема: які фінансові ресурси (власні чи позикові) є основним джерелом формування активів; які зміни відбулися в структурі капіталу; скільки залучено до обороту підприємства короткострокових та довгострокових зобов'язань підприємства тощо.

Аналіз ліквідності комунального підприємства дозволяє оцінити його спроможність розраховуватися за своїми зобов'язаннями й передбачає розрахунок таких коефіцієнтів: коефіцієнта покриття, коефіцієнта швидкої ліквідності, коефіцієнта абсолютної ліквідності, чистого оборотного капіталу.

Коефіцієнт покриття – найважливіший показник, який розраховується на початок і кінець року та дозволяє визначити достатність оборотних коштів для погашення короткострокових зобов'язань протягом року. Він визначається відношенням величини оборотних активів до суми короткострокових зобов'язань, а його значення повинно бути більшим за 1 і є оптимальним, якщо знаходиться в межах 1,5–2.

$$\text{Коефіцієнт покриття} = \frac{\text{Оборотні активи (Ф № 1, к. 260)}}{\text{Поточні зобов'язання (Ф № 1, к. 620)}}$$

Коефіцієнт швидкої (термінової) ліквідності – додатковий показник до щойно представленого, який визначається відношенням високоліквідних активів (грошових коштів, короткострокових фінансових вкладів, розрахунків із дебіторами) до короткострокових зобов'язань.

$$\text{Коефіцієнт швидкої ліквідності} = \frac{\text{Грошові кошти та їх еквіваленти, поточні фінансові інвестиції та дебіторська заборгованість Ф № 1 (к. 260 – к. 100 – к. 110 – к. 120 – к. 130 – к. 140)}}{\text{Поточні зобов'язання (Ф № 1, к. 620)}}$$

Стандартна величина цього показника має дорівнювати 0,7-0,8, а оптимальна 1,5. Для проведення достовірних розрахунків необхідно із загальної суми дебіторської заборгованості виключити сумнівну заборгованість.

Коефіцієнт абсолютної ліквідності визначається діленням суми коштів підприємства та короткострокових фінансових вкладень (за виключенням розрахунків з дебіторами) на суму короткострокових зобов'язань і показує, яка частина боргів підприємства може бути сплачена негайно.

$$\text{Коефіцієнт абсолютної ліквідності} = \frac{\text{Грошові кошти та їх еквіваленти, поточні фінансові інвестиції (Ф № 1, к. 230, 240, 220)}{\text{Поточні зобов'язання (Ф № 1, к. 620)}}.$$

Так як терміни платежів не припадають на 1 день, то оптимальним значенням цього коефіцієнта у міжнародній практиці прийнято вважати 0,2–0,35.

Наявність на підприємстві чистого оборотного капіталу дає змогу сплачувати поточні фінансові зобов'язання та здійснювати інвестиції з метою розширення своєї діяльності, компенсувати втрати оборотних активів у разі їхнього знецінення чи уповільнення швидкості обороту. Розраховують чистий оборотний капітал як різницю між оборотними активами та короткостроковими зобов'язаннями підприємства.

$$\text{Чистий оборотний капітал} = \begin{matrix} \text{Оборотні} & & \text{Поточні} \\ \text{активи} & & \text{зобов'язання} \end{matrix} .$$

(Ф № 1, к. 260) (Ф № 1, к. 620)

Крім оцінки майнового стану та ліквідності підприємства, важливим є аналіз його фінансової стійкості (платоспроможності), що дає змогу оцінити величину та структуру фінансових ресурсів, а також їх джерел на конкретному етапі розвитку та можливості підприємства нарощувати ресурсний потенціал в майбутньому. Враховуючи зазначене, можна зробити висновки щодо фінансової незалежності, стабільності, платоспроможності та ефективності досягнення цілей фінансової політики суб'єкта господарювання.

Фінансова стійкість (стабільність) – такий стан фінансових ресурсів (їх формування, розміщення і використання), що забезпечує розвиток підприємства на основі зростання прибутку й капіталу за умови збереження платоспроможності та кредитоспроможності при допустимому рівні ризику.

Фінансова стійкість характеризується низкою загальновідомих показників.

Коефіцієнт платоспроможності (автономії) визначається відношенням власного капіталу підприємства до підсумку його балансу й показує питому вагу першого в загальній сумі коштів, авансованих в його діяльність. Нормативне значення показника – 0,5 і більше.

$$\text{Коефіцієнт платоспроможності} = \frac{\text{Власний капітал (Ф № 1, к. 380)}}{\text{Підсумок балансу (Ф № 1, к. 640)}}$$

Коефіцієнт фінансування розраховується співвідношенням залучених і власних коштів та характеризує залежність підприємства від залучених фінансових ресурсів. Нормативне значення його менше або рівне 0,5, а критичне – 1.

$$\text{Коефіцієнт фінансування} = \frac{\text{Залучені кошти (Ф № 1, к. 430 + 480 + 620 + 630)}}{\text{Власні кошти (Ф № 1, к. 380)}}$$

Коефіцієнт маневреності власного капіталу (ВК) показує, яка частина фінансових ресурсів використовується для фінансування поточної діяльності (тобто вкладена в оборотні кошти), а яка – капіталізована. Він розраховується як відношення чистого оборотного капіталу до власного¹.

$$\text{Коефіцієнт маневреності ВК} = \frac{\text{Чистий оборотний капітал (Ф № 1, к. 260 – 620)}}{\text{Власний капітал (Ф № 1, к. 380)}}$$

Коефіцієнт забезпеченості власними оборотними коштами показує забезпеченість підприємства власними оборотними коштами і розраховується наступним чином:

$$\text{Коефіцієнт забезпеченості} = \frac{\text{Чистий оборотний капітал (Ф № 1, к. 260 – 620)}}{\text{Величину активів підприємства (Ф № 1, к. 260)}}$$

За показниками ділової активності можна охарактеризувати оборотність власних і залучених фінансових ресурсів, а відтак ефективність їхнього формування і використання та виявити резерви її підвищення або прискорення обороту.

Коефіцієнт оборотності активів показує ефективність використання підприємством усього майна, незалежно від джерел їх залучення й розраховується таким чином:

$$\text{Коефіцієнт оборотності активів} = \frac{\text{Чистий дохід (Ф № 2, к. 035)}}{\text{Середньорічна вартість активів 1/2 (Ф № 1 к. 280 гр. 3 + Ф № 1 к. 280 гр 4)}}$$

¹ Агаджанов Г. Економіка водопровідно-каналізаційних підприємств: навч. посіб. [2-ге вид. перероб. і доп.] / Г. Агаджанов. – Х.: ХНАМГ, 2010. – 392 с.

Коефіцієнт оборотності дебіторської заборгованості (ДЗ) показує швидкість її обороту за певний період, а також розширення або ж зниження комерційного кредиту, що надається підприємством і розраховується як:

$$\text{Коефіцієнт оборотності ДЗ} = \frac{\text{Чистий дохід (Ф № 2, к. 035)}}{\text{Середньорічна вартість дебіторської заборгованості 1/2 (Ф № 1, к. 160 гр. 3 + к. 160 гр. 4)}}$$

Коефіцієнт оборотності кредиторської заборгованості (КЗ) показує швидкість її обороту за певний період, а також розширення або ж зниження комерційного кредиту, що надається підприємством і розраховується як:

$$\text{Коефіцієнт оборотності КЗ} = \frac{\text{Чистий дохід (Ф № 2, к. 040)}}{\text{Середньорічна вартість кредиторської заборгованості 1/2 (Ф № 1 к. 530 гр. 3 + к. 530 гр. 4)}}$$

Коефіцієнт оборотності матеріальних запасів (МЗ) характеризує швидкість реалізації матеріальних запасів підприємства і розраховується як:

$$\text{Коефіцієнт оборотності МЗ} = \frac{\text{Собівартість реалізованої продукції (Ф № 2, к. 049)}}{\text{Середньорічна вартість матеріальних запасів 1/2 (Ф № 1, к. 100...140 гр. 3 + к. 100...140 гр. 4)}}$$

Коефіцієнт оборотності основних засобів (ОЗ) показує ефективність використання основних засобів і розраховується як:

$$\text{Коефіцієнт оборотності ОЗ} = \frac{\text{Чистий дохід (Ф № 2, к. 035)}}{\text{Середньорічна вартість ОЗ 1/2 (Ф № 1, к. 031 гр. 3 + к. 031 гр. 4)}}$$

Коефіцієнт оборотності власного капіталу (ВК) характеризує ефективність його використання:

$$\text{Коефіцієнт оборотності ВК} = \frac{\text{Чистий дохід (Ф № 2, к. 035)}}{\text{Середньорічна вартість власного капіталу 1/2 (Ф № 1 к. 380 гр. 3 + к. 380 гр. 4)}}$$

Як правило, підприємство буде працювати тим краще, чим більшою буде оборотність оборотних коштів. Це означатиме, що ліквідність активів висока й вони легко перетворюються на гроші, а величина отриманого прибутку прямо пропорційно залежить від швидкості обороту оборотних коштів. Саме тому, прискорення оборотності оборотних коштів є

важливим завданням підприємств, орієнтованих на розвиток та створення іміджу на ринку.

В системі показників ділової активності розраховують також показники тривалості обороту дебіторської, кредиторської заборгованості та матеріальних запасів, які розраховуються шляхом відношення 360 до значень відповідних показників.

Наступним видом показників фінансового стану підприємств є показники рентабельності, які показують скільки одиниць прибутку отримують на одиницю реалізованої продукції (товарів, робіт, послуг) (активів, власного капіталу, виробничих фондів тощо).

Показник рентабельності активів показує ефективність використання активів підприємства й розраховується відношенням чистого прибутку до середньорічної вартості активів.

$$\text{Рентабельність активів} = \frac{\text{Чистий прибуток (Ф № 2, к. 220)}}{\text{Середньорічна вартість активів}} \cdot \frac{1}{2} (\text{Ф № 1 к. 280 гр. 3} + \text{к. 280 гр. 4})$$

Показник рентабельності власного капіталу показує ефективність інвестування коштів у відповідне підприємство, тобто який прибуток приносить кожна грошова одиниця інвестована у підприємство й розраховується співвідношенням чистого прибутку до власного капіталу.

$$\text{Рентабельність ВК} = \frac{\text{Чистий прибуток (Ф № 2, к. 220)}}{\text{Середньорічна вартість капіталу}} \cdot \frac{1}{2} (\text{Ф № 1, к. 380 гр. 3} + \text{к. 380 гр. 4})$$

Показник рентабельності діяльності показує ефективність діяльності підприємства і розраховується відношенням чистого прибутку до чистого доходу (виручки) від реалізації товарів, робіт, послуг.

$$\text{Рентабельність діяльності} = \frac{\text{Чистий прибуток (Ф № 2, к. 220)}}{\text{Чистий дохід (Ф № 2, к. 035)}}$$

Рентабельність продукції показує, скільки грошових одиниць прибутку припадає на одну грошову одиницю витрат, які формують собівартість продукції, іншими словами, характеризує прибутковість господарської діяльності підприємства від його основної діяльності.

$$\text{Рентабельність продукції} = \frac{\text{Операційний прибуток (Ф № 2, к. 100 (або 105))}}{\text{Собівартість продукції (Ф № 2, к. 040 + к. 070 + к. 080)}}$$

Основні значення коефіцієнтів, рекомендованих підприємствам відображені в табл. 8.2.

Таблиця 8.2

Нормативне значення показників фінансового стану підприємств

Показники	Нормативне значення
Коефіцієнт покриття	1–2. Критичне – 1, при значенні <1 – баланс підприємства неліквідний
Коефіцієнт термінової ліквідності	Оптимальне значення 1,5, допускається 0,7-0,8
Коефіцієнт абсолютної ліквідності	0,2-0,35, <0,2 – ознака неплатоспроможності
Чистий оборотний капітал	>0 – збільшення
Коефіцієнт платоспроможності (автономії)	>0,5
Коефіцієнт фінансування	<1 – зменшення
Коефіцієнт забезпеченості власними оборотними коштами	>0,1
Коефіцієнт маневреності власного капіталу	>0 – збільшення
Коефіцієнт оборотності активів	збільшення
Коефіцієнт оборотності дебіторської заборгованості	збільшення
Тривалість обороту дебіторської заборгованості	зменшення
Коефіцієнт оборотності кредиторської заборгованості	збільшення
Тривалість обороту кредиторської заборгованості	зменшення
Коефіцієнт оборотності матеріальних запасів	збільшення
Тривалість обороту матеріальних запасів	зменшення
Коефіцієнт оборотності основних засобів	збільшення
Коефіцієнт оборотності власного капіталу	збільшення
Коефіцієнт рентабельності активів	>0 – збільшення
Коефіцієнт рентабельності власного капіталу	>0 – збільшення
Коефіцієнт рентабельності діяльності	>0 – збільшення
Коефіцієнт рентабельності продукції	>0 – збільшення

За допомогою узагальнення результатів оцінювання фінансового стану підприємств комунального господарства шляхом розрахунку вищезгаданих показників можна виявити загальні тенденції його змін та проблеми фінансування таких суб'єктів господарювання на звітну дату. Наприклад, якщо показники ліквідності, платоспроможності та ділової активності відповідають встановленим нормативам, або ж позитивним (більшим за 0,01) є показник рентабельності, то фінансовий стан підприємства – задовільний. Якщо ж за позитивної динаміки показників перших трьох груп коефіцієнт рентабельності є нижчим за 0,01 (має спадну динаміку або підприємство отримало збиток), то його фінансовий стан – задовільний. Однак задля формування адекватного висновку

необхідно проаналізувати фінансові результати діяльності суб'єкта господарювання.

У разі, коли підприємство збиткове протягом певного періоду часу, більшість показників його фінансового стану не відповідають нормативним значенням або погіршуються, це означає, що підприємство має серйозні фінансові проблеми, позаяк його фінансовий стан вважають незадовільним.

З метою порівняння фінансового стану підприємств комунального господарства в динаміці, доцільно обчислювати *інтегральний показник*, який дає змогу поєднати різні за назвою, вагомістю та одиницями виміру індикатори, визначені на основі урахування усіх вищеперерахованих показників.

Визначення інтегрального показника передбачає розрахунок п'яти узагальнюючих показників, оцінка яких, у свою чергу, базується на використанні певних аналітичних показників. Синтетичний (узагальнюючий) показник за кожною групою розраховується за формулою:

$$S_{ik} = \sum_{j \in M_i} a_{ijk} \cdot p_{ij}, \quad \sum_{j \in M_i} p_{ij} = 1, i = \overline{1, n}, k \in K,$$

де: i – індекс синтетичного показника групи; j – індекс аналітичного показника; k – індекс об'єкта дослідження; S_{ik} – кількісне значення синтетичного показника i -ої групи k -го об'єкту дослідження; a_{ijk} – значення j -го аналітичного показника i -ої групи k -го об'єкту дослідження; p_{ij} – значення вагомості j -го аналітичного показника в i -й групі; K – множина об'єктів дослідження; M_i – множина аналітичних показників i -ої групи.

8.4. Зарубіжний досвід функціонування підприємств муніципального господарства

Підприємства муніципального господарства займають важливе значення в соціально-економічному розвитку територій, а від ефективності їх діяльності залежить соціальний клімат в суспільстві. Це пов'язано із винятковим значенням таких суб'єктів господарювання у задоволенні найнеобхідніших життєво-важливих послуг місцевих жителів.

Підприємства муніципального господарства є локальними природними монополіями, переваги й недоліки від існування яких завжди знаходилися в полі зору корифеїв економічної думки. Серед них С. Брю, Т. Ділоренцо, К. Макконел, А. Маршал, Дж. Мілль та ін. Актуальними вони залишаються й по сьогодні.

Муніципальні природні монополії належать до системи підприємств місцевого господарства, позаяк експлуатують комунальне майно, тобто є муніципальними виробничими інфраструктурами. Відтак, від злагодженості й ефективності роботи цих підприємств залежить розвиток територій та суспільний добробут. До їх складу належать санітарно-технічні підприємства, внутріміський пасажирський транспорт, підприємства комунально-побутового обслуговування, комунальної енергетики, зовнішнього благоустрою, житлові, підсобні промислові та ремонтні підприємства.

Як відомо, зазначені суб'єкти господарювання мають низку особливостей фінансово-господарської діяльності, що потребує детального аналізу зарубіжного досвіду їхнього функціонування з метою забезпечення реструктуризації та сталого розвитку вітчизняних підприємств комунального господарства.

У різних державах світу по-різному контролюють діяльність природних монополістів. Проте, в основному таке регулювання зводиться до контролю за ціноутворенням на їхню продукцію. Зокрема, вибір методу формування тарифів на послуги природних монополій здійснюється в залежності від основної мети їх державного регулювання, а саме: забезпечення окупності витрат; підвищення ефективності функціонування підприємств через заохочення; розвиток конкуренції в галузі; забезпечення добробуту громадян; реалізації політичних мотивів або лобіювання інтересів певних груп осіб. Схеми визначення тарифів у зарубіжних країнах можна згрупувати в чотири групи: 1) регулювання граничного рівня рентабельності; 2) порівняння базових тарифів; 3) заохочувальні методи; 4) франшизінг (конкуренція за ринок).

Перша схема реалізується через застосування методу «витрати плюс прибуток», поширеного в Канаді, Сполучених штатах Америки (США), Японії та який передбачає відшкодування операційних і капітальних витрат, а також отримання прибутку на вкладений капітал через тариф. При закладенні в тариф норми прибутку, базою для визначення його величини є обсяг активів або інвестицій. Такий метод формування ціни на продукцію природних монополістів використовують у країнах СНД. Він є

спадщиною радянських часів, коли єдиним власником була держава, а послуги таких суб'єктів господарювання були дотаційними більше, ніж на 90%¹.

Метод порівняння базових тарифів широко розповсюджений в Чилі й передбачає визначення підприємства-моделі, яке: надає відповідні послуги із забезпеченням рентабельності; має надійні взаємозв'язки з іншими підприємствами, що сприяють досягненню максимальної ефективності в діяльності підприємства-моделі; організовує діяльність з дотриманням чинного законодавства та з урахуванням технологічних, географічних і демографічних чинників.

Основною метою застосування цього методу є розробка формул розрахунку тарифів на основі витрат діяльності вигаданого підприємства, яке працює з максимальною ефективністю, а її підвищення збільшує розмір тарифу.

У відповідності із основною метою методу порівняння тарифів, для кожного постачальника послуг необхідно прирівняти річний дохід та відповідні сукупні довгострокові витрати. Сукупний дохід оцінюється за даними, отриманими в результаті застосування тарифних схем до показників річного попиту. У разі відсутності розходжень тариф має бути встановлений, а у випадку їх наявності, тариф корегується до рівня, при якому річний дохід буде дорівнювати витратам².

Застосування схеми регулювання тарифів шляхом їхнього співставлення потребує клопіткої роботи з приводу моделювання вигаданого підприємства та використання економіко-математичного інструментарію з метою здійснення довгострокового прогнозування попиту на послуги відповідних природних монополій з урахуванням екзогенних та ендогенних чинників, які впливають на його зміну. При визначенні ефективності гіпотетичного підприємства, достовірність якої є сумнівною, можливо вплив суб'єктивного фактора. В результаті цього порівнюване підприємство не зможе досягнути встановленого рівня ефективності або отримуватиме надприбутки в разі, коли ефективність буде заниженою.

Метод встановлення граничного рівня ціни (він є одним із найпоширеніших заохочувальних методів формування тарифів)

¹ *Бабак А.В.* Ефективне регулювання цін природних монополістів / А.В. Бабак, О.П. Романюк // Аспекти тарифної реформи. – 2003. – № 1. – С. 1–9.

² *Чавез К.* Схемы регулирования в сфере водоснабжения в теории и на практике / К. Чавез, М. Кирого // Справочно-информационный документ для Второго семинара «Тарифная реформа системы муниципального водоснабжения и канализации в ННГ». – М., 2002. – 22 с.

розповсюджений в Аргентині, Великобританії, Перу, Малайзії, Новій Зеландії. За ним тариф визначають на період 3–5 років, в межах якого підприємство повинно поступово підвищувати свою ефективність. Вона має бути не меншою, ніж та, що встановлена регулюючим органом. Особливістю згаданого методу є те, що на перший рік його дії тариф розраховують за традиційним методом встановлення граничної норми рентабельності. На кожен наступний рік у межах встановленого періоду тариф визначають на підставі коригування тарифу минулого року з урахуванням індексу інфляції, фактора ефективності й фактора, який враховує вплив непередбачуваних обставин, що не залежать від діяльності підприємств. Відтак, на кожен рік дії тарифу (крім першого року) його розмір визначають за формулою:

$$P_{it} = P_{it-1} \times (1 + RPI - X_i \pm Z),$$

де: P_{it} – граничний тариф для кожного року; P_{it-1} – тариф, що діяв у попередньому році; RPI – індекс споживчих цін; X_i – фактор ефективності; Z – фактор, що враховує непередбачувані обставини.

Що стосується окремих складових вищенаведеної формули, то їх обрахунок здійснюється по різному в різних країнах¹.

За методом встановлення «граничного рівня ціни» у природних монополістів підвищуються стимули скорочувати витрати. Адже в разі перевищення ефективності, встановленої регулятивним органом, підприємство може використовувати частину прибутку (що визначається як різниця між фактично отриманим прибутком і встановленим) на свій розсуд, що підвищує фінансову самостійність суб'єктів господарювання. Крім того, процедура формування тарифів та їхнього перегляду спрощується. Разом з тим, згаданому методу притаманні й недоліки: у разі функціонування підприємства з ефективністю нижчою від тієї, що визначена регулюючим органом, виникає загроза збитковості; підприємства зацікавлені у максимальному скороченні витрат на початку періоду для того, щоб отримати економію протягом усього терміну дії тарифу; з метою скорочення витрат і максимізації прибутку підприємства можуть вдаватися до погіршення якості послуг і поширення асиметричної інформації.

¹ Біла книга. Вдосконалення системи тарифного регулювання природних монополій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.icps.com.ua/doc/White%2001%20-%20Antimonopoly%20U.pdf>; *Бабак А.В.* Ефективне регулювання цін природних монополістів / *А.В. Бабак, О.П. Романюк* // *Аспекти тарифної реформи.* – 2003. – № 1. – С. 1–9.

Прикладом використання франшизингу, може служити порядок формування тарифів у Буенос-Айресі, де з травня 1993 р. надання послуг водопостачання та водовідведення здійснюється шляхом концесії, в умовах якої тарифи встановлюються на основі вартості води та надання послуги, а також включають елемент граничної ціни, оскільки процедура відбору переможця концесії передбачає змагання за зниження тарифів. В цьому випадку граничним рівнем тарифу є ціна, запропонована переможцем концесії.

Термін дії тарифу концесії спочатку складав 5 років, після чого граничний його рівень повинен переглядатися на основі інвестиційного плану на наступний період. Окрім цього, тариф індексується на обсяг понесених підприємством витрат: при кожному збільшенні чи зменшенні індексу вартості на сукупну величину 7% в рік.

В цілому тариф у Буенос-Айресі являє собою податок на власність. Структура тарифу базується на єдиній ставці, величина якої залежить від 2 змінних: типу споживача (в жилому приміщенні, не в жилому, у сфері нерухомості) та виду послуги (водопостачання, водопостачання і водовідведення). При цьому загальна ставка корегується по скалярній величині K , яка складає частину величини тарифу, який фактично встановлений для споживача. Крім цього, у скорегований тариф вноситься поправка в залежності від характеристик виробничого об'єкту (розміщення, розмір, термін експлуатації). У випадку наявності у споживача лічильника, тариф також складається із стандартної ставки, яка дорівнює 50% тарифу, встановленого для споживача, у якого немає лічильника, плюс плата, що розраховується виходячи із тарифу, що діяв до запровадження концесії, з поправкою на K коефіцієнт¹.

Що стосується особливостей функціонування підприємств муніципального господарства, то наприклад, у Франції доходи від діяльності комунальних підприємств становлять 15% усіх муніципальних доходів. Питома вага таких доходів тим більша, чим менший розмір комуни. Для малих комун, основну частку доходів забезпечують надходження від підприємств, які експлуатують місцеві ліси².

¹ Чавез К. Схемы регулирования в сфере водоснабжения в теории и на практике / К. Чавез, М. Кирого // Справочно-информационный документ для Второго семинара «Тарифная реформа системы муниципального водоснабжения и канализации в СНГ». – М., 2002. – 22 с.

² Лега Ю. Вдосконалення управління житлово-комунальним комплексом України в сучасних умовах розвитку національної економіки / Ю. Лега, Т. Качала, Н. Чечетова. – Черкаси: ЧДТУ. – 2003. – 219 с.

В житловому господарстві поширена практика, коли в кожному договорі між муніципалітетом і виконавцем житлово-комунальних послуг чітко передбачені державні стандарти на якість послуг: тиск води, її якість при подачі, розмір майбутніх тарифів тощо¹.

Загалом на сьогодні, прогресивним методом лібералізації ринку муніципальних послуг є солідарне фінансування комунальних підприємств муніципалітетом і приватним сектором на основі публічно-приватного партнерства, під яким потрібно розуміти залучення на умовах господарських договорів органами, уповноваженими державою чи органами місцевого самоврядування коштів, досвіду та можливостей приватного сектору для виконання функцій публічної влади². При цьому до приватного сектору не належать підприємства державної і комунальної власності.

Переважно використовують такі форми залучення приватних інвестицій в житлово-комунальну галузь:

– підряд – вид контракту короткострокової дії, згідно з умовами якого підрядник виконує покладені на нього завдання, але не відповідає за надання послуг;

– контракт на управління – сутність його подібна до щойно зазначеного, однак представник приватного капіталу бере на себе ризики, пов'язані із наданням послуг;

– оренда – відповідальність інвестора посилюється у зв'язку із можливими ризиками, які пов'язані із управлінням інфраструктурою та її утриманням;

– концесія – угода, за якою інвестор бере на себе зобов'язання щодо обов'язкових капіталовкладень в реконструкцію інфраструктури чи її будівництво. Після закінчення терміну концесії об'єкт концесійних відносин повертають у власність держави. Концесія має дві форми: 1) BOT (build – own – transfer): збудував – поуправляв – віддав державі; 2) ROT (reconstructed – operate – transfer): реконструював – поуправляв – віддав державі;

– BOO (build – own – operate): збудував – володієш – управляєш є угодою, згідно із якою після завершення терміну її дії активи державі не

¹ Логвиненко В. Державне управління функціонуванням і розвитком ЖКГ в Україні: монограф. / В. Логвиненко [ред. В. Дорофійенко]. – Донецьк: СПД Купріянов В.С., 2009. – 488 с.

