

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Донецький національний університет економіки і торгівлі
імені Михайла Туган-Барановського

Кафедра фінансів і банківської справи

М.О. Юнацький

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ З ДИСЦИПЛІНИ

МІСЦЕВІ ФІНАНСИ

Ступінь: бакалавр

Кривий Ріг

2019

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Донецький національний університет економіки і торгівлі
імені Михайла Туган-Барановського

Кафедра фінансів і банківської справи

М.О. Юнацький

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ З ДИСЦИПЛІНИ

МІСЦЕВІ ФІНАНСИ

Ступінь: бакалавр

Затверджено на засіданні
кафедри фінансів і банківської справи
Протокол № 8
від “02” грудня 2019р.

Схвалено навчально-методичною радою
ДонНУЕТ
Протокол №4
від “23” грудня 2019 р.

Кривий Ріг

2019

УДК 339.9:378.147(076.5)

Ю 47

Юнацький М.О.

Ю 47 Конспект лекцій з дисципліни «Місцеві фінанси» [Текст]: ступінь бакалавр / М-во освіти і науки України, Донец. нац. ун-т економіки і торгівлі ім. М. Туган-Барановського, каф. фінансів і банківської справи; М.О. Юнацький – Кривий Ріг: [ДонНУЕТ], 2019. – 134 с.

Конспект лекцій містить матеріали, необхідні викладачу для викладання, а студенту - для вивчення дисципліни: плани лекцій, розкриття програмних питань, перелік основних термінів і понять, питання для самоперевірки, рекомендовану літературу.

УДК 339.9:378.147(076.5)

© *Юнацький М.О., 2019*

©Донецький національний університет
економіки і торгівлі

імені Михайла Туган – Барановського, 2019

ЗМІСТ

	стор.
ВСТУП	5
ТЕМА 1. СУТНІСТЬ, СКЛАДОВІ ТА ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ	7
ТЕМА 2. УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ В УКРАЇНІ	22
ТЕМА 3. ФОРМУВАННЯ ДОХІДНОЇ БАЗИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ	44
ТЕМА 4. СИСТЕМА ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ	61
ТЕМА 5. МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ ТА ЇХ СКЛАДОВІ	80
ТЕМА 6. ФІНАНСИ ПІДПРИЄМСТВ КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА	95
ТЕМА 7. ФІНАНСОВА ДІЯЛЬНІСТЬ ЖИТЛОВО-ЕКСПЛУАТАЦІЙНОГО КОМПЛЕКСУ	107
РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА	129

ВСТУП

Одним із ключових завдань модернізації економіки країни, підвищення її конкурентоспроможності, забезпечення сталого розвитку, подолання соціально-економічної кризи та поліпшення добробуту населення, є проведення масштабної реформи, що неможливе без становлення місцевого самоврядування.

Протягом тривалого часу місцеві проблеми залишалися поза увагою органів державної та місцевої влади, що зрештою позначилося на рівні життя населення в українських містах та селах. У той же час формування ефективної системи місцевої влади досить тривалий і складний процес, який потребує відповідного фінансового забезпечення.

Місцеві фінанси є фінансовою базою місцевих органів влади, від обсягу яких залежить можливість у повному обсязі виконувати покладені на них повноваження і забезпечувати соціально-економічний розвиток підлеглої території.

Актуальність дослідження питань розвитку та становлення місцевих фінансів на сучасному етапі обумовлена реформуванням податково-бюджетного законодавства та перетвореннями в системі місцевих бюджетів та реалізації міжбюджетних відносин.

Ухвалення Податкового кодексу України, нової редакції Бюджетного кодексу України, інших нормативно-правових документів дещо укріпило фінансову автономію місцевих органів влади за рахунок удосконалення системи доходів місцевих бюджетів, механізмів їх формування, посилення інвестиційної складової, сприяло перетворенню місцевих фінансів на потужний інструмент регіонального розвитку.

Проте, вирішення нових завдань щодо соціально-економічного розвитку територій та підвищення добробуту територіальної громади, що ставляться перед місцевою владою, потребує збільшення фінансової бази і подальшого вдосконалення законодавчого та нормативно-правового забезпечення щодо самостійного встановлення місцевих податків і зборів, функціонування цільових фондів, оформлення місцевих позик, запозичень тощо.

Курс лекцій "Місцеві фінанси" - сучасне видання, присвячене актуальним проблемам сьогодення - забезпеченню фінансової самостійності місцевих органів влади та управління. Він побудований з урахуванням вимог, які ставляться до рівня і обсягу знань сучасних фахівців освітньо-професійними програмами, та відповідають потребам ринкової економіки.

Курс лекцій "Місцеві фінанси" систематизовано за модулями, що відповідає вимогам кредитно-модульної системи і сприяє кращому засвоєнню навчального матеріалу студентами.

Мета викладання цього курсу — вивчення засад організації місцевих фінансів, їх складу та основ управління виходячи із розмежування функцій і повноважень державних та місцевих органів влади і управління.

Завдання: формування теоретичних знань та вироблення практичних навичок у сфері формування та використання фінансових ресурсів місцевих органів влади і підприємств місцевого господарства.

Внаслідок вивчення навчальної дисципліни студент повинен бути здатним продемонструвати такі **результати навчання**:

1. Розуміти сутність, складові та основні засади організації місцевих фінансів.

2. Демонструвати знання про загальні поняття і цілі державної регіональної фінансової політики

3. Володіти знаннями та практичними навичками у визначенні складу місцевих фінансових ресурсів та фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, особливостей функціонування фінансового механізму на рівні місцевого самоврядування та участі органів місцевого самоврядування у фінансово-кредитних відносинах.

4. Вміти досліджувати особливості, принципи та структуру формування доходів місцевих бюджетів.

5. Володіти знаннями та практичними навичками у визначенні складу та структури видатків місцевих бюджетів, особливостей методів планування та кошторисного фінансування видатків на місцевому рівні.

6. Вміти визначати та аналізувати структуру міжбюджетних відносин в Україні, інструменти міжбюджетного регулювання.

7. Володіти знаннями та практичними навичками щодо порядку організації бюджетного процесу на місцевому рівні.

8. Демонструвати розуміння особливостей послуг на місцевому рівні та використання практичних навичок у проведенні аналізу законодавчих і нормативних документів, які регламентують місцеве господарство та суб'єктів господарювання комунального сектору.

9. Вміти досліджувати сферу комунальних підприємств, як складову місцевих фінансів та визначати особливості організації фінансів підприємств комунальної форми власності, їх склад та структуру.

10. Демонструвати знання та практичні навички щодо особливостей фінансової діяльності житлово-експлуатаційного комплексу та визначення складу і структури грошових надходжень підприємств житлово-комунального господарства.

11. Розуміти принципи, інструменти управління місцевими фінансами та організацію фінансового контролю на місцевому рівні, визначити особливості управління фінансами на місцевому рівні.

ЛЕКЦІЯ 1

ТЕМА 1

СУТНІСТЬ, СКЛАДОВІ ТА ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

ЗМІСТ ТЕМИ

1.1 Теоретичні засади місцевого самоврядування та розвиток місцевих фінансів

1.2 Сутність, функції та роль місцевих фінансів. Інститут місцевих фінансів

1.3 Нормативно-правове регулювання місцевих фінансів

1.4 Фіскальний федералізм в країнах Вишеградської групи

1.5 Основні підходи до формування місцевих бюджетів: закордонний досвід

Рекомендована література: [1-7, 11, 13, 28, 30]

«Основні терміни і поняття: Сутність місцевих фінансів. Функції місцевих фінансів. Система місцевих фінансів. Нормативна база регулювання місцевих фінансів. Система місцевого самоврядування. Територіальна громада» [16].

1.1 Теоретичні засади місцевого самоврядування та розвиток місцевих фінансів

До історичних передумов розвитку місцевого самоврядування відносять:

- адміністративний поділ територій (у древній Елладі існували міста-держави, які мали поділ адміністративні одиниці - "демеси");
- формування основи муніципального управління завдяки принципу широкої автономії, але під контролем центру (Закон Юлія Цезаря 45 р. до н.е. про загальні правила міського устою);
- рішення загальних проблем громади завдяки сходу, вече, курултаю тощо.

Місцеве самоврядування почало розвиватись завдяки встановленню магдебурзького права, яке передбачало надання права самостійного управління (та власний суд), право на земельну власність та звільняло горожан від більшості феодальних повинностей, регулювало порядок судочинства, діяльність міської влади, порядок оподаткування та земельні відносини. До України магдебурзьке право потрапило завдяки німецьким колоністами, які заселились до західноукраїнських міст у XIV ст.

«Першими містами, що дістали магдебурзьке право, були: Володимир Волинський (близько 1324 р.), Сянок (1339 р.), Львів (близько 1352 р.),

Кам'янець (1374 р.), Київ (1494 р.). Згідно з магдебурзьким правом міста одержували право самоврядування» [12].

В Європі та формування концепцій місцевого самоврядування відбулося завдяки Великій французькій революції XVIII ст., яка привела до появи новітніх форм регулювання та організації центральної влади, поставивши завдання перетворити місцеве самоврядування на окремий інститут.

Спробу обґрунтувати ідеї організації місцевої влади за допомогою принципів самоврядування зробив французький політик Туре у 1790 року. Сформулювавши 2 основних положення дискурсу про місцеве самоврядування: «поняття про власні громадські справи, що властиві природі муніципального управління, а також поняття про справи державні, які передаються для виконання на місцевий рівень» [13].

Наведені погляди стали основою "*теорії вільної громади*", яка була розроблена бельгійськими та французькими правознавцями і дістала поширення в Європі першої половині - середини XIX століття. Суттю цієї теорії визначено, «що поряд з природним правом кожної людини на свободу громади також самостійні, вони не створені державою, оскільки виникли раніше від неї і тому мають природне право самостійно управляти своїми власними справами що органи місцевого самоврядування не є органами державної влади, й останні не мають права втручатися у справи місцеві» [3].

Зазначені положення були відображені в законодавстві того часу. Бельгійська конституція 1831 р. признавала, що «поряд із законодавчою, виконавчою та судовою владою в державі існує четверта влада – муніципальна» [13].

Основним недоліком теорії вільної громади було не визнання самостійності великих адміністративних одиниць, створених державою (провінції, області, регіони, департаменти, тощо), управління якими справлялося виборними посадовими особами.

Саме тому «теорія вільної громади» не була визнана і на заміну їй німецькі вчені Гірк та Шеффнер висунули громадську (господарчу) теорію місцевого самоврядування. Основу цієї теорії складають принципи «теорії вільної громади», але «на перший план вона висувала вже не природний і невідчужуваний характер прав громади, а обґрунтовувала недержавну природу діяльності органів місцевого самоврядування, переважно її майновий характер. Самоврядування, за громадською теорією, - це управління місцевими справами» [14].

Німецькі вчені XIX ст. Л.Штейн та Р.Гнейст сформували "державницьку теорію самоврядування" розглянувши державницьку діяльність самоврядних одиниць.

Основними положеннями цієї теорії є наступні:

- визначення місцевого самоврядування як однієї з форм організації на місцях державного управління;
- визначення місцевого самоврядування частиною загальної державної системи;

- визначення органів місцевого самоврядування як органів державної влади, що здійснюють управління окремою територією та місцевими жителями.

«Розвиток державницької теорії місцевого самоврядування наприкінці XIX - початку XX ст. обумовлений індустріалізацією суспільства, впровадженням досягнень науково-технічного прогресу, концентрацією промисловості у великих міських центрах, розвитком торгівлі, процесами урбанізації населення. Зниження ізольованості й самодостатності деяких територій, залежність від загальнонаціонального політичного курсу та соціально-економічної ситуації в інших співтовариствах змінили ставлення до держави і висунули її на передній план. Якщо раніше функції держави зводились лише до забезпечення захисту населення та порядку в країні, то тепер державу стали сприймати як гарант підвищення добробуту громадян, установлення стандартів життя, справедливого перерозподілу доходів громадян, згладжування соціально-економічних нерівностей та потрясінь у суспільстві» [15].

У цей час багато країн впроваджували на практиці положення доктрини Дж.М.Кейнса про необхідність втручання держави в економічні події країни, стимулюючи сукупний попит за допомогою інструментів збільшення грошової маси та/або зниження/збільшення процентних ставок та забезпечення повної зайнятості.

«Державницька теорія місцевого самоврядування, як і громадська теорія, мали своїх прихильників. Проте полярність цих поглядів набула подальшого розвитку і сконцентрувалась у *дуалістичній теорії місцевого самоврядування*. Ця теорія має "подвійну природу": з одного боку, органи місцевого самоврядування є органами державної влади на місцях, які входять до єдиної системи рад, з іншого - виступають органами громадського самоврядування населення та представляють їх інтереси» [16].

Таким чином, місцеве самоврядування постійно повинно вирішувати такі питання, як сформувані органи місцевої влади, організувати їх взаємовідносини із державною владою, окреслити спектр владних повноважень і зазначити відповідальність органів місцевого самоврядування. Також кожний етап розвитку місцевого самоврядування мав постійні проблеми з визначенням його фінансового забезпечення.

«На сучасному етапі дуалістична муніципальна теорія найбільш повно характеризує сутність місцевого самоврядування. Практика свідчить, що органи місцевого самоврядування мають свої власні функції й повноваження та можуть самостійно формувати власну фінансово-економічну основу для їх реалізації. Поряд із цим, держава має право делегувати частину своїх повноважень на місця з адекватним фінансовим забезпеченням» [16].

«На сьогоднішній день систему, принципи та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади діяльності, коло повноважень і межі

відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування встановлює Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні"»[3].

Таким чином, сучасне місцеве самоврядування характеризується складною системою відносин, яка забезпечує виконання як власних (місцевих), так і делегованих з державних повноважень у всіх сферах життя регіону.

XIX ст. характеризувалось виокремленням та розвитком наукових теорій про місцеві фінанси до самостійної галузі фінансової науки.

Слід зазначити, що «в економічній та фінансовій літературі існує дві теорії виникнення науки про місцеві фінанси. Перша полягає в тому, що спочатку виникла наука про державні фінанси, а пізніше від неї відокремилось учення про місцеві фінанси. Друга теорія наголошує, що виникнення місцевих фінансів обумовлене наявністю територіальних громад та здійсненням ними місцевого фінансового господарства. В світі зміни концепцій місцевого самоврядування було обґрунтовано, що місцеве фінансове господарство слід долучати до публічного господарства. Таким чином, місцеві фінанси поряд з державними та фінансами міждержавних об'єднань є публічними фінансами, проте відносно самостійною їх складовою» [17].

Проблематикою місцевих фінансів активно займались в західноєвропейських країнах у першій половині XIX ст. та в США. «Значний внесок у розвиток місцевих фінансів зробили європейські вчені К.Рау (1832 р.), Ж.Сімонді (I пол. XIX ст.), Л.Штейн (1860 р.), Р.Гнейст (70-і роки XIX ст.), А.Вагнер (1883-1901 рр.), Р. фон Кауфман (початок XX ст.)» [17].

В Росії, у другій половині XIX ст., починають розглядатися питання становлення і розвитку місцевих фінансів. Значну роль в цьому зіграла земська реформа 1864 р. та пов'язана з нею організація перших в Росії органів місцевого самоврядування.

«Наприкінці XX - початку XXI ст. проблематику подальшого становлення місцевих фінансів у зарубіжних країнах та в Україні розробляли і далі розробляють як молоді науковці, так і провідні вчені й практики - П.Бечко, А.Буряченко, М.Гапонюк, В.Гоцій, Т.Гринько, О.Кириленко, К. Ковальчук, В.Кравченко, Л.Кухарещ, Н.Кучкова, О.Музика-Стефанчук, М.Пабат, Ю.Петленко, Г.Лридатко, Г.П'ятаченко Т.Рева, А.Рожко, А.Ролінський, І.Сазонець, І.Сало, А.Славкова, О.Сунцова, М.Чумаченко, В.Яцюта та ін.» [16].

1.2 Сутність, функції та роль місцевих фінансів. Інститут місцевих фінансів

«Фінанси місцевих органів влади як система включають у себе кілька основних взаємопов'язаних структурних елементів (табл. 1.1)» [18].

Таблиця 1.1 – «Система місцевих фінансів» [18].

Елементи системи	Структура елементів системи
Видатки	«поточні, розвитку; на фінансування власних повноважень, на фінансування делегованих повноважень; обов'язкові, факультативні» [18].
Доходи	«власні, закріплені; податкові, неподаткові» [18]
Способи формування доходів	«місцеві податки і збори; частки загальнодержавних податків; комунальні платежі; доходи від майна та землі, що належать місцевій владі; доходи комунальних підприємств; кредити; комунальні позики; трансферти» [18].
Місцеві фінансові інститути	«місцеві бюджети; місцеві податки і збори; цільові фонди органів місцевого самоврядування; комунальний кредит; -місцеві позики; місцеве господарство; об'єкти комунальної власності» [18].
Суб'єкти	«територіальна громада; органи місцевого самоврядування» [18].
Об'єкти	«фінансові ресурси у фондovій і не фондovій формах» [18]
Взаємовідносини	«між суб'єктами системи; між місцевими фінансами та іншими ланками фінансової системи держави» [18]

За економічною сутністю під **місцевими фінансами** слід розуміти «систему економічних відносин з приводу формування, розподілу та використання фінансових ресурсів для виконання місцевими органами влади покладених на них власних і делегованих повноважень, підвищення добробуту територіальної громади й соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці» [16].

«Місцеві фінансові ресурси - це сукупність всіх грошових коштів, які перебувають у розпорядженні місцевих органів влади, а також підвідомчих їм підприємств комунальної власності за рахунок надходження доходів у спосіб, передбачений законодавством. Місцеві фінанси є фінансовою базою органів місцевого самоврядування, які призначені для забезпечення відносної фінансової автономії адміністративно-територіальних одиниць. Причина виникнення місцевих фінансів полягає у наявності територіальних громад і необхідності надання їм певних громадських послуг» [19].

Місцеві фінанси є багатогранною та складною категорією, що характеризується різним складом, формами прояву, структурою та виконують наступні функції:

- розподільну функцію;
- контрольну функцію
- регулювальну функцію;
- стимулювальну функцію;
- стабілізаційну функцію.

Визначальну роль у складі місцевих фінансів відіграють місцеві бюджети, які формують близько 80% всіх фінансових ресурсів, відмобілізованих місцевими органами влади. За участю місцевих бюджетів – «податкових, неподаткових джерел, а також міжбюджетних трансфертів (дотацій та субвенцій), що передаються з державного бюджету, місцеві органи влади можуть ефективно виконувати покладені на них функції і повноваження. Крім того, чинний розподіл доходів місцевих бюджетів створює стимули для їх нарощування місцевою владою для більш повної самореалізації» [19].

Наповнення місцевих бюджетів проводиться на основі Податкового кодексу України, який встановлює види місцевих податків і зборів, яку стягуються до місцевого бюджету.

«Цільові фонди органів місцевого самоврядування є іншим самостійним фінансовим інститутом, але також незначним за обсягами джерелом доходів. Вони складають приблизно 1-5 % всіх надходжень. Цільові фонди входять до складу доходної частини місцевого бюджету, формуються за рахунок неподаткових джерел і спрямовуються на фінансування благоустрою та соціально-економічного розвитку території» [16].

Завдяки процесам децентралізації відбувається посилення ролі **комунального кредиту** «як системи відносин, що в них орган місцевого самоврядування виступає як кредитор, позичальник та гарант» [20].

Значно розвинений в Україні інститут **місцевих позик (запозичень)**. Він має на меті фінансування капітальних видатків через випуск облігацій місцевих внутрішніх позик і фінансування поточних потреб шляхом одержання позик.

«Місцевий фінансовий інститут - об'єкти комунальної власності - крім доходів місцевих бюджетів та інших коштів представлений рухомим і нерухомим майном, землею, природними ресурсами, що перебувають в управлінні районних і обласних рад» [16].

На сьогодні місцеві фінанси виконують важливу роль в розвитку соціально-економічної сфери держави, що обумовлено різноманітними відносинами, що проявляються в процесі їх взаємодії, формування та використання. Так, місцеві фінанси:

- «є важливим інструментом макроекономічного регулювання, оскільки певна частка валового внутрішнього продукту перерозподіляється через них;
- сприяють досягненню пропорційності у розвитку територій, є одним з інструментів здійснення фінансового вирівнювання;

- є інструментом реалізації регіональної політики та розв'язання таких складних питань, як структурна перебудова економіки, вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів та ефективності територіального поділу праці, розвиток місцевого господарства, благоустрій міст;

- за рахунок місцевих фінансів здійснюється фінансування більшості видатків, передусім, соціального спрямування;

- останнім часом посилилась інвестиційна складова місцевих фінансів тощо» [21].

Таким чином, вони здатні характеризувати політику органів місцевої влади, відображати головні вимоги до органів місцевого самоврядування від державної влади та формувати результати діяльності.

1.3 Нормативно-правове регулювання місцевих фінансів

«Місцеві фінанси є важливою фінансово-правовою категорією, в основу якої покладено систему фінансових правовідносин. Ці відносини виникають під час утворення, розподілу та використання місцевих фінансових ресурсів. Функціонування місцевих фінансів як інструменту реалізації місцевого самоврядування регламентується законодавчими, нормативно-правовими та інструктивними документами» [22].

Завдяки Європейській хартії про місцеве самоврядування, ратифікованої Україною у 1997 р., з'явилися умови для початку децентралізації бюджетної системи, формування обмежено-автономних місцевих бюджетів та початку процесів бюджетного вирівнювання.

Стаття 9 Хартії визначила, що «органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень, причому їх обсяг має відповідати функціям, які покладаються на місцеві органи влади. Підтримка більш фінансово слабких органів місцевого самоврядування забезпечується процедурами бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів. Місцевим органам влади можуть надаватися дотації "не для фінансування конкретних проектів" й у спосіб, який не обмежуватиме їх свободу проводити свою політику в межах їхньої власної компетенції» [12].

Основні документи чинної нормативної бази, що регулюють відносини щодо місцевих фінансів в Україні наступні (таблиця 1.2).

Таблиця 1.2 – «Аналіз чинної нормативної бази регулювання місцевих фінансів» [13].

Нормативний акт	Основні положення
-----------------	-------------------

Конституція України (28.06.96 р.)	«закріплення інституту місцевого самоврядування в Україні; визначення повноважень органів місцевого самоврядування, матеріальної і фінансової основи самоврядування; гарантування фінансування державою делегованих повноважень» [13]
Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (21.05.97 р.)	«визначення принципів місцевого самоврядування; закріплення повноважень органів місцевого самоврядування (рад, їх голів, виконавчих органів), а також організаційно-правову, матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування» [13].
Бюджетний кодекс України (22.06.01р., 8.07.2010р.)	«визначення складу місцевих бюджетів; розподіл доходів і видатків між бюджетами; формування процедури міжбюджетних відносин; визначення порядку розрахунку базової дотації; визначення порядку організації місцевих запозичень; встановлення відповідальності і контрольних повноважень всіх учасників бюджетного процесу» [13];
Щорічні Закони України «Про Державний бюджет України»	«визначення складу загального і спеціального фондів місцевих бюджетів; формування взаємозв'язку між Державним бюджетом та місцевими бюджетами; визначення обсягів та особливостей перерахування міжбюджетних трансфертів; визначення додаткових положень, що регламентують бюджетний процес» [13]

У Конституції України 1996 р., встановлено, що «матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Держава бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою» [13].

«Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" (1997 р.) дає визначення місцевому самоврядуванню: це гарантоване право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самотійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і Законів України» [23].

На той момент існував принцип побудови бюджетної системи України, як бюджету в бюджеті, тобто "бюджетної матрешки", коли нижній по ієрархії місцевий бюджет включався до вищого, а той що до вищого і за токою послідовністю до державного бюджету.

Наявна ситуація потребувала зміни бюджетної системи України і встановлення "нових правил гри".

22 червня 2001 року був ухвалений Бюджетний кодекс України, розв'язав основні попередні проблеми, а саме:

1. Встановивши прямі взаємовідносини між бюджетами він практично усунув "бюджетну матрешку".

2. Жорстко розподіливши дохідні бюджетні джерела серед різних рівнів місцевих бюджетів.

3. «Більш чітко розмежував видатки між ланками бюджетної системи, що дозволило усунути виникнення так званих "непрофінансованих бюджетних мандатів" (наділення державою органів місцевого самоврядування певними зобов'язаннями без підкріплення їх фінансовими ресурсами)» [13].

4. «Установив принципово новий механізм розподілу міжбюджетних трансфертів між державним бюджетом і місцевими бюджетами: відтепер доходи й видатки місцевих бюджетів поділяються на два кошики і тільки певна частина доходів та видатків (кошик 1) бере участь у визначенні обсягу міжбюджетного трансферту» [23].

5. «Усунув проблему "ефекту витіснення", тепер нарощування місцевою владою власних доходів (кошик 2) не призведе до втрачання саме на таку суму дотації з вищого бюджету, або отримання меншої суми відрахувань від загальнодержавних податків, або відрахуванню більшого обсягу трансферту до державного бюджету» [23].

Новою редакцією *Бюджетного кодексу України (2010 р.)* були виправлені численні недоліки існуючого бюджетного законодавства.

Таким чином, згідно бюджетного законодавства, встановлено «що основними ресурсами, якими можуть розпоряджатись місцеві органи влади, є доходи місцевих бюджетів, у тому числі місцеві податки і збори, цільові фонди, міжбюджетні трансферти. Крім того, Кодекс надає право місцевим бюджетам отримувати позики та запозичення, здійснювати кредитування» [13].

1.4 Фіскальний федералізм в країнах Вишеградської групи

Одним із трендів посткомуністичної трансформації багатьох країн Центральної та Східної Європи (ЦСЄ) стало рух до меншої централізації фіскальних (бюджетних) повноважень, що активно підтримувалося і просувалося Європейським союзом і його інститутами, так як більш глибока децентралізація, як правило, означає скорочення апарату центрального уряду, а отже, і менші можливості для його втручання в економіку. І хоча прогрес в децентралізації фіскальної системи до початку 2000-х рр. виявився різним для багатьох країн регіону, тренд на поглиблення децентралізації, тобто зменшення ролі центрального уряду все ж спостерігався.

Під фіскальним федералізмом розуміється система розподілу бюджетних повноважень між урядами різних рівнів, тобто національним (центральним) і субнаціональними рівнями. Оскільки країни В4 не є

федераціями, ймовірно, більш логічно використовувати поняття ступінь фіскальної децентралізації (обсяг переданих повноважень на місцевий рівень), що буде повністю відповідати положенням теорії фіскального федералізму.