² Використання фінансових інструментів при реалізації місцевих проектів розвитку інфраструктури та енергозбереження: метод. посіб. / [Під заг. ред. І.Ф. Щербини]; ІБСЕД Проект «Зміцнення фінансової ініціативи», USAID. – К., 2011. – 60 с.

повертають. Фірма відповідає за всі необхідні інвестиції, які передбачені в ліцензії, виданій державою¹.

Щоправда є й особливості застосування публічно-приватного партнерства в різних країнах. Наприклад, у США застосовують такі схеми партнерства²:

1) Будівництво-Експлуатація-Передача (БЕП) або Будівництво-Передача-Експлуатація (БПЕ);

2) Будівництво-Право власності-Експлуатація (БВЕ) – право власності залишається за приватним сектором;

3) Експлуатація та утримання – право власності залишається за публічним партнером;

4) Експлуатація-утримання та управління – право власності залишається за публічним партнером;

5) Лізинг-Купівля (фінансовий лізинг) – право власності на об'єкт набуває публічний партнер;

6) Продаж-Зворотний лізинг – публічний партнер набуває (у разі фінансового лізингу) або не набуває (у разі оперативного лізингу) права власності на об'єкт;

7) Оренда-Модернізація-Експлуатація або Купівля-Модернізація-Експлуатація – приватний партнер або купує або орендує об'єкт у органу місцевого самоврядування;

8) Під ключ – право власності на об'єкт може набувати як публічний, так і приватний партнер;

9) Інші схеми.

Потрібно відзначити, що протягом двох останніх десятиліть у країнах Європи було лібералізовано та відкрито для конкуренції цілу низку муніципальних мережних ринків. В Німеччині це, зокрема, стосувалося постачання газу й електроенергії, телекомунікацій, ринків залізничних перевезень і поштових послуг. Виняток становив ринок водопостачання, який характеризується регіональними монопольними підприємствами водопостачання та водовідведення комунальної та публічної власності. З метою недопущення зловживання такими суб'єктами своїм монопольним становищем та виявлення резервів зниження витрат і тарифів органи, які

¹ Регуляторна реформа у житлово-комунальному господарстві (Аналітична доповідь до проекту «Програма розробки політики / Регуляторна реформа у житлово-комунальному секторі України»). – Міжнародний центр перспективних досліджень, 2005 [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://www.icps.com.ua/doc/ZKH_regul_reform.pdf.

² Використання фінансових інструментів при реалізації місцевих проектів розвитку інфраструктури та енергозбереження: метод. посіб. / [Під заг. ред. І.Ф. Щербини]; ІБСЕД Проект «Зміцнення фінансової ініціативи», USAID. – К., 2011. – 60 с.

здійснюють діяльність з регулювання цих ринків використовують бенчмаркінг. В основі цього методу – порівняння підприємств, спрямоване на визначення суми коштів, яку може заощадити підприємство задля підвищення ефективності його діяльності.

Метод співставлення з еталонними ринками, яким користується федеральний антимонопольний орган Німеччини спирається на порівняння економічних показників. Щоправда розрізняють економічний і технічний бенчмаркінг. При здійсненні економічного бенчмаркінгу співставляють і порівнюють показники різних водопостачальних підприємств, що мають найкращі показники співвідношення витрати-випуск. При цьому затратами вважають монетарні величини: понесені витрати або ж обороти. У якості випуску вважають послуги надані підприємством, наприклад, кількість забезпечених водою домогосподарств. На основі ефективних підприємств оцінюють потенціал поліпшення для усіх інших.

У разі технічного бенчмаркінгу проектують оптимальне технічне оснащення комунального підприємства в залежності від завдань останнього на основі даних продуктивності та екологічних умов. Таке оптимальне оснащення співставляють з існуючим. При цьому важко оцінити економічну ефективність підприємства через те, що реальні та гіпотетичні характеристики (наприклад, щодо діаметра трубопроводу) не завжди співставні¹. Таким чином, здебільшого використовують саме економічний бенчмаркінг.

У Англії галузь водопостачання була реформована шляхом об'єднання усіх муніципальних водоканалів в десять регіональних державних компаній з їх подальшою приватизацією, перед проведенням якої держава списала всі борги згаданих підприємств та взяла на себе витрати щодо покращення технічного й фінансового стану водопровідно-каналізаційних об'єктів, здійснила його паспортизацію. Першочерговими стали проблеми удосконалення організаційної структури, які актуальні й по сьогодні². У сфері регулювання ціноутворення на ринку водопостачання у Великобританії використовують методи бенчмаркінгу.

¹ Вдосконалення державного регулювання ринку комунальних послуг в Україні: [Матеріали круглого столу], Київ, квітень 2005 р. / вступ. слово Л. Хандріх, Ф. Павел; Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, Німецька консультативна група з питань економічних реформ при уряді України. – К.: [б.в.], 2005. – 92 с.

² Логвиненко В. Державне управління функціонуванням і розвитком ЖКГ в Україні: монограф. / В. Логвиненко [ред. В. Дорофійенко]. – Донецьк: СПД Купріянов В.С., 2009. – 488 с.

Фундамент регулювання муніципальної інфраструктури США був закладений ще у 30-ті рр. ХХ ст. Вся відповідальність за комунальні об'єкти була покладена на місцеві органи виконавчої влади. Вони мали забезпечувати безперервність функціонування і розвиток комунальних підприємств. Крім того, на їх фінансування виділялися також кошти з бюджетів штатів і федерального бюджету у формі субсидій на реалізацію федеральних чи регіональних цільових програм.

Поширеним видом федеральної фінансової допомоги на розвиток муніципальних підприємств були «блокові програми», в рамках яких здійснювалося фінансування певної сфери, а не окремих комунальних об'єктів. Розмір фінансових ресурсів згаданих програм залежав від кількості населення й статистичного статусу окремого міста. Зокрема, 70% усіх коштів програми направлялися до органів місцевого самоврядування великих міст, а 30% – маленьких міст і поселень.

Організаційна та фінансова участь влади федерації та органів місцевого самоврядування у розвитку муніципальних підприємств та інфраструктури відповідає поділу міжрівневих повноважень. Так, федеральний уряд, здебільшого, відповідає за інвестування в охорону навколишнього природного середовища, природні ресурси, вокзали і порти, водний транспорт, підтримку шосейних доріг. На уряди штатів покладено відповідальність за будівництво шосейних доріг, часткове фінансування розвитку електро-, газо-, теплопостачання. Фінансування таких галузей як водопостачання, водовідведення, санітарний стан і громадський транспорт перебувають виключно в компетенції місцевих властей, які на такі цілі витрачають як власні бюджетні кошти так і федеральні субсидії в різних формах, а також кошти з бюджетів штатів.

Заслуговує на увагу досвід Німеччини, якій вдалося досягти значних результатів у сфері реформування житлово-комунального господарства після об'єднання Східної та Західної Німеччини. Для східної частини країни характерними були: перебування підприємств ЖКГ у державній власності; неефективний механізм ціноутворення, що призводив до перевищення витрат над доходами підприємств; незадовільний технічний стан інфраструктурних мереж, що зумовлювало значні втрати ресурсів; низька якість комунальних послуг.

Після приєднання Східної Німеччини усі так звані державні міжрегіональні підприємства були передані у комунальну власність та функціонували у формі акціонерних товариств змішаної власності, які переважно спеціалізувалися на наданні широкого спектру послуг (газу,

електро-, теплоенергії тощо). З метою досягнення синергічного ефекту такі організації мали холдингову структуру задля фінансування соціально важливих або ж менш розвинених напрямків діяльності за рахунок більш успішних.

Пріоритетним завданням для новостворених муніципальних підприємств були: автоматизація виробництва; широке використання новітніх технологій; удосконалення фінансового менеджменту; надання широкого кола основних і додаткових послуг; використання різноманітних механізмів формування тарифів та нарахування платежів; охоплення значної території обслуговування й робота із різними групами споживачів шляхом застосування комплексних розробок, які здатні здійснювати підтримку всіх процесів на підприємствах.

Виконання зазначеного дозволило муніципальним підприємствам житлово-комунального господарства Німеччини досягти наступних цілей:

- підвищити ліквідність та фінансову стійкість суб'єктів господарювання зазначеної галузі;
- забезпечити прозорість та ефективність механізму формування тарифів;
- скоротити витрати діяльності та збільшити доходи;
- підвищити якість послуг;
- налагодити взаємовідносини зі споживачами житлово-комунальних послуг.

Як бачимо, задля забезпечення рентабельності та стабільного розвитку вітчизняних підприємств житлово-комунального господарства необхідно досягти таких самих цілей. Відтак, досвід Німеччини буде ефективним для використання в Україні.

На сьогодні, в більшості зарубіжних країн відбувається перехід від протекціоністських заходів держави стосовно функціонування муніципальних підприємств до організації їх діяльності на загальних підставах¹.

Комунальні підприємства в Україні потребують реструктуризації в напрямку використання сучасних підходів, перевірених зарубіжним досвідом, з метою вирішення нагальних проблем. Зокрема, це стосується викорінення практики розкрадання майна, яке належить територіальній громаді. Прикладом цього може служити проведення непрозорих тендерних процедур місцевою владою шляхом продажу через комунальні

¹ Логвиненко В. Державне управління функціонуванням і розвитком ЖКГ в Україні: монограф. / В. Логвиненко [ред. В. Дорофієнко]. – Донецьк: СПД Купріянов В.С., 2009. – 488 с.

підприємства землі третім особам без проведення конкурсу із порушенням конкурентного законодавства або ж придбання основних засобів за завищеною вартістю з метою отримання надприбутків окремих представників органів місцевого самоврядування або лобістських груп. Крім цього, важливими є питання відсутності контролю за фінансово-господарською діяльністю комунальних підприємств та зацікавленості місцевих властей у їхньому розвитку.

Загалом ознаками функціонування та розвитку підприємств муніципального господарства в світі є такі:

- регулювання діяльності муніципальних підприємств залежить від рівня розвитку економіки кожної країни, специфіки ціноутворення на продукцію цих суб'єктів господарювання та цілей державної фінансової політики;

- спосіб фінансування та особливості фінансової діяльності муніципальних підприємств визначаються організаційно-правовою формою, взаємовідносинами з муніципалітетами та техніко-технологічними особливостями виробництва й надання послуг;

- фінансове забезпечення муніципальних підприємств формується за рахунок власних коштів підприємств, місцевих бюджетів та фінансових ресурсів держави у формі субвенцій, спрямованих на реалізацію загальнодержавних та регіональних програм із розвитку суспільно-важливих галузей;

- за організацію публічно-приватного партнерства у житлово-комунальній сфері відповідають здебільшого органи місцевого самоврядування;

- вибір методів реструктуризації підприємств муніципального господарства здійснюється з урахуванням конкретних цілей і результатів, яких необхідно досягти.

Запитання для перевірки знань

- Яка специфіка організації фінансових відносин підприємств комунального господарства?

- Дайте характеристику організаційно-правової форми функціонування підприємств комунального господарства.

- Що вкладається у зміст поняття «фінансові ресурси підприємства комунального господарства»? Назвіть джерела їх формування.

– Вкажіть особливості формування статутного фонду комунального унітарного підприємства.

– Охарактеризуйте амортизаційні відрахування як джерело формування фінансових ресурсів підприємства комунального господарства.

– Поясніть, з якою метою на підприємствах комунального господарства створюється резервний фонд?

– Дайте характеристику виручки від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) підприємств комунальної форми власності та назвіть чинники, які на неї впливають.

– Як формується прибуток підприємств комунального господарства? Поясніть взаємозв'язок між валовим доходом, чистим доходом і прибутком.

– З якими проблемами, на ваш погляд, зустрічаються підприємства комунального господарства у процесі своєї діяльності?

– За допомогою яких показників можна оцінити фінансовий стан підприємств комунального господарства?

– Охарактеризуйте зарубіжний досвід функціонування підприємств комунального господарства.

Література

1. Агаджанов Г. Економіка водопровідно-каналізаційних підприємств: навч. посіб. [2-ге вид. перероб. і доп.] / Г. Агаджанов. – Х.: ХНАМГ, 2010. – 392 с.

2. Бабак А.В. Ефективне регулювання цін природних монополістів / А.В. Бабак, О.П. Романюк // Аспекти тарифної реформи. – 2003. – № 1. – С. 1–9.

3. Біла книга. Вдосконалення системи тарифного регулювання природних монополій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.icps.com.ua/doc/White%2001%20-%20Antimonopoly%20U.pdf>.

4. Вдосконалення державного регулювання ринку комунальних послуг в Україні: [Матеріали круглого столу], Київ, квітень 2005 / вступ. слово Л. Хандріх, Ф. Павел. – К.: [б.в.], 2005. – 92 с.

5. Використання фінансових інструментів при реалізації місцевих проектів розвитку інфраструктури та енергозбереження: метод. посіб. /

[Під заг. ред. І.Ф. Щербини]; ІБСЕД Проект «Зміцнення фінансової ініціативи», USAID. – К., 2011. – 60 с.

6. *Зятковський І.В.* Фінанси підприємств: навч. посіб. [2-ге вид. перероб. і доп.] / І.В. Зятковський. – К.: Кондор, 2003. – 364 с.

7. *Лега Ю.* Вдосконалення управління житлово-комунальним комплексом України в сучасних умовах розвитку національної економіки / Ю. Лега, Т. Качала, Н. Чечетова. – Черкаси: ЧДТУ. – 2003. – 219 с.

8. *Логвиненко В.* Державне управління функціонуванням і розвитком ЖКГ в Україні: монограф. / В. Логвиненко [ред. В. Дорофієнко]. – Донецьк: СПД Купріянов В.С., 2009. – 488 с.

9. Регуляторна реформа у житлово-комунальному господарстві (Аналітична доповідь до проекту «Програма розробки політики»). – Міжнародний центр перспективних досліджень, 2005 [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://www.icps.com.ua/doc/ZKH_regul_reform.pdf.

10. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про складання фінансових планів підприємств» від 13.04.2005 № 95-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/95-2005-%D1%80>.

11. *Чавез К.* Схемы регулирования в сфере водоснабжения в теории и на практике / К. Чавез, М. Кирога // Справочно-информационный документ для Второго семинара «Тарифная реформа системы муниципального водоснабжения и канализации в ННГ». – М., 2002. – 22 с.

© В.В. Перевознюк, О.І. Тулай.

Розділ 9.

УПРАВЛІННЯ МУНІЦИПАЛЬНИМИ ФІНАНСАМИ

- 9.1. Функціональні повноваження місцевих фінансових органів.
- 9.2. Система казначейського обслуговування місцевих бюджетів.
- 9.3. Участь громадськості в управлінні фінансами на місцевому рівні.
- 9.4. Організація управління муніципальними фінансами за кордоном.

Ключові терміни і поняття

Місцевий фінансовий орган; фінансові органи місцевого самоврядування; виконавчий комітет; казначейство; казначейська система виконання бюджету; касове виконання місцевого бюджету; казначейське обслуговування місцевих бюджетів; бюджетні рахунки; розпорядник бюджетних коштів; одержувач бюджетних коштів; розрахункове обслуговування бюджетних установ органами казначейства; бюджетне зобов'язання.

9.1. Функціональні повноваження місцевих фінансових органів

Центральне місце в управлінні муніципальними фінансами належить місцевим фінансовим органам. Однак саме поняття місцевого фінансового органу можна трактувати по-різному.

У широкому значенні місцевими фінансовими органами є всі органи, які функціонують на місцевому рівні з метою виконання завдань, пов'язаних з управлінням муніципальними фінансами. Виходячи саме з такого широкого тлумачення поняття місцевого фінансового органу, ряд учених відносять до їх складу, крім фінансових органів державних адміністрацій та місцевих рад, також територіальні органи Державної

фіскальної служби України, Державної казначейської служби України та Державної фінансової інспекції України¹.

Крім того, дане поняття трактується в наукових працях і у вузькому значенні, що, зумовлено необхідністю виділення зі всієї сукупності суб'єктів, наділених повноваженнями у сфері управління муніципальними фінансами, окремих груп органів, завдання та функції яких суттєво відрізняються – фіскальних, казначейських, контролюючих та власне фінансових. В такому разі до числа місцевих фінансових органів відносять структурні підрозділи з питань фінансів (фінансові департаменти або фінансові управління) місцевих державних адміністрацій та місцевих рад².

У ст. 2 Бюджетного кодексу України визначення терміну місцевий фінансовий орган вживається в такому значенні: установа, що відповідно до законодавства України здійснює функції з складання, виконання місцевих бюджетів, контролю за витратанням коштів розпорядниками бюджетних коштів, а також інші функції, пов'язані з управлінням коштами місцевого бюджету. Для цілей цього Кодексу орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань фінансів віднесено до місцевих фінансових органів. Сільський, селищний голова забезпечує виконання функцій місцевого фінансового органу, якщо такий орган не створено згідно із законом³. Поняття місцевого фінансового органу в цьому правовому акті трактується, безумовно, вузько, адже повноваження та обов'язки фінансових органів, фіскальних органів, органів казначейства, контролюючих органів в ньому чітко відокремлені одні від одних.

Відтак з часу ухвалення Бюджетного кодексу України термін місцевий фінансовий орган частіше вживається – як серед працівників фінансової системи, так і в наукових колах – саме у вузькому значенні. Виключно в такому значенні це поняття розглядатиметься і в цьому підрозділі нашого навчального посібника. На погляд авторів, це дасть змогу сформулювати у читачів кращі уявлення про функціональні повноваження місцевих фінансових органів які виконують одну з провідних ролей в управлінні муніципальними фінансами.

¹ *Кравченко В.І.* Місцеві фінанси України: навч. посіб. / В.І. Кравченко. – К: Т-во «Знання», КОО, 1999. – 487 с.; *Теорія фінансів: навч. посіб.* / П.М. Леоненко, П.І. Юхименко, А.А. Ільєнко та ін.; За заг. ред. О.Д. Василюка. – К.: Центр навчальної літератури, 2005. – 480 с.

² *Кириленко О.П.* Місцеві фінанси: навч. посіб. / О.П. Кириленко. – Тернопіль: Астон, 2004. – 140 с.

³ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

В Україні передбачено можливість функціонування двох видів місцевих фінансових органів:

1) фінансові органи місцевих державних адміністрацій:

- Департаменти фінансів обласних державних адміністрацій;
- Департамент фінансів Київської міської державної адміністрації;
- Фінансове управління Севастопольської міської державної адміністрації;
- Фінансові управління районних державних адміністрацій;
- Фінансові управління районних у м. Києві державних адміністрацій;
- Фінансові відділи районних у м. Севастополі державних адміністрацій;

2) фінансові органи місцевих рад:

- Фінансові управління міських рад міст обласного значення;
- Фінансові управління міських рад міст республіканського (Автономної Республіки Крим) значення.

Функціонування в Україні двох видів місцевих фінансових органів зумовлено, насамперед, законодавчо визначеними особливостями розподілу повноважень між місцевими радами та місцевими органами державної виконавчої влади у бюджетному процесі. В той час, коли здійснення функцій щодо складання і виконання бюджетів місцевого самоврядування ради забезпечують самостійно через свої виконавчі органи, виконання таких самих функцій щодо районних та обласних бюджетів делегується ними відповідним районним і обласним державним адміністраціям. А відтак існує необхідність одночасного функціонування двох видів місцевих фінансових органів, які мають різне підпорядкування та правовий статус, але створюються для реалізації аналогічних завдань.

Правовий статус та повноваження фінансових органів місцевих державних адміністрацій визначаються Постановами Кабінету Міністрів України. Структурний підрозділ з питань фінансів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної у мм. Києві та Севастополі держадміністрації утворюється головою відповідної місцевої держадміністрації, входить до їх складу, підпорядковується голові відповідної місцевої держадміністрації, а також підзвітний і підконтрольний відповідно Мінфіну, структурному підрозділові з питань фінансів обласної, Київської та Севастопольської держадміністрації.

Структурні підрозділи з питань фінансів місцевих державних адміністрацій мають подвійне підпорядкування, оскільки є підзвітними та підконтрольними, з одного боку, місцевим органам влади, оскільки

входять до складу відповідних державних адміністрацій, а з іншого – відповідному вищестоящому фінансовому органу.

Всі фінансові органи, які належать до системи Міністерства фінансів України і функціонують у складі місцевих державних адміністрацій, залежно від обсягу повноважень та рівня підпорядкованості, поділяються на дві підгрупи: 1) фінансові органи регіонального рівня – Департаменти фінансів обласних і Київської міської державних адміністрацій та фінансове управління Севастопольської міської державної адміністрації; 2) фінансові органи субрегіонального рівня – фінансові управління районних (адміністративних районів і в районах м. Києва) державних адміністрацій та фінансові відділи районних у м. Севастополі державних адміністрацій.

Фінансові органи місцевого самоврядування відповідно до закону «Про місцеве самоврядування в Україні» утворюються за рішеннями місцевих рад. Діюча вітчизняна практика передбачає функціонування таких органів виключно у містах обласного та республіканського (Автономної Республіки Крим) значення. В селах, селищах і містах районного значення повноваження, які чинним законодавством віднесені до компетенції місцевих фінансових органів, здійснюються їх виконавчими комітетами, відділами, управліннями та іншими створюваними радами виконавчими органами. У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово.

В якості підтвердження того, наскільки мало розповсюдженою в системі місцевого самоврядування України є практика створення фінансових органів місцевих рад, наведемо офіційні дані. Так, на 01.02.2013 в нашій країні функціонувало 12066 місцевих рад, з них 177 міських рад міст обласного значення¹. Як випливає з наведеної інформації, власних фінансових органів в Україні не мають більш ніж 98% місцевих рад. У контексті вирішення проблеми зміцнення фінансової незалежності територіальних громад цей показник, безумовно, заслуговує на негативну оцінку.

¹ Число адміністративно-територіальних одиниць [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://static.rada.gov.ua/zakon/new/ADM/zmist.html>.

Фінансові органи місцевого самоврядування є підконтрольними і підзвітними відповідним радам. Особливість функціонування цих органів полягає в тому, що поряд із забезпеченням реалізації загальнодержавної бюджетної політики на відповідній території пріоритетним напрямом їх роботи є виконання завдань в рамках місцевої бюджетної політики, схваленої місцевою радою. У своїй діяльності вони тісно взаємодіють із громадськістю, намагаючись якомога повніше врахувати пріоритети та основні потреби місцевого населення. Фінансові органи місцевого самоврядування, як і місцеві ради в цілому, безпосередньо зацікавлені в тому, щоб результати їх роботи були схвалені територіальною громадою.

В доповнення до вище наведеного відзначимо слушність думки відомого фахівця в галузі місцевих фінансів В.І. Кравченка про те, що «наявність власних фінансових органів територіальних громад є необхідною складовою системи управління місцевими фінансами»¹. Безперечно, в сучасних умовах забезпечити функціонування таких органів дуже складно. Адже більшість із понад 12 тис. місцевих бюджетів України нині не володіють достатніми ресурсами навіть для задоволення найважливіших соціальних потреб населення. Створення додаткового органу громадою, яка не має в своєму розпорядженні необхідних доходів і не може суттєво вплинути на розширення своєї податкової бази, жодним чином не вирішить її фінансових проблем, навпаки – збільшить видаткові потреби. Однак активізація протягом останнього часу зусиль, спрямованих на здійснення в нашій країні реформи адміністративно-територіального устрою, одним з невід’ємних елементів якої має стати укрупнення та посилення фінансової незалежності територіальних громад, дає підстави ще раз повернутись до порушеного питання. За нових обставин – у разі реалізації реформи – створення власних фінансових органів територіальними громадами є не тільки можливим, але й необхідним завданням, вирішення якого значною мірою сприятиме зміцненню місцевого самоврядування в Україні.

Основними завданнями місцевих фінансових органів є:

- забезпечення реалізації державної бюджетної політики в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- розроблення в установленому порядку проекту відповідного місцевого бюджету;

¹ Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: навч. посіб. / В.І. Кравченко. – К: Т-во «Знання», КОО, 1999. – 487 с.

- підготовка розрахунків до проекту місцевого бюджету та прогнозу на наступні за планованим два бюджетні періоди і подання таких документів на розгляд голові відповідної місцевої держадміністрації;
- забезпечення ефективного і цільового використання бюджетних коштів;
- розроблення пропозицій щодо удосконалення методів фінансового і бюджетного планування та здійснення витрат;
- проведення разом з іншими структурними підрозділами аналізу фінансово-економічного стану відповідної адміністративно-територіальної одиниці, перспектив її подальшого розвитку;
- здійснення державного контролю за дотриманням підприємствами, установами та організаціями законодавства щодо використання ними бюджетних коштів;
- здійснення загальної організації та управління виконанням місцевого бюджету на відповідній території, координація в межах своєї компетенції діяльності учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету.

З метою реалізації покладених завдань місцевий фінансовий орган виконує такі функції:

- організовує виконання Конституції і законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, наказів Мінфіну та здійснює контроль за їх реалізацією;
- забезпечує у межах своїх повноважень захист прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб;
- надає адміністративні послуги відповідно до законодавства;
- аналізує в межах повноважень стан та тенденції соціально-економічного і культурного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці та вживає заходів до усунення недоліків;
- готує пропозиції щодо фінансового забезпечення заходів соціально-економічного розвитку в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- вносить пропозиції щодо проекту відповідного місцевого бюджету;
- аналізує соціально-економічні показники розвитку області (району, міста) та враховує їх під час складання проекту відповідного місцевого бюджету;
- забезпечує здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції;
- розробляє і доводить до відома головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів;

- визначає порядок та строки розроблення бюджетних запитів головними розпорядниками бюджетних коштів;
- проводить під час складання і розгляду проекту місцевого бюджету аналіз бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, щодо відповідності такого проекту меті, пріоритетності, а також дієвості та ефективності використання бюджетних коштів;
- приймає рішення про включення бюджетного запиту до пропозицій до проекту місцевого бюджету;
- бере участь у підготовці звітів для їх розгляду на сесії відповідної місцевої ради;
- організовує роботу з підготовки проекту місцевого бюджету;
- складає і затверджує тимчасовий розпис місцевого бюджету та розпис місцевого бюджету, вносить в установленому порядку зміни до розпису місцевого бюджету, забезпечує протягом бюджетного періоду відповідність зазначеного розпису встановленим бюджетним призначенням;
- затверджує паспорти бюджетних програм у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі;
- перевіряє правильність складення і затвердження кошторисів та планів використання коштів установами і організаціями, які фінансуються з відповідного місцевого бюджету;
- здійснює за участю органів, що контролюють справляння надходжень до бюджету, прогнозування та аналіз надходження доходів до відповідного місцевого бюджету;
- організовує виконання місцевого бюджету;
- готує і подає відповідній місцевій раді офіційні висновки про перевиконання (недовиконання) дохідної частини загального фонду відповідного місцевого бюджету для прийняття рішення про внесення змін до такого бюджету, а також про обсяг залишку коштів загального та спеціального (крім власних надходжень) фондів місцевого бюджету;
- проводить моніторинг змін, що вносяться до відповідного місцевого бюджету;
- за рішенням відповідної місцевої ради розміщує тимчасово вільні кошти місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках банків та придбаває державні цінні папери, цінні папери, імітовані відповідною міською радою;

- аналізує бюджетну і фінансову звітність (інші звіти) про виконання місцевого бюджету, інші фінансові звіти, подані територіальними органами казначейства;
- розглядає звернення щодо виділення коштів із резервного фонду бюджету та готує пропозиції щодо прийняття відповідних рішень;
- проводить на основі статистичної, фінансової та бюджетної звітності прогностичні розрахунки аналізу економічного і фінансового стану галузей економіки адміністративно-територіальної одиниці, готує пропозиції щодо визначення додаткових джерел фінансових ресурсів;
- організовує та проводить внутрішній аудит у порядку, визначеному законодавством;
- бере участь у розробленні та виконанні інвестиційних програм, подає пропозиції щодо удосконалення механізму економічного стимулювання підприємств для розвитку економічного потенціалу відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- розглядає в установленому законодавством порядку звернення громадян, підприємств, установ і організацій;
- опрацьовує запити і звернення народних депутатів України та депутатів відповідної місцевої ради;
- готує (бере участь у підготовці) проекти угод, договорів, меморандумів, протоколів зустрічей делегацій і робочих груп у межах своїх повноважень;
- здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства щодо місцевих бюджетів на всіх стадіях бюджетного процесу;
- застосовує попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства;
- приймає рішення про застосування до учасників бюджетного процесу заходів впливу за порушення бюджетного законодавства;
- здійснює управління місцевим бюджетом;
- забезпечує доступ до публічної інформації, розпорядником якої він є;
- постійно інформує населення про стан здійснення визначених законом повноважень;
- здійснює повноваження, делеговані органами місцевого самоврядування;

– забезпечує у межах своїх повноважень виконання завдань мобілізаційної підготовки, цивільного захисту населення, дотримання вимог законодавства з охорони праці та пожежної безпеки;

– організовує роботу з укомплектування, зберігання, ведення обліку та використання архівних документів;

– здійснює інші передбачені законом повноваження.

Бюджетним кодексом України місцевим фінансовим органам надано право у разі виявлення бюджетного правопорушення з боку розпорядника або одержувача коштів місцевого бюджету вчиняти щодо нього такі дії:

– зупинення операцій з бюджетними коштами;

– призупинення бюджетних асигнувань;

– зменшення бюджетних асигнувань;

– повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету;

– безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів.

Операції з бюджетними коштами бюджетних установ можуть бути призупинені в таких випадках:

– несвоєчасного і неповного подання звітності про виконання місцевого бюджету;

– невиконання вимог щодо бухгалтерського обліку, складання звітності та внутрішнього фінансового контролю за бюджетними коштами і недотримання порядку перерахування цих коштів;

– подання недостовірних звітів та інформації про виконання бюджету;

– порушення розпорядниками бюджетних коштів вимог щодо прийняття ними бюджетних зобов'язань;

– нецільового використання бюджетних коштів.

Для виконання покладених на місцеві фінансові органи завдань у їх складі утворюються окремі функціональні підрозділи.

Структура фінансових органів регіонального рівня затверджується Міністерством фінансів України і формується на основі примірної структури. У складі місцевих фінансових органів регіонального (обласного) рівня (департаментів фінансів) як правило функціонують чотири управління: бюджетне; доходів та фінансів галузей виробничої сфери; фінансів невиробничої сфери; фінансового, кадрового та інформаційного забезпечення. В кожному з них утворюються окремі відділи. В разі необхідності керівники фінансових органів за погодженням з Міністерством фінансів України можуть створювати у складі управлінь також інші структурні підрозділи. Структура фінансового управління районної державної адміністрації затверджується керівником

вищестоящого фінансового органу. Зазвичай у його складі утворюються такі підрозділи: бюджетний відділ; відділ доходів та економічного аналізу; відділ бухгалтерського обліку та звітності.

Повноваження щодо затвердження структури фінансового управління міської ради належить до компетенції голови відповідної ради. Міністерство фінансів України та його територіальні органи у даний процес не втручаються. Це право є не тільки одним із атрибутів фінансової незалежності місцевого самоврядування, але й дає змогу належним чином скоординувати діяльність фінансового управління на досягнення цілей місцевої бюджетної політики. Структура фінансового управління міської ради зазвичай включає такі підрозділи: відділ фінансів та бюджету, відділ обліку, звітності та організаційної роботи та відділ планування доходів.

Незважаючи на це, структура різних фінансових органів субрегіонального рівня – як рад, так і місцевих державних адміністрацій – суттєво не відрізняється, адже кожен з них виконує майже ідентичні функції.

Місцеві фінансові органи у процесі реалізації завдань, що віднесені до їх компетенції, активно взаємодіють з органами місцевого самоврядування та виконавчої влади, територіальними органами Державної фіскальної служби України, Державної казначейської служби України, Державної фінансової інспекції України, підприємствами та установами. Рівень організації такої взаємодії значною мірою визначає загальні результати діяльності місцевих фінансових органів. Особливою мірою він впливає на ефективність бюджетного процесу на локальному рівні, оскільки саме місцеві фінансові органи повинні забезпечувати координацію дій всіх його учасників. Успішна реалізація фінансовими органами даного завдання дає змогу саме їм, як нікому іншому, позитивно вплинути на загальний стан виконання місцевого бюджету; і навпаки – їх бездіяльність може призвести до його суттєвого погіршення.

9.2. Система казначейського обслуговування місцевих бюджетів

Розмір місцевого бюджету та можливості основних джерел його наповнення не гарантують своєчасне виконання основних функцій органів

місцевого самоврядування. Тому, важлива роль належить системі виконання бюджету, яка окрім акумулювання доходів і здійсненні видатків має забезпечувати ефективне управління бюджетними коштами, прозорість фінансових операцій, аналіз та надання інформації про стан бюджету, а також запобігати нецільовому використанню коштів.

У світовій практиці залежно від історичних і національних особливостей організації фінансової системи виділяють три основні моделі систем касового виконання бюджету: банківську, казначейську та змішану, яка поєднує ознаки двох попередніх. У більшості держав переважно застосовується банківська система виконання бюджетів. Однак все поширенішою є практика створення спеціалізованого органу – казначейства, який провадить діяльність у сфері касового виконання бюджетів, а також наділений певними повноваженнями щодо управління суспільними фінансами. Казначейство – державний або муніципальний орган, головним завданням якого є здійснення касового виконання бюджету.

Сьогодні казначейська форма виконання бюджету використовується в багатьох країнах різних частин світу: Австралії, Австрії, Албанії, Болгарії, Бразилії, Великобританії, Індонезії, Іспанії, Італії, Кенії, Китаї, Мексиці, Монголії, Новій Зеландії, Сербії, США, Фінляндії, Франції, Японії та ряді інших. Активно розвивається вона й у державах, що виникли на пострадянському просторі – Азербайджані, Білорусії, Вірменії, Грузії, Казахстані, Латвії, Молдові, Росії, Узбекистані.

В кожній з вище названих країн казначейства виконують функції, що суттєво відрізняються як за переліком, так і обсягом повноважень. Однак можна виділити напрями діяльності, що є спільними для більшості національних казначейств. До їх числа належать здійснення діяльності з касового виконання бюджету й участь в управлінні суспільними фінансами. При цьому роль казначейств може бути пасивною, якщо вони лише акумулюють кошти і виділяють їх бюджетним установам, або активною – у разі участі казначейств у перерозподілі бюджетних ресурсів чи здійснення ними контролю за цільовим та ефективним використанням цих ресурсів. Головна мета запровадження казначейської системи виконання бюджету – підвищення ефективності управління суспільними фінансами.

В той час як участь національних казначейств у процесі виконання центрального бюджету держави набула поширення та схвалення в ряді розвинених країн світу, казначейська форма виконання місцевих бюджетів

є менш розповсюдженою. Функції казначейських органів при цьому ще більше диференційовані та визначаються ступенем централізації бюджетної системи, рівнем фінансової незалежності місцевого самоврядування, історичними традиціями тощо. Обслуговування бюджетів муніципалітетів органами державного казначейства застосовується у Франції та Італії. В Австралії в кожному штаті утворені регіональні казначейства, в Мексиці – в окремих штатах. Широко розповсюдженою практика казначейського обслуговування місцевих бюджетів стала в країнах колишнього Радянського Союзу – Вірменії, Казахстані, Латвії, Молдові, Росії.

В нашій країні органи казначейства відіграють сьогодні одну з провідних ролей у бюджетному процесі на місцевому рівні. Запровадження казначейського обслуговування місцевих бюджетів розпочалося в Україні з 01.06.1999, коли на виконання Постанови Кабінету Міністрів України «Про удосконалення управління бюджетними коштами» у Дніпропетровській і Черкаській областях було розпочато експеримент з касового виконання місцевих бюджетів органами казначейства. Позитивні результати проведеного експерименту стали передумовою утвердження системи казначейського обслуговування місцевих бюджетів на всій території України.

Ключовим моментом в історії розвитку вітчизняної системи казначейського обслуговування місцевих бюджетів стало ухвалення в 2001 р. Бюджетного кодексу України, який передбачив її обов'язковість та визначив основні повноваження та функції органів казначейства. Згідно з Бюджетним кодексом України та на виконання наказу Міністерства фінансів України «Про забезпечення запровадження із 01.01.2002 казначейського обслуговування місцевих бюджетів» з 2002 р. органи казначейства почали здійснювати касове виконання дохідної частини місцевих бюджетів і операції з перерахування міжбюджетних трансфертів. З 2003 р. на виконання Указу Президента «Про невідкладні заходи щодо вдосконалення механізмів казначейського обслуговування державного і місцевих бюджетів» розпочався процес переведення на казначейське обслуговування місцевих бюджетів за видатками. Починаючи з 2004 р. всі місцеві бюджети переведені на повнофункціональне казначейське обслуговування – як в частині доходів, так і за видатками.

Основним, проте не єдиним, завданням казначейства є здійснення касового виконання бюджетів. При цьому поняття «касового виконання бюджетів» та їх «казначейського обслуговування», які часто вживаються

як синонімічні, не є тотожними. Касове виконання місцевого бюджету – діяльність, пов’язана із зарахуванням коштів до місцевого бюджету, їх зберіганням, витрачанням на передбачені в бюджеті цілі, а також обліком їх наявності.

В Україні застосовується казначейська система касового виконання місцевих бюджетів, яка передбачає закріплення провідної ролі в цьому процесі за органами казначейства. Крім казначейських органів, у діяльності з касового виконання місцевих бюджетів України беруть участь також місцеві фінансові органи, банківські установи, розпорядники й одержувачі бюджетних коштів. Функції банків з часу запровадження вітчизняної системи казначейського обслуговування місцевих бюджетів істотно скоротилися і полягають, насамперед, у готівковому обслуговуванні бюджетних установ, здійснення якого не належить до компетенції органів казначейства.

Казначейське обслуговування місцевих бюджетів – діяльність органів казначейства щодо здійснення віднесених до їх компетенції завдань і функцій у процесі виконання місцевих бюджетів. Як було зазначено, касове виконання місцевих бюджетів є діяльністю, що здійснюється не тільки органами казначейства, але й іншими учасниками бюджетного процесу. Однак це не свідчить, що казначейське обслуговування місцевих бюджетів є лише складовим сегментом сфери касового виконання бюджетів і обмежується її рамками. Органи казначейства здійснюють чимало завдань, які виходять поза межі касового виконання місцевих бюджетів. До їх числа можна віднести, наприклад, організацію функціонування внутрішньої платіжної системи казначейства, реєстрацію бюджетних зобов’язань, здійснення контролю за цільовим спрямуванням коштів, управління ресурсами єдиного казначейського рахунка тощо. Адже наукове трактування змісту касового виконання бюджетів, як правило, не передбачає віднесення до його складу таких видів діяльності¹.

Основу нормативно-правової бази, згідно з якою здійснюється казначейське обслуговування місцевих бюджетів в Україні складають Бюджетний кодекс України та розроблений на виконання його вимог «Порядок казначейського обслуговування місцевих бюджетів». Цей

¹ Бюджетний менеджмент: підруч. / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.; За заг. ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2004. – 864 с.; Економічна енциклопедія. У трьох томах. Т. 1 / Редкол.: С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К.: Видав. центр «Академія», 2000. – 864 с.; *Кравченко В.І.* Місцеві фінанси України: навч. посіб. / В.І. Кравченко. – К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. – 487 с.; Бюджетний менеджмент: навч. посіб. – В 2-х ч. Ч. 2 / М.В. Чечетов, Н.Ф. Чечетова, А.Ю. Бережна. – Х.: ВД «ІНЖЕК», 2004. – 560 с.

Порядок регламентує організаційні взаємовідносини між органами Державної казначейської служби України, фінансовими органами та/або Верховною Радою Автономної Республіки Крим, 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), платниками податків, розпорядниками бюджетних коштів та одержувачами бюджетних коштів у процесі казначейського обслуговування місцевих бюджетів органами казначейства.

У процесі казначейського обслуговування місцевих бюджетів може застосовуватися система дистанційного обслуговування «Клієнт казначейства – Казначейство» з використанням засобів криптографічного захисту інформації Державної казначейської служби України. Одна на сучасному етапі розвитку нашої держави система дистанційного обслуговування місцевих бюджетів органами казначейства, в силу певних причин, не набула масового поширення.

Система казначейського обслуговування коштів місцевих бюджетів органами казначейства передбачає здійснення ними таких функцій:

- обслуговують місцеві бюджети за доходами, видатками, кредитуванням та фінансуванням бюджету;
- відкривають рахунки в національній валюті в органах казначейства;
- здійснюють розподіл платежів між рівнями місцевих бюджетів, розподіл інших платежів, що зараховуються до місцевих бюджетів згідно з вимогами Бюджетного кодексу України, закону про Державний бюджет України та рішенням місцевої ради про бюджет у розмірах, визначених законодавством, та перераховують розподілені кошти місцевих бюджетів за належністю;
- формують розрахункові документи і проводять повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до місцевих бюджетів на підставі відповідних документів органів, які згідно із законодавством контролюють справляння надходжень бюджету, погоджених з відповідними місцевими фінансовими органами;
- здійснюють безспірне списання коштів місцевих бюджетів за судовими рішеннями про стягнення коштів у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;
- здійснюють розрахунки за міжбюджетними трансфертами;
- щодня перераховують залишки надходжень на рахунки загального та спеціального фондів місцевих бюджетів;

– здійснюють покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів та надання середньострокових позик місцевим бюджетам за рахунок коштів єдиного казначейського рахунка в установленому законодавством порядку;

– здійснюють операції на рахунках, відкритих в органах казначейства;

– надають фінансовим органам виписки з рахунків;

– надають виписки з рахунків для зарахування надходжень бюджетів відповідно до затверджених порядків взаємодії Державної казначейської служби України з органами, що контролюють справляння надходжень бюджету. Іншим органам, що контролюють справляння надходжень бюджету, у разі відсутності зазначених порядків, виписки надаються на їх звернення;

– ведуть бухгалтерський облік усіх операцій щодо виконання місцевих бюджетів;

– здійснюють попередній та поточний контроль за цільовим спрямуванням бюджетних коштів;

– здійснюють операції щодо виконання платіжних доручень розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів на підставі підтвердних документів, зареєстрованих бюджетних зобов'язань, відповідно до розпису місцевих бюджетів і кошторисів, планів асигнувань із загального фонду місцевих бюджетів розпорядників бюджетних коштів та/або відповідно до планів використання бюджетних коштів одержувачів бюджетних коштів;

– здійснюють реєстрацію та облік бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів;

– здійснюють безспірне вилучення коштів місцевих бюджетів відповідно до Бюджетного кодексу України;

– проводять взаємні розрахунки між державним бюджетом та бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, а також між місцевими бюджетами у порядку, встановленому законодавством;

– складають фінансову та бюджетну звітність про виконання місцевих бюджетів, крім звіту про виконання плану за штатами і контингентами;

– подають звітність Міністерству фінансів України та місцевим фінансовим органам у встановлені строки за формами, встановленими Міністерством фінансів України¹.

Для касового обслуговування місцевих бюджетів в органах казначейства відкриваються бюджетні рахунки відповідно до Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів у розрізі кодів бюджетної класифікації і типів операцій.

Правила відкриття та обслуговування рахунків в органах казначейства, а також взаємовідносини між органами казначейства та клієнтами в процесі відкриття рахунків визначаються Бюджетним кодексом України та ще двома основними нормативно-правовими актами: «Інструкцією про відкриття аналітичних рахунків для обліку операцій по виконанню бюджетів в системі Казначейства України» і «Порядком відкриття та закриття рахунків у національній валюті в органах Державної казначейської служби України». Прийняття двох окремих документів з метою правового врегулювання даної сфери діяльності обумовлене тим, що в першому з них головна увага приділяється правилам відкриття рахунків та їх кодування, в другому – регламентації процедури відкриття рахунків і питанням взаємовідносин органів казначейства з іншими учасниками бюджетного процесу в ході відкриття та забезпечення функціонування бюджетних рахунків.

У процесі обслуговування місцевих бюджетів в органах казначейства відкриваються такі види бюджетних рахунків:

– бюджетні рахунки для зарахування надходжень (рахунки за надходженнями) – рахунки для зарахування доходів до місцевих бюджетів, надходжень в частині повернення до місцевих бюджетів бюджетних позичок, фінансової допомоги, наданої на поворотній основі, та кредитів;

– бюджетні рахунки для операцій клієнтів з бюджетними коштами – рахунки для здійснення операцій з бюджетними асигнуваннями, передбаченими на виконання відповідних програм і заходів у місцевих бюджетах, які відкриваються розпорядникам, їх відокремленим структурним підрозділам та одержувачам бюджетних коштів;

– рахунки для обліку операцій із фінансування місцевих бюджетів;

¹ Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів» від 23.08.2012 № 938 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1569-12>.

– інші бюджетні рахунки – рахунки, які відкриваються за відповідними кодами бюджетної класифікації для здійснення операцій з обслуговування внутрішніх і зовнішніх боргових зобов'язань та в інших випадках, визначених нормативно-правовими актами.

Бюджетні рахунки відкриваються в органах казначейства щороку відповідно до закону про Державний бюджет України та рішень рад про місцеві бюджети. У випадку несвоєчасного прийняття рішення про місцевий бюджет може бути продовжена дія рахунків, відкритих у попередньому бюджетному періоді.

Всі бюджетні рахунки закриваються в останній день бюджетного року. За виняткових обставин згідно з наказом Міністерства фінансів України бюджетний період, який у нашій країні збігається в часі з календарним роком, може бути продовжено на термін, що не перевищує п'яти робочих днів.

Державна казначейська служба України на початку нового бюджетного року централізовано відкриває бюджетні рахунки для зарахування надходжень до місцевих бюджетів. Інформація про відкриті рахунки доводиться до територіальних органів казначейства для подальшого інформування органів, які здійснюють контроль за справлянням платежів до бюджетів, а також відповідних фінансових органів і виконавчих органів відповідних рад за їх зверненням.

Управління (відділення) казначейства на підставі інформації про відкриті рахунки та даних, отриманих від органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, подають головним управлінням казначейства службові записки щодо відкриття (закриття) бюджетних рахунків за переліком надходжень місцевих бюджетів, які справляються на відповідній території, у розрізі бюджетів із зазначенням їх назви. Головними управліннями казначейства проводиться блокування рахунків за тими надходженнями, які не справляються на відповідній території.

Бюджетні рахунки для зарахування до спеціального фонду власних надходжень бюджетних установ відкриваються на ім'я бюджетних установ у розрізі кодів класифікації доходів бюджету згідно із законодавством. Зазначені рахунки відкриваються одночасно з відкриттям відповідних спеціальних реєстраційних рахунків розпорядникам бюджетних коштів та їх відокремленим структурним підрозділам.

Структурні підрозділи казначейства та головних управлінь казначейства відкривають бюджетні рахунки для зарахування власних

надходжень бюджетних установ на підставі заяв про відкриття рахунків, наданих розпорядниками бюджетних коштів.

Нині існуючий порядок функціонування рахунків для зарахування бюджетних надходжень, у порівнянні з тим, що діяв до запровадження казначейської системи, має багато переваг: скорочено тривалість обігу бюджетних коштів; зведено до мінімуму можливість неправильного розподілу платежів; забезпечено формування більш повної і достовірної інформації про виконання бюджетів за доходами, щоденну її передачу до податкових, фінансових органів та органів місцевого самоврядування; здійснюється контроль за правильністю зарахуванням бюджетних надходжень тощо. Однак поряд з названими перевагами даному порядку властиві й ряд недоліків, головними з яких є велика кількість рахунків (близько 100 тис. рахунків для зарахування надходжень місцевих бюджетів у кожній області) та застосування практики щорічного перевідкриття рахунків.

Бюджетні рахунки для операцій клієнтів з бюджетними коштами відкриваються розпорядникам і одержувачам коштів для зарахування й витрачання виділених з місцевих бюджетів асигнувань. Вони поділяються на:

– особові рахунки – рахунки, які відкриваються розпорядникам коштів місцевих бюджетів за відповідними кодами бюджетної класифікації видатків та кредитування бюджету для обліку руху коштів, виділених із загального та спеціального фондів місцевих бюджетів для розподілу між розпорядниками та одержувачами коштів місцевих бюджетів, а також їх відокремленими структурними підрозділами;

– реєстраційні рахунки – відкриваються розпорядникам бюджетних коштів, відокремленим структурним підрозділам розпорядників за відповідними кодами бюджетної класифікації видатків та кредитування бюджету для обліку операцій з виконання загального фонду кошторисів;

– спеціальні реєстраційні рахунки – відкриваються розпорядникам бюджетних коштів, їх відокремленим структурним підрозділам за відповідними кодами бюджетної класифікації видатків та кредитування бюджету для обліку операцій з виконання спеціального фонду кошторисів;

– рахунки одержувачів коштів – відкриваються одержувачам бюджетних коштів за відповідними кодами бюджетної класифікації видатків та кредитування бюджету загального та спеціального фондів для обліку операцій з виконання плану використання бюджетних коштів;

– рахунки для обліку операцій з міжбюджетними трансфертами – відкриваються розпорядникам коштів місцевих бюджетів для обліку руху коштів загального та спеціального фондів місцевих бюджетів за міжбюджетними трансфертами.

Розпорядники та одержувачі коштів місцевих бюджетів, які не мають відкритих рахунків в органі казначейства, для відкриття бюджетних рахунків подають такі документи:

– заяву про відкриття рахунків установленого зразка за підписом керівника та головного бухгалтера або інших посадових осіб, яким відповідно до затвердженої в установленому порядку картки із зразками підписів та відбитка печатки надано право першого та другого підписів;

– картку із зразками підписів та відбитка печатки і перелік рахунків, якими можуть розпоряджатися зазначені у картці особи, у двох примірниках;

– копію довідки про включення розпорядника (одержувача) бюджетних коштів до Єдиного реєстру розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів.

На кожного з клієнтів формуються справи з юридичного оформлення рахунків, які окрім документів що подаються для відкриття рахунків містять договір про здійснення розрахунково-касового обслуговування, додатковий договір (у разі наявності), реєстраційну картку розпорядника бюджетних коштів (одержувача бюджетних коштів),

Функції органів Державної казначейської служби України як учасника бюджетного процесу на місцевому рівні можна поділити на дві основні групи: 1) з обслуговування місцевих бюджетів за доходами; 2) з обслуговування місцевих бюджетів за видатками.

У процесі обслуговування місцевих бюджетів за доходами функціональні повноваження органів казначейства охоплює такі основні напрямки роботи:

– відкриття та забезпечення належного функціонування рахунків для зарахування надходжень до місцевих бюджетів;

– зарахування всіх надходжень до місцевих бюджетів, у т. ч. позик місцевих бюджетів та запозичень;

– проведення операції з обробки платежів, що надійшли до місцевих бюджетів;

– ведення бухгалтерського обліку доходів та інших надходжень місцевих бюджетів;

– формування звітів та іншої інформації про виконання дохідної частини місцевих бюджетів, надання її органам, які здійснюють контроль за нарахуванням та сплатою платежів до бюджетів.

Зарахування всіх надходжень до місцевих бюджетів, у т. ч. позик місцевих бюджетів та запозичень, здійснюється виключно через рахунки, відкриті в казначействі. 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.

Перерахування платежів, сплачених платниками до місцевих бюджетів, здійснюється через Систему електронних платежів Національного банку України на рахунки, відкриті в органах казначейства у розрізі місцевих бюджетів та кодів класифікації доходів бюджету. На ці рахунки перераховуються також трансферти, гранти, дарунки та кошти, залучені до бюджетів у результаті місцевих запозичень.

Суми податків та інших обов'язкових платежів визнаються зарахованими до місцевих бюджетів лише з моменту їх поступлення на рахунки в органах казначейства.

Сплачені платниками до місцевих бюджетів податки, збори, обов'язкові платежі та інші види доходів зараховуються на рахунки за надходженнями третього класу «Кошти бюджетів та розпорядників бюджетних коштів», які відкриваються в головних управліннях Державної казначейської служби України відповідно до Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів.

Платежі, які згідно із Бюджетним кодексом України, законом про Державний бюджет України та рішенням відповідної ради, що сплачуються безпосередньо до загального чи спеціального фондів місцевого бюджету, зараховуються на рахунки прямого зарахування, а ті, що підлягають розмежуванню органами казначейства – на розподільчі рахунки.

Тому в головних управліннях казначейства окремо відкриваються рахунки:

1) призначені для прямого зарахування платежів до місцевих бюджетів, що відкриваються за відповідними балансовими рахунками третього класу:

– 3141 «Надходження до загального фонду місцевих бюджетів, що знаходяться на казначейському обслуговуванні»;

– 3151 «Надходження коштів спеціального фонду місцевих бюджетів, які направляються на спеціальні видатки»;

– 3143 «Рахунок для зарахування до загального фонду місцевих бюджетів повернення бюджетних кредитів»;

– 3153 «Рахунок для зарахування до спеціального фонду місцевих бюджетів повернення бюджетних кредитів».