Даний напрямок теоретичної думки почало розвиватися слідом за появою так званої моделі Тібу в середині 1950-х рр. Сенс її полягає в тому, що конкуренція податкових юрисдикцій сприяє більш оптимальному розподілу ресурсів всередині країни. Теоретично надзвичайно мобільні домашні господарства вибирають більш підходящу для них юрисдикцію з метою мінімізації податкового навантаження. Той же підхід можна перекласти на підприємства. Таким чином, передача ряду фіскальних повноважень субнаціональним урядам може привести до посилення конкуренції субнаціональних юрисдикцій і більш оптимальному розподілу.

В теоріях фіскального федералізму першого покоління ключовим питанням є саме розподіл повноважень. Уряд має три функції: підтримання макроекономічної стабільності, забезпечення ефективності державних фінансів і надання гарантій рівного розподілу.

Головним завданням центрального уряду стає макроекономічна стабільність, а інші функції можуть бути розділені між центральною і субнаціональними юрисдикціями. У продовження цієї логіки В.

Добробут суспільства підвищується, якщо блага надаються саме на тому рівні, де його ефективність вище або помітна тільки тут. Подібна максимізація забезпечується за рахунок того, що рівень виробництва в різних територіальних одиницях відрізняється. При централізованому розподілі держава уніфікує ці територіальні одиниці, в результаті ефективність наданого блага знижується. Позитивний ефект децентралізації також пов'язаний з тим, що уряд місцевого або регіонального рівня має більшу інформацію про місцеву специфіку, а отже, має краще уявлення про необхідному розподілі блага на даному рівні.

Теорія фіскального федералізму тісно переплелася з ключовими проблемами сучасної політекономії. Особливо це стосується так званих теорій фіскального федералізму другого покоління. Для політекономічного підходу держава являє собою Левіафана, який в умовах асиметричності інформації виконує не завдання збільшення суспільного добробуту і задоволення запитів громадян, а займається максимізацією власної корисності. Вітальною метою уряду є переобрання, тому, наприклад, правляча партія може використовувати витрати бюджету з метою розширення свого електорату.

Отже, децентралізація фіскальних повноважень – це благо, здатне привести до зменшення розміру центрального уряду і що приводить до зменшення податкового тягаря за рахунок зростання конкуренції податкових юрисдикцій.

Незважаючи на поширену точку зору про сприятливий вплив децентралізації, не існує однозначних доказів її необхідності. Не ясно, яка саме ступінь децентралізації призведе до максимальної ефективності.

Процес децентралізації можна порівняти з кривою Лаффера, на якій складно знайти оптимальну точку, де спостерігалася б максимізація добробуту. але, навіть якщо виходити з положення, що децентралізація в цілому може мати позитивні результати, її успіх залежить від безлічі факторів.

Так, найважливішою умовою для результативної децентралізації є підзвітність субнаціональних урядів і ефективний контроль з боку центру за витрачанням коштів. Якщо подібна система нагляду не налагоджена або система державного управління в цілому виявляється не дуже ефективною, субнаціональними урядами можуть зловживати своїми повноваженнями, накопичувати надмірний дефіцит бюджету і здійснювати невиправдані запозичення. В умовах надмірної субнаціональної заборгованості центральний уряд може бути змушений надавати їм фінансову допомогу (англ. bailout). І хоча теоретично для оптимального функціонування фіскальної системи повинен діяти принцип «no bailout», історія знає чимало прикладів допомоги центру своїм субнаціональним урядам.

Субнаціональними урядами можуть проводити проциклічну політику в Під час кризи, що негативно позначається на проведеній центром політиці стабілізації. Окремою проблемою може стати місцевий лобізм.

Тому в питаннях децентралізації таку важливість мають системи контролю і нагляду.

Особливістю досліджень, присвячених впливу фіскальної децентралізації на ключові макроекономічні показники, є використання панельних даних для великої вибірки країн. При цьому не завжди враховується, що ці країни можуть значно відрізнятися один від одного як за рівнем розвитку, так і за структурними характеристиками економіки. Наприклад, ряд досліджень приходять до висновку, що децентралізація позитивно впливає на скорочення регіонального нерівності в більш розвинених країнах і негативно в країнах зі середнім і низьким рівнем доходу. Відмінності в можливих ефекти децентралізації в країнах різного типу спонукають авторів переносити фокус дослідження на окремі групи країн. Так, в 16 державах ЦСЄ в період 1994-2004 рр. (Тобто під час активних процесів децентралізації) виявлена досить висока негативна кореляція між показниками децентралізації (витрати і трансферти) і економічним зростанням [Rodríguez-Pose, Krøijer 2009]. Хоча автори все ж роблять застереження про те, що довгострокові ефекти децентралізації можуть бути позитивними, а податкова самостійність субнаціональних одиниць позитивно корелює з ростом.

В цілому при переході до децентралізації в відносно менш розвинених країнах більша ймовірність появи істотних ризиків, таких як вплив місцевих лобі, кризи в політичній системі, нераціональні дії

місцевих урядів, що ведуть до накопичення надмірного дефіциту, і ін. Таким чином, можна зробити висновок, що фіскальна децентралізація не є панацеєю, однозначно веде до позитивних змін в економіці. Її ефективність залежить від місцевої специфіки і від багатьох інших факторів.

Вивченню цих факторів приділяється не так багато уваги. Фокус досліджень однозначно спрямований в бік впливу процесу децентралізації на макроекономічні показники. У той же час існує і зворотна взаємозв'язок: на децентралізацію можуть впливати як ключові макроекономічні показники, так і багато інших чинників. Серед них виділяють географію і чисельність населення (велика чисельність населення, як правило, вимагає більшої децентралізації, а сильна децентралізація при маленькому населенні може бути неефективна через відсутність ефекту масштабу), рівень розвитку (з ростом подушного доходу можуть рости вимоги щодо збільшення місцевої автономії), розмір консолідованого бюджету, рівень нерівності, диференціація населення по іншими ознаками і ін.

1.5 Основні підходи до формування місцевих бюджетів: закордонний досвід

У сучасній зарубіжній науці існують два основних підходи до формування місцевих бюджетів: «функціональний» (виник раніше за часом) і «оптимізаційний» [16]. Вони розходяться в вирішенні таких питань: оптимальний розподіл повноважень і доходів між рівнями управління суспільством, найбільш ефективні рівні для фінансування соціальних витрат певного характеру і формування доходів, ступінь втручання держави в діяльність місцевих органів влади і форми контролю.

Прихильники першого підходу вважають, що тільки держава може розробляти і здійснювати економічну політику, оскільки воно несе відповідальність за макроекономічну стабільність і підтримку соціальних стандартів. Вони визнають, що деякі види доходів більш ефективно концентрувати на місцевому рівні, але критерії виділення бюджетних фондів повинні визначатися соціальними і політичними цілями, які ставить держава. Так, Р. Масгрейв наполягає, що проблема ефективності надання суспільних благ не може цілком визначати розмежування відповідальності між рівнями влади.

Розробниками «оптимізаційного» підходу є американські економісти економетричного напрямку: В. Баумаль, . Белл, У. Оутс, Ч. Тібу, Д. Фрідмен, С. Лібенстайн, Р. Хілл, І. Гоц та інші. У фокусі їх досліджень - проблема ефективності надання суспільних благ. Так, У. Оутс виходить з того, що центральна влада через ефект асиметричності інформації не здатні реально оцінити ні переваги городян, ні місцеві витрати надання соціальних послуг. Орієнтація на фактичний рівень

попиту дає можливість відмовитися від надлишкових послуг і заощадити бюджетні кошти і витрати на їх мобілізацію. Викладки У. Оутса дока викликають, що при відсутності економії на витратах від централізованого надання суспільних благ рівень суспільного добробуту вище, якщо ефективні рівнів споживання забезпечуються в кожному територіальному утворенні, ніж, якщо какоюлібо єдиний, стандартний рівень споживання підтримується для всіх територій.

Прихильники «оптимізаційного» підходу ратують за конкуренцію територіальних утворень, за залучення інвестицій і використання для цього податкових механізмів.

Багато з них інтерпретують місцеві податки як оплату вартості громадських послуг, пропонованих органом місцевого самоврядування. Так, Ч. Табу вказує, що, вибираючи місце для проживання або організації бізнесу, платники зазвичай орієнтуються на співвідношення податків і якості послуг. У. Оутс, Б. Вейнгест і Ю. Кван вважають, що органи місцевого самоврядування об'єктивно заінтересовані в підвищенні добробуту територіальної громади, а не в роздуванні бюджету.

«Оптимізаційний» підхід виступив ідеологічною основою політики децентралізації, що проводилася урядом США з кінця 1960-х років. Було вироблено помітне перерозподіл функцій по фінансированню соціальних витрат між бюджетами різних рівнів. На початку 1980-х років в умовах катастрофічних бюджетних дефіцитів і загального падіння ефективності економіки було посилено акцент на самофінансуванні місцевих соціальних видатків за рахунок місцевих податків. Допомога з федерального бюджету постійно урізалася.

Міста стали самостійно формувати і стверджувати свої бюджети, визначати рівень податків, брати кредити і управляти боргом. Витрати безпосередньо зв'язувалися з доходами і при необхідності скорочуються.

Подальші дослідження в даному напрямку, що носять в основному аналітичний характер, відзначали наростання обсягів місцевих бюджетів, збільшення їх питомої ваги в загальному фонді мобілізуються через фінансову систему коштів. До негативних моментів склалася в США практики дослідники відносили «хвилю суверенізації» дрібних територіальних одиниць, переважно в приміських зонах найбільших міст. Однією з причин цього було прагнення піти від більш високих податків. Даний процес сильно ускладнив фінансове положення великих американських міст, позбавивши їх важливих джерел доходів, оскільки в передмістях проживають заможні шари населення.

В європейських країнах тенденція до підвищення централізації фінансів, Преван рованного з кінця XIX до другої половини XX століття, також змінилася на протилежну.

Але ідеологія даного процесу була інша, представляє ту чи іншу форму компромісного варіанту між «функціональним» і «оптимізаційним» підходами.

Універсальні принципи організації бюджетних відносин в сучасній європейській практиці визначаються Європейською хартією місцевого самоврядування, яка проголошує, що органи місцевого самоврядування мають право в рамках загального суверенної економічної політики свободні у своєму розпорядженні достатні власними засобами. Обсяг їх фінансових ресурсів повинен відповідати функціям, передбаченим для місцевої влади Конституцією або законом. Але це зовсім не означає однаковості підходів європейських держав до вирішення основоположних питань міжбюджетних відносин. Дослідники відзначають наявність двох основних моделей розподілу повноважень і ресурсів. Перша модель, прийнята в більшості країн Західної Європи, визначає повноваження органів міського самоврядування як управління територією і надання громадських послуг в сферах комунікацій, гігієни, громадського транспорту, управління комунальною власністю, охорони громадського порядку, соціального забезпечення, культури і спорту.

Основним способом фінансування витрат при даній моделі служать надходження від закріплених за місцевими бюджетами часткою загальнодержавних податків, а також трансфертів з вищестоящих бюджетів. Місцеве оподаткування в даній моделі не має визначального значення.

Особливу роль відіграє фінансове вирівнювання. Відповідно до принципу вирівнювання кожен громадянин, незалежно від місця проживання, має право на стандартний, як мінімум, рівень послуг органів публічної влади. Суть вирівнювання полягає в переміщенні фінансових коштів між територіальними общинами з метою більш рівномірного їх розподілу.

Відповідно з другою моделлю, місцеві влади забезпечують не тільки вищевказані повноваження з управління територією, але і значну частину функцій держави: соціальне страхування, соціальні установа, освіту та охорону здоров'я. Модель поширена в Скандинавських країнах.

Можна говорити про реалізацію даної моделі в Великобританії і Нідерландах, в Польщі і Угорщині, хоча в цих країнах вона має суттєві особливості.

Більш широке коло видаткових повноважень вимагає і більшої доходної бази. Фінансування другої моделі орієнтовано в основному на власні податкові джерела доходів міських бюджетів. Місцеві органи влади мають широкі повномочія, однак за умови, що їх діяльність безпосередньо стосується суспільних інтересів. В частині забезпечення державних функцій повноваження жорстко регламентовані і безперервно контролюються. Характерною рисою скандинавського самоуправління служить система контролю, в яку, крім відповідних міністерств і відомств, включений інститут омбудсменів.

Дослідники відзначають умовність і динамічність кордонів описаних моделей. Так, в країнах, віднесених до першої моделі, має місце

розширення повноважень місцевих органів влади, залучення їх до виконання функцій, які раніше були державними.

А в країнах, що реалізують другу модель, намітилася тенденція посилення місцевої автономії (реформа «вільної комуни» в скандинавських країнах).

На рубежі століть багато країн реалізували цілий спектр децентралістических реформ: розширення сфери компетенції органів місцевого самоврядування (Франція, Португалія, Іспанія, Італія), скасування контролю апріорі (Франція та Греція), посилення податкової автономії (Іспанія, Італія), зменшення обсягу пов'язаних фінансових трансфертів з збільшенням обсягу незв'язаних (Нідерланди), створення нових різновидів місцевих спільнот.

В основі регіоналізації лежить парадигма наближення системи управління до керованого об'єкту. Повною мірою сприйняти «Оптимізаційний» підхід перешкоджає великий історичний досвід місцевого самоврядування за ліній (позитивний і негативний). Але наукова громадськість все більше схиляється до того, що самофінансування - це не проблема автаркії, а стимул розвитку.

На Заході стає загальноновизнаним, що локальні фактори відіграють визначальну роль у формуванні напрямків технологічної політики і відповідно у визначенні стратегічних орієнтирів приватних компаній. Саме локалізація і регіоналізація технологічної політики на початковій стадії інноваційної діяльності згідно їй дозволяє визначити перспективну спеціалізацію, сформулювати принципи відбирання (селекції) технологій, які можуть бути адаптовані до умов місцевого виробництва, розробити відповідну політику в області підготовки та перепідготовки кадрів

Питання для самоперевірки

1. Які основні етапи розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні?
2. Охарактеризуйте основні теорії місцевого самоврядування.
3. Визначте зміст місцевих фінансів.
4. Дайте характеристику основних функцій місцевих фінансів.
5. Назвіть основні елементи системи місцевих фінансів.
6. Які основні закони складають правову базу місцевих фінансів?
7. Назвіть складові системи місцевого самоврядування в Україні. Охарактеризуйте їх.

ЛЕКЦІЯ №2

ТЕМА 2 УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ В УКРАЇНІ

ЗМІСТ ТЕМИ

- 2.1 Бюджетний процес на місцевому рівні**
- 2.2 Планування та прогнозування доходів і видатків місцевих бюджетів**
- 2.3. Органи управління місцевими фінансами**
- 2.4. Казначейська система обслуговування місцевих бюджетів**
- 2.5. Фінансовий контроль на місцевому рівні**
- 2.6. Ризики і виклики органам місцевого самоврядування в контексті децентралізації**

Рекомендована література: [1-7, 12-28, 30]

«Основні терміни і поняття: Фінансова незалежність органів місцевого самоврядування. Матеріальна та фінансова основа місцевого самоврядування. Склад місцевих фінансових інститутів. Система кількісних показників для визначення рівня фінансової автономії органів місцевого самоврядування. Власні доходи місцевих бюджетів. Закріплені доходи місцевих бюджетів. Місцеві позики. Управління боргом органів місцевого самоврядування. Види місцевих податків і зборів України» [16].

2.1 Бюджетний процес на місцевому рівні

Головними процесами системи управління місцевими фінансами є формування та виконання місцевого бюджету.

«Регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства носить назву бюджетного процесу» [13].

На рисунку 2.1 відображено регламентовану Бюджетним кодексом України протягом бюджетного періоду взаємоузгодженість стадій бюджетного процесу.

Таким чином, в рамках бюджетного року паралельно проходять три бюджетні підпроцеси, які мають циклічний характер, а саме:

«- завершення бюджетних відносин попереднього бюджетного процесу (складання звіту про виконання бюджету, його розгляд та затвердження);

- виконання бюджету поточного бюджетного процесу;

- складання проекту бюджету, розгляд та затвердження бюджету наступного бюджетного процесу» [23].

«Під **бюджетним циклом** слід розуміти послідовну зміну взаємопов'язаних стадій бюджетного процесу, для якого притаманні водночас й безперервність, й дискретність» [23].

Механізми формування та виконання місцевих бюджетів регулюються Бюджетним кодексом України (ст.75-80 гл.12 БКУ), Законом України "Про Державний бюджет" на відповідний рік та іншими нормативно-правовими й законодавчими актами України.

	Бюджетний процес — 2012	Бюджетний процес — 2013	Бюджетний процес — 2014
Бюджетний період — 2011	Складання проекту бюджету — 2012; Розгляд та затвердження бюджету — 2012		
Бюджетний період — 2012	Виконання бюджету — 2012	Складання проекту бюджету — 2013; Розгляд та затвердження бюджету — 2013	
Бюджетний період — 2013	Складання звіту про виконання бюджету — 2012, його розгляд та затвердження	Виконання бюджету — 2013	Складання проекту бюджету — 2014; Розгляд та затвердження бюджету — 2014
Бюджетний період — 2014		Складання звіту про виконання бюджету — 2013, його розгляд та затвердження	Виконання бюджету — 2014
Бюджетний період — 2015			Складання звіту про виконання бюджету — 2014, його розгляд та затвердження

Рисунок 2.1 - Взаємоузгодженість стадій бюджетних процесів сформульована Бюджетним кодексом України

«Календарний графік бюджетного планування, виконання місцевих бюджетів України та складання звітності про їх виконання подано у таблицях 2.1, 2.2, 2.3» [13].

«Слід зазначити, що у бюджетному процесі на місцевому рівні немає чітко встановлених термінів реалізації певних заходів. Це обумовлене можливостями фінансових органів на місцях самостійно розв'язувати ці питання» [13].

«Бюджетний процес на місцевому рівні розпочинається з доведення Міністерством фінансів України місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний бюджетний період. Фінансові органи на місцях зобов'язані надавати необхідну інформацію: Міністерству фінансів України - для проведення розрахунків обсягів міжбюджетних трансфертів та інших показників; Комітету Верховної Ради України з питань бюджету - для розгляду цих розрахунків» [16].

Таблиця 2.1 – «Календарний графік складання і розгляду місцевих бюджетів України» [16]

Захід	Термін	Відповідальні виконавці
Складання проектів місцевих бюджетів		
Доведення особливостей складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний бюджетний період	Липень-серпень попереднього бюджетного періоду	Міністерство фінансів України, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад
Розробка і доведення інструкцій з підготовки бюджетних запитів	Встановлюються місцевими фінансовими органами	Місцеві фінансові органи, головні розпорядники бюджетних коштів
Організація розробки бюджетних запитів для подання місцевим фінансовим органам	Встановлюються місцевими фінансовими органами	Головні розпорядники бюджетних коштів
Подання районним або міським фінансовим органам пропозиції щодо показників проектів відповідних бюджетів	Встановлюються місцевими фінансовими органами	Виконавчі органи сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад районні державні адміністрації в містах Києві
Об'єднання на договірних засадах коштів бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ	За окремими договорами	Територіальні громади сіл, селищ і міст
Доведення місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад розрахунків прогнозних обсягів міжбюджетних трансфертів, та інших показників щодо складання проектів місцевих бюджетів,	У тижневий строк з дня схвалення Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України	Міністерство фінансів України
Доведення виконавчим органам міських рад, районним державним адміністраціям відповідних обсягів субвенцій на здійснення державних програм соціального захисту	У триденний строк після затвердження державного бюджету на відповідний бюджетний період	Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні державні адміністрації
Складання проектів місцевих бюджетів і підготовки проектів рішень про відповідні місцеві бюджети	Жовтень-листопад попереднього бюджетного періоду	Місцеві фінансові органи

«Місцеві фінансові органи розробляють і доводять до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів.

Головні розпорядники бюджетних коштів організують розроблення бюджетних запитів на засадах своєчасності, достовірності та змістовності для подання місцевим фінансовим органам. Бюджетні запити мають містити всю інформацію, необхідну для аналізу показників проекту місцевого бюджету, згідно з вимогами місцевих фінансових органів» [13].

«У тижневий строк з дня схвалення Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України Міністерство фінансів України доводить місцевим фінансовим органам прогнози обсяги міжбюджетних трансфертів, методики їх визначення, організаційно-методологічні вимоги та інші показники щодо складання проектів місцевих бюджетів» [23].

«Проект рішення про місцевий бюджет перед його розглядом на сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради схвалюється Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою державною адміністрацією чи виконавчим органом відповідної місцевої ради» [23].

«Рішенням про місцевий бюджет визначаються:

1) загальна сума доходів, видатків та кредитування місцевого бюджету (з розподілом на загальний та спеціальний фонди);

2) граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) місцевого бюджету в наступному бюджетному періоді і місцевого боргу на кінець наступного бюджетного періоду; граничний обсяг надання місцевих гарантій, а також повноваження щодо надання таких гарантій;

3) доходи місцевого бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до рішення);

4) фінансування місцевого бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до рішення);

5) бюджетні призначення головним розпорядникам коштів місцевого бюджету за бюджетною класифікацією з обов'язковим виділенням видатків споживання (з них видатків на оплату праці, оплату комунальних послуг й енергоносіїв) та видатків розвитку (у додатках до рішення);

6) бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів (у додатках до рішення);

7) розмір оборотного залишку коштів місцевого бюджету;

8) додаткові положення, що регламентують процес виконання місцевого бюджету» [16].

При **затвердженні** місцевих бюджетів Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідні місцеві ради мають урахувати обсяги міжбюджетних трансфертів та інші положення (необхідні для формування місцевих бюджетів), затверджені Верховною Радою України при ухваленні проекту закону про Державний бюджет України у другому читанні.

Таблиця 2.2 – «Календарний графік затвердження місцевих бюджетів» [13].

Захід	Термін	Відповідальні виконавці
Розгляд та затвердження місцевого бюджету		
Затвердження бюджетів Автономної Республіки Крим, обласних і районних бюджетів, міських (міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) бюджетів, інших бюджетів місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються між-бюджетні трансферти	Двотижневий строк з дня офіційного опублікування закону про Державний бюджет України (попередній бюджетний період)	Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, районні міські (міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) ради
Затвердження міських (міст районного значення) бюджетів, районних у містах (у разі їх створення), селищних та сільських бюджетів (крім бюджетів місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти)	Двотижневий строк з дня затвердження районного чи міського (міста Києва та Севастополя, міста республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) бюджету (попередній бюджетний період)	Міська (міста районного значення), районна у місті, селищна або сільська рада

«Бюджет Автономної Республіки Крим, обласні і районні бюджети, міські (міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) бюджети, інші бюджети місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти, на наступний бюджетний період затверджуються рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради у двотижневий строк з дня офіційного опублікування закону про Державний бюджет України» [23].

«Міські (міст районного значення) бюджети, районні у містах (у разі їх створення), селищні та сільські бюджети (крім бюджетів місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти) на наступний бюджетний період затверджуються відповідно рішеннями міської, районної у місті, селищної або сільської ради у двотижневий строк з дня затвердження районного чи міського (міста Києва та Севастополя, міста республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) бюджету» [16].

На місцях, працівники місцевих органів самоврядування, відповідальні за фінансову роботу бувають участь у **виконанні** місцевих бюджетів, здійснюючи «загальну організацію та управління виконанням відповідного

місцевого бюджету, координують діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету» [24] (таблиця 2.3).

Таблиця 2.3 - Календарний графік виконання місцевих бюджетів України

Захід	Термін	Відповідальні виконавці
Виконання місцевого бюджету		
Виконання місцевого бюджету	01.01.-31.12.	Місцеві фінансові органи
Внесення змін до місцевого бюджету:	Факт перевиконання - за підсумками півріччя. Факт недовиконання - за підсумками кварталу	Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідна місцева рада
Підготовка звіту про виконання бюджету, його розгляд та затвердження	Протягом двох місяців наступного бюджетного періоду	Місцеві фінансові органи, місцеві (відповідного рівня) ради

«Казначейське обслуговування місцевих бюджетів здійснюється територіальними органами Державної казначейської служби України» [13].

Для бюджетної системи України термін бюджетного періоду, визначений Бюджетним кодексом України встановлений як один календарний рік, з початком 1 січня і закінченням 31 грудня (п.1 ст.3) (рисунок 2.2).



Рисунок 2.2 - Бюджетний цикл у системі управління місцевими бюджетами

Виконання місцевого бюджету здійснюється за розписом.

«Керівник місцевого фінансового органу протягом бюджетного періоду забезпечує відповідність розпису місцевого бюджету встановленим бюджетним призначенням» [25].

Звітність про виконання бюджету місцеві фінансові органи отримують постійно з Державної казначейської служби

«Квартальний та річний звіти про виконання місцевого бюджету подаються до місцевих рад відповідними виконавчими органами у двомісячний строк після завершення бюджетного періоду. Далі здійснюється перевірка річного звіту Рахунковою палатою Верховної Ради Автономної Республіки Крим, комісією з питань бюджету Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради, після чого відповідні місцеві ради затверджують річний звіт про виконання бюджету або ухвалюють інше рішення з цього приводу» [16].

2.2 Планування та прогнозування доходів і видатків місцевих бюджетів

«Бюджетне планування є одним з елементів системи управління місцевими фінансами і невід'ємною складовою бюджетного процесу. На етапі планування здійснюється аналіз й оцінка потенційних фінансових можливостей місцевих органів влади будь-якого рівня бюджетної системи щодо фінансування бюджетних програм у період їх виконання» [16].

«Бюджетне планування охоплює сукупність принципів, методів, системи показників та певних заходів, що необхідні для виконання плану, його моніторингу. Безумовно, планування відбувається з урахуванням інституційно-функціональної складової, від якої залежить рівень організації, ефективності та якості планування» [16].

«Організація планування бюджетних коштів відбувається на науково обгрунтованих принципах, до яких належать:

- **принцип єдності**, який має на меті координацію бюджетних відносин на єдиних нормативно-правових засадах;

- **принцип збалансування**, що полягає у забезпеченні покриття видатків адекватними фінансовими ресурсами, та/або пошук додаткових альтернативних джерел доходів

- **цільовий, результативний та економний характер** бюджетних видатків, що плануються;

- **застосування норм, нормативів та стандартів** при плануванні бюджетних видатків, а також стійкість фінансових показників (норм, податкових ставок, процедур складання та виконання кошторисів, розписів тощо)» [25].