2) для розмежування доходів між державним і місцевими бюджетами, між загальним і спеціальним фондами бюджетів, між рівнями місцевих бюджетів:

– 3311 «Кошти, які підлягають розподілу між державним та місцевими бюджетами»;

– 3321 «Кошти, які підлягають розподілу між рівнями бюджету»;

– 3161 «Кошти, які розподіляються між загальним та спеціальним фондами місцевих бюджетів»;

– 3421 «Кошти, тимчасово віднесені на доходи місцевого бюджету, що підлягають розподілу».

Операції з обробки платежів, що надійшли до місцевих бюджетів, здійснюються у такій послідовності:

– повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до місцевих бюджетів;

– розподіл платежів до бюджетів за нормативами, визначеними Бюджетним кодексом України, іншими законодавчими актами та рішенням відповідної ради про місцевий бюджет;

– перерахування до державного бюджету та місцевих бюджетів коштів, що передаються з місцевих бюджетів згідно з Бюджетним кодексом України, законом про Державний бюджет України та рішенням відповідної ради про місцеві бюджети;

– проведення розрахунків за міжбюджетними трансфертами;

– погашення позик, наданих за рахунок коштів єдиного казначейського рахунка;

– зарахування коштів на рахунки для обліку надходжень загального та спеціального фондів місцевих бюджетів.

Процедури повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до місцевих бюджетів, а саме: податків, зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету, коштів від повернення до бюджетів бюджетних позичок, фінансової допомоги, наданої на поворотній основі, та кредитів, в т. ч. залучених місцевими бюджетами або під місцеві гарантії визначено у «Порядку повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до державного та місцевих бюджетів».

Повернення помилково або надміру зарахованих до бюджету податків, зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджетів здійснюється за поданням органів, що контролюють справляння надходжень бюджету. Перелік видів надходжень, справляння яких закріплено за окремими органами визначено постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання ведення обліку податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету». Контролюючий орган готує подання із зазначенням в ньому всієї необхідної інформації, яка необхідна для повернення коштів з місцевого бюджету, а зокрема: обґрунтування необхідності повернення коштів з місцевого бюджету, найменування платника, коду ЄДРПОУ для юридичної особи чи прізвища, імені і по-батькові для фізичної особи, реєстраційного номера облікової картки платника податків (ідентифікаційного номера), суми платежу, що підлягає поверненню, дати та номера розрахункового документа, що підтверджує сплату даного платежу до відповідного місцевого бюджету.

Перед тим, як направити відповідне подання до органів казначейської служби його необхідно погодити з відповідним місцевим фінансовим органом, який повинен підтвердити законність повернення даного платежу. В органах казначейства на підставі отриманих подань від контролюючих органів готуються платіжні документи на перерахування коштів з відповідного рахунку місцевого бюджету. Операції з повернення платежів з місцевих бюджетів здійснюються органами казначейства з рахунків, на які в поточному бюджетному періоді відповідно до законодавства зараховується вид надходжень, що повертається.

Органи казначейства за умови наявності поточних надходжень на відповідних бюджетних рахунках у термін не пізніше п'яти робочих днів з дати отримання подання від органу, що контролює справляння даного виду надходжень до бюджету, здійснює перерахування коштів за призначенням. За неможливості виконання документів на повернення

платежів з бюджетів одноразово загальними сумами орган казначейства здійснює повернення коштів частковими сумами шляхом оформлення меморіальних ордерів. Своєчасно не оплачені документи на повернення з бюджетів платежів обліковуються в картотеці на рахунках позабалансового обліку. Такі документи оплачуються по мірі надходження коштів на відповідні рахунки з обліку надходжень місцевих бюджетів. У випадках недостатності або відсутності поточних надходжень на рахунках з яких потрібно повернути кошти проводиться підкріплення відповідних рахунків з обліку доходів бюджетів. З метою підкріплення коштами цих рахунків орган казначейства направляє звернення до відповідного місцевого фінансового органу.

Усі надходження до місцевих бюджетів, які зараховані на бюджетні рахунки за надходженнями, що підлягають розподілу повинні бути розподілені відповідно до затверджених нормативів. Перелік надходжень, що підлягають розподілу, визначається Бюджетним кодексом України, законом про Державний бюджет України, рішеннями рад про місцеві бюджети, іншими законодавчими актами. В регламентований час щоденно в органах казначейства обласного рівня за допомогою засобів програмного забезпечення проводиться розмежування надходжень, які підлягають розподілу, а зокрема: між загальним і спеціальним фондами місцевих бюджетів; між державним і місцевими бюджетами; між рівнями місцевих бюджетів. За результатами розподілу платежів засобами програмного забезпечення у регламентованому режимі проводиться перерахування розподілених коштів на відповідні рахунки.

Для щоденного акумулювання коштів загального фонду місцевих бюджетів у Головних управліннях казначейства відкриваються рахунки для кожного місцевого бюджету, а саме: 1) для акумулювання доходів, які відповідно до Бюджетного кодексу України закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів; 2) для акумулювання доходів, які відповідно до Бюджетного кодексу України не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Для щоденного акумулювання платежів, які надійшли до спеціального фонду місцевого бюджету, Головні управління казначейства також відкривають рахунки для кожного місцевого бюджету.

Кількість інших рахунків, які відкриваються в органах казначейства для акумулювання коштів загального та спеціального фондів 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. Таким чином, кошти, що надійшли на рахунки місцевих бюджетів в кінці дня акумулюються на котлових рахунках доходів загального (3142) та спеціального (3152) фондів місцевих бюджетів і в подальшому перераховуються на видаткові рахунки 3142 і 3152 відповідних місцевих бюджетів. З цих рахунків на підставі розпоряджень місцевих фінансових органів чи керівників органів місцевого самоврядування виділяються кошти головним розпорядникам коштів місцевих бюджетів. Згідно з розподілами головні розпорядники розподіляють кошти між установами й організаціями, які отримують кошти з місцевих бюджетів.

Щодня у регламентований час органи казначейства формують інформацію про виконання дохідної частини місцевих бюджетів. До складу такої інформації входять: виписки з рахунків для зарахування надходжень місцевих бюджетів у вигляді електронного реєстру розрахункових документів (у разі потреби роздруковують їх), звіти про виконання місцевих бюджетів за доходами, відомості розподілу платежів. Зазначена інформація в електронному вигляді надається відповідно до затверджених порядків взаємодії казначейства з органами, що контролюють справляння надходжень бюджету. Іншим органам, що контролюють справляння надходжень бюджету, у разі відсутності зазначених порядків, виписки надаються на їх звернення. Ця інформація надається також місцевим фінансовим органам і відповідним органам місцевого самоврядування.

Однією з важливих функцій казначейства є обслуговування місцевих бюджетів за видатками, в основі чого лежить комплекс організаційних процедур та проведення розрахунково-касових операцій.

Казначейське обслуговування видаткової частини місцевих бюджетів охоплює такі основні етапи:

- отримання органами казначейства рішень про місцеві бюджети;
- формування бази даних мережі розпорядників та одержувачів бюджетних коштів;
- відкриття рахунків розпорядникам та одержувачам бюджетних коштів;
- отримання розписів місцевих бюджетів;

– встановлення бюджетних асигнувань розпорядникам коштів на основі та в межах затвердженого розпису бюджету, забезпечення їх обліку та контролю;

– отримання кошторисів, планів асигнувань із загального фонду місцевих бюджетів, планів використання бюджетних коштів та відображення їх в казначейському обліку;

– взяття бюджетних зобов'язань розпорядниками та одержувачами коштів місцевих бюджетів та їх реєстрація й облік;

– фінансування головних розпорядників коштів і визначених місцевими бюджетами програм на підставі розпоряджень місцевих фінансових органів і виконавчих органів місцевих рад;

– фінансування розпорядників нижчих рівнів та одержувачів коштів відповідно до розподілів вищестоящих розпорядників;

– здійснення контролю органами казначейства за відповідністю бюджетних асигнувань розписам місцевих бюджетів;

– здійснення контролю за цільовим спрямуванням бюджетних коштів та дотриманням бюджетних повноважень при проведенні платежів;

– оплата видатків бюджетних установ;

– ведення обліку та складання звітності про виконання видаткової частини місцевих бюджетів.

Перерахування коштів на здійснення видатків та оплата рахунків розпорядників і одержувачів коштів місцевих бюджетів здійснюється за наявності даних про територіальне розташування їх мережі, яка формується ще до початку бюджетного періоду.

Мережа розпорядника – згрупована розпорядником коштів бюджету відповідно до законодавства вичерпна інформація щодо установ (організацій), які у своїй діяльності підпорядковані цьому розпоряднику, та діяльність яких координується через нього, а також одержувачів бюджетних коштів. До мережі відповідних розпорядників бюджетних коштів можуть бути включені ті установи чи організації, які у встановленому законодавством порядку внесені до Єдиного реєстру розпорядників та одержувачів бюджетних коштів. У разі виявлення невідповідності встановленим вимогам до мережі, даним Єдиного реєстру розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів у мережу вносяться відповідні зміни.

Головні розпорядники до початку бюджетного періоду визначають мережу розпорядників нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів, які згідно з рішенням (проектом рішення) про відповідний місцевий

бюджет уповноважені на виконання програм та заходів, що проводяться за рахунок коштів бюджету, із обов'язковим зазначенням їх статусу. Розпорядники нижчого рівня поділяються на такі, що мають власну мережу, та на розпорядників бюджетних коштів без мережі.

Розпорядник бюджетних коштів (одержувач бюджетних коштів) не може бути включений одночасно до мережі головного розпорядника та розпорядника нижчого рівня за одним кодом тимчасової класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів за коштами одного місцевого бюджету. Одержувачі бюджетних коштів можуть бути включені одночасно до мережі головного розпорядника та розпорядника нижчого рівня за коштами одного місцевого бюджету лише за різними кодами тимчасової класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів. Також одержувачі бюджетних коштів можуть бути включені одночасно до мережі розпорядників бюджетних коштів різних бюджетів. Виконавці робіт, які відповідно до укладених договорів виконують для бюджетної установи або одержувача відповідні роботи (надають послуги, поставляють товари), не включаються до мережі.

Після затвердження розпису місцевих бюджетів, але не пізніше ніж через 30 днів після затвердження бюджету, місцеві фінансові органи надають до органів казначейства на паперових та електронних носіях розпис місцевих бюджетів. Місцеві фінансові органи доводять до головних розпорядників витяги із затвердженого розпису місцевих бюджетів, які є підставою для затвердження в установленому порядку кошторисів, планів асигнувань загального фонду місцевих бюджетів (за винятком надання кредитів з державного бюджету), планів надання кредитів із загального фонду місцевих бюджетів, планів спеціального фонду місцевих бюджетів (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків) розпорядниками бюджетних коштів та планів використання бюджетних коштів одержувачами бюджетних коштів. Вищі навчальні заклади, наукові установи, що утримуються за рахунок бюджетних коштів, а також заклади охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу також затверджують плани використання бюджетних коштів і помісячні плани використання бюджетних коштів.

Головні розпорядники та розпорядники нижчого рівня, які мають власну мережу, протягом трьох робочих днів після отримання витягу з розпису місцевих бюджетів подають органам казначейства, в яких вони обслуговуються, розподіл показників зведених кошторисів, розподіл

показників зведених планів асигнувань загального фонду місцевих бюджетів (за винятком надання кредитів з місцевих бюджетів), розподіл показників зведених планів надання кредитів із загального фонду місцевих бюджетів, розподіл показників зведених планів спеціального фонду місцевих бюджетів (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків) та зведення показників спеціального фонду (у розрізі розпорядників нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів відповідно до мережі на паперових та електронних носіях. Головні розпорядники забезпечують достовірність поданих даних. У разі відсутності у мережі головного розпорядника бюджетних коштів розпорядників нижчого рівня, одержувачів бюджетних коштів відповідні розподіли показників до органів казначейства не подаються.

Розпорядники бюджетних коштів подають відповідним органам казначейства на паперових та електронних носіях протягом п'яти робочих днів після затвердження кошториси, плани асигнувань загального фонду місцевих бюджетів (за винятком надання кредитів з місцевих бюджетів), плани спеціального фонду місцевих бюджетів (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків), плани надання кредитів із загального фонду місцевих бюджетів, зведення показників спеціального фонду кошторису. Вищі навчальні заклади, наукові установи, заклади охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу, подають також затвержені плани використання бюджетних коштів і помісячні плани використання бюджетних коштів.

Органи казначейства здійснюють контроль за відповідністю загальних сум, указаних у зазначених документах, сумам, зазначеним у розписі місцевих бюджетів. У разі невідповідності зазначені документи повертаються розпорядникам бюджетних коштів на доопрацювання з відповідною відміткою в нижній частині документа: зазначаються причини та дата повернення, ставиться підпис відповідальної особи. Кошти місцевих бюджетів, які передбачаються для одержувачів бюджетних коштів, повинні бути враховані в показниках зведеного кошторису та плану асигнувань відповідного розпорядника бюджетних коштів. Одержувачі бюджетних коштів подають до органу казначейства план використання бюджетних коштів у порядку та за формою, визначеною законодавством, затверджений керівником за погодженням з розпорядником бюджетних коштів.

Якщо місцевий бюджет не затверджено в установлений законодавством строк, місцеві фінансові органи на паперових та

електронних носіях до 30 грудня відповідного бюджетного періоду направляють тимчасовий розпис місцевих бюджетів органам казначейства. Місцеві фінансові органи доводять до головних розпорядників витяги із тимчасового розпису місцевих бюджетів. Видатки за рахунок власних надходжень розпорядників бюджетних коштів здійснюються в межах тимчасових індивідуальних кошторисів та наявних коштів на спеціальних реєстраційних рахунках розпорядників бюджетних коштів на підставі платіжних доручень та підтвердних документів на здійснення платежу.

Доведені обсяги бюджетних асигнувань є підставою для взяття розпорядниками бюджетних коштів та одержувачами бюджетних коштів бюджетних зобов'язань на здійснення видатків, передбачених відповідними місцевими бюджетами. 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 майбутньому¹. Облік зобов'язань та фінансових зобов'язань розпорядників коштів місцевих бюджетів в системі казначейства регламентується «Порядком реєстрації та обліку зобов'язань розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів в органах Державної казначейської служби України».

Перед тим, як проводити оплату рахунків розпорядників та одержувачів коштів місцевих бюджетів органи казначейства здійснюють операції з перерахування коштів на здійснення видатків передбачених у загальному та спеціальному фондах місцевих бюджетів.

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 та виділення коштів для надання кредитів) та 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

¹Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

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 їх реєстраційні рахунки. Якщо перерахування бюджетних коштів проводиться за цільовим спрямуванням, то подане розпорядження в обов'язковому порядку повинно містити примітку щодо призначення коштів, яка відображається у виписці з особового рахунка.

Після проведення зарахування на розпорядженні органами казначейства ставиться відмітка у вигляді відбитка штампа казначея «Оплачено». Один примірник залишається в органі казначейства, а другий повертається відповідному органу, який склав розпорядження. Виписка з особового рахунка надається головному розпоряднику (розпоряднику нижчого рівня). На підставі виписки головний розпорядник (розпорядник нижчого рівня) з урахуванням зареєстрованих фінансових зобов'язань готує та подає органу казначейства на паперових та електронних носіях розподіл виділених бюджетних асигнувань на перерахування коштів розпорядникам бюджетних коштів (одержувачам бюджетних коштів) у двох примірниках.

Отриманий розподіл перевіряється органом казначейства щодо відповідності вказаних у ньому сум залишкам на рахунках, залишкам невикористаних бюджетних асигнувань загального фонду розпорядників бюджетних коштів (одержувачів бюджетних коштів) у розрізі кодів економічної класифікації видатків та кодів класифікації кредитування бюджету. Після проведення зарахування на розподілі (кожному примірнику) органами казначейства ставиться відмітка у вигляді відбитка штампа казначея «Оплачено». Один примірник залишається в органі казначейства, а другий повертається головному розпоряднику (розпоряднику нижчого рівня).

Особливістю операцій з перерахування бюджетних коштів на здійснення видатків, передбачених у спеціальному фонді місцевих бюджетів (крім власних надходжень бюджетних установ) є те, що місцеві фінансові органи проводять розподіл коштів та подають органам казначейства розпорядження про виділення цих коштів у межах фактичних надходжень до спеціального фонду місцевих бюджетів.

І лише після усіх цих операцій органи казначейства проводять видатки розпорядникам та одержувачам коштів місцевих бюджетів. Органи казначейства здійснюють розрахунково-касове обслуговування

розпорядників та одержувачів бюджетних коштів шляхом проведення платежів з реєстраційних та спеціальних реєстраційних рахунків, відкритих в органах казначейства за групою рахунків балансового обліку 354 «Рахунки розпорядників та одержувачів за коштами місцевих бюджетів», відповідно до кошторисів та планів асигнувань.

Розрахункове обслуговування бюджетних установ органами казначейства – це 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. На відміну від банків органи казначейства не здійснюють операцій з готівкою. Тому застосування до вказаної діяльності поняття «розрахунково-касове обслуговування» є певною мірою помилковим¹.

Органи казначейства здійснюють платежі на підставі платіжних доручень розпорядників та одержувачів бюджетних коштів у разі наявності в обліку відповідного бюджетного зобов'язання та бюджетного фінансового зобов'язання у межах залишків бюджетних коштів на рахунках розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів за відповідними кодами економічної класифікації видатків та класифікації кредитування. Підтвердні документи (договори, звіт про результати проведення процедури закупівлі тощо) надаються у разі потреби здійснення авансування, поетапної оплати зареєстрованих бюджетних фінансових зобов'язань тощо.

У разі проведення розрахунків на умовах авансування розпорядники бюджетних коштів та одержувачі бюджетних коштів протягом трьох робочих днів після завершення терміну поставки товарів, виконання робіт, надання послуг, визначеного договірними зобов'язаннями відповідно до законодавства, подають до органів казначейства документи, що підтверджують отримання таких товарів, робіт та послуг. Перерахування бюджетних коштів з рахунків розпорядників бюджетних коштів (одержувачів бюджетних коштів) здійснюються на підставі першого примірника розрахункового документа, який залишається на зберіганні в органі казначейства.

Важливе місце в системі казначейського обслуговування бюджетів займає перерахування міжбюджетних трансфертів. Ця діяльність здійснюється органами казначейства відповідно до Бюджетного кодексу,

¹ У науково-енциклопедичній літературі під касовим обслуговуванням, як правило, розуміється діяльність щодо приймання, зберігання та видачі готівкових грошей.

закону про Державний бюджет України на відповідний рік, рішення відповідної ради про місцевий бюджет, а також «Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів».

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 встановленим 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. У разі здійснення видатків розпорядниками бюджетних коштів за рахунок цих міжбюджетних трансфертів кошти направляються на видатки відповідного бюджету.

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 встановленим 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. У разі здійснення видатків розпорядниками бюджетних коштів за рахунок цих міжбюджетних трансфертів кошти направляються на видатки відповідного бюджету.

Залишки коштів субвенцій, наданих із загального фонду державного бюджету, не використані на кінець бюджетного періоду, перераховуються в останній робочий день такого періоду органами казначейства до державного бюджету. Залишки коштів субвенцій, наданих із спеціального фонду державного бюджету, на кінець бюджетного періоду органи казначейства зберігають на рахунках спеціального фонду місцевих бюджетів для покриття відповідних витрат у наступному бюджетному

періоді з урахуванням їх цільового призначення відповідно до вимог ст. 57 Бюджетного кодексу України. Залишки коштів субвенцій з одного місцевого бюджету іншому, не використані на кінець бюджетного періоду, перераховуються в останній робочий день такого періоду органами казначейства до бюджету, з якого вони надані.

Завершальним етапом казначейського обслуговування місцевих бюджетів є складання органами казначейства звітності про виконання місцевих бюджетів, що ґрунтується на використанні даних бухгалтерського обліку, які накопичуються і зберігаються в інформаційній системі казначейства. При цьому значна увага приділяється автоматизації процедур формування звітності. Основою інформації, що використовується для складання звітів про виконання бюджетів є дані, сформовані з використанням уніфікованих автоматизованих програмних систем. Іншим джерелом формування в органах казначейства звітності про виконання місцевих бюджетів є фінансові звіти бюджетних установ. З метою попередження та усунення помилок, що виникають при складанні звітності, проводиться звірка даних звітів розпорядників коштів місцевих бюджетів з даними органу казначейства.

Склад, періодичність подання та порядок заповнення місячної, квартальної і річної фінансової та бюджетної звітності про виконання місцевих бюджетів та вимоги до розкриття інформації у звітності визначаються «Інструкцією про складання органами Державної казначейської служби України фінансової та бюджетної звітності про виконання місцевих бюджетів».

Звіти «Звіт про виконання місцевих бюджетів за доходами» та «Звіт про виконання місцевих бюджетів за видатками» складаються щодня органами казначейства в розрізі місцевих бюджетів окремо за загальним та спеціальним фондами. Зазначені звіти передаються фінансовим органам у встановленому порядку. Місячний, квартальний і річний звіти про виконання місцевих бюджетів складають відповідні органи казначейства і подають у порядку та терміни, встановлені законодавством, відповідним місцевим фінансовим органам. Місцеві фінансові органи опрацьовують відповідні звіти та в разі потреби подають свої зауваження органам казначейства.

9.3. Участь громадськості в управлінні фінансами на місцевому рівні

Бюджет держави пройшов доволі тривалий і повчальний шлях еволюції. Удосконалення бюджету відбувалося шляхом тривалої і впертої протидії двох чинників – влади, яка претендує на безконтрольне ведення господарства і суспільства, яке домагається бюджетних повноважень, тобто права визначати сферу діяльності органів влади у сфері фінансових відносин¹. У результаті впливу зазначених тенденцій сучасні системи планування і виконання бюджету базуються на чіткій процедурі управлінських дій, що передбачає широкі можливості для врахування суспільних інтересів і забезпечення громадського контролю.

Процеси посилення демократизації в Україні, виконання міжнародних зобов'язань та перспективи євроінтеграції слугують потужними чинниками розвитку місцевого самоврядування в нашій державі. Неодмінною умовою ефективного функціонування місцевого самоврядування є адекватне реформування бюджетної системи та створення умов для організації бюджетного процесу відповідно до сучасних вимог. Важливе значення для налагодження ефективного бюджетного менеджменту має всебічне залучення громадськості до процесу ухвалення рішень щодо акумулювання і витрачання суспільних ресурсів. В іншому разі з'являються суттєві перешкоди на шляху досягнення важливих цілей бюджетної політики та різко знижується результативність бюджетних видатків.

Суттєве зростання обсягів місцевих бюджетів в Україні протягом останнього десятиліття, загалом помітно не позначилося на рівні задоволеності суспільних потреб. Це було зумовлено, на наш погляд, значною мірою невідповідністю інструментів управління місцевими бюджетами вимогам демократичного суспільства та неспроможністю органів управління бюджетом враховувати інтереси людей. Очевидно, що збереження такого становища і надалі зводитиме нанівець усі намагання щодо реальної бюджетної децентралізації, а подальше розширення ресурсної бази місцевих бюджетів не матиме бажаного ефекту.

Ринкові принципи регулювання економічних і суспільних процесів у країні дають змогу органам місцевого самоврядування застосовувати для таких цілей, переважно, місцеві бюджети. Сьогодні представницькі та

¹ Боголепов М.М. Финансы, правительство и общественные интересы / М.М. Боголепов. – СПб: Изд-во О.Н. Поповой, 1907. – 334 с.

виконавчі органи влади на рівні сіл, селищ і міст наділені низкою важливих повноважень щодо формування та витрачання коштів місцевих бюджетів. Ефективно використовуючи цей важливий фінансовий інструмент, органи місцевого самоврядування мають змогу впливати на вирішення важливих суспільних проблем територіального розвитку. Через систему формування місцевих бюджетів органи місцевого самоврядування впливають на розподіл і перерозподіл фінансових ресурсів на локальному рівні, що зумовлює відповідні наслідки для економіки.

Враховуючи закономірності функціонування суспільних фінансів у ринковій економіці, відомі представники фінансової науки обґрунтовують низку об'єктивних передумов для ефективної реалізації на місцевому рівні алокаційної та частково дистрибутивної функцій суспільних фінансів. Основною підставою для таких тверджень стало те, що на місцевому рівні влади в умовах демократії є більше передумов для залучення громадськості до бюджетного процесу, що дає змогу повніше враховувати відмінні потреби населення в різних поселеннях. При цьому можна досягти зростання граничної згоди кожного індивіда на фінансування додаткових видатків, яка впливає через демократичні процедури на формування влади і її поведінку.

Слід зазначити, що цьому сприяє територіальна близькість органів місцевого самоврядування до певної громади. Таким чином створюється сприятливе середовище для одержання місцевою владою повної, оперативної та достовірної інформації про потреби населення. З іншого боку, демократичні способи формування місцевої влади надають територіальній громаді набагато більше важелів впливу на неї, порівняно з тими, які вона може застосовувати до центральних органів влади. В таких умовах вирішального значення для ефективної децентралізації суспільних фінансів і результативності бюджетних видатків набуває наявність сприятливого середовища для реалізації інтересів людей у бюджетній політиці органів місцевого самоврядування.

Відповідно до чинного законодавства України, громадяни мають доволі широкі права у бюджетному процесі. Громадянин має право на:

- одержання інформації про бюджет у засобах масової інформації та Інтернеті;
- письмові звернення до органів влади та посадових осіб з будь-яких питань щодо формування та витрачання бюджетних коштів;
- участь у громадських слуханнях, присвячених бюджету;

- повідомлення контролюючих та правоохоронних органів про факти зловживання з бюджетними коштами;
- організовані протести у вигляді пікетів, мітингів й ін.;
- ініціювання припинення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

В умовах демократії влада, крім народу більше ні від кого не залежить. Якщо населення позбавляє її такої залежності, то втрачаються мотиви для того щоб влада діяла в інтересах суспільства. Своєю участю у бюджетному процесі, люди роблять владу підконтрольною територіальній громаді. Реалізуючи свої права у бюджетному процесі громадяни підвищують також рівень задоволеності своїх власних потреб (рис. 9.1).