«Значною подією при складанні місцевих бюджетів є планування (прогнозування) доходів. Важлива роль у ході бюджетного планування відводиться податковому плануванню, яке зачіпає тільки частину ресурсів місцевих бюджетів - податкові надходження. Особливостями цього процесу в Україні є те, що процес прогнозування офіційними документами зачіпає тільки закріплені доходи місцевих бюджетів Автономної Республіки Крим, обласного та районного бюджетів, а також доходів місцевого самоврядування (кошик 1). Що стосується **власних доходів** (кошик 2), то їх прогнозування відбувається з урахуванням тенденцій минулих років та з урахуванням утрат

доходів внаслідок надання пільг платникам податків, згідно з рішеннями міської ради, змін чинного законодавства» [26].

«Планування доходів і видатків місцевих бюджетів на майбутній період можна здійснювати із застосуванням **фінансового аналізу**. Слід зазначити, що загальні підходи до проведення фінансового аналізу місцевих бюджетів можуть бути подібні до фінансового аналізу підприємств» [16].

«Фінансовий аналіз місцевих бюджетів передбачає кілька цілей:

- оцінку поточних фінансових можливостей (фінансового стану) органів місцевої влади;

- виявлення змін у фінансовому стані в просторово-часовому розрізі;

- виявлення факторів, що викликали ці зміни;

- прогноз основних тенденцій у фінансовому стані на майбутні періоди»

[16].

«Крім того, планування видатків місцевих бюджетів на наступний бюджетний період здійснюється за допомогою нормативного, розрахунково-аналітичного, балансового методів, а також економіко-математичного моделювання» [27].

«**Нормативний метод** планування видатків бюджету передбачає врахування наявних норм та нормативів витрат, які залежать від основних показників діяльності закладу і застосовуються у вартісному вираженні» [28].

«Основою планування видатків бюджету за **розрахунково-аналітичним методом** є фактичні показники виконання видаткової частини бюджету (фінансової діяльності підприємств, що утримуються за рахунок відповідного бюджету). На основі аналізу показників виконання періоду, що передував плановому року, а також показників минулих років устанавлюється вихідна база планування. Визначаються фактори, які можуть вплинути на виконання видаткової частини бюджету у плановий період, розраховуються індекси та коефіцієнти їх впливу. З урахуванням базових показників, а також коефіцієнтів, які характеризують зміни умов діяльності, розраховуються фінансові показники на плановий період» [16].

«**Балансовий метод** у бюджетному плануванні передбачає відповідність видатків джерелам їх покриття, завдяки чому досягається збалансованість бюджету» [13].

«**Метод економіко-математичного моделювання** має на меті кількісне відображення взаємозв'язків між результатами місцевого господарства адміністративно-територіальної одиниці в плановому періоді та чинниками, які впливають на величину цього показника» [13].

«У бюджетній практиці в ході планування найчастіше застосовується експертний метод прогнозування доходів, який не передбачає великих витрат і може бути достатньо точним, оскільки здійснюється кваліфікованими фахівцями, обізнаними у питаннях надходжень та розподілу джерел доходів. Але серед слабких сторін є його суб'єктивний характер й залежність від "відчуттів" експертів» [13].

У грудні 2018 року парламент схвалив перехід України на трирічне бюджетування.

Україна протягом всієї історії своєї незалежності планувала державні витрати тільки на рік вперед. Головний фінансовий кошторис країни традиційно приймали в останні дні року, що минає. Часом, країна і зовсім вступала в новий рік без бюджету і балансувала в такому стані по кілька місяців.

Наслідком подібного недалекогоглядного відношення до бюджетного процесу стали традиційні проблеми з фінансуванням масштабних інфраструктурних проектів та хаотичне освоєння залишків бюджетних коштів наприкінці року.

Багато інвестиційних проектів (мости, тунелі, порти тощо), реалізуються більш одного року, і при річному бюджетуванні немає ніякої впевненості, що на їх продовження виділятимуть гроші. Результатом подібного непослідовного фінансування інфраструктурних проектів в Україні стала поява безлічі недобудов, в числі яких мости через Дніпро і новий корпус лікарні Охматдит.

Те, що Україна розпоряджалася фінансами подібним чином, можна вважати якоюсь тривалою проблемою росту молодій державі. Адже в розвинених країнах світу до бюджетного планування давно ставляться більш ґрунтовно.

Вперше елементи середньострокового бюджетного планування впровадили в Великобританії і Німеччині близько 50 років тому, більш широке поширення підхід отримав в 80-90-ті роки в країнах ЄС і тепер, після світової фінансової кризи, налічується вже 132 держави, які використовують такий принцип. Зокрема, останнім часом середньострокове бюджетне планування активно впроваджується в країнах, що розвиваються за підтримки ООН і Світового банку.

У розвинених країнах, тим часом, практикують не тільки середньострокове, а й довгострокове бюджетне планування. Наприклад США, де будуються багаторічні прогнози по доходах бюджету і в законодавчому порядку визначаються ліміти на розмір бюджетного дефіциту. Таким чином, в США горизонт бюджетного планування становить 5 років, в ЄС - до 7 років.

Однак розвиток відносин з ЄС і виконання Угоди про асоціацію однозначно вимагають впровадження середньострокового бюджетного планування.

Процес почав рухатись в 2017 році, коли Кабмін вперше подав бюджетну декларацію, орієнтовану на середньострокове планування. Після тривалого обговорення в бюджетному комітеті цей документ тоді так і не потрапив на розгляд Верховної ради, але в 2018 році депутати підтримали законопроекти Мінфіну, необхідні для повномасштабного впровадження середньострокового планування.

Йдеться про прийняття законопроекту "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного панірованія", який депутати підтримали в грудні 2018 року.

Гроші на будівництво доріг, невитрачені до кінця року, вже не заберуть, і їх можна буде нормально витратити в наступному році. Підприємці при

цьому будуть з куди більшою впевненістю брати участь в тендерах. Адже їм не доведеться на шкоди якості поспішно завершувати проекти протягом одного року.

Після введення середньострокового бюджетного планування також почнуть нормально фінансуватися все довгострокові проекти. Отже, у існуючих одіозних довгобудів з'явиться шанс на краще життя, а нові "будівництва століття" вже навряд чи будуть з'являтися. Тобто, середньострокове планування допоможе чиновникам не забувати про обмеженість ресурсів та більш вдумливо визначати пріоритети витрат.

На рівні місцевих бюджетів середньострокове планування дозволить зрівноважити стрибкуватість і Малопрогнозованість власних надходжень, завдяки чому бюджетні кошти будуть працювати на благо громад, а не лежати на депозитах.

Імідж України в очах закордонних партнерів від подібних нововведень повинен тільки покращитися. Іноземні інвестори та дипломати зацікавлені в трирічному плануванні і дуже часто про нього питають. Такий підхід теоретично додасть передбачуваності розвитку української економіки.

Перехід на середньострокове бюджетне планування повинен спричинити за собою збільшення інвестицій і створення кращих умов для прискорення інновацій. Це підвищить темпи зростання економіки і створить передумови для підвищення доходів громадян. Втім видимі поліпшення можна очікувати тільки років через п'ять, якщо перешкодою на шляху не встануть якісь непереборні проблеми.

2.3. Органи управління місцевими фінансами

«Бюджетні відносини на місцевому рівні мають відповідну організаційну будову - сукупність інституцій, які здійснюють їх формування й виконання. Їх зазвичай іменують "учасниками бюджетного процесу"» [13].

«До складу цих учасників належать органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями. Кожен з них виконує в бюджетному процесі певні функції, які характеризуються як *бюджетні повноваження*, тобто має певні права, обов'язки та несе відповідальність за управління бюджетними коштами. Загальна ілюстрація інституційної структури системи формування та виконання місцевих бюджетів наведена» [16] (Рисунок 2.3).

«Особливу роль у бюджетному процесі відіграє Верховна Рада України. До її основних повноважень належить:

- визначення основних засад бюджетного процесу в Україні й основних напрямів бюджетної політики, що впливає на процес складання місцевих бюджетів;
- розгляд та затвердження державного бюджету України, в тому числі й обсяг міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам» [16].

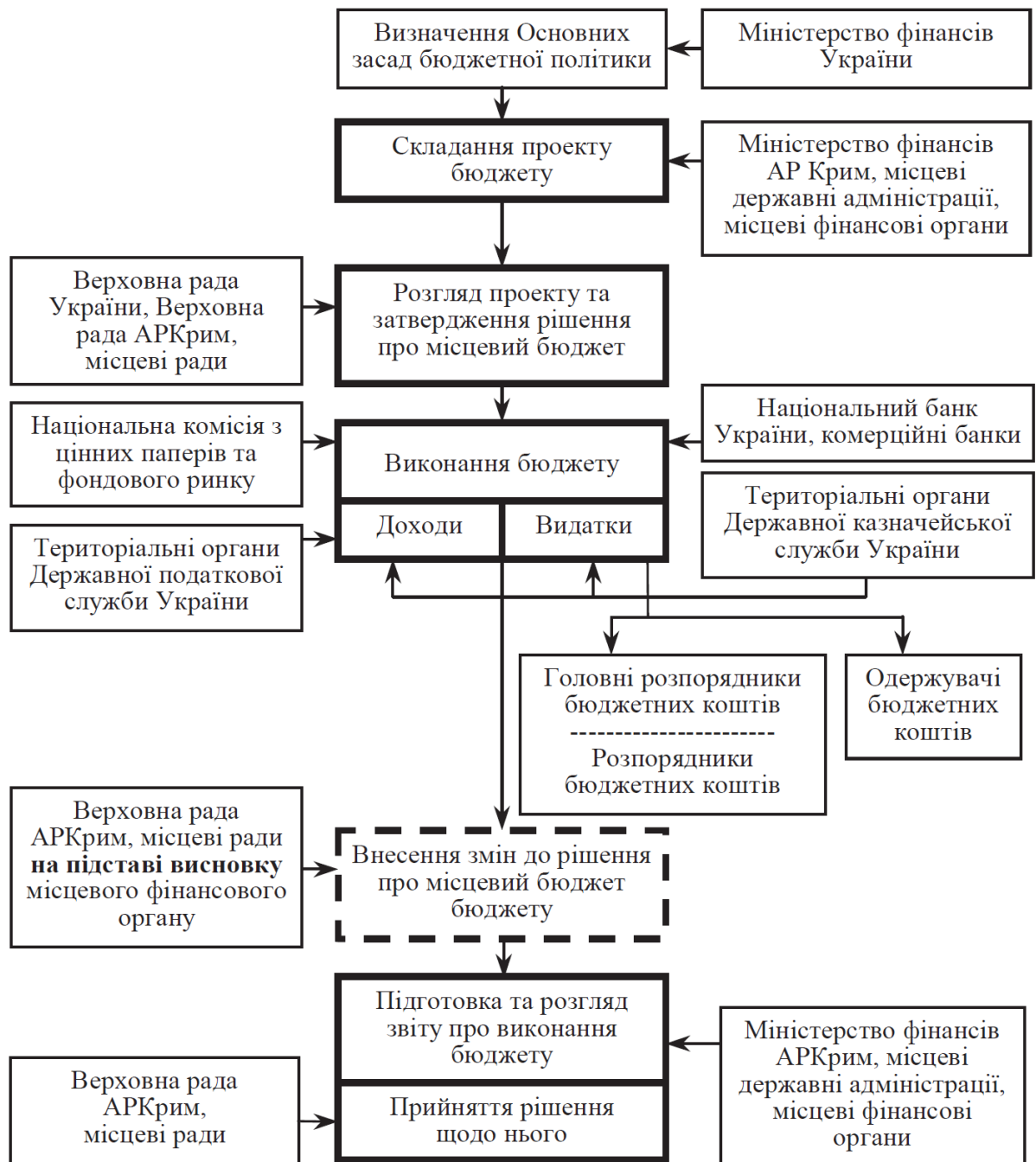


Рисунок 2.3 – «Інституційна структура системи формування та виконання місцевого бюджету» [16]

«Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, районні, сільські, селищні та міські ради реалізують повноваження щодо:

- розгляду і затвердження відповідних бюджетів, контролю за станом їх виконання та затвердження звітів про виконання бюджетів;
- встановлення місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України, .
- утворення цільових фондів, затвердження положень про ці фонди;
- ухвалення рішень щодо здійснення місцевих запозичень;

- ухвалення рішень щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету;

- ухвалення рішень щодо надання, відповідно до чинного законодавства, пільг по місцевих податках і зборах, а також земельному податку» [16].

«**Міністерство фінансів України** є центральною ланкою, що забезпечує реалізацію державної фінансової, у тому числі бюджетної, податкової, митної політики та здійснює управління державними фінансами, а саме:

- забезпечує регулювання міжбюджетних відносин між державним та місцевими бюджетами;

- запроваджує програмно-цільовий метод складання і виконання місцевих бюджетів та середньострокове бюджетне планування на місцевому рівні;

- ухвалює рішення щодо беззаперечного вилучення коштів з місцевих бюджетів до державного бюджету;

- погоджує обсяги та умови здійснення місцевих запозичень, здійснює реєстрацію місцевих запозичень і місцевих гарантій» [16].

«**На місцевому рівні** організаційну роботу щодо виконання місцевих бюджетів здійснюють фінансові управління обласних державних адміністрацій та міські, районні фінансові управління. Головне фінансове управління є структурним підрозділом обласної державної адміністрації, підзвітне і підконтрольне голові облдержадміністрації і Міністерству фінансів України. Основні завдання і функції головного фінансового управління визначені Типовим положенням, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 19.08.2002 № 1204» [13].