Таким чином, завдяки участі у бюджетному процесі люди сприяють вирішенню як суспільних проблем, так і створюють передумови для поліпшення індивідуального добробуту. Слід зазначити, що сьогодні в Україні спостерігається певне відсторонення громадськості від бюджетного процесу, з одного боку, а з іншого – недостатнє врахування органами влади суспільних інтересів при розподілі обмежених фінансових ресурсів. У зв'язку з цим, до першочергових завдань реформування бюджетного процесу в Україні, на нашу думку, належить розробка і реалізація комплексу заходів, спрямованих на повніше залучення громадськості до управління місцевими фінансами.

Сьогодні в Україні спостерігається певне відсторонення громадськості від бюджетного процесу, з одного боку, а з іншого – недостатнє врахування органами влади суспільних інтересів при розподілі обмежених фінансових ресурсів. Така ситуація зумовлена низкою як об'єктивних, так і суб'єктивних чинників.

Підтвердженням слабого впливу громадськості на процес формування бюджету є результати відповідей сільських, селищних і сільських голів Тернопільської області на запитання стосовно впливу різних суб'єктів бюджетного процесу на планування місцевого бюджету. Із чотирьох варіантів відповідей переважна більшість керівників органів місцевого самоврядування (70,3%) віддали перевагу варіанту «Фінансове управління районної державної адміністрації» (рис. 9.2). Лише 17,5% сільських, селищних і міських голів вказали, що найбільший вплив на планування бюджету мають місцеві ради. Ще менше опитаних (10,5%) зазначили, що на планування місцевого бюджету найбільше впливає сільський, селищний і міський голова, які очолюють відповідні виконавчі органи. Як видно з рисунку, лише менше 1,7% керівників органів

місцевого самоврядування визнали найбільшим вплив місцевих мешканців.



Рис. 9.1. Очікувані особисті вигоди індивідів від участі у бюджетному процесі

Ситуація, на перший погляд, виглядає достатньо парадоксально, оскільки відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» право затверджувати місцевий бюджет, вносити зміни до нього, затверджувати звіт про виконання відповідного бюджету належить до виключних повноважень сільських, селищних і міських рад. Більше того, зазначені місцеві ради утворюють виконавчі комітети, повноваженнями

яких, зокрема, є складання проекту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідної ради й забезпечення виконання бюджету. Результати опитування засвідчують надзвичайно низький вплив територіальної громади (як безпосередньо, так і опосередковано через виборних представників влади) на процеси формування бюджету. Причин цієї проблеми, на нашу думку, є декілька.

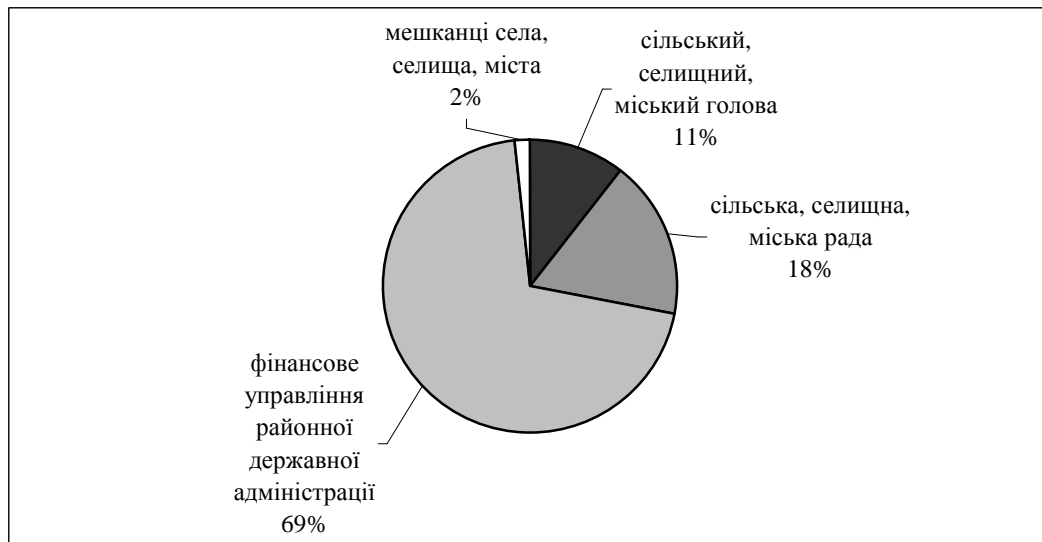


Рис. 9.2. Результати відповідей сільських, селищних і міських голів на запитання «Який із суб'єктів бюджетного процесу має найбільший вплив на планування місцевого бюджету?»

По-перше, в структурі видатків місцевих бюджетів переважають видатки, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Не дивлячись на те, що на законодавчому рівні закріплено самостійність місцевих бюджетів, а розрахунок обсягів видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів має здійснюватися лише для визначення суми дотації вирівнювання, на практиці спостерігається значне обмеження автономії місцевого самоврядування у сфері планування місцевих бюджетів. Попри дію згаданих вище законодавчих норм, існують численні підзаконні акти, що регламентують різноманітні норми і правила, які зобов'язують органи місцевого самоврядування забезпечувати певну чисельність працівників, розмір заробітної плати і доплат, здійснювати окремі матеріальні видатки та ін. Така нормативно-правова база різко зменшує мотиви для участі населення у процесі формування видатків місцевих бюджетів, оскільки органи місцевого самоврядування обмежені у своїх можливостях впливати на значну частину видатків.

По-друге, в нашій країні сформовано стійкі неформальні правила розподілу місцевої влади на «нижчестоящі» і «вищестоящі» за якими сільські, селищні і міські ради багатьма їхніми керівниками сприймаються як «нижчестоящі» відносно районної влади, зокрема райдержадміністрацій. Описана градація утверджується ще й практикою формування бюджетів місцевого самоврядування, за якої лівова частка їхніх доходів формується за рахунок трансфертів із районного бюджету. В таких умовах вирішальний вплив органу місцевого самоврядування на процес планування місцевого бюджету переважно залежить від особистих лідерських якостей сільського, селищного або міського голови.

По-третє, працівники здебільшого сільських рад, дещо менше селищних і міських рад, часто не мають фахової підготовки з фінансових питань, крім того, рівень такої підготовки працівників цих органів місцевого самоврядування нерідко не відповідає сучасним вимогам щодо управління бюджетом. В умовах доволі складного бюджетного законодавства та жорсткої системи державного фінансового контролю керівники сільських, селищних і міських рад не відважуються активно проявляти ініціативу у плануванні відповідних місцевих бюджетів, а покладаються на рішення фінансових управлінь районних державних адміністрацій.

Серед пріоритетних заходів, спрямованих на активізацію участі населення у бюджетному процесі, на нашу думку, має бути забезпечення його належної прозорості та публічності. Для цього потрібно, насамперед, на законодавчому рівні встановити чіткий перелік відомостей про бюджет, які обов'язково мають бути оприлюднені. Важливе значення при цьому має закріплення сучасних ефективних способів і засобів оприлюднення інформації. Невід'ємна роль у наданні громадськості усією необхідною інформацією про бюджет сьогодні належить Інтернет мережі. Зважаючи на те, що інформаційно-технічне забезпечення діяльності сільських і селищних рад зазвичай не дає змоги розмістити необхідну інформацію в Інтернет мережі, цю функцію має виконувати фінансове управління районної державної адміністрації. Вирішення зазначеного завдання сприятиме пришвидшенню темпів формування громадянського суспільства в Україні, спроможного активно відстоювати свої інтереси під час формування і використання коштів місцевих бюджетів.

Оскільки в структурі видатків місцевих бюджетів домінують видатки, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, подолати відстороненість громадськості від бюджетного процесу неможливо без

удосконалення механізму планування і здійснення таких видатків. Передусім доцільно чітко розмежувати компетенцію органів державного управління та органів місцевого самоврядування у сфері надання бюджетних послуг за рахунок коштів місцевих бюджетів. При цьому доцільно закріпити за місцевою владою усі повноваження, що стосуються ухвалення рішень щодо витрачання коштів місцевих бюджетів, а центральна влада має бути наділена достатніми повноваженнями для здійснення ефективного контролю за доступністю і якістю передбачених бюджетних послуг.

Зазначене передбачає поступове запровадження чітких стандартів надання найважливіших суспільних послуг органами місцевого самоврядування, дотримання яких є обов'язкове. Дієвий моніторинг надання бюджетних послуг спонукатиме органи місцевого самоврядування до ширшого залучення громадськості до бюджетного процесу, оскільки це впливатиме на повноту задоволеності потреб суспільства, а отже і на рівень оцінки послуг населенням. Крім цього, володіючи необхідною інформацією про бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування, люди чіткіше розумітимуть можливості місцевої влади у вирішенні наявних проблем та більш ефективно відстоюватимуть власні інтереси.

Важливе значення для підвищення ролі інститутів громадянського суспільства у бюджетному процесі має створення можливостей для одержання органами місцевого самоврядування необхідних консультацій. Оскільки Міністерство фінансів України здійснює методичне керівництво з питань складання та виконання бюджету, логічно і доречно функцію консультування сільських і селищних рад, а також міських рад міст районного значення закріпити за фінансовими управліннями районних державних адміністрацій.

При цьому варто в окремому нормативно-правовому акті чітко визначити форми консультацій (передбачивши можливість одержання відповідей у телефонному режимі), а також чіткі вимоги щодо термінів надання консультацій, їхню якість і відповідальність за ненадання або надання консультацій на неналежному рівні. Вжиті заходи дадуть змогу суттєво підвищити компетентність працівників органів місцевого самоврядування щодо управління бюджетом, розвинути їхню спроможність у реалізації повноважень у бюджетній сфері, що сприятиме повнішому врахуванню потреб місцевого населення у бюджетному процесі.

Неможливо вирішити проблему недостатнього залучення громадськості до управління бюджетом без розвитку активних форм участі населення у цьому процесі. Сприятиме вирішенню зазначеного завдання законодавче закріплення обов'язку органів місцевого самоврядування проводити громадські слухання з питань бюджету не менше, ніж два рази в рік: один раз щодо обговорення проекту місцевого бюджету, а другий – щодо звітування про виконання бюджету. При цьому потрібно передбачити чітку норму, відповідно до якої рішення про затвердження місцевого бюджету не набуває чинності в разі не проведення відповідних громадських слухань.

Необхідною умовою підвищення задоволеності суспільних потреб є забезпечення громадського контролю за доступністю та якістю бюджетних послуг. Для цього, доцільно передбачити норму про публічне звітування всіма головними розпорядниками коштів про заходи, вжиті ними за рахунок коштів місцевого бюджету. Крім цього, мають бути створені належні умови для звернення громадян в разі неодержання або одержання неякісних бюджетних послуг. На нашу думку, доцільно запровадити законодавчу норму, яка зобов'язує усіх надавачів послуг вести книгу для записів скарг і пропозицій громадян. Ведення постійного моніторингу доступності бюджетних послуг, а також усіх звернень людей сприятиме ухваленню необхідних управлінських рішень з метою вирішення наявних проблем.

Враховуючи глибину проблеми недостатньої участі інститутів громадянського суспільства в управлінні місцевим бюджетом, крім зазначеного вище, доцільно також посилити контроль за дотриманням відповідних законодавчих норм суб'єктами бюджетного процесу. Деякі положення чинних нормативно-правових актів, реалізація яких сприяє більшій участі населення у бюджетному процесі, сьогодні часто залишаються не реалізованими. Так, потребує прискіпливої уваги, насамперед органів державного фінансового контролю, вимога Бюджетного кодексу України про оприлюднення інформації, що стосується бюджету. На нашу думку, відомості про дотримання цього правила обов'язково мають бути відображені в актах проведення ревізій відповідних місцевих бюджетів. Постійний моніторинг і контроль з боку правоохоронних органів має вестися за своєчасністю та повнотою відповідей органів місцевого самоврядування на інформаційні запити громадян та громадських організацій.

9.4. Організація управління муніципальними фінансами за кордоном

Процес управління являє собою свідомий вплив суб'єктів на об'єкт з метою його розвитку та вдосконалення. Управління муніципальними фінансами пов'язано з необхідністю втручання в розподільчі процеси муніципальних утворень з метою ліквідації диспропорцій, подолання недоліків, а також забезпечення своєчасного перерозподілу коштів на рівні муніципальних утворень та досягнення запланованих результатів. Об'єктами управління муніципальними фінансами є фінансові відносини на рівні муніципалітетів, а також децентралізовані фінансові ресурси усіх сфер і ланок муніципальних утворень. До найважливіших об'єктів управління муніципальними фінансами слід віднести бюджети міст, сіл і селищ, фінанси комунальних підприємств, установ і організацій. Суб'єктами управління муніципальними фінансами є органи муніципальної влади в особі виконавчих, фінансових органів, а також фінансові служби комунальних і муніципальних підприємств, установ, організацій. Відтак, під управлінням муніципальними фінансами слід розуміти систему методів і форм організації фінансових відносин муніципальних утворень, які застосовують місцеві фінансові органи та служби для ефективного формування, розподілу та використання фінансових ресурсів муніципального утворення з метою досягнення поставлених цілей і запланованих результатів.

Особливої уваги заслуговує управління муніципальними фінансами сьогодні, коли фінансова база муніципальних утворень є недостатньо розвинутою, а її формування, в переважній більшості, залежить від фінансової політики держави, яка призводить до того, що управління муніципальними фінансами міст, сіл і селищ зводиться лише до фінансового планування місцевого бюджету та фінансового контролю використання його коштів. Очевидно, що за умов посилення децентралізації управління це є недостатнім. Цілком зрозуміло, що сьогодні диктує органам муніципальної влади необхідність запровадження більш гнучкої системи управління муніципальними фінансами, яка логічно включала б такі елементи, як: фінансовий аудит муніципальних бюджетів, фінансове прогнозування і перспективне фінансове планування, муніципальний кредит і муніципальні запозичення.

Варто відмітити, що система організації влади на місцевому рівні в Україні ще не відповідає в повній мірі загальноприйнятим європейським

принципам, які закладені в Європейській Хартії місцевого самоврядування, особливо це стосується питання управління фінансовими ресурсами муніципальних утворень. Саме це й зумовлює необхідність розгляду передового зарубіжного досвіду організації управління муніципальними фінансами.

Враховуючи багатовіковий досвід становлення самоврядного управління територіями в розвинутих країнах світу доцільно акцентувати увагу на теоріях місцевого самоврядування, які доволі розвинуті в країнах Європи, зокрема, мова йде про¹:

– державницьку теорію місцевого самоврядування, що знайшла свій прояв у Польщі, Франції, Німеччині, Білорусії, Росії;

– громадівську теорію місцевого самоврядування, яка визнає громади суб'єктами місцевого самоврядування у Франції, Німеччині, Швеції; передбачає високий рівень самостійності комун у Швеції, Фінляндії, Норвегії;

– теорію муніципального дуалізму, що спрямована на розмежування повноважень органів місцевого самоврядування у Франції, Німеччині, Польщі.

Важливою проблемою у сфері управління муніципальними фінансами є питання розподілу повноважень між центральними та муніципальними органами влади, що на практиці виявляється у конкретних моделях їхньої взаємодії. Так, модель відносної автономії характеризується незалежність органів влади муніципального утворення в законодавчих межах, обмеженням впливу центральних органів влади й вагомою роллю місцевих податків у формуванні місцевих бюджетів, але наявний ризик щодо якості та вартості надання суспільних послуг у різних муніципальних утвореннях. Яскравим прикладом реалізації даної моделі є Швеція. Крім чіткого розподілу обов'язків з надання суспільних послуг населенню варто відмітити дотримання при цьому таких принципів: локальності, неприбутковості, рівноправності та відсутності спекуляцій. Розглядаючи модель представництв слід зазначити, що муніципальні органи влади є по суті правонаступниками центральної влади з високим рівнем контролю за діяльністю на місцях, незначною відповідальністю за прийнятті управлінські рішення та суттєвим значенням державного фінансування усіх муніципальних видатків.

¹ Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: монограф. / кол. авт.; за заг. ред. проф. О.Ю. Оболенського. – Хмельницький: Поділля, 1999. – 495 с.; Місцеве самоврядування: світовий та український досвід / За ред. А. Ткачука. – К.: Заповіт, 1998. – 187 с.

Такого типу модель є поширеною у практиці управління муніципалітетами Ісландії, Великобританії та Люксембургу. Протилежною за змістом є модель взаємодії, яка характеризується реальним розподілом обов'язків між гілками влади з чітким розмежуванням фінансових та правових повноважень, спільною відповідальністю за прийнятті рішення та поєднанням місцевих податків і державних трансфертів у фінансуванні видатків бюджету муніципальних утворень. Широкого розвитку дана модель набула в Японії та в країнах Західної Європи¹.

Беручи до уваги історико-національний аспект в науковій літературі виділяють такі моделі організації управління²:

– англосаксонська (дуальна) модель, характеризується такими ознаками: автономність муніципальних органів влади, відсутність їх підпорядкованості вищим органам державної влади, непрямий контроль за їхньою діяльністю; поширена в Австралії, Канаді, США, Великобританії;

– континентальна (французька) модель базується на поєднанні державного управління та місцевого самоврядування, жорсткий контроль місцевої адміністрації за діяльністю органів місцевого самоврядування, певна ієрархічна послідовність рівнів муніципальної влади та чітке розмежування їхніх функцій; поширена у більшості країн Африки, Латинської Америки, Близького Сходу, Африки та Європи;

– радянська модель місцевого самоврядування на даний момент не є поширеною, була характерною для СРСР, але зберігається ще у В'єтнамі, Китаї, Кубі та КНДР. Для даної моделі характерні заперечення принципу поділу влади і проголошення принципу повновладдя представницьких органів, подвійна підпорядкованість виконавчих органів радам і державним органам влади.

Аналізуючи особливості реалізації функції муніципального управління в країнах Європи доцільно виділити дві моделі: патерналістську та самоврядну. Модель патерналізму найбільш поширеною є в Японії і базується на державному утриманні муніципальних утворень, що в найбільшій мірі виявляється в застосуванні коефіцієнта ротаційності при формуванні доходів бюджетів муніципальних утворень. Застосування такої моделі управління у сфері

¹ Ачкасов В.А. Опыт местного самоуправления на Западе / В.А. Ачкасов // Правоведение. – 1998. – № 4. – С. 43–48.

² Ачкасов В.А. Опыт местного самоуправления на Западе / В.А. Ачкасов // Правоведение. – 1998. – № 4. – С. 43–48.

фінансових відносин муніципальних утворень простежується в таких країнах, як: Росія, Молдова, Білорусія, Україна.

Самоврядна модель муніципального управління є альтернативною до моделі патерналізму. Основою даної моделі є територіальна громада, яка самостійно вирішує свої проблеми та реалізує власні інтереси у сфері муніципальних фінансів, а також принцип субсидіарності. Саме самоврядна модель закладена в Європейській Хартії та реалізується на практиці у більшості Європейських країн¹.

Вважаємо за доцільне розглянути досвід Польщі, де реалізована самоврядна модель муніципального управління. Усі гілки влади місцевого самоврядування у цій країні (гміни, повіти, воєводства) є незалежними, формують своїх представницькі органи, мають чітко визначені функції, повноваження, за виконання яких несуть відповідальність. Відтак, усі функції щодо забезпечення соціально-економічного розвитку територій передані на місцевий рівень муніципальних утворень². Модель фінансування гмін є досить ефективною, оскільки частка місцевих податків і зборів у формуванні доходів місцевих бюджетів сягає більше 30%, що, в свою чергу, засвідчує високий рівень державного патерналізму у сфері муніципального управління фінансами.

Гнучкість фінансової системи Польщі дозволяє оптимально та оперативно перерозподіляти фінансові ресурси, здійснюючи ефективне управління муніципальними фінансами за рахунок чітко визначених (на базі формульного підходу) спеціальних державних субвенцій, які складаються з таких компонентів: субвенції на виконання власних повноважень у сфері освіти, інвестиційні субвенції, субвенції на фінансове вирівнювання і субвенції на поточні видатки. Особливостями системи міжбюджетних відносин є стабільність і неможливість зміни основних параметрів субвенцій з боку центральних органів влади, крім того, усі муніципальні утворення нижчого рівня (гміни) одержують державні субсидії минаючи рівень повітів та воєводства. Як видно з вищезазначеного, застосування самоврядної моделі муніципального управління у сфері фінансових відносин Польщі формує потужну фінансову базу для виконання органами місцевого самоврядування як власних, так і делегованих їм повноважень

¹ Bennet R. Territory and Administration in Europe / R. Bennet. – London: Printer, 1989. – 316 p.

² Wilkowski W. Zarys ekonomiki gminy / W. Wilkowski, A. Miszczuk. – Lublin, Norbertinum, 1999. – 254 s.

Для Швеції характерною є відносна децентралізації влади, проявом якої є те, що на первинному та вторинному рівнях існує змішана модель управління: ефективно поєднується пряме державне управління з фінансовою автономією муніципальних утворень. Кожен з цих рівнів управління має свої функції, які не дублюються й не перетинаються, тому органи державної влади не втручаються в діяльність органів місцевого самоврядування, а взаємодіють з ними на правових і фінансово-економічних засадах.

Варто також відмітити, що модель управління муніципальними фінансами Швеції характеризується високим рівнем незалежності органів місцевого самоврядування від державних трансфертів, що стає можливим за рахунок значно вищої частки місцевих податків і зборів у доходах бюджетів комун – 60%. Зауважимо, що саме прибутковий податок з громадян відіграє головну роль у цьому процесі: його питома вага (55%) у структурі усіх податкових надходжень бюджетів комун по праву вважається гарантією фінансової автономії муніципальних утворень¹. Субсидії від центральних органів влади призначені в основному для вирівнювання податкової спроможності різних комун. Саме такі особливості управління муніципальними фінансами у Швеції сформували ефективний механізм фінансування надання високої якості суспільних послуг і соціальних гарантій населенню муніципальних утворень.

Досвід Німеччини стосовно організаційного аспекту місцевого самоврядування вартий аги тим, що моделі муніципального управління враховують територіальну специфіку муніципалітетів. Відтак, розрізняють південнонімецький, північнонімецький, магістерський типи місцевого самоврядування, а також тип управління з посиленням бургомістром і тип самоуправління нових федеральних земель. Відповідно вказаних типів муніципального управління розрізняють конкретні схеми вибудови відносин між рівнями муніципальних органів влади.

Підводячи підсумок можна відзначити, що спільними проблемами, які потребують вирішення є: врегулювання відносин між центральними і місцевими органами влади, формування фінансової бази муніципалітетів, фінансове вирівнювання можливостей муніципальних утворень виконувати на високому рівні власні та делеговані повноваження, підвищення якості надання муніципальних послуг населенню органами місцевого самоврядування. Передовий досвід європейських країн щодо

¹ Місцеве самоврядування: світовий та український досвід / За ред. А. Ткачука. – К.: Заповіт, 1998. – 187 с.

організації управління муніципальними фінансами повинен бути використаний і у вітчизняній практиці формування ефективної моделі муніципального управління.

Запитання для перевірки знань

– Дайте визначення терміну «місцевий фінансовий орган» у широкому та вузькому значенні.

– Які заходи вживають місцеві фінансові органи у разі виявлення бюджетного правопорушення з боку розпорядника або одержувача коштів місцевого бюджету?

– Опишіть організацію роботи органів казначейства у процесі обслуговування місцевих бюджетів за доходами.

– Який порядок обслуговування місцевих бюджетів за видатками?

– Дайте характеристику основних балансових рахунків, відкритих органами казначейства для обліку доходів місцевих бюджетів.

– Який порядок повернення помилково та надміру зарахованих до місцевих бюджетів платежів?

– Опишіть порядок формування інформації про територіальне розташування мережі розпорядників та одержувачів бюджетних коштів.

– Що є підставою для здійснення видатків розпорядниками та одержувачами коштів місцевих бюджетів?

Література

1. *Bennet R. Territory and Administration in Europe / R. Bennet. – London: Printer, 1989. – 316 p.*

2. *Wilkowski W. Zarys ekonomiki gminy / W. Wilkowski, A. Miszczuk. – Lublin, Norbertinum, 1999. – 254 s.*

3. *Ачкасов В.А. Опыт местного самоуправления на Западе / В.А. Ачкасов // Правоведение. – 1998. – № 4. – С. 43–48.*

4. *Боголепов М.М. Финансы, правительство и общественные интересы / М.М. Боголепов. – СПб: Изд-во О.Н. Поповой, 1907. – 334 с.*

5. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

6. Бюджетний менеджмент: навч. посіб. – В 2-х ч. Ч. 2 / М.В. Чечетов, Н.Ф. Чечетова, А.Ю. Бережна. – Х.: ВД «ІНЖЕК», 2004. – 560 с.
7. Бюджетний менеджмент: підруч. / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.; За заг. ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2004. – 864 с.
8. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: монограф. / кол. авт.; за заг. ред. проф. О.Ю. Оболенського. – Хмельницький: Поділля, 1999. – 495 с.
9. Економічна енциклопедія. У трьох томах. Т. 1 / Редкол. С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К.: Видав. центр «Академія», 2000. – 864 с.
10. *Кириленко О.П.* Місцеві фінанси: навч. посіб. / О.П. Кириленко. – Тернопіль: Астон, 2004. – 140 с.
11. *Кравченко В.І.* Місцеві фінанси України: навч. посіб. / В.І. Кравченко. – К: Т-во «Знання», КОО, 1999. – 487 с.
12. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід / За ред. А. Ткачука. – К.: Заповіт, 1998. – 187 с.
13. Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів» від 23.08.2012 № 938 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1569-12>.
14. Теорія фінансів: навч. посіб. / П.М. Леоненко, П.І. Юхименко, А.А. Ільєнко та ін.; За заг. ред. О.Д. Василика. – К.: Центр навчальної літератури, 2005. – 480 с.
15. Число адміністративно-територіальних одиниць [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://static.rada.gov.ua/zakon/new/ADM/zmist.html>.

Розділ 10.

ОРГАНІЗАЦІЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ НА МУНІЦИПАЛЬНОМУ РІВНІ

10.1. Поняття і вихідні домінанти фінансового контролю на місцевому рівні.

10.2. Повноваження органів державної та місцевої влади в сфері фінансового контролю.

10.3. Громадський контроль і його роль в управлінні муніципальними фінансами.

10.4. Зарубіжний досвід фінансового контролю на локальному рівні.

Ключові терміни і поняття

Фінансовий контроль на місцевому рівні; попередній фінансовий контроль; поточний фінансовий контроль; наступний фінансовий контроль; фінансова дисципліна органів місцевого самоврядування; громадські інститути; відомчий фінансовий контроль; внутрішній фінансовий контроль; громадський контроль; громадські слухання; громадська експертиза.

10.1. Поняття і вихідні домінанти фінансового контролю на місцевому рівні

Зміцнення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування та розширення сфери відповідальності територіальних громад за надання суспільних послуг на місцевому рівні зумовлює необхідність виокремлення муніципального контролю у системі державного фінансового контролю. Фінансовий контроль виступає обов'язковим елементом управління муніципальними фінансами та дієвим інструментом, що дає змогу на належному рівні підтримувати фінансову дисципліну.

Фінансовий контроль на місцевому рівні – діяльність суб'єктів контролю, спрямована на попередження та своєчасне виявлення фактів незаконних та неефективних дій у сфері муніципальних фінансів і передбачає оперативне прийняття управлінських заходів щодо виправлення виявлених недоліків, компенсацію заподіяної шкоди та застосування санкцій до винних осіб.

Об'єктами фінансового контролю на місцевому рівні є місцеві бюджети, цільові фонди місцевого самоврядування, місцеві запозичення, комунальне майно та земля, що перебуває у власності територіальних громад, а також фінансова діяльність учасників бюджетного процесу на місцевому рівні та підприємств комунальної власності.

Суб'єктами фінансового контролю на місцевому рівні виступають органи державного управління, органи місцевого самоврядування, спеціалізовані структурні підрозділи галузевих міністерств, відомств і державних комітетів, фінансові та бухгалтерські служби установ, підприємств і організацій комунальної власності, а також громадяни та громадські об'єднання, які наділені контрольними повноваженнями щодо об'єктів фінансового контролю.

Завданнями фінансового контролю на місцевому рівні є:

- безумовне дотриманням вимог чинного законодавства при ухваленні фінансових рішень органами місцевого самоврядування;

- виявлення можливих резервів розширення ресурсної бази місцевого самоврядування;

- забезпечення економного та ефективного використання матеріальних ресурсів відповідно до рішень, ухвалених представницькими органами місцевого самоврядування;

- попередження і виявлення фактів використання фінансових ресурсів із порушенням встановлених правил;

- забезпечення достовірності інформації про фінансову діяльність органів місцевого самоврядування.

Реалізація поставлених завдань сприяє зміцненню фінансової дисципліни органів місцевого самоврядування, підвищенню ефективності управління суспільними фінансами загалом. Це, в свою чергу, є важливим чинником, що стимулює економічне зростання, розвиток демократичних відносин в суспільстві та покращення ставлення громадськості до діяльності владних інститутів. Реалізувати завдання, що стоять перед фінансовим контролем на місцевому рівні можливо за умови дотримання при його побудові таких принципів: відповідальності перед громадою;

незалежності органів контролю; безперервності; повноти; поєднання зовнішнього та внутрішнього контролю; підзвітності; результативності; професійності; поєднання попереднього та наступного контролю; публічності та прозорості контролю.

Принцип відповідальності перед громадою означає політичну, моральну, адміністративну чи кримінальну відповідальність органів місцевого самоврядування внаслідок виявлених порушень у фінансовій сфері.

Принцип незалежності органів контролю передбачає незалежність на місцевому рівні їхньої діяльності від рішень органів, які підлягають контролю.

Принцип безперервності визначає постійне та безперервне здійснення контрольних заходів.

Принцип повноти забезпечує охоплення фінансовим контролем всієї діяльності у сфері муніципальних фінансів.

Поєднання зовнішнього і внутрішнього контролю означає здійснення фінансового контролю не тільки суб'єктами зовнішнього контролю, але й підрозділами самої організації.

Принцип підзвітності передбачає підзвітність у своїй діяльності органів фінансового контролю перед суспільством, органами представницької та виконавчої влади, а також перед органами вищого державного фінансового контролю.

За допомогою принципу результативності фінансовий контроль повинен сприяти покращенню управління муніципальними фінансами. При цьому витрати на забезпечення контролю не повинні перевищувати ефект, отриманий за результатами здійсненого контролю.

Принцип професійності означає проведення контрольних заходів через застосування специфічних прийомів та методів, які вимагають ґрунтовних знань та навиків. Ними володіють тільки професійно підготовлені спеціалісти.

Принцип поєднання попереднього та наступного контролю реалізується для досягнення високої ефективності фінансового контролю. Він повинен здійснюватися як перед проведенням фінансової операції, так і після неї.

Принцип публічності та прозорості контролю визначає відкритість для суспільства інформації щодо діяльності контролюючих органів. Тому результати контрольних заходів мають своєчасно оприлюднюватися.

Контроль повинен охоплювати всі етапи руху фінансових потоків. Залежно від часу проведення, фінансовий контроль на місцевому рівні поділяється на попередній, поточний та наступний.

Попередній контроль проводиться до моменту здійснення фінансових операцій, під час яких допускаються або можуть бути допущені порушення. Важливість попереднього фінансового контролю полягає в тому, що він покликаний попередити виникнення порушень у формуванні та використанні фінансових ресурсів місцевого самоврядування ще до того, як вони відбудуться. В даному випадку існує можливість уникнення можливих фінансових втрат і, відповідно, необхідності відшкодовувати заподіяні збитки.

Якщо порівнювати ефективність попереднього контролю на різних етапах бюджетного процесу, то очевидно, що більш доцільними є ті контрольні заходи, що дозволяють встановити неефективність видатків ще до їхнього включення до місцевого бюджету. Оскільки при цьому, завдяки виявленню недоліків, існує можливість спрямувати обмежені ресурси для здійснення інших суспільно важливих заходів. Виявлення неефективності бюджетних видатків вже після затвердження бюджету не є гарантією того, що ці витрати не будуть здійснені. Це пов'язано з тим, що виконавча влада зобов'язана виконувати схвалений бюджет; а також для скасування видатків необхідна згода представницької гілки влади. Висновки професійних аудиторів про неефективність видатків не завжди слугують переконливим аргументом для політиків, які приймають рішення про внесення змін до бюджету.

Поточний контроль здійснюється під час проведення фінансових операцій та є складовою системи оперативного фінансового управління. Здійснення поточного контролю на етапі касового виконання бюджету не забезпечує повною мірою його високу результативність. Адже під час оплати відбувається погашення раніше взятих зобов'язань, а нездійснення платежу може спричинити фінансові санкції для платника. Тому в цьому випадку важко виправляти виявлені недоліки раніше взятих зобов'язань – високу вартість отримуваних товарів, робіт, послуг, незадовільний асортимент та ін. Ефективність поточного контролю підвищується при його здійсненні ще під час виникнення зобов'язань місцевого самоврядування, коли відбувається укладання угод, розміщення замовлень¹.

¹ Улюкаев А.В. Проблемы государственной бюджетной политики: науч.-практ. пособ. / А.В. Улюкаев. – М.: Дело, 2004. – 543 с.

Суттєвим недоліком попереднього та поточного контролю є їх висока вартість. В разі, коли контрольні заходи передують вчиненим фінансовим порушенням, потрібно контролювати всю сукупність фінансових операцій, що призводить до витрачання значних трудових та матеріальних ресурсів.

Наступний контроль проводиться після проведення фінансових операцій. Цей вид контролю, на відміну від інших, передбачає більш поглиблене дослідження фінансової діяльності об'єктів контролю. Основним призначенням наступного фінансового контролю є виявлення відхилень, які упущені при здійсненні попереднього на поточного контролю. Він обов'язково здійснюється у випадку отримання відомостей про можливі порушення в сфері муніципальних фінансів для їх підтвердження або спростування. Крім того, наступний контроль може проводитися для підтвердження фінансової звітності, виявлення фактів незаконного та неефективного використання матеріальних ресурсів на місцевому рівні. Для цього передбачається детальне вивчення документальних та фактичних даних, порівняння їх із плановими фінансовими показниками.

Всі вищевказані види контролю тісно взаємопов'язані між собою. На місцевому рівні результативність фінансового контролю в цілому залежить як від ефективності кожного з видів контролю, так і від оптимального розмежування сфер їх застосування.

10.2. Повноваження органів державної та місцевої влади в сфері фінансового контролю

Контрольними повноваженнями в сфері муніципальних фінансів наділені різні державні та громадські інститути. Особливістю фінансового контролю на місцевому рівні є участь великої кількості суб'єктів, залежно від яких, його поділяють на контроль органів державного управління, органів місцевого самоврядування, відомчий, внутрішній та громадський контроль.

Важливе значення для забезпечення ефективного функціонування системи фінансового контролю має раціональний розподіл повноважень між різними суб'єктами управління муніципальними фінансами. Оскільки надмірна концентрація всіх повноважень в одних органів призводить до

різноманітних порушень та зловживань у цій сфері. Очолювати систему фінансового контролю має орган, який при реалізації своїх функцій не залежить від впливу владних інститутів. Крім цього, надзвичайно вагому роль має забезпечення підконтрольності всіх учасників управління суспільними фінансами, без будь-яких виключень та обмежень.

Організація фінансового контролю на локальному рівні має враховувати особливості функціонування муніципальних фінансів. У багатьох країнах органи центральної влади наділені значними контрольними повноваженнями у сфері муніципальних фінансів. Це зумовлено насамперед тим, що держава відіграє велику роль у фінансуванні органів місцевого самоврядування, зокрема для забезпечення виконання делегованих нею повноважень. Тому виникає потреба контролювати використання коштів, які спрямовуються на зазначені цілі, а також обсяг і якість наданих суспільних послуг.

На відміну від загальнодержавного рівня, де контрольні повноваження розмежовані між органами влади одного (вищого) рівня, на місцях контрольними повноваженнями наділені владні інституції різних рівнів. Це створює додаткові передумови для побудови та розвитку ефективного контролю у сфері муніципальних фінансів. Крім цього, на локальному рівні відбувається розширення дії об'єкту контролю. Так, якщо на державному рівні об'єктом фінансового контролю, в основному, є діяльність виконавчих органів влади, то на місцях контролю підлягають як дії виконавчої, так і представницької влади. Це зумовлено насамперед існуванням в країні єдиної законодавчої бази, яка регламентує відповідні рішення, ухвалені органами місцевого самоврядування.

Фінансовий контроль органів державного управління являє собою контроль органів центральної влади, який може бути застосований щодо будь-якого об'єкту контролю, і спрямований на забезпечення виконання законодавства та врахування інтересів держави в сфері муніципальних фінансів. Оскільки переважна частина фінансових ресурсів місцевого самоврядування направляється на виконання делегованих повноважень, то в сучасних умовах визначальна роль у забезпеченні фінансового контролю на місцевому рівні відводиться органам державного управління. Провідне місце у системі органів державного управління, які наділені контрольними повноваженнями у сфері муніципальних фінансів, належить спеціалізованому органу державного фінансового контролю – Державній фінансовій інспекції України, що здійснює наступний фінансовий контроль.

Державна фінансова інспекція України здійснює ревізії й перевірки у сфері місцевих бюджетів та в комунальному секторі. До основних завдань Державної фінансової інспекції відносять:

- контроль за законним, цільовим і ефективним використанням коштів місцевих бюджетів, інших фінансових і матеріальних ресурсів органів місцевого самоврядування;

- контроль за збереженням та використанням комунального майна;

- контроль стану та достовірності бухгалтерського обліку і звітності в органах місцевого самоврядування, бюджетних установах, а також на підприємствах і в організаціях, які отримують кошти з місцевих бюджетів;

- розробка пропозицій щодо усунення виявлених недоліків і порушень;

- проведення системного аналізу обставин і причин, які сприяють вчиненню фінансових порушень та заходів для їх запобігання.

Державна фінансова інспекція України щодо місцевого самоврядування здійснює зовнішній фінансовий контроль. Органи Державної фінансової інспекції у своїй діяльності не залежать від рішень місцевої влади, що відображається на заходах, які вживають за наслідками ревізій та перевірок. Як правило, за наслідками ревізій та перевірок установ, підприємств та організацій комунальної власності матеріали до правоохоронних органів передаються частіше, ніж загальнодержавної власності.

Новим напрямом діяльності Державної фінансової інспекції України є аудит фінансової та господарської діяльності бюджетних установ як форма контролю, що спрямована на запобігання фінансовим порушенням та забезпечення достовірності фінансової звітності. Основним завданням фінансово-господарського аудиту є сприяння бюджетній установі в забезпеченні правильності ведення бухгалтерського обліку, законності використання бюджетних коштів, комунального майна, складанні достовірної фінансової звітності та організації дієвого внутрішнього фінансового контролю.

Крім цього, набуває поширення аудит ефективності виконання бюджетних програм, що являється формою контролю для визначення ефективності використання бюджетних коштів в процесі реалізації запланованих цілей та встановлення факторів, які цьому перешкоджають. Аудит ефективності здійснюється з метою розроблення обґрунтованих пропозицій щодо підвищення ефективності використання коштів місцевих бюджетів у процесі виконання бюджетних програм.

Важлива роль у здійсненні фінансового контролю на локальному рівні належить місцевим державним адміністраціям, які наділені повноваженнями здійснювати наступний контроль щодо відповідності бюджетному законодавству України показників місцевих бюджетів нижчого рівня. Місцеві державні адміністрації забезпечують складання, виконання та складання звітності про виконання місцевих бюджетів відповідного рівня. Це надає їм право здійснювати всі види контролю на цих етапах бюджетного процесу. Зокрема вони контролюють затверджені радами рішення про місцеві бюджети. Наступного дня після їх підписання ці рішення повинні бути надіслані до місцевої державної адміністрації вищого рівня. Обласні та міські державні адміністрації в містах Києві та Севастополі наділені повноваженнями здійснювати контроль відповідно над районними і міськими (міст обласного значення) бюджетами та районними бюджетами в містах загальнодержавного значення, районні державні адміністрації – стосовно міських (міст районного значення), сільських, селищних та їх об'єднань бюджетів.

При порушенні вимог Бюджетного кодексу та закону про державний бюджет щодо формування відповідного бюджету в частині державних делегованих повноважень органи виконавчої влади мають право призупиняти дію ухваленого місцевою радою рішення про бюджет. Зокрема, Кабінету Міністрів України надається право протягом місяця з дня прийняття рішення про обласний бюджет, бюджети міст Києва та Севастополя призупиняти його дію з одночасним зверненням до суду. Такими ж повноваженнями наділені голови обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій щодо районних, міських (міст обласного значення), районних у містах Києві та Севастополі бюджетів в разі виявлення фактів порушення законодавства при їх затвердженні. Аналогічно голови районних державних адміністрацій забезпечують контроль за законністю рішень про міські (міст районного значення), селищні та сільські бюджети.

Крім контрольних повноважень у бюджетній сфері, місцеві державні адміністрації мають право здійснювати контроль у комунальному секторі. Об'єктами такого контролю є стан комунального майна, об'єктів комунальної інфраструктури, використання земель, та ін.

Основним завданням Міністерства фінансів України є забезпечення проведення єдиної фінансової, бюджетної, податкової політики держави. Для цього воно наділене певними контрольними повноваженнями. Незважаючи на те, що Міністерство фінансів реалізовує контрольні

функції, в основному, у сфері державних фінансів, частина їх перебуває в площині муніципальних фінансів. На локальному рівні фінансові органи мають право здійснювати контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній із стадій бюджетного процесу.

На місцеві фінансові органи покладено організацію складання проектів місцевих бюджетів. Контрольна діяльність цих органів реалізується у здійсненні перевірки поданих головними розпорядниками коштів бюджетних запитів, за результатами якої вони формують висновки про доцільність включення бюджетних запитів до проекту місцевого бюджету перед поданням його на розгляд відповідної місцевої держадміністрації.

На стадії виконання місцевих бюджетів місцеві фінансові органи здійснюють контроль за відповідністю бюджетного розпису показникам затвердженого місцевого бюджету. Організуючи виконання місцевих бюджетів, фінансові органи контролюють дохідну, так і видаткову його частини. Здійснюючи моніторинг доходів, вони повинні своєчасно виявляти відхилення фактичних надходжень від запланованих та вживати відповідні заходи.

Місцеві фінансові органи здійснюють попередній та поточний контроль у процесі розподілу коштів місцевого бюджету між головними розпорядниками бюджетних коштів. Метою такого контролю є забезпечення відповідності виділених коштів затвердженому розпису бюджету. Крім того, фінансові органи можуть з'ясувати питання законності, ефективності, раціональності бюджетних видатків. Вони можуть залучатися до проведення ревізій та перевірок установ, підприємств, організацій, які отримують кошти з місцевих бюджетів.

Місцеві фінансові органи приймають участь у підготовці звіту про виконання місцевого бюджету. Для цього вони аналізують звітні дані, отримані від органів Державної казначейської служби, виявляють відхилення та неточності, і вживають заходи щодо їх усунення.

Із запровадженням казначейського обслуговування місцевих бюджетів посилюється роль фінансового контролю на локальному рівні з боку територіальних органів Державної казначейської служби України. Контрольні повноваження ці органи здійснюють на етапі виконання місцевих бюджетів та складання звітності про їх виконання, переважно у вигляді поточного контролю.

Органи казначейства під час виконання дохідної частини місцевих бюджетів контролюють правильність зарахування надходжень,

застосування законодавчо встановлених нормативів розмежування доходів. Казначейство України контролює перерахування дотації вирівнювання місцевим бюджетам щодо відповідності запланованим обсягам.

Контрольна діяльність територіальних органів казначейства у процесі виконання видаткової частини місцевого бюджету починається при реєстрації кошторисів бюджетних установ та інших планових документів. Вони перевіряються на предмет відповідності показникам витягів з розпису місцевого бюджету. Метою даного контролю є недопущення відхилень обсягів основних фінансових документів розпорядників та одержувачів бюджетних коштів від показників, які передбачені у видатковій частині бюджету. Це дає змогу попередити перевищення видатків над затвердженими бюджетними призначеннями.

Контроль органів казначейства безпосередньо на етапі платежу (крім витрат, які здійснюються за рахунок власних надходжень) повинен забезпечити відповідність видатків умовам зареєстрованих зобов'язань і дотримання умов цільового призначення коштів, за рахунок яких вони здійснюються. При здійсненні видатків в частині власних надходжень бюджетних установ казначейський контроль повинен забезпечити їх відповідність напрямам, передбачених затвердженим кошторисом.

Ще однією ділянкою контрольної діяльності органів казначейства є перевірка фінансової звітності розпорядників та одержувачів коштів місцевих бюджетів. При цьому перевіряється відповідність даних звітності показникам бухгалтерського обліку виконання місцевих бюджетів, який здійснюють органи казначейства; а також наявність логічного взаємозв'язку між окремими елементами фінансової звітності клієнтів казначейства.

На забезпечення належного виконання дохідної частини бюджетів орієнтована діяльність фіскальних органів, які здійснюють наступний контроль. Об'єктами контролю виступають платники податків – юридичні (в т. ч. бюджетні установи) та фізичні особи.

Фіскальні органи виконують наступні функції:

– здійснюють контроль за своєчасністю, достовірністю, повнотою нарахування та сплати податків й інших обов'язкових платежів до місцевих бюджетів;

– ведуть облік податків та інших обов'язкових платежів, які зараховуються до місцевих бюджетів, забезпечують правильність обчислення і своєчасність надходження цих податків та платежів;

– контролюють своєчасність подання платниками бухгалтерських звітів і балансів, податкових декларацій, розрахунків й інших документів, пов'язаних з обчисленням податків та інших платежів, а також перевіряють правильність визначення об'єктів оподаткування й обчислення податкових платежів;

– забезпечують застосування та своєчасне стягнення до місцевих бюджетів сум фінансових санкцій, передбачених чинним законодавством за порушення податкового законодавства, а також стягнення адміністративних штрафів;

– проводять перевірки фактів приховування і заниження сум податків та інших обов'язкових платежів до місцевих бюджетів.

Об'єктами контролю фіскальних органів також вважаються виконавчі комітети сільських та селищних рад. Вони перевіряються на предмет дотримання порядку прийняття і обліку податків, інших платежів, отриманих від платників податків готівкою, своєчасності та повноти їх перерахування до бюджету.

Щодо контрольних повноважень Рахункової палати, то на локальному рівні вони є досить обмеженими. Оскільки, відповідно до чинного законодавства, цей орган здійснює контроль тільки щодо використання коштів державного бюджету. Тому Рахункова палата має право контролювати місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування лише у разі, якщо вони отримують, перераховують, витрачають кошти державного бюджету чи використовують або здійснюють управління об'єктами права державної власності.

Характеризуючи рівень організації фінансового контролю органів державного управління, можна зробити висновок, що, незважаючи на велику кількість суб'єктів контролю, не вдається забезпечити належну фінансову дисципліну. Це зумовлено, в першу чергу, тим, що чинна система фінансового контролю на місцевому рівні спрямована, в основному, на виявлення та фіксацію порушень, а не на їх попередження та профілактику.

Для успішного функціонування системи управління муніципальними фінансами велике значення має розвинута система контролю органів місцевого самоврядування, яка забезпечує дотримання інтересів територіальних громад у фінансовій сфері. Основними цілями фінансового контролю органів самоврядування є попередження та виявлення фактів відхилення від діючих правил, встановлених, зокрема, й місцевою владою у сфері управління муніципальними фінансами.

Представницькі органи місцевого самоврядування здійснюють попередній та наступний контроль як в бюджетній сфері, так і в комунальному секторі. Попередній контроль застосовується під час розгляду проекту місцевого бюджету, його предметом є дохідна та видаткова частина бюджету. Вони перевіряються на предмет їх відповідності пріоритетам соціально-економічного розвитку території. Контрольні заходи можуть здійснюватися безпосередньо депутатами місцевих рад або утвореними комісіями, зокрема, з питань бюджету.

На етапі виконання бюджету та розгляду звіту про його виконання місцеві ради здійснюють наступний контроль. Контроль на стадії виконання місцевого бюджету з боку місцевих рад здебільшого не здійснюється. Але в окремих випадках депутати можуть перевіряти діяльність виконавчих органів влади під час виконання бюджету щодо дотримання бюджетних параметрів, які затверджені місцевою радою. Виконавчі органи місцевого самоврядування забезпечують виконання місцевих бюджетів, мають право вживати заходів щодо виявлення та усунення відхилень від встановлених правил зарахування та використання бюджетних коштів.

Заключним етапом фінансового контролю місцевої ради є розгляд звіту про виконання місцевого бюджету та ухвалення рішення щодо нього. Контрольні заходи дозволяють встановити відхилення підсумкових даних про виконання бюджету від затверджених місцевою радою норм. В разі виявлення фактів перевищення повноважень з управління бюджетними коштами органами виконавчої влади, а також випадків здійснення видатків понад обсяги затверджених бюджетних призначень та інших порушень місцева рада може звернутися до правоохоронних органів з проханням проведення ґрунтовної перевірки та притягнення винних до відповідальності.

Належність установ, підприємств та організацій комунальної власності до різних галузей з особливою організацією фінансів зумовлює необхідність застосування на локальному рівні відомчого контролю. Він здійснюється контрольно-ревізійними службами міністерств та відомств в установах, підприємствах та організаціях, які належать до їх підпорядкування, і спрямовується на попередження та виявлення фактів відхилень у використанні фінансових та матеріальних ресурсів від встановлених правил.

Перевагою відомчого контролю є можливість використання специфічних прийомів та методів, які дозволяють виявляти характерні для певних галузей порушення.

Для підвищення ролі місцевого самоврядування у соціально-економічному розвитку регіонів, збільшення обсягу та покращення якості суспільних послуг основну увагу необхідно приділяти ефективному використанню бюджетних коштів. Важливим інструментом місцевого самоврядування, що сприяє вирішенню цієї задачі є система внутрішнього контролю. Внутрішній контроль вважається інструментом управління, що дає змогу керівництву органу державного сектора перевірити стан виконання покладених на нього завдань.

Тому система внутрішнього контролю на місцевому рівні повинна сприяти:

- досягненню належного рівня економії, ефективності і результативності в діяльності органу, відповідно до поставлених завдань;
- достовірності фінансової, статистичної й управлінської звітності;
- дотримання встановлених законодавством і керівництвом норм і правил;
- належного захисту активів від втрат¹.

10.3. Громадський контроль і його роль в управлінні муніципальними фінансами

Важливою складовою управління муніципальними фінансами та вагомим чинником розвитку демократичних процесів у державі є громадський контроль. Наявність системи ефективного контролю дозволяє максимально враховувати інтереси громадськості в чіткій відповідності чинному законодавству. Функціонування муніципальних фінансів в умовах зміцнення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування передбачає необхідність постійного всебічного контролю як безпосередньо населенням, так і через інститути громадянського суспільства за процесами формування, розподілу та використання фінансових ресурсів на локальному рівні. Громадський контроль сприяє ефективній діяльності органів місцевого самоврядування, запобіганню

¹ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю» від 24.05.2005 № 158-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uazakon.com/document/fpart46/idx46520.htm>.

незаконним і неправомірним діям, а також визначає рівень взаємодії владних структур із громадськістю.

Громадський контроль здійснюється суб'єктами громадського контролю і спрямований на попередження та виявлення фактів неврахування інтересів територіальних громад в процесі управління муніципальними фінансами. Суб'єктами цього виду контролю можуть виступати безпосередньо окремі громадяни, політичні партії, громадські організації, трудові колективи, професійні спілки та інші громадські об'єднання. Об'єктом громадського контролю відповідно вважається діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, діяльність державних і комунальних підприємств, установ, організацій, діяльність окремих фізичних і юридичних осіб, що впливає на задоволення суспільних інтересів.

За своєю сутністю громадський контроль являє собою активне спостереження представниками громадськості за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування на всіх рівнях управління, результати якого мають рекомендаційний характер¹.

Здійснення громадського контролю передбачено окремими нормами Конституції України. Зокрема, ст. 5 і 38 визначено народ як єдине джерело влади в Україні, яка реалізується у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, а також право участі громадян в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах². Крім того, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 13) регламентовано проведення громадських слухань як однієї із форм громадського контролю³. Законами України «Про об'єднання громадян» (ст. 20)⁴, «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»⁵ (ст. 28) встановлено права об'єднань громадян та професійних спілок в отриманні від органів державної влади та місцевого самоврядування необхідної інформації з питань щодо забезпечення

¹ Волошина А.В. Ефективна організація роботи громадської організації: метод. реком. / А.В. Волошина, М.В. Лациба; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К.: Агентство «Україна», 2011. – 6 с.

² Конституція України: прийн. на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 № 254/96 ВР. – К.: Право, 1996. – 38 с.

³ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

⁴ Закон України «Про об'єднання громадян» від 22.03.2012 № 4572-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.

⁵ Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15.09.1999 № 1045-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1045-14>.

законних інтересів своїх членів та про результати діяльності підприємств, установ і організацій.