«Основними завданнями головного фінансового управління (фінансове управління районної, районної у місті державної адміністрації) є:

- забезпечення реалізації державної бюджетної політики на території області;

- складання проекту обласного бюджету і розрахунків до нього, подання їх на розгляд облдержадміністрації;

- розробка пропозицій щодо вдосконалення методів фінансового і бюджетного планування і фінансування витрат» [13].

«Функції головного фінансового управління відображені в положеннях про його структурні підрозділи. Структура Головного фінансового управління затверджується наказом. Організаційна структура Головного фінансового управління складає шість управлінь, функції яких полягають в наступному» [13]:

1. «**Бюджетне управління** є методологічним центром і координатором роботи з питань формування і виконання місцевих бюджетів. Воно організує роботу зі складання, затвердження і виконання обласного бюджету, складає щомісячний розпис доходів і витрат обласного бюджету, відповідно до якого забезпечує підготовку необхідних документів для фінансування установ і організацій - головних розпорядників коштів обласного бюджету, а також

здійснює контроль за ходом виконання обласного бюджету, бюджетів міст і районів» [16].

2. «**Управління фінансів невиробничої сфери** забезпечує проведення державної політики з питань бюджету і фінансів в соціально-культурній сфері. Цей структурний підрозділ забезпечує підготовку необхідних документів для фінансування головних розпорядників коштів обласного бюджету і регіональних програм у галузях соціально-культурної сфери: охороні здоров'я, освіті, соціальному захисті і соціальному забезпеченні, культурі і мистецтву, фізичній культурі і спорті, методичне керівництво роботою фінансових органів області щодо складання і виконання місцевих бюджетів у цих галузях» [16].

3. «Основними завданнями **управління доходів і фінансових ринків** є прогнозування доходів місцевих бюджетів, забезпечення виконання дохідної частини бюджету області, удосконалення методів бюджетного планування доходів. Крім того, управління разом з іншими структурними підрозділами облдержадміністрації і центральних органів влади здійснює певні функції з питань податкової політики, приватизації об'єктів комунального майна, регулювання ринку цінних паперів, грошового обігу, обліку, зберігання і використання дорогоцінних металів і коштовних каменів, ліцензування певних видів господарської діяльності тощо» [11].

«**Міське фінансове управління** є виконавчим органом міської ради, підзвітне та підконтрольне йому, підпорядковане виконавчому комітету міської ради, міському голові. Управління створюється з метою реалізації повноважень, рішень міської ради та виконавчого комітету в питаннях забезпечення реалізації державної фінансової та бюджетної політики на території міста» [16].

«У виконанні бюджетів України особливу організаційно-технічну роль відіграє **Державна казначейська служба України**. Державне казначейство України було утворене 1995 року з метою реалізації державної політики у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів. Державна казначейська служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України» [16].

«Основними завданнями Казначейства України є внесення пропозицій щодо формування та реалізації державної політики у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів» [23].

«Казначейство України відповідно до покладених завдань:

- здійснює через систему електронних платежів Національного банку України розрахунково-касове обслуговування розпорядників, одержувачів бюджетних коштів та інших клієнтів, операцій з коштами бюджетів, спільних з міжнародними фінансовими організаціями проектів;

- управляє ліквідністю субрахунків єдиного казначейського рахунку;

- за погодженням з Мінфіном України залучає на поворотній основі кошти єдиного казначейського рахунку для покриття тимчасових касових

розривів місцевих бюджетів, Пенсійного фонду України та для надання середньострокових позик місцевим бюджетам;

- здійснює відкриття та закриття рахунків поточного бюджетного періоду, а також відкриття рахунків наступного бюджетного періоду;

- здійснює беззастережне списання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів на підставі рішення суду» [16].

«Основні учасники бюджетного процесу, які здійснюють безпосереднє витрачання бюджетних коштів - це **головні розпорядники, розпорядники та одержувачі бюджетних коштів**» [13].

«Головні розпорядники бюджетних коштів - це міністерства, інші центральні органи державної влади, виконавчі органи Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації в особі їх керівників, установи в особі їх керівників, які отримують бюджетні повноваження шляхом установлення бюджетних призначень, що визначаються в законі про Державний бюджет України, постанові Верховної Ради Автономної Республіки Крим про бюджет Автономної Республіки Крим, рішеннях обласної, районної, міської, селищної чи сільської ради про обласний, районний чи місцевий бюджет. Вони готують бюджетні запити на стадії складання бюджету, розподіляють бюджетні асигнування, затверджують кошториси доходів та видатків підвідомчим розпорядникам бюджетних коштів, подають звіти про виконання цих кошторисів» [23].

«Розпорядники бюджетних коштів - це бюджетні установи та організації в особі їх керівників, які надають відповідні послуги, виконують функції, не пов'язані з отриманням прибутку, що покриваються за рахунок бюджетних коштів. До їх повноважень у бюджетному процесі належить оформлення та надання бюджетних запитів головним розпорядникам, підготовка кошторисів доходів і витрат, витрачання бюджетних коштів на цілі, передбачені затвердженим кошторисом в межах отриманих асигнувань, подання звітності про використання бюджетних коштів» [16].

«Досить специфічним учасником бюджетного процесу є одержувачі бюджетних коштів - фізичні або юридичні особи, які не належать до бюджетних установ, але згідно з затвердженим бюджетом мають право на отримання коштів з бюджету через відповідного розпорядника коштів на підставі рішення відповідного органу державної влади, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування. До цієї категорії належать громадські об'єднання, творчі спілки, засоби масової інформації, фермери, підприємці тощо, яким, згідно з чинним законодавством, на певних умовах виділяються бюджетні кошти. їх питома вага у витрачанні бюджетних коштів є незначною» [23].

2.4. Казначейська система обслуговування місцевих бюджетів

«У 2001 р. Бюджетним кодексом України встановлено обов'язковий перехід на казначейську форму виконання місцевих бюджетів, визначено основні повноваження та функції органів казначейства. Основною функцією

органів Державного казначейства України є управління грошовими потоками, що полягає в акумулюванні бюджетних коштів на єдиний казначейський рахунок, відкритий у Національному банку України, **проведенні платежів з рахунку**, а також **здійсненні контролю за грошовими потоками**. Обов'язкова умова ефективного управління грошовими потоками - досягнення відповідності між наявними бюджетними коштами та проведеними платежами для уникнення надмірного накопичення фінансових ресурсів на рахунок та значного обсягу запозичень» [13].

«Ключовим моментом при ухваленні рішення про переведення коштів місцевих бюджетів на казначейське обслуговування є проблема тимчасової нестачі грошових коштів, яка постає перед місцевими бюджетами й сьогодні. Таким чином, на сучасному етапі на органи Державного казначейства покладена функція покриття тимчасових касових розривів у процесі управління грошовими потоками місцевих бюджетів. Указані операції мають здійснюватися шляхом використання тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на рахунках Державного казначейства, на відміну від залучення банківських кредитів. Такий підхід до управління грошовими потоками, коли завдання казначейства полягає не лише у виконанні окремих видаткових повноважень, а й у комплексному обслуговуванні всіх учасників бюджетного процесу, дозволяє забезпечити оптимізацію здійснення платежів з видатків у межах асигнувань, передбачених місцевими бюджетами» [16].

«Спрощену схему функціонування єдиного казначейського рахунку при казначейській системі виконання місцевих бюджетів подано на рисунку 2.5» [16].



Рисунок 2.5 – «Спрощена схема функціонування єдиного казначейського рахунку при казначейській системі виконання місцевих бюджетів» [13]

«Процедуру казначейського обслуговування місцевих бюджетів регламентовано Наказом Державного казначейства України від 04.11.2002 № 205 "Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів"» [23].

«Основними функціями органів Державного казначейства України у процесі казначейського обслуговування коштів місцевих бюджетів є:

- обслуговування місцевих бюджетів за доходами, видатками, кредитуванням та фінансуванням бюджету;
- установлення порядку відкриття рахунків в національній валюті в органах Державного казначейства України;

для зарахування доходів місцевих бюджетів та інших надходжень, передбачених законодавством у розрізі кодів класифікації доходів бюджету та у розрізі місцевих бюджетів усіх рівнів (бюджет Автономної Республіки Крим, бюджети м. Києва і Севастополя, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування);

розпорядникам та одержувачам коштів місцевих бюджетів у розрізі місцевих бюджетів та кодів тимчасової класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів;

- здійснення розподілу платежів між рівнями місцевих бюджетів, розподіл інших платежів, що зараховуються до місцевих бюджетів згідно з вимогами Бюджетного кодексу України, Закону України "Про Державний бюджет України на відповідний рік" та рішенням місцевої ради про бюджет у розмірах, визначених законодавством, та перерахування розподілених коштів за належністю» [13].

«Рахунки для обліку операцій щодо виконання місцевих бюджетів відкриваються на балансі Головних управлінь Державного казначейства в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі. Перерахування платежів, сплачених платниками до місцевих бюджетів, здійснюється через Систему електронних платежів Національного банку України (СЕП НБУ) на рахунки, відкриті на балансі Головних управлінь у розрізі місцевих бюджетів та кодів класифікації доходів бюджету. Послідовність проведення операції з обробки платежів, що надійшли до місцевих бюджетів показана на рисунку 2.6» [13].



Рисунок 2.6 – «Етапи проведення операції з обробки платежів, що надійшли до місцевих бюджетів» [23]

«Отже, застосування казначейської системи виконання місцевих бюджетів має ряд переваг над банківською системою касового виконання бюджету. Переваги полягають у тому, що казначейська система концентрує обидва потоки грошових коштів (дохідний та видатковий) у ході виконання місцевих бюджетів на одному рахунку, а це дозволяє значно прискорити процес фінансування. Крім того, казначейська система виконання бюджету дозволяє» [23]:

- «підвищити ефективність використання бюджетних коштів завдяки цільовому, своєчасному та раціональному їх витрачанняю;
- знизити витрати бюджету на обслуговування місцевого боргу за рахунок покриття тимчасових касових розривів, які надаються органами казначейства на безкоштовній основі;
- прискорити оборотність бюджетних коштів за рахунок скорочення кількості та тривалості кругообігів коштів від розпорядника до кінцевого отримувача» [23].

2.5. Фінансовий контроль на місцевому рівні

«Відповідно до чинного законодавства України, на всіх стадіях бюджетного процесу здійснюються контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами відповідно до законодавства» [16].

«Під *фінансовим контролем у бюджетному процесі* слід розуміти цілеспрямовану діяльність законодавчих (представницьких) та виконавчих органів державної й місцевої влади, спрямовану на забезпечення законності, фінансової дисципліни та раціональності в процесі формування, розподілу, використання бюджетних коштів з метою забезпечення соціально-економічного розвитку всіх суб'єктів бюджетних відносин» [16].

«*Суб'єктами фінансового контролю у бюджетному процесі* виступають органи державної влади та місцевого самоврядування, наділені відповідними контрольними повноваженнями, територіальна громада, а також незалежні фінансові установи» [23].

«*Об'єктом фінансового контролю* є фінансові відносини, пов'язані з формуванням, розподілом (перерозподілом) та використанням бюджетних коштів» [13].

«Основними *завданнями* фінансового контролю у бюджетному процесі слід вважати такі:

- нагляд за своєчасним і повним виконанням фінансових зобов'язань юридичними і фізичними особами перед бюджетом та виявлення резервів фінансових ресурсів;
- сприяння цільовому й ефективному витрачання коштів бюджету та раціональному використанню матеріальних цінностей;
- забезпечення дотримання чинного законодавства України з питань бюджетних відносин» [13].

«Фінансовий контроль у бюджетному процесі ґрунтується на таких принципах:

- законності (означає, що контрольні заходи здійснюються особами, які мають на це право та відповідні повноваження у межах чинного законодавства);
- об'єктивності (передбачає неупереджений характер контрольної діяльності та її ґрунтування на реальних, конкретних та достовірних фактах);
- системності (контрольні заходи, направлені на об'єкт контролю як системи - цілісної сукупності відносно відокремлених взаємозв'язаних процесів, - можна розглядати як комплекс дій, спрямованих на досягнення певного результату);
- плановості (означає певний (запланований) комплекс заходів у чітко встановлені терміни);
- незалежності (полягає у недопущенні будь-якого впливу (дії) на суб'єкт контролю);
- гласності (означає відкритість інформації як на стадії підготовки управлінських рішень, так і за результатами їх виконання);
- превентивного характеру контрольних дій (передбачає реалізацію випереджальних заходів на етапі формування бюджету, цільових фондів, оформлення місцевих запозичень тощо);
- дієвості та ефективності, що має на меті ліквідацію виявлених недоліків після перевірок та досягнення кращого результату;
- відповідальності учасників бюджетного процесу;
- систематичності та регулярності контрольних заходів» [16].

«До **форм** фінансового контролю у бюджетному процесі слід віднести: бюджетну експертизу, моніторинг, ревізію, аудит, тематичну перевірку, службове розслідування та слідство» [23].

«Повноваження щодо контролю за дотриманням законодавства у бюджетному процесі на місцевому рівні належать Державній казначейській службі України, Державній фінансовій інспекції України, Державній податковій службі України, Верховній Раді Автономної Республіки Крим та відповідним місцевим радам, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам відповідних місцевих рад» [24].