Однак, в результаті недосконалого механізму взаємодії громадськості із місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, громадяни не можуть використовувати в повній мірі надані їм права, зокрема щодо безпосереднього здійснення влади (не враховуючи виборів) та вирішення територіальною громадою питань місцевого самоврядування відповідно до Конституції України; здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування – Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹.

Формами здійснення громадського контролю можуть бути:

– громадські слухання стосовно суспільно-важливого значення окремих аспектів діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування;

– громадська експертиза, що проводиться незалежними експертними комісіями, які утворюються громадськими організаціями з числа фахівців відповідної галузі;

– громадський моніторинг діяльності об'єктів громадського контролю;

– звернення громадян щодо невиконання чи неналежного виконання державними інституціями покладених на них функцій, прийняття відповідних заходів².

За допомогою громадського контролю проводиться реальна оцінка діяльності органів влади різних рівнів, державних установ і організацій з надання адміністративних і соціальних послуг громадянам. Його характерною особливістю є те, що суб'єкти, які його здійснюють, не підпорядковані органам влади та є безпосередніми споживачами наданих ними суспільних послуг.

Застосування громадського контролю в управлінні муніципальними фінансами дає можливість органам місцевого самоврядування в процесі прийняття управлінських рішень створити умови для політичної підтримки, забезпечити розподіл відповідальності за прийняті рішення, підвищити довіру до місцевої влади, пошук економічно вигідних шляхів вирішення існуючих проблем. Громадський контроль сприяє активізації

¹ Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій: монограф. / За ред. О.П. Кириленко. – Тернопіль: ТНЕУ, «Економічна думка», 2008. – 376 с.

² Семигіна Т. Громадський контроль як механізм попередження порушень у сфері охорони здоров'я / Т. Семигіна [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ekmair.ukma.kiev.ua/bitstream/123456789/1181/1/Semyhina_Hromadskyi%20kontrol.pdf.

дій громадськості, що зумовлює підвищення прозорості у діяльності місцевих органів, зменшення корупції та покращення якості надання суспільних послуг. На сьогодні в Україні здійснення громадського контролю лише набуває свого поширення. Оскільки існування надмірної бюрократизації перешкоджало залученню громадянського суспільства до управлінських процесів та виконанню нових рішень, прийнятих громадськими організаціями. Це зумовило потребу посилення ролі громадськості в управлінні в умовах утвердження демократичних процесів у державі та бюджетної децентралізації.

Недосконалість правового механізму для здійснення громадського контролю, низький рівень поінформованості громадян щодо рішень місцевої влади, небажання органів державної влади та місцевого самоврядування співпрацювати з громадськістю та її бездіяльність призводять до порушення ефективної взаємодії держави і громадських організацій.

Залежність органів місцевого самоврядування від підсумків виборів повинна сприяти залученню широких кіл громадськості до системи управління. Цьому повинно передувати збільшення прозорості в діяльності владних інститутів та врахування громадської думки при ухваленні управлінських рішень.

При цьому важливим є не тільки залучення громадськості, але й застосування відповідних прийомів щодо її втручання в процес управління. До них можна віднести безпосередню участь населення у громадських слуханнях і представлення своїх інтересів як користувачів суспільними послугами, а також виявлення порушень фінансової дисципліни та громадський тиск через засоби масової інформації, оприлюднення результатів опитування громадян¹.

Саме розвиток громадського контролю забезпечує виконання основної місії муніципальних фінансів – задоволення колективних потреб територіальної громади. Жодні владні інститути неспроможні реалізувати інтереси суспільства так, як це роблять самі громадяни. Всі інші види контролю тією чи іншою мірою залежні від владних органів – контрольні заходи бюрократів спрямовуються на дослідження діяльності інших бюрократів. Особливо така система характерна на локальному рівні, де спостерігається тісна залежність між особами, що представляють суб'єкт та об'єкт контролю – управлінська, фінансова, побутова, родинна.

¹ Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій: монограф. / За ред. О.П. Кириленко. – Тернопіль: ТНЕУ, «Економічна думка», 2008. – 376 с.

Розширення повноважень місцевого самоврядування в цих умовах, без суттєвого посилення громадського контролю, не забезпечить задоволення інтересів територіальної спільноти, а призведе до зміцнення фінансового становища осіб, наближених до влади.

10.4. Зарубіжний досвід фінансового контролю на локальному рівні

Ефективна організація фінансового контролю в державі в значній мірі залежить від налагодженої координації діяльності контролюючих органів як на державному, так і на локальному рівнях, оптимального розподілу їхніх функцій та повноважень. Фінансовий контроль на локальному рівні є логічним продовженням управління муніципальними фінансами. Тому доцільним постає вивчення зарубіжного досвіду фінансового контролю на локальному рівні, врахування його специфічних особливостей у вітчизняній практиці. Загалом здійснення фінансового контролю в країнах з розвинутою ринковою економікою та громадянським суспільством визначається формою державного устрою, особливою структурою органів фінансового контролю, а також розвитком правової системи її забезпечення.

Для зарубіжних країн характерний розвиток як зовнішнього, так і внутрішнього фінансового контролю стосовно органів місцевої влади. У багатьох країнах світу, в т. ч. у країнах ЄС, організацію фінансового контролю покладено на Рахункову палату, а також на спеціалізовані контрольні-ревізійні органи. Такі органи контролюють діяльність федеральних підприємств, страхових установ, приватних та інших підприємств, в яких наявна 50% частки держави, а також здійснюють перевірки щодо фінансової діяльності місцевих органів влади.

Багатим досвідом щодо організації зовнішнього фінансового контролю на локальному рівні вирізняється Франція, де функціонує найбільш ефективний механізм контролю за використанням фінансових ресурсів на різних рівнях влади. Основним контролюючим органом виступають регіональні рахункові палати, незважаючи на те, що до 1982 р. на локальному рівні фінансовий контроль здійснювався Судом рахунків – органом державного фінансового контролю на центральному рівні. Однак в результаті прийняття в той час закону про права й свободи

адміністративно-територіальних одиниць і створення 22 регіональних рахункових палат відбулося реформування всієї системи державного зовнішнього фінансового контролю Франції. На регіональні рахункові палати було покладено функцію щодо здійснення контролю за всіма рахунками державних бухгалтерів адміністративно-територіальних одиниць. Регіональні рахункові палати склалися з магістратів, до складу яких входили президент, державний комісар, радники, асистенти контролерів, адміністративні службовці. На президента поклалися функції загального керівництва палатою, а також визначення програми перевірок¹.

Основною відмінністю організації зовнішнього фінансового контролю на локальному рівні є те, що при несвоєчасному прийнятті місцевого бюджету регіональна рахункова палата безпосередньо сама за дорученням префекта розробляє і подає йому на затвердження проект бюджету. Це відповідно позбавляє бюджетних повноважень місцеві представницькі органи. За умови чисельності населення адміністративно-територіальних одиниць до 20 тис. чоловік та наявності дефіциту не більше 10% доходів, регіональні рахункові палати розробляють заходи для забезпечення вирівнювання бюджету. В контексті здійснення бюджетного контролю такі органи відіграють лише консультативну роль. Вони зобов'язані здійснювати оцінку стосовно рахунків державних бухгалтерів і виносити щодо цього судові рішення. В свою чергу, державні бухгалтери зобов'язані надавати свої рахунки регіональним рахунковим палатам. Функції державного фінансового контролю на місцевому рівні здійснюють генеральні казначеї регіонів, які через підпорядковані фінансові контролери контролюють видатки адміністративних одиниць та державних установ (за винятком органів місцевого самоврядування).

Незалежним державним органом фінансового контролю у Великобританії є Ревізійна комісія, основним завданням якої є забезпечення ефективного і економного використання грошових коштів місцевими органами влади стосовно фінансування різних сфер. Ревізійна комісія здійснює інспектування місцевих органів влади, перевірку і оприлюднення інформації про діяльність муніципальних рад, а також відповідає за оцінювання діяльності окремих муніципальних рад країни. Метою функціонування такого органу є надання можливості порівняти

¹ Стефанюк І.Б. Зарубіжний досвід! Є чому начатися, є що запозичувати (організація урядового фінансового контролю у Франції) / І.Б. Стефанюк // Фінансовий контроль. – 2005. – № 1. – С. 35–41.

діяльність різних рад, відображення їхньої діяльності для покращення якості надання ними послуг. Тому результати перевірок щодо надання таких послуг полягають у визначенні та опублікуванні загального показника їхньої діяльності¹.

Основні засади здійснення державного фінансового контролю в Німеччині регулюються Фінансовою конституцією, якою регулюються відносини між федерацією, землями та громадами. Відповідно фінансовий контроль на локальному рівні здійснюється рахунковими палатами земель. Виконання рішень виконавчим органом місцевого самоврядування контролює ревізійний відділ. Безпосередній контроль і нагляд над виконавчим органом покладено на представницький орган, перед яким звітує орган виконавчої влади, і муніципальна рада затверджує бюджет та звіт про його виконання. Взаємодія відповідних інституцій, що уповноважені органами державної влади та місцевого самоврядування на виконання функцій щодо контролю за бюджетними коштами реалізується через систему бюджетного адміністрування. Його об'єктами виступають фінансові ресурси федерального уряду, урядів земель і громад (муніципалітетів), суб'єктами – Міністерство фінансів і його територіальні органи, органи грошово-кредитного регулювання і державного фінансового контролю (Рахункова палата)².

В Естонії фінансовий контроль на локальному рівні здійснює аудиторський комітет. Даний орган вважається єдиним статутним комітетом муніципальної ради. Аудиторський комітет слідкує за своєчасною мобілізацією доходів муніципального бюджету, відповідністю їх витратам, за діяльністю бухгалтерських адміністративних підприємств, установ, організацій муніципалітетів, за використанням виділених їм коштів. Він звітує про свою роботу та виявлені недоліки. Подає пропозиції щодо їх усунення.

Аудитори і фінансовий комітет здійснюють внутрішній контроль місцевих органів влади і в Угорщині, де проводиться ними оцінка річного бюджету та звітів про його виконання.

У Латвії контроль за діяльністю органів місцевої влади покладено на комісію аудиторів, яка контролює використання коштів місцевих органів відповідно до затвердженого бюджету, відповідність процесу управління

¹ Миргородська Л.О. Фінансові системи зарубіжних країн: навч. посіб. / Л.О. Миргородська. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 320 с.

² Місцеве самоврядування: світовий та український досвід / За ред. А. Ткачука. – К.: Заповіт, 1998. – 187 с.

фінансовими ресурсами та майном органів місцевої влади рішенням ради, здійснює перевірки установ місцевих органів.

Здійснення видатків муніципального бюджету і управління власністю муніципалітетів у Словаччині регулюється головним інспектором, який обирається радою і є незалежним суб'єктом, що впливає на об'єктивність проведеного контролю¹.

Рахункова палата Австрії наділена повноваженнями щодо контролю не лише за діяльністю федеральних підприємств, але й місцевих органів влади, благодійних фондів, рахунки яких перевіряються центральним органом щорічно. Крім того, уряду землі і податковому управлінню щорічно повинні подаватися фінансові документи усіх громад, чисельність населення яких перевищує 20 тис. осіб.

У Нідерландах попередній контроль щодо виконання муніципального бюджету покладено на уряд держави. Щодо відповідності муніципального бюджету чинному законодавству, то перевірку здійснює Ревізійна рада, яка дані акти виносить на Муніципальну раду.

Незважаючи на існування в Іспанії конституційної монархії та наявності в її складі 17 автономних областей, до яких входить 50 провінцій, контроль щодо регіональних автономних урядів та місцевих органів управління не здійснюється, хоча вони в повній мірі залежать від надання державних трансфертів. Контрольні функції у цій країні реалізуються законодавчим органом влади – двопалатним парламентом (Генеральні Кортеси) і виконавчою владою (Уряд Іспанії, Міністерство економіки і фінансів). Незалежним органом фінансового контролю виступає Президент Рахункової палати (Голова Сенату Іспанії).

Що стосується виконання бюджету, то при Міністерстві фінансів функціонує Генеральний директорат казначейства, який контролює всі надходження і виплати по єдиному рахунку казначейства в Центральному банку. Загальне виконання бюджету, в т. ч. організацію обліку та контроль за витратами, здійснює Канцелярія заступника секретаря з фінансів. Безпосередній контроль за видатками покладено на галузеві департаменти. У складі Міністерства фінансів діє Податкове управління, на яке покладено відповідальність за акумуляцію податків у державі. Загалом контроль за фінансовою діяльністю місцевої влади в Іспанії покладено на спеціальний Ревізійний суд.

¹ Децентрализация: Эксперименты и реформы / Под. ред. Тамаша М. Хорвата. – Local Government and Public Service Reform Initiative. – OSI/LGI, 2000. – 822 с.

Актуальним для застосування в Україні є досвід Канади щодо законодавчого забезпечення здійснення громадського контролю на рівні окремих штатів. Муніципальним законодавством регламентовано вимоги до муніципалітетів щодо проведення обов'язкових громадських слухань та підзвітності перед громадянами. Громадськість приймає безпосередню активну участь у прийнятті відповідних управлінських рішень, в результаті чого документи набувають чинності після ухвалення на відкритих засіданнях муніципалітетів. Дієвою формою участі громадян у здійсненні фінансового контролю є функціонування у багатьох розвинених країнах громадських рад, які, в свою чергу, виконують функції громадської експертизи, що посилює прозорість діяльності контролюючих органів.

Адаптація зарубіжного досвіду організації фінансового контролю, в т. ч. на локальному рівні виступає одним із основних напрямків його удосконалення в контексті максимального наближення до європейської практики. Це забезпечить створення необхідних організаційно-правових та фінансових умов функціонування та розвитку місцевого самоврядування.

Запитання для перевірки знань

– У чому полягає сутність фінансового контролю на місцевому рівні та чим зумовлена необхідність його виокремлення у системі державного фінансового контролю?

– Реалізація яких завдань забезпечить ефективне здійснення фінансового контролю на місцевому рівні?

– Яких принципів доцільно дотримуватися при організації фінансового контролю на місцевому рівні?

– Обґрунтуйте значення попереднього, поточного і наступного фінансового контролю.

– Яким чином на місцевому рівні розподілені контрольні повноваження владних інституцій різних рівнів?

– Яку роль в організації фінансового контролю на місцевому рівні відіграють представницькі органи місцевого самоврядування?

– Що таке громадський контроль і яка його роль в управлінні муніципальними фінансами?

– Охарактеризуйте основні форми здійснення громадського контролю.

– Як здійснюється організація фінансового контролю на локальному рівні у зарубіжних країнах? Порівняйте з українською практикою.

Література

1. *Волошина А.В.* Ефективна організація роботи громадської організації: метод. реком. / А.В. Волошина, М.В. Лациба; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К.: Агентство «Україна», 2011. – 6 с.

2. Децентралізація: Експерименти и реформи / Под. ред. Тамаша М. Хорвата. – Local Government and Public Service Reform Initiative. – OSI/LGI, 2000. – 822 с.

3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

4. Закон України «Про об'єднання громадян» від 22.03.2012 № 4572-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.

5. Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15.09.1999 № 1045-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1045-14>.

6. Конституція України: прийн. на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 № 254/96 ВР. – К.: Право, 1996. – 38 с.

7. *Миргородська Л.О.* Фінансові системи зарубіжних країн: навч. посіб. / Л.О. Миргородська. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 320 с.

8. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід / За ред. А. Ткачука. – К.: Заповіт, 1998. – 187 с.

9. Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій: монограф. / За ред. О.П. Кириленко. – Тернопіль: ТНЕУ, «Економічна думка», 2008. – 376 с.

10. Розвиток бюджетного процесу в умовах економічних перетворень: монограф. / За ред. С.І. Юрія, В.Г. Дем'янишина. – К.: Кондор-Видавництво, 2012. – 376 с.

11. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю» від

24.05.2005 № 158-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://www.uazakon.com/document/fpart46/idx46520.htm>.

12. *Семигіна Т.* Громадський контроль як механізм попередження порушень у сфері охорони здоров'я / Т. Семигіна [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
http://www.ekmair.ukma.kiev.ua/bitstream/123456789/1181/1/Semyhina_Hromadskyi%20kontrol.pdf.

13. *Стефанюк І.Б.* Зарубіжний досвід! Є чому навчатися, є що запозичувати (організація урядового фінансового контролю у Франції) / І.Б. Стефанюк // Фінансовий контроль. – 2005. – № 1. – С. 35–41.

14. *Улюкаев А.В.* Проблемы государственной бюджетной политики: науч.-практ. пособ. / А.В. Улюкаев. – М.: Дело, 2004. – 543 с.

© Б.С. Малянк, С.В. Савчук.

ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ СЛОВНИК

Б

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 влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

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 т. ч. 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 планування – складання органами місцевого самоврядування прогнозу доходів і видатків майбутніх років, що базується на економічних та специфічних припущеннях з точки зору фінансової політики.

Бюджетний процес – регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Бюджетний федералізм – законодавчо закріплена стратегія розподілу повноважень і відповідальності державної, регіональної та місцевої влади з компромісним розмежуванням на цій основі доходів і видатків між ланками бюджетної системи на засадах політичної доцільності, соціальної етики, міжрегіональної та міжнаціональної солідарності.

В

Вертикальні фіскальні дисбаланси – невідповідність між обсягами фінансових ресурсів того чи іншого рівня влади, регіонального або місцевого, і обсягами завдань та обов'язків, які на нього покладаються в процесі розподілу компетенції між органами центральної, регіональної і місцевої влади.

Видатки бюджету – кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом. До видатків бюджету не належать: погашення боргу; надання кредитів з бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування.

Виконавчі органи рад – органи, які створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами.

Витрати бюджету – видатки бюджету, надання кредитів з бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів.

Г

Гарантійне зобов'язання – зобов'язання гаранта повністю або частково виконати боргові зобов'язання суб'єкта господарювання – резидента України перед кредитором у разі невиконання таким суб'єктом його зобов'язань за кредитом (позикою), залученим під державну чи місцеву гарантію.

Гарантований Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста борг – загальна сума боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України щодо повернення отриманих та непогашених станом на звітну дату кредитів (позик), виконання яких забезпечено місцевими гарантіями.

Гарантований державою борг – загальна сума боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України щодо повернення отриманих та непогашених станом на звітну дату кредитів (позик), виконання яких забезпечено державними гарантіями.

Горизонтальний фіскальний дисбаланс – невідповідність між обсягами фінансових ресурсів однієї або кількох територіальних одиниць

одного рівня обсягу завдань, які на них покладаються і які забезпечуються іншими територіальними одиницями цього рівня.

Д

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

Державне запозичення – операції, пов'язані з отриманням державою кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування державного бюджету.

Державний борг – загальна сума боргових зобов'язань держави з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок державного запозичення.

Дефіцит бюджету – перевищення видатків бюджету над його доходами (з урахуванням різниці між наданням кредитів з бюджету та поверненням кредитів до бюджету).

Доходи бюджету – податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, плату за надання адміністративних послуг, власні надходження бюджетних установ).

З

Загальні збори – зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення.

І

Інвестиційна програма (проект) – комплекс заходів, визначених на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки та спрямованих на розвиток окремих галузей, секторів економіки, виробництв, регіонів, виконання яких здійснюється з використанням коштів державного та/або місцевих бюджетів чи шляхом надання державних та/або місцевих гарантій.

К

Кредитування бюджету – операції з надання коштів з бюджету на умовах повернення, платності та строковості, внаслідок чого виникають зобов'язання перед бюджетом (надання кредитів з бюджету), та операції з повернення таких коштів до бюджету (повернення кредитів до бюджету).

М

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

Мінімальний бюджет місцевого самоврядування – розрахунковий обсяг місцевого бюджету, необхідний для здійснення повноважень місцевого самоврядування на рівні мінімальних соціальних потреб, який гарантується державою.

Місцеве запозичення – операції з отримання до бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету.

Місцеве оподаткування – специфічна форма суспільно-економічних відносин, пов'язана з порядком впровадження за ініціативи органів місцевого самоврядування, механізмом справляння та зарахування місцевих податків і зборів до місцевих бюджетів.

Місцевий борг – загальна сума боргових зобов'язань Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок місцевого запозичення.

Місцевий референдум – форма прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування.

Місцеві бюджети – бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування.

Муніципальний банк – фінансово-кредитна установа, заснована органом місцевого самоврядування та муніципальними підприємствами, яка спеціалізується на фінансовому обслуговуванні діяльності територіальних колективів, здійснює інші банківські операції.

Муніципальний кредит – економічні відносини, що виникають між органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами економічної діяльності з приводу запозичення чи надання у тимчасове використання вільних грошових коштів на засадах зворотності, строковості і платності, в результаті яких найчастіше виникають боргові зобов'язання органів місцевого самоврядування як позичальників або гарантів.

Муніципальні фінанси – система економічних відносин з приводу формування, розподілу і використання фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань.

Н

Надходження бюджету – доходи бюджету, повернення кредитів до бюджету, кошти від державних (місцевих) запозичень, кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів.

О

Обслуговування державного (місцевого) боргу – операції щодо здійснення плати за користування кредитом (позикою), сплати комісій, штрафів та інших платежів, пов'язаних з управлінням державним (місцевим) боргом. До таких операцій не належить погашення державного (місцевого) боргу.

Органи самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста.

П

Погашення державного (місцевого) боргу – операції з повернення позичальником кредитів (позик) відповідно до умов кредитних договорів та/або випуску боргових цінних паперів.

Поточний бюджет – доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для покриття поточних видатків.

Право комунальної власності – 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.

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.

Принципи організації місцевих бюджетів – основні вихідні положення, керівні ідеї, покладені в основу побудови і функціонування місцевих бюджетів.

Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі – метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу.

Проект бюджету – проект плану формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, що здійснюються органами державної влади (органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування) протягом бюджетного періоду, який є невід’ємною частиною проекту закону про Державний бюджет України (проекту рішення про місцевий бюджет).

Профіцит бюджету – перевищення доходів бюджету над його видатками (з урахуванням різниці між поверненням кредитів до бюджету та наданням кредитів з бюджету).

Р

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

С

Самооподаткування – форма залучення на добровільній основі за рішенням зборів громадян за місцем проживання коштів населення відповідної території для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру.

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

Т

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

У

Управління бюджетними коштами – сукупність дій учасника бюджетного процесу відповідно до його повноважень, пов’язаних з формуванням та використанням бюджетних коштів, здійсненням контролю за дотриманням бюджетного законодавства, які спрямовані на досягнення цілей, завдань і конкретних результатів своєї діяльності та

забезпечення ефективного, результативного і цільового використання бюджетних коштів.

Управління державним (місцевим) боргом – сукупність дій, пов’язаних із здійсненням запозичень, обслуговуванням і погашенням державного (місцевого) боргу, інших правочинів з державним (місцевим) боргом, що спрямовані на досягнення збалансованості бюджету та оптимізацію боргового навантаження.

Ф

Фінансова стійкість (стабільність) – такий стан фінансових ресурсів (їх формування, розміщення і використання), що забезпечує розвиток підприємства на основі зростання прибутку й капіталу за умови збереження платоспроможності та кредитоспроможності при допустимому рівні ризику.

Фінансове вирівнювання – процес усунення вертикальних і горизонтальних дисбалансів.

Фінансове планування – процес визначення доходів та напрямів здійснення витрат підприємства з метою забезпечення його ефективної господарської діяльності.

Фінансовий контроль на місцевому рівні – діяльність суб’єктів контролю, спрямована на попередження та своєчасне виявлення фактів незаконних та неефективних дій у сфері муніципальних фінансів і передбачає оперативне прийняття управлінських заходів щодо виправлення виявлених недоліків, компенсацію заподіяної шкоди та застосування санкцій до винних осіб.

Фінансові ресурси підприємства комунального господарства – сукупність грошових коштів, резервів та надходжень цільового призначення, які знаходяться у його розпорядженні та закріплені за ним на правах оперативного управління чи повного господарського відання та використовуються на передбачені статутом потреби.

Фінансування бюджету – надходження та витрати бюджету, пов’язані із зміною обсягу боргу, обсягів депозитів і цінних паперів, кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), зміна залишків бюджетних коштів, які використовуються для покриття дефіциту бюджету або визначення профіциту бюджету.

ПРЕДМЕТНИЙ ПОКАЖЧИК

А

Амортизаційні відрахування, с. 241.
Амортизація, с. 241.
Аналіз ліквідності комунального підприємства, с. 250.

Б

Боргове зобов'язання, с. 339.
Бюджет місцевого самоврядування, с. 99, 339.
Бюджет розвитку, с. 106, 339.
Бюджет, с. 339.
Бюджетна система, с. 49, 339.
Бюджетне зобов'язання, с. 119, 296.
Бюджетне планування, с. 339.
Бюджетне призначення, с. 114.
Бюджетне регулювання, с. 140.
Бюджетне фінансове зобов'язання, с. 119.
Бюджетний процес, с. 168, 169, 170, 339.
Бюджетний унітаризм, с. 140.
Бюджетний федералізм, с. 141, 142, 339.
Бюджетні слухання, с. 172.

В

Валовий дохід, с. 242.
Вертикальне бюджетне вирівнювання, с. 158.
Вертикальні фіскальні дисбаланси, с. 150, 340.
Видатки бюджету, с. 100, 340.

Виконавчі органи рад, с. 340.
Виручка від реалізації продукції, с. 242.
Витрати бюджету, с. 100, 340.

Г

Гарантійне зобов'язання, с. 340.
Гарантований Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста борг, с. 340.
Гарантований державою борг, с. 340.
Горизонтальне бюджетне вирівнювання, с. 159.
Горизонтальний фіскальний дисбаланс, с. 156, 340.

Д

Делеговані повноваження, с. 341.
Державне запозичення, с. 341.
Державний борг, с. 341.
Дефіцит бюджету, с. 341.
Дотація вирівнювання, с. 68.
Доходи бюджетів місцевого самоврядування, с. 64, 65.
Доходи бюджету, с. 63, 64, 341.

З

Загальні збори, с. 341.
Загальні позики, с. 199.
Знос основних засобів, с. 241.

І

Інвестиційна програма (проект), с. 341.
Інститут, с. 17, 18.
Інститут комунальної власності, с. 21.
Інститут місцевих бюджетів, с. 19.
Інститут місцевих позик, с. 20.
Інститут місцевого самоврядування, с. 9.
Інститут цільових фондів, с. 21.