«До повноважень *Державної казначейської служби України* належить здійснення контролю за:

- веденням бухгалтерського обліку всіх надходжень і витрат державного бюджету та місцевих бюджетів, складанням та поданням фінансової і бюджетної звітності;
- бюджетними повноваженнями при зарахуванні надходжень бюджету;
- відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів показникам розпису бюджету;
- відповідністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту

бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі);

- відповідністю платежів взятим бюджетним зобов'язанням та відповідним бюджетним асигнуванням» [16].

«До повноважень *органів Державної фінансової інспекції України* належить здійснення контролю за» [23]:

- «цільовим та ефективним використанням коштів державного бюджету та місцевих бюджетів (включно з проведенням державного фінансового аудиту), матеріальних цінностей, їх збереженням, станом;

- цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), одержаних під державні (місцеві) гарантії;

- достовірністю визначення потреби в бюджетних коштах при складанні планових бюджетних показників;

- відповідністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми;

- веденням бухгалтерського обліку, а також складанням фінансової і бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету;

- станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту у розпорядників бюджетних коштів» [23].

«Державна фінансова інспекція України щомісячно надає Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України та Міністерству фінансів України звіти про узагальнені результати контролю за дотриманням бюджетного законодавства» [23].

«Основними завданнями *Державної податкової адміністрації та її територіальних органів* є забезпечення додержання податкового законодавства, облік усіх платників податків та інших обов'язкових платежів, здійснення контролю і забезпечення правильності нарахування та сплати цих податків до державного (місцевого) бюджету» [13].

«*Верховна Рада Автономної Республіки Крим та відповідні місцеві ради* здійснюють контроль за виконанням рішення про місцевий бюджет та інші повноваження, передбачені Бюджетним Кодексом, законом про Державний бюджет України та рішеннями про місцевий бюджет» [13].

«Повноваження *Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів відповідних місцевих рад* з контролю за відповідністю бюджетному законодавству показників затверджених бюджетів, розпису бюджету, кошторисів бюджетних установ та інших документів, які використовуються у бюджетному процесі, здійснюється» [16]:

- «Радою міністрів Автономної Республіки Крим - щодо бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим значення та районних бюджетів Автономної Республіки Крим;

- обласними державними адміністраціями - щодо районних та міських (міст обласного значення) бюджетів;
- міськими державними адміністраціями в містах Києві та Севастополі - щодо районних у цих містах бюджетів;
- районними державними адміністраціями - щодо міських (міст районного значення), селищних, сільських бюджетів та бюджетів їх об'єднань, що створюються згідно з законом;
- виконавчими органами міських рад - щодо бюджетів районів у містах, сіл, селищ чи міст районного значення, що входять до складу цих міст» [3].

«Практика показує, що контроль за дотриманням бюджетного законодавства здійснюється як на попередньому етапі розгляду й ухвалення рішень з фінансових та інших питань, так і на етапі безпосередньої оперативної фінансової діяльності та за її результатами» [16].

2.6. Ризики і виклики органам місцевого самоврядування в контексті децентралізації

Реформа децентралізації передбачає конкретні кроки щодо поліпшення якості життя в громадах, у неї є чіткі рамки і концептуальне наповнення. В ході її реалізується ряд реформ - місцевого самоврядування, територіальної організації влади та регіональної політики. Досягненнями реформи є поліпшення структури управління, зменшення рівня потенційної політичної корупції через прямі міжбюджетні відносини центру і громад, а також активізація членів громади (розвиток бізнесу, місцевих ініціатив та т. д.).

Процес децентралізації може розглядатися не тільки як інструмент економічної і соціальної ефективності і поліпшення життя в громадах, а й як частина політики соціокультурного розвитку України, включення проектів кооперації в рамках регіонального співпраці в загальну соціокультурну політику держави, формування національного єдності на принципах плюралізму, демократії, повного дотримання прав громадян.

Однак необхідно враховувати, що успіх і ефективність процесу децентралізації також залежать від загального ходу адміністративної реформи, розвитку інфраструктури, реформи правоохоронних органів і протидії корупції. Крім фіскальної децентралізації та розвитку законодавства в сфері самоврядування, процес децентралізації залежить від соціальних і правових реформ, які проводяться в Україні.

У той же час процес децентралізації і об'єднання громад супроводжують множинні ризики та виклики, які необхідно враховувати для успішного проведення реформи.

Чи існують побоювання в зв'язку з втратою представництва на рівні об'єднаних громад в результаті виборів і посиленням політичних монополій, контролюючих ресурси в громадах.

У ході реформи на рівні громад ініціатори стикаються з пасивністю членів громади, їх недовірою і нерозумінням, небажанням приймати зміни, побоюваннями щодо скорочення соціальної інфраструктури. Ризик невиконання соціальних

зобов'язань новими органами самоврядування після виборів усувається за допомогою активізації громади, розвитку демократії участі, підписання меморандумів і соціальних угод.

Чи існують ризики, пов'язані зі слабким рівнем кваліфікації управлінського персоналу в об'єднаних громадах, що може дискредитувати реформу. Дані ризики мінімізуються різноманітними формами підвищення кваліфікації, співробітництва громад для вирішення цих завдань, залученням додаткових коштів, розвитком проєктів за участю міжнародних організацій.

Існує можливість посилення диференціації між бідними і багатими громадами.

Даний ризик може бути мінімізований за допомогою підвищення ефективності діяльності місцевого самоврядування, підготовки проєктів, залучення додаткових державних і донорських ресурсів для розвитку потенціалу громади, особливо в контексті соціальної згуртованості - спільних дій на благо і з метою розвитку громади.

Децентралізація в Україні: досягнення, надії і побоювання

На рівні регіонів і громад не до кінця зрозумілими залишаються наступні етапи реформи і їх планування, синхронізація реформ в сфері децентралізації, самоврядування і регіонального розвитку з іншими реформами (наприклад, медичного обслуговування, освіти, земельною реформою).

Негативно сприймаються прояви саботажу реформи органами виконавчої влади або підготовка планів розвитку без урахування думки громади, що компрометує процес децентралізації.

Актуальними є проблеми медичного обслуговування в об'єднаних громадах на рівні первинної та вторинної медичної допомоги.

Актуалізується можливість «переміщення корупції» в об'єднані громади на тлі невирішених питань земельної та адміністративної реформи. нівелювання цих ризиків досягається за допомогою формування прозорих механізмів в земельній сфері (Наприклад, вдосконалення системи земельних аукціонів), електронної системи закупівель, розвитку системи безконтактних адміністративних послуг, при якій виключається прямий контакт між споживачем адміністративної послуги і чиновником, розвитку центрів надання адміністративних послуг в громадах. Крім того, необхідний ефективний контроль з боку правоохоронних органів за потенційними фактами корупції, який є складовою системи протидії корупції (декларування доходів і витрат, а також ефективна, некорумпована і незалежна судова система).

Питання для самоперевірки

1. Дайте визначення державної регіональної фінансової політики.
2. На основі яких принципів реалізується державна регіональна політика?
3. В чому полягає роль місцевих бюджетів в економічній системі держави?
4. Принципи бюджетної системи України.
5. Охарактеризуйте види місцевих бюджетів в Україні.
6. Охарактеризуйте повноваження місцевого самоврядування.

ЛЕКЦІЯ №3

ТЕМА 3 ФОРМУВАННЯ ДОХІДНОЇ БАЗИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

ЗМІСТ ТЕМИ

- 3.1. Тракткування сутності доходів місцевих бюджетів
- 3.2. Загальні основи класифікації доходів місцевих бюджетів
- 3.3. Склад доходів місцевих бюджетів України
- 3.4. Місцеві податки і збори в системі доходів місцевих бюджетів
- 3.5. Цільові фонди: місце і призначення у формуванні доходів
- 3.6 Місцеві позики і запозичення та їх роль у фінансовому забезпеченні місцевих органів влади
- 3.7. Проблеми мобілізації доходів місцевих бюджетів і шляхи їх вирішення

Рекомендована література: [1-7, 11, 16, 28, 30]

«Основні терміни і поняття: Доходи місцевих бюджетів. Податкові надходження. Неподаткові надходження. Трансферти. Цільові фонди. Резервний фонд» [16].

3.1. Тракткування сутності доходів місцевих бюджетів та світовий досвід їх формування

«В Україні розвиток концептуальних засад доходів місцевих бюджетів тісно пов'язаний із визнанням місцевого самоврядування та розширенням їх фінансової діяльності. Ряд сучасних дослідників подають визначення доходів бюджетів у цілому, охоплюючи одночасно сфери фінансових відносин як на загальнодержавному рівні, так і на рівні місцевого самоврядування. При цьому в літературі доходи бюджетів розглядаються як частина централізованих ресурсів держави, фондів грошових коштів, економічні відносини» [16].

«Зокрема, *Юрій С. та Бескид Й.* під доходами бюджетів розуміють частину централізованих ресурсів держави, які необхідні для виконання нею відповідних функцій. У даному визначенні висвітлено сутність як доходів державного бюджету, так і доходів місцевих бюджетів. При цьому основна увага звертається на особливості функціонування даного поняття, зокрема, на вартісний і розподільчий характер, матеріальний зміст і призначення» [16].

«Аналогічним є підхід до визначення сутності даного терміну в *Дробозіної Л., Константинової Ю., Окуневої Л.* При цьому російські вчені виділяють такі джерела доходів місцевих бюджетів: місцеві податки і збори, неподаткові доходи, надходження із бюджетів вищих рівнів» [16].

Як відомо власні доходи місцевих бюджетів є наріжним каменем фіскальної децентралізації, оскільки саме вони забезпечують взаємозв'язок

між податковими надходженнями і суспільними благами, яка сприяє підвищенню ефективності, і саме вони підвищують відповідальність місцевої влади. Але, хоч би якою була система місцевих податків, необхідність в трансфертах і пайових відрахуваннях від податків все одно збережеться, оскільки місцеві витратні потреби перевершують ресурсні можливості.

У різних країн застосовуються різні види міжбюджетних трансфертів, які можуть бути представлені дотаціями, субвенціями, бюджетними позичками, переданими доходами, субсидіями, взаєморозрахунки та іншими видами фінансової допомоги.

Розглянемо один із прикладів формування дохідної частини місцевих бюджетів країн Східної Європи. Доходи місцевих бюджетів в Східній Європі формуються за рахунок місцевих податків і зборів, неподаткових доходів, регулюючих доходів і коштів фінансової допомоги.

Частка власних доходів місцевих бюджетів в країнах Східної Європи коливається в межах 10-15%, причому з них місцеві податки забезпечують близько 5-7%, тоді як неподаткові доходи близько 5-8%. В останні роки спостерігається тенденція збільшення неподаткових доходів, за рахунок здійснення активної діяльності місцевих органів влади. Регулюючі доходи (прибутковий податок і податок на прибуток) становлять близько 45-50% всіх доходів місцевого бюджету.

Трансферти в країнах Східної Європи займають вагоме місце у формуванні доходів місцевих бюджетів і становлять близько 30-35% дохідної частини місцевих бюджетів.

Таким чином, наведені дані дозволяють говорити про те, що ступінь децентралізації доходів місцевих бюджетів знаходиться на невисокому рівні, що зумовлює залежність місцевих бюджетів від центрального. Тобто в даних країнах використовується централізована модель міжбюджетних відносин, де місцеві органи влади мають незначноюсамостійністю.

Вивчаючи досвід Угорщини можна констатувати той факт, що тут муніципалітетам надано право введення місцевих податків. В інших країнах, наприклад в Чехії муніципалітети не маю право вводити податки, в Болгарії не маюють право адмініструвати місцеві податки.

Проведений аналіз свідчить про те, що більшу частину надходжень по місцевих податків забезпечують надходження з податку з продажів, так їх частка в власних доходах бюджету становить близько 70-80%. Важливе значення в структурі місцевих податків займає податок на майно, на частку якого доводиться 1/10 частина всіх надходжень до місцевого бюджету. Незначні надходження до місцевого бюджету забезпечують надходження по комунальному податку 3-5% . Однак в останні роки спостерігається тенденція зниження надходжень за цим податком. Близько 5-7% надходжень забезпечують надходження з туристичного збору, податку на міську землю.

В умовах розширеної фінансової децентралізації та процесів делегування видаткових повноважень особливо гостро постає питання фінансових запозичень на місцевому рівні. Як відомо законодавством багатьох держав не передбачені запозичення на місцевому рівні. Однак у багатьох

країнах Європи муніципалітетам надано право здійснювати запозичення. Так, наприклад, в Болгарії законодавство в області муніципальних запозичень відрізняється простотою і прозорістю. Для того щоб зробити муніципальний позику, достатньо рішення місцевої ради. Проте, реальні запозичення в цій країні невеликі через нерозвиненість кредитних ринків. У Чехії законодавство також надає муніципалітетам широкі права по запозиченнях. Муніципалітети можуть брати кредити і вітчизняних, і іноземних банків, випускати муніципальні облігації і залучати кошти підприємств нефінансового сектора. У Румунії муніципалітети можуть брати кредити тільки всередині країни, а для виходу на міжнародні ринки їм необхідний дозвіл державної комісії з позиками.

Проведені раніше дослідження свідчать про те, що в багатьох країнах з перехідною економікою отримала розвиток практика запозичень на субнаціональному і місцевому рівні, тобто запозичення здійснюються з декількох джерел, включаючи бюджети більш високого рівня, субнаціональними або національними фінансовими інститутами, а також ринок приватного капіталу. При цьому запозичення здійснюється у формі позик або випуску облігацій.