К

Казначейство, с. 279.
Казначейське обслуговування місцевих бюджетів, с. 281.
Капітальні видатки, с. 106.
Капітальні офіційні трансферти, с. 148.
Касове виконання місцевого бюджету, с. 248.
Коефіцієнт абсолютної ліквідності, с. 261.
Коефіцієнт вибуття, с. 249.
Коефіцієнт забезпеченості власними оборотними коштами, с. 252.
Коефіцієнт зносу, с. 249.
Коефіцієнт маневреності власного капіталу, с. 252.
Коефіцієнт оборотності активів, с. 252.
Коефіцієнт оборотності власного капіталу, с. 253.
Коефіцієнт оборотності дебіторської заборгованості, с. 253.
Коефіцієнт оборотності кредиторської заборгованості, с. 253.

Коефіцієнт оборотності матеріальних запасів, с. 253.
Коефіцієнт оборотності основних засобів, с. 253.
Коефіцієнт оновлення, с. 249.
Коефіцієнт платоспроможності (автономії), с. 252.
Коефіцієнт покриття, с. 250.
Коефіцієнт фінансування, с. 252.
Коефіцієнт швидкої (термінової) ліквідності, с. 250.
Контрольна функція, с. 22, 23, 24, 195.
Кошторис, с. 117.
Кредитування бюджету, с. 104, 341.

М

Мережа розпорядника, с. 293.
Міжбюджетні відносини, с. 138.
Міжбюджетні трансферти, с. 67, 147, 148, 342.
Мінімальний бюджет місцевого самоврядування, с. 342.
Місцеве запозичення, с. 197, 342.
Місцеве оподаткування, с. 74, 342.
Місцеве самоврядування, с. 11.
Місцевий борг, с. 342.
Місцевий референдум, с. 342.
Місцевий фінансовий орган, с. 269, 270.
Місцеві бюджети, с. 99, 342.
Місцеві запозичення, с. 197, 198, 199.
Місцеві податки та збори, с. 19, 70, 71, 72, 73.
Місцеві фінанси, с. 13, 14, 15, 16.
Місцеві фінансові інститути, с. 17, 18, 19.
Муніципальний банк, с. 226, 342.

Муніципальний кредит, с. 192, 193, 195, 342.

Муніципальні фінанси, с. 8, 12, 13, 14, 16, 17, 342.

Н

Надходження бюджету, с. 64, 343.

Наступний контроль, с. 320.

О

Обслуговування державного (місцевого) боргу, с. 343.

Органи самоорганізації населення, с. 343.

Особові рахунки, с. 286.

П

Питома вага активної частини необоротних активів, с. 249.

Погашення державного (місцевого) боргу, с. 343.

Податок, с. 71.

Показники майнового стану (активу балансу), с. 249.

Попередній контроль, с. 319.

Поточний бюджет, с. 106, 334.

Поточний контроль, с. 319.

Поточні видатки, с. 105.

Поточні офіційні трансферти, с. 148.

Право комунальної власності, с. 343.

Представницький орган місцевого самоврядування, с. 343.

Прибуткові позики, с. 199.

Прибуток підприємств комунальної форми власності, с. 243.

Принцип безперервності, с. 318.

Принцип відповідальності перед громадою, с. 318.

Принцип децентралізації, с. 32, 33.

Принцип еквівалентності, с. 32, 33.

Принцип ефективності та результативності, с. 47.

Принцип єдності, с. 45.

Принцип збалансованості, с. 46.

Принцип незалежності органів контролю, с. 318.

Принцип обґрунтованості, с. 47.

Принцип підзвітності, с. 318.

Принцип повноти, с. 46, 318.

Принцип поєднання зовнішнього та внутрішнього контролю, с. 318.

Принцип поєднання попереднього та наступного контролю, с. 318.

Принцип професійності, с. 318.

Принцип публічності та прозорості, с. 48, 318.

Принцип результативності, с. 318.

Принцип самостійності, с. 46.

Принцип справедливості та неупередженості, с. 48.

Принцип субсидійності, с. 32, 33, 47.

Принцип цільового використання бюджетних коштів, с. 48.

Принципи організації місцевих бюджетів, с. 45, 343.

Принципи організації муніципальних фінансів, с. 26, 27, 32.

Принципи фінансового вирівнювання, с. 158.

Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі, с. 343.

Проект бюджету, с. 344.

Проектні позики, с. 199.

Профіцит бюджету, с. 344.

Р

Рахунки для обліку операцій з міжбюджетними трансфертами, с. 287.
Рахунки одержувачів коштів, с. 286.
Регулююча функція, с. 22, 25, 195.
Реєстраційні рахунки, с. 286.
Резервний фонд, с. 241.
Рентабельність активів, с. 254.
Рентабельність власного капіталу, с. 254.
Рентабельність діяльності, с. 254.
Рентабельність продукції, с. 254.
Рішення про місцевий бюджет, с. 344.
Розпис видаткової частини бюджету, с. 114.
Розподільча функція, с. 21, 22, 195.

С

Самооподаткування, с. 25, 344.
Спеціальні реєстраційні рахунки, с. 286.
Статутний фонд комунального унітарного підприємства, с. 240.
Стимулююча функція, с. 22, 25.
Субвенції, с. 68, 148, 344.

Т

Територіальна громада, с. 344.
Тимчасовий касовий розрив, с. 207.

У

Управління бюджетними коштами, с. 344.
Управління державним (місцевим) боргом, с. 345.

Ф

Фінансова стійкість (стабільність), с. 251, 345.
Фінансове вирівнювання, с. 157, 345.
Фінансове вирівнювання, с. 244, 345.
Фінансовий контроль на місцевому рівні, с. 317, 345.
Фінансові ресурси підприємства комунального господарства, с. 240, 345.
Фінансування бюджету, с. 345.
Фіскальний федералізм, с. 141.

Ц

Цільові фонди органів місцевого самоврядування, с. 21.

ІМЕННИЙ ПОКАЖЧИК

А

Алчіан А.А., с. 17.
Андрущенко В.Л., с. 15, 72.

Б

Б'юкенен Дж., с. 17.
Бабич А.М., с. 14, 64.
Базилевич В.Д., с. 14.
Бескид Й.М., с. 63.
Брю С., с. 257.
Булгакова С.О., с. 19.
Буряковський В.В., с. 71.

В

Вагнер А., с. 12.
Василик О.Д., с. 15, 16.
Веблен Т.Б., с. 17.
Віксель К., с. 12, 74.
Вільямсон О., с. 17.
Вознюк Г.Л., с. 70.
Воронова Л.К., с. 24.
Врублевська О.В., с. 64.

Г

Гамільтон У.Г., с. 17.
Ганущак Ю.І., с. 50.
Гнейст Р., с. 12.
Гоббс Т., с. 73, 74.

Д

Ділоренцо Т., с. 257.

З

Загородній А.Г., с. 70.
Зюзкін А.Г., с. 24.

К

Калдор Н., с. 91.
Касторіадіс К., с. 17.
Кириленко О.П., с. 15, 16, 19, 70, 72.
Коммонс Дж.Р., с. 17.
Костенко Ю.О., с. 24.
Коуз Р., с. 18.
Кравченко В.І., с. 15, 16, 18, 19, 71, 113.
Крисоватий А.І., с. 71.

Л

Лазор О.Д., с. 71.
Луніна І.О., с. 15, 94.

М

Макконел К., с. 257.
Маршал А., с. 257.
Мілль Дж., с. 257.
Мірабо О., с. 73.
Монтеск'є Ш., с. 74.
Мочерний С.В., с. 71.

Н

Норт Д.С., с. 18.

О

Озеров І.Х., с. 15.
Олсон М., с. 18.

П

Павлова Л.П., с. 14, 15, 64.
Пасічник Ю.В., с. 15.
Пилін В.В., с. 15.
Пігенко В.А., с. 92.

Поляк Г.Б., с. 14, 64.

Р

Рау К., с. 12.

Рікардо Д., с. 12, 74.

Романенко О.Р., с. 63, 71.

Романовський М.В., с. 64.

С

Скрепанті Е., с. 17.

Смірнов І.О., с. 13.

Сміт А., с. 12, 74.

Суторміна В.М., с. 14, 15.

Т

Тібо Ч., с. 143, 144.

Ф

Федосов В.М., с. 15, 16.

Фогель Р., с. 18.

Х

Хеллер У.В., с. 91.

Хімічева Н.І., с. 24.

Ходсон Дж., с. 17.

Ч

Чижов К.Я., с. 14.

Ш

Шаврін В.П., с. 13.

Штейн К., с. 12.

Штурм Р., с. 12.

Ю

Юрій С.І., с. 15, 16, 63.

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

1. *Агаджанов Г.* Економіка водопровідно-каналізаційних підприємств: навч. посіб. [2-ге вид. перероб. і доп.] / Г. Агаджанов. – Х.: ХНАМГ, 2010. – 392 с.
2. *Андрущенко В.Л.* Фінансова думка заходу в ХХ столітті: теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів: монограф. / В. Л. Андрущенко. – Львів: Каменяр, 2000. – 303 с.
3. *Ачкасов В.А.* Опыт местного самоуправления на Западе / В.А. Ачкасов // Правоведение. – 1998. – № 4. – С. 43–48.
4. *Бабак А.В.* Ефективне регулювання цін природних монополістів / А.В. Бабак, О.П. Романюк // Аспекти тарифної реформи. – 2003. – № 1. – С. 1–9.
5. *Бабич А.М.* Государственные и муниципальные финансы: учеб. для вузов / А.М. Бабич, Л.Н. Павлова. – М.: ЮНИТИ, 2002. – 687 с.
6. *Бабінова О.О.* Критерії оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування: світовий досвід та Україна / О.О. Бабінова // Стратегічні пріоритети: зб. наук. праць. – 2007. – № 2. – С. 73–78.
7. *Базилевич В.Д.* Державні фінанси: навч. посіб. / В.Д. Базилевич, Л.О. Баластрик. – К.: Атіка, 2002. – 368 с.
8. Біла книга. Вдосконалення системи тарифного регулювання природних монополій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.icps.com.ua/doc/White%2001%20-%20Antimonopoly%20U.pdf>.
9. *Боголепов М.М.* Финансы, правительство и общественные интересы / М.М. Боголепов. – СПб: Изд-во О.Н. Поповой, 1907. – 334 с.
10. *Булгакова С.О.* Бюджетна система України: навч. посіб. / С.О. Булгакова, Л.І. Василенко, Л.В. Єрмошенко, Ц.Г. Огонь та ін. – К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т., 2002. – 228 с.
11. Бюджетная система Российской Федерации: учеб. / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. – М.: Юрайт, 2000. – 615 с.
12. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

13. Бюджетний менеджмент: навч. посіб. – В 2-х ч. Ч. 2 / М.В. Чечетов, Н.Ф. Чечетова, А.Ю. Бережна. – Х.: ВД «ИНЖЕК», 2004. – 560 с.
14. Бюджетний менеджмент: підруч. / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.; За заг. ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2004. – 864 с.
15. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/fcp/fz145>.
16. *Василик О.Д.* Теорія фінансів: підруч. / О.Д. Василик. – К.: НІОС, 2000. – 416 с.
17. *Васильева М.В.* Местные бюджеты в современных условиях / М.В. Васильева. – М.: Финансы и статистика. – 1987. – 111 с.
18. Вдосконалення державного регулювання ринку комунальних послуг в Україні: [Матеріали круглого столу], Київ, квітень 2005 / вступ. слово Л. Хандріх, Ф. Павел. – К.: [б.в.], 2005. – 92 с.
19. Використання фінансових інструментів при реалізації місцевих проектів розвитку інфраструктури та енергозбереження: метод. посіб. / [Під заг. ред. І.Ф. Щербини]; ІБСЕД Проект «Зміцнення фінансової ініціативи», USAID. – К., 2011. – 60 с.
20. *Волошина А.В.* Ефективна організація роботи громадської організації: метод. реком. / А.В. Волошина, М.В. Лациба; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К.: Агентство «Україна», 2011. – 6 с.
21. *Ганущак Ю.І.* Місцеві бюджети / Ю.І. Ганущак. – К.: Легальний статус, 2011. – 48 с.
22. Головні проблеми місцевого самоврядування, що потребують вирішення на державному рівні у 2013 р. / Асоціація міст України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.auc.org.ua/news/golovni-problemi-mistsevogo-samovryaduvannya-shcho-potrebuyut-virishennya-na-derzhavnomu-rivni->.
23. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: монограф. / кол. авт.; за заг. ред. проф. О.Ю. Оболенського. – Хмельницький: Поділля, 1999. – 495 с.
24. Децентрализация: Эксперименты и реформы / Под. ред. Тамаша М. Хорвата. – Local Government and Public Service Reform Initiative. – OSI/LGI, 2000. – 822 с.
25. Економічна енциклопедія. У трьох томах. Т. 1 / Редкол.: С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К.: Видав. центр «Академія», 2000. – 864 с.

26. Економічна енциклопедія: у трьох томах. Т. 2 / Редкол. С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К.: Видав. центр «Академія», 2000. – 848 с.
27. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
28. *Зайчикова В.В.* Принципи забезпечення ефективності та прозорості в органах місцевого самоврядування / В.В. Зайчикова // Наукові праці НДФІ. – 2008. – № 4. – С. 10–22.
29. Закон України «Про банки і банківську діяльність» від 07.12.2000 № 2121-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2121-14>.
30. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
31. Закон України «Про об'єднання громадян» від 22.03.2012 № 4572-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.
32. Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» від 21.03.1991 № 875-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/875-12>.
33. Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15.09.1999 № 1045-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1045-14>.
34. Закон України «Про статус гірських населених пунктів в Україні» від 15.02.1995 № 56/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/56/95-%D0%B2%D1%80>.
35. *Зятковський І.В.* Фінанси підприємств: навч. посіб. [2-ге вид. перероб. і доп.] / І.В. Зятковський. – К.: Кондор, 2003. – 364 с.
36. *Какуле Е.* Структура і завдання органів місцевого самоврядування Норвегії та їх взаємозв'язок з державною владою / Е. Какуле // Економічний часопис – XXI. – 2006. – № 11–12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://soskin.info/ea/2006/11-12/200613.html>.
37. *Карлін М.І.* Фінансова система України: навч. посіб. / М.І. Карлін. – К.: Знання, 2007. – 324 с.
38. *Карпинець В.Й.* Логістичні переваги від створення муніципального банку в місті Львів / В.Й. Карпинець // Маркетинг та логістика в системі менеджменту: матеріали міжн. наук.-практ. конф. – Львів, 2012. – Львів: Вид-во Львівської політехніки, 2012. – С. 177–179.

39. *Кириленко О.П.* Місцеві фінанси: навч. посіб. / О.П. Кириленко. – Тернопіль: Астон, 2004. – 140 с.
40. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 № 254/96 ВР. – К.: Право, 1996. – 38 с.
41. *Кравченко В.І.* Місцеві фінанси України: навч. посіб. / В.І. Кравченко. – К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. – 487 с.
42. *Кульчицька Н.Є.* передумови та перспективи розвитку ринку місцевих запозичень в Україні / Н.Є. Кульчицька [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal1/Soc_Gum/Aprel/2010_6_2/22.pdf.
43. *Лега Ю.* Вдосконалення управління житлово-комунальним комплексом України в сучасних умовах розвитку національної економіки / Ю. Лега, Т. Качала, Н. Чечетова. – Черкаси: ЧДТУ. – 2003. – 219 с.
44. *Логвиненко В.* Державне управління функціонуванням і розвитком ЖКГ в Україні: монограф. / В. Логвиненко [ред. В. Дорофієнко]. – Донецьк: СПД Купріянов В.С., 2009. – 488 с.
45. *Медведев Н.Л.* Местное самоуправление в зарубежных странах (информационный обзор) / Н.Л. Медведев, А.И. Ракитов. – М.: Юрид. лит-ра, 2010. – 239 с.
46. *Миргородська Л.О.* Фінансові системи зарубіжних країн: навч. посіб. / Л.О. Миргородська. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 320 с.
47. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід / За ред. А. Ткачука. – К.: Заповіт, 1998. – 187 с.
48. Місцеве управління: поняття, терміни, визначення: словн.-довід. / Уклад. О.Д. Лазор, О.Я. Лазор. – К.: Дакор, 2004. – 336 с.
49. Місцеві фінанси: підруч. / За ред. О.П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – 677 с.
50. Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій: монограф. / За ред. О.П. Кириленко. – Тернопіль: ТНЕУ, «Економічна думка», 2008. – 376 с.
51. *Молдован О.О.* Бюджетна децентралізація: досвід ефективної реформи Словаччини для України: [SUREC POLICY PAPER] / О.О. Молдован. – Братислава: Дослідницький центр Словацької асоціації зовнішньої політики, 2010. – 40 с.
52. *Музика-Стефанчук О.А.* Декілька нарисів про місцеві бюджети в зарубіжних країнах / О.А. Музика-Стефанчук // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Право». – 2010. – № 1. [Електронний

ресурс]. – Режим доступу:
http://www.nbuuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_pr/2010_1/12.pdf.

53. Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів» від 23.08.2012 № 938 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1569-12>.

54. Наказ Міністерства фінансів України «Про порядок ведення Реєстру місцевих запозичень та місцевих гарантій» від 25.07.2012 № 866 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1375-12>.

55. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / кол. авторів [заг. редакція та передмова Ф.О. Ярошенка]. – К.: УДУФМТ, Зовнішня торгівля, 2010. – 592 с.

56. *Озеров И.Х.* Основы финансовой науки / И.Х. Озеров. – М.: Типография т-ва И.Д. Сытина, 1914. – 364 с.

57. *Павлова Л.П.* Финансы местных органов управления капиталистических стран / Л.П. Павлова. – М.: Финансы, 1987. – 127 с.

58. *Письменний В.В.* Законодавчі колізії механізму оподаткування нерухомості в Україні / В.В. Письменний // Світ фінансів. – 2012. – № 1. – С. 58–65.

59. *Письменний В.В.* Локальні податки і збори як економічна основа наповнення місцевих бюджетів / В.В. Письменний // Вісник Тернопільської академії народного господарства. – 2005. – № 1. – С. 70–80.

60. *Письменний В.В.* Місцеве оподаткування в умовах реформування податкової системи України: монограф. / В.В. Письменний. – Тернопіль: Видавн.-поліграф. центр «Економічна думка», 2011. – 196 с.

61. *Письменний В.В.* Місцеві фінанси: навч. посіб. / В.В. Письменний. – Тернопіль: Видавн.-поліграф. центр «Економічна думка», 2012. – 200 с.

62. *Письменний В.В.* Оцінка ефективності справляння місцевих податків і зборів / В.В. Письменний // Наукові записки Тернопільського державного економічного університету. – 2006. – № 15. – С. 127–129.

63. *Письменний В.В.* Податковий аспект зміцнення власної дохідної бази місцевих бюджетів України / В.В. Письменний // Вісник Тернопільського національного економічного університету. – 2010. – № 2. – С. 61–70.

64. *Письменный В.В.* Самооподаткування: історичний досвід та сучасні проблеми / В.В. Письменный // Світ фінансів. – 2008. – №3. – С. 30–36.

65. *Письменный В.В.* Фінансове забезпечення місцевого самоврядування в Україні: стан і шляхи поліпшення / В.В. Письменный // Економічні, правові, інформаційні та гуманітарні проблеми розвитку України в постстабілізаційний період: матеріали наук. конф. проф.-викл. складу, 16 квіт. 2008 р., м. Тернопіль. – Тернопіль: ТНЕУ, 2008. – С. 107–110.

66. Податковий глосарій: слов. податк. термінів / Уклад. А.І. Крисоватий. – К.: Задруга, 2002. – 72 с.

67. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

68. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів» від 08.12.2010 № 1149 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1149-2010-%D0%BF?test=dCCMfOm7xBWMZiTEZig9WtDgHI4zMs80msh8Ie6>.

69. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання місцевих гарантій» від 14.05.2012 № 541 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/541-2012-%D0%BF>.

70. Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок здійснення місцевих запозичень» від 16.02.2011 № 110 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/110-2011-%D0%BF>.

71. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Порядок покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів» від 29.12.2010 № 1204 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1204-2010-%D0%BF/para10#n10>.

72. Постанова Кабінету Міністрів України «Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування» від 03.12.1997 № 1349 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1349-97-%D0%BF>.

73. *Пылин В.В.* Муниципальное право Российской Федерации: учеб. / В.В. Пылин. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. – 765 с.

74. Регионы Российской Федерации. Единый портал бюджетной системы Российской Федерации [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://budget.gov.ru/regions/index>.

75. Регуляторна реформа у житлово-комунальному господарстві (Аналітична доповідь до проекту «Програма розробки політики»). – Міжнародний центр перспективних досліджень, 2005 [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://www.icps.com.ua/doc/ZKH_regul_reform.pdf.

76. Розвиток бюджетного процесу в умовах економічних перетворень: монограф. / За ред. С.І. Юрія, В.Г. Дем'янишина. – К.: Кондор-Видавництво, 2012. – 376 с.

77. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про складання фінансових планів підприємств» від 13.04.2005 № 95-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/95-2005-%D1%80>.

78. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю» від 24.05.2005 № 158-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uazakon.com/document/fpart46/idx46520.htm>.

79. *Романенко О.Р.* Фінанси: підруч. / О.Р. Романенко. – К.: Центр учбової літератури, 2009. – 312 с.

80. *Роменська К.М.* Зарубіжний досвід удосконалення використання фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування / К.М. Роменська // Вісник Дніпропетровської державної фінансової академії. Серія: Економічні науки. – 2011. – № 2. – С. 82–89.

81. *Свіридов І.І.* Закордонний досвід формування та розвитку економічної основи місцевих органів влади / І.І. Свіридов // Актуальні проблеми державного управління. – 2011. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2011-2/doc/6/08.pdf>.

82. *Семигіна Т.* Громадський контроль як механізм попередження порушень у сфері охорони здоров'я / Т. Семигіна [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ekmair.ukma.kiev.ua/bitstream/123456789/1181/1/Semyhina_Hromadskyi%20kontrol.pdf.

83. *Стефанюк І.Б.* Зарубіжний досвід! Є чому начатися, є що запозичувати (організація урядового фінансового контролю у Франції) / І.Б. Стефанюк // Фінансовий контроль. – 2005. – № 1. – С. 35–41.

84. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004–2015 рр.) «Шляхом Європейської інтеграції» / Авт. кол.: А.С. Гальчинський, В.М. Геєць та ін.; Нац. ін-т стратег. дослідж., Ін-т

екон. прогнозування НАН України, М-во економіки та з питань європ. інтегр. України. – К.: ІВЦ Держкомстату України, 2004. – 416 с.

85. *Сутормина В.М.* Финансы капиталистических государств / В.М. Сутормина. – К.: Вища школа, 1983. – 311 с.

86. *Тарангул Л.Л.* Оподаткування та регіональний розвиток (теорія і практика): монограф. / Л.Л. Тарангул. – Ірпінь: Академія ДПС України, 2003. – 286 с.

87. Теорія фінансів: навч. посіб. / П.М. Леоненко, П.І. Юхименко, А.А. Ільєнко та ін.; За заг. ред. О.Д. Василика. – К.: Центр навчальної літератури, 2005. – 480 с.

88. Теорія фінансів: підруч. / За ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. – К.: ЦУЛ, 2010. – 576 с.

89. *Улюкаев А.В.* Проблемы государственной бюджетной политики: науч.-практ. пособ. / А.В. Улюкаев. – М.: Дело, 2004. – 543 с.

90. Управління державним бюджетом України: підруч. / за заг. ред. М.Я. Азарова. – К.: Зовнішня торгівля, 2010. – 816 с.

91. Финансы: учеб. / Под ред. Г.Б. Поляка. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. – 703 с.

92. Фінанси зарубіжних країн: навч. посіб. / [Кириленко О.П., Кізіма Т.О., Горин В.П. та ін.]; за ред. О.П. Кириленко. – Тернопіль: Вектор, 2013. – 420 с.

93. Фінанси: підруч. / С.І. Юрій, В.М. Федосов, Л.М. Алексеєнко та ін.; за ред. С.І. Юрія та В.М. Федосова. – К.: Знання, 2008. – 611 с.

94. Фінансово-економічний словник / Уклад. А.Г. Загородній, Г.Л. Вознюк. – Львів: В-во Нац. унів-ту «Львівська політехніка», 2005. – 714 с.

95. *Чавез К.* Схемы регулирования в сфере водоснабжения в теории и на практике / К. Чавез, М. Кирога // Справочно-информационный документ для Второго семинара «Тарифная реформа системы муниципального водоснабжения и канализации в ННГ». – М., 2002. – 22 с.

96. *Ширкевич Н.А.* Местные бюджеты / Н.А. Ширкевич. – М.: Финансы и статистика, 1991. – 128 с.

97. *Штурм Р.* Бюджет / Пер. с франц. А.С. Изгоева с прилож. доц. М.И. Фридмана. – СПб.: Типография т-ва «Общественная польза», 1907. – 600 с.

98. *Юрій С.І.* Бюджетна система України: навч. посіб. / С.І. Юрій, Й.М. Бескид. – К.: НІОС, 2000. – 400 с.

НАВЧАЛЬНЕ ВИДАННЯ

Ольга Павлівна Кириленко; Світлана Любомирівна Коваль;
Зоряна Миколаївна Лободіна; Богдан Степанович Малиняк;
Віталіна Вікторівна Перевознюк; Віталій Валерійович Письменний;
Віктор Миколайович Русін; Світлана Василівна Савчук;
Наталія Миколаївна Ткачук; Оксана Іванівна Тулай.

МУНІЦИПАЛЬНІ ФІНАНСИ

*Навчальний посібник
за редакцією д.е.н., проф. О.П. Кириленко*

Комп'ютерна верстка: В.В. Письменний
Дизайн обкладинки: В.В. Письменний
super_verstka@ukr.net

Підписано до друку 21.04.2015.
Формат 60x84/16. Гарнітура Times New Roman.
Папір офсетний 80 г/м². Друк на дублюванні.
Умов.-друк. арк. 20,93.
Тираж 300 примірників. Замовлення № 04/15/4-8.

Видавець ТзОВ «Видавництво Астон».
46000, м. Тернопіль, вул. Гайова, 8, тел. (0352) 52-71-36.
Свідоцтво ТР № 28 від 09.06.2005.
zbut@utel.net.ua; aston@lviv.farlep.net; <http://www.aston.lviv.ua>.

Віддруковано у видавничому центрі «Вектор».
46000, м. Тернопіль, вул. Львівська, 12, тел. (0352) 40-08-12.
Свідоцтво ТР № 46 від 07.03.2013.
ФО Осадца Ю.В.