Огляд практики запозичення в цих країнах показує, що ступінь розвитку цього інструменту в кожній з країн істотно варіює, що досить точно відповідає ступеню розвитку інших елементів реформи міжбюджетних відносин в цих країнах.

У країнах Східної Європи (Угорщини, Польщі і Чехії) були досягнуті великі успіхи в лібералізації системи запозичення, так як вихід на ринок капіталу супроводжувався одночасним розвитком відповідної організаційно-правової бази, і йому передувало більш успішне проведення економічних реформ, ніж в країнах СНД.

Однак поряд з успішною практикою запозичень є ряд негативних прикладів, що відповідно вимагає дуже обережного підходу в цьому питанні.

Досвід окремих країн СНД (Росія, Україна) свідчить про те, що використання практики запозичення урядів МР без попереднього зміцнення основних інституційних механізмів (Фінансові ринки і принципи їх регулювання, права власності, стандарти бюджетного процесу та бюджетної звітності) може привести до дуже серйозних негативних наслідків. Зокрема швидке зростання обсягів запозичення субнаціональними бюджетами в умовах відсутності ринкової дисципліни та ефективних регулюючих механізмів призвів до дестабілізації бюджетної та економічної ситуації на Україні і в Росії. нестабільна макроекономічна ситуація в багатьох країнах з економікою перехідного типу є додатковим аргументом на користь обмеження доступу місцевих органів влади до позиковими коштами.

Таким чином, відмовлятися сьогодні від регулювання доходів в системі місцевого самоврядування безглуздо. Однак і зберігати домінуюче становище цих джерел в дохідній частині місцевих бюджетів, стримуючи тим самим прагнення муніципальних утворень до саморозвитку, теж не можна.

«Отже, у розумінні економічного змісту доходів місцевих бюджетів панує дві концепції. Одні науковці, визначаючи зміст доходів місцевих бюджетів, абстрагуються трактуванням їх як економічних відносин, для інших – бюджетні доходи асоціюються з частиною централізованих ресурсів держави, що зосереджуються у відповідних централізованих фондах грошових коштів. Тобто, даний термін використовується для визначення різних за своєю природою об'єктів та явищ, оскільки, з одного боку, відображає сукупність особливої сфери фінансових відносин, пов'язаних із формуванням фондів грошових коштів місцевих органів влади, а з іншого – є матеріальним вираженням частини бюджетних відносин у вигляді податкових та неподаткових надходжень, доходів від операцій з капіталом і трансфертів» [16].

3.2. Загальні основи класифікації доходів місцевих бюджетів

«Доходи бюджету - це виражені в грошовій формі відносини власності між державою та юридичними й фізичними особами в процесі вилучення державою частини необхідного і додаткового доходу. Іншими словами, доходи бюджету - всі податкові, неподаткові й інші надходження на безповоротній основі, стягування яких передбачене законодавством України (включно з трансфертами, платою за надання адміністративних послуг, власними надходженнями бюджетних установ)» [18].

«Склад доходів місцевих бюджетів, форми мобілізації в них ресурсів залежать від системи і методів господарювання, а також від завдань, які виконує суспільство в той чи інший період. Сукупність всіх видів доходів місцевих бюджетів, що формуються різними методами, складають систему доходів місцевих бюджетів» [16].

«Доходи бюджету мають виконувати не лише фіскальні, а й регулювальні завдання: стимулювати зростання виробництва та підвищення його ефективності, забезпечувати соціальний захист населення і розвиток соціальної сфери. Доходи місцевих бюджетів призначені для виконання завдань, покладених на органи місцевого самоврядування» [16].

«Доходи бюджету характеризується багатьма специфічними ознаками, які можна класифікувати. В основу класифікації доходів бюджету покладено розбіжності у підходах щодо їх утворення, а саме джерел надходжень, періодичності, характеру повноти зарахування, за ознакою розподілу бюджетного фонду тощо» [19] (таблиця 3.1).

«Відповідно до статті 9 Бюджетного кодексу України доходи бюджету класифікуються за такими розділами:

- податкові надходження;
- неподаткові надходження;
- доходи від операцій з капіталом;
- трансферти» [16].

Таблиця 3.1 - «Класифікація доходів місцевого бюджету» [16]

Критерій класифікації	Характеристика
залежно від джерел надходження	<i>податкові; неподаткові;</i> доходи від <i>операцій з капіталом; трансферти</i>
за змістом	<i>закріплені</i> доходи; <i>власні</i> доходи; <i>регулювальні</i> кошти
за методом мобілізації	<i>податкові</i> доходи; <i>неподаткові</i> доходи (доходи <i>від майна та послуг</i>); <i>запозичені</i> кошти (місцеві позики та запозичення)
за характером відносин власності, які складаються між бюджетами різного рівня	доходи, які <i>враховуються</i> при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів; доходи, які <i>не враховуються</i> при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів; <i>регулювальні</i> доходи
за ознакою розподілу бюджетного фонду	доходи <i>загального</i> фонду; доходи <i>спеціального</i> фонду
за ознакою періодичності зарахування до бюджету	<i>стабільні</i> (систематичні); <i>разові</i> (у разі самооподаткування)
за характером повноти зарахування до бюджету відповідного рівня	доходи, які зараховуються у <i>повному</i> обсязі; доходи, які зараховуються <i>частково</i>
за характером завдань, що встановлюються та виконуються місцевою радою	<i>поточні</i> доходи; доходи бюджету <i>розвитку</i>

«**Податковими надходженнями** визнаються встановлені законами України про оподаткування загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі) та місцеві податки і збори (обов'язкові платежі)» [19].

«**Неподатковими надходженнями** визнаються доходи від власності та підприємницької діяльності; адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності; інші неподаткові надходження» [18].

«**Трансферти** - кошти, одержані від інших органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі» [1].

«За Бюджетним кодексом України одним з джерел доходів спеціального фонду місцевого бюджету є власні надходження бюджетних установ» [16] (рисунок 3.1).

«Власні надходження бюджетних установ використовуються на:

о покриття витрат, пов'язаних з організацією та наданням послуг, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю (за рахунок надходжень підгрупи 1 першої групи);

о організацію додаткової (господарської) діяльності бюджетних установ (за рахунок надходжень підгрупи 2 першої групи);

о утримання, облаштування, ремонт та придбання майна бюджетних установ (за рахунок надходжень підгрупи 3 першої групи);

о ремонт, модернізацію чи придбання нових необоротних активів та матеріальних цінностей, покриття витрат, пов'язаних з організацією збирання і транспортування відходів і брухту на приймальні пункти (за рахунок надходжень підгрупи 4 першої групи);

о господарські потреби бюджетних установ, включно з оплатою комунальних послуг і енергоносіїв (за рахунок надходжень підгруп 2 і 4 першої групи);

о організацію основної діяльності бюджетних установ (за рахунок надходжень підгруп 1 і 3 другої групи);

о виконання відповідних цільових заходів (за рахунок надходжень підгрупи 2 другої групи)» [16].



Рисунок 3.1 – «Характеристика власних надходжень бюджетних установ» [16]

«Крім того, доходи бюджету розділяються на ті, що враховуються (кошик 1), та ті, що не враховуються (кошик 2) при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів» [10].

«Бюджетний кодекс України, що був ухвалений у 2010 р., докорінно змінив склад доходів першого та другого кошиків місцевого бюджету, що обумовлене необхідністю децентралізації бюджетного устрою та побудови ефективної моделі розподілу бюджетних повноважень між органами державної та місцевої влади в напрямі зростання фінансового забезпечення останніх. Склад доходів, що враховуються та не враховуються за бюджетами

місцевого самоврядування, встановлюються статтями 64-68 та 69 Бюджетного кодексу України відповідно» [16].

3.3. Склад доходів місцевих бюджетів України

«Надходження *власних доходів* не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам, що сприяє встановленню безпосередньої заінтересованості органів місцевого самоврядування у нарощуванні доходної бази. За економічною природою, власні доходи місцевих бюджетів – доходи, які формуються внаслідок дій і рішень, що приймають місцеві органи самоврядування. Власними можна рахувати лише такі доходи місцевих бюджетів, які одночасно відповідають наступним вимогам: вони є територіально локалізованими, безпосередньо залежними від діяльності місцевої влади, які повністю їх контролюють і використовують на свій розсуд. Найбільш характерними прикладами власних доходів є місцеві податки і збори, платежі, які запроваджуються органами місцевого самоврядування, доходи від комунального майна та підприємств комунальної власності, штрафи та санкції, пов'язані із справлянням власних доходів» [16]

«Закріпленими є доходи, які на довготривалій основі передаються до місцевих бюджетів у повному розмірі або у визначеній, єдиній для усіх бюджетів частині (*тобто доходи, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів*). За своєю сутністю – загальнодержавні податки, збори або доходи, які традиційно формують доходну частину місцевих бюджетів (*податок з доходів фізичних осіб, державне мито, плата за ліцензії та торгові патенти*). Відповідно до чинної бюджетної практики найбільшу питому вагу закріплених доходів складає податок з доходів фізичних осіб, надходження якого розщеплюються між місцевими бюджетами» [21].

3.4. Місцеві податки і збори в системі доходів місцевих бюджетів

Місцеві органи влади привертають ті джерела доходів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, у тому числі місцеві податки і збори. Це пов'язано з можливостями нарощення власної дохідної бази без механізмів витіснення трансфертів.

Розгляньмо елементи сучасної системи місцевого оподаткування.

До місцевих податків в 2019 році належать: податок на майно; єдиний податок; паркувальний збір; туристичний збір; з 2015 року скасовано збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності.

Слід сказати, що ПКУ значно змінив систему місцевих податків і зборів. Деякі були скасовані, а деякі - додані. З введенням в дію Податкового кодексу зникли давні, добре всім знайомі податок з реклами та комунальний податок.

Податок на майно

Законодавець під егідою податку на майно об'єднав такі податки: податок на нерухомість, плата за землю, податок на авто Податок на

нерухомість Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, запроваджується в Україні вперше. Стаття 265 ПКУ повинна була вступити в силу з 1 січня 2012 року. Але в пункт 1 розділу XIX ПКУ внесли зміни, слова «1 січня 2012 року» замінено словами «1 липня 2012 року» [16]. Фактично податок вступив в силу з 2013 року.

Платниками податку є громадяни та підприємства, які володіють приміщеннями. У 2019 фізособи сплачують податок тільки в разі, якщо сукупно належить розмір загальної площі перевищує 120 кв.м. (Для будинку) і 60 кв. м. (для квартири) і 180 кв. м. (при різнотипних володінні).

Ставка податку становить не більше 1,5% мінзарплати за кв. м. Передбачено доплата за квартиру понад 300м² і будинок понад 500 м² - 25 тис. грн. Громадяни платять податок раз на рік на підставі повідомлення податкової служби, а підприємства щоквартально самостійно здійснюють авансові платежі.

Плата за землю Під егідою земельного податку фактично об'єднані два види податків: земельний податок та орендна плата.

Об'єктом оподаткування цим податком є земельні ділянки, які перебувають у власності або оренді, а також земельні паї, які знаходяться у власності. Що стосується сплати податку єдиноподатниками, то в разі, якщо земельна ділянка використовується з метою підприємницької діяльності, то сплата податку не здійснюється, якщо ж не використовується, то сплата податку обов'язкове.

Податок на авто. Новий вид податку, що підлягає сплаті власниками легкового автотранспорту, ринкова стоїмсоть якого перевищує 375 мінзарплати. Ринкову вартість встановлює Мінекономіки і публікує зазначену інформацію на своєму сайті.

Єдиний податок. Платники єдиного податку розділені на 4 групи. Перша група - СПД, які займаються виключно роздрібним продажем товарів. Додаткові умови: відсутність найманих працівників, розмір річного доходу - до 300 000 грн. Ставка - до 10% розмірів прожиткового мінімуму. У цій групі знаходяться особи, які займаються ринковою торгівлею.

Друга група - СПД, які здійснюють діяльність з надання побутових та інших послуг, як населенню так і юрособам, але тільки платникам єдиного податку. Додаткові умови: до 10 осіб найманих працівників, розмір річного доходу - до 1,5 млн. Грн. Ставка - до 20% мінімальної заробітної плати.

Третя група - СПД і підприємства. Додаткові умови (без обмеження за кількістю найманих працівників): розмір річного доходу - до 5 млн. Грн. Ставка - 3% від доходу (для платників ПДВ), 5% від доходу (при включенні ПДВ до складу єдиного податку) більше про єдиний податок.

Четверта група - в четверту групу можуть бути віднесені виключно виробники сільськогосподарської продукції. Четверта група - це результат трансформації фіксованого сільськогосподарського податку.

3.5 Місцеві позики і запозичення та їх роль у фінансовому забезпеченні місцевих органів влади

«У процесі своєї діяльності органи місцевого самоврядування часто стикаються з проблемою браку фінансових ресурсів. Ця проблема може бути розв'язана шляхом отримання позик або здійснення запозичень» [21]..

«На відміну від державного кредиту (запозичення), кошти якого спрямовуються на покриття бюджетного дефіциту, кошти комунального кредиту (місцевих позик/запозичень) використовуються як для підтримання поточного балансу і реалізації першочергових завдань та забезпечення захищених видатків, так і здійснення інвестиційних (прибуткових) проектів» [16].

«**Місцеві позики** пов'язані з отриманням місцевим бюджетом коштів на покриття тимчасових касових розривів на принципах строковості та повернення» [16].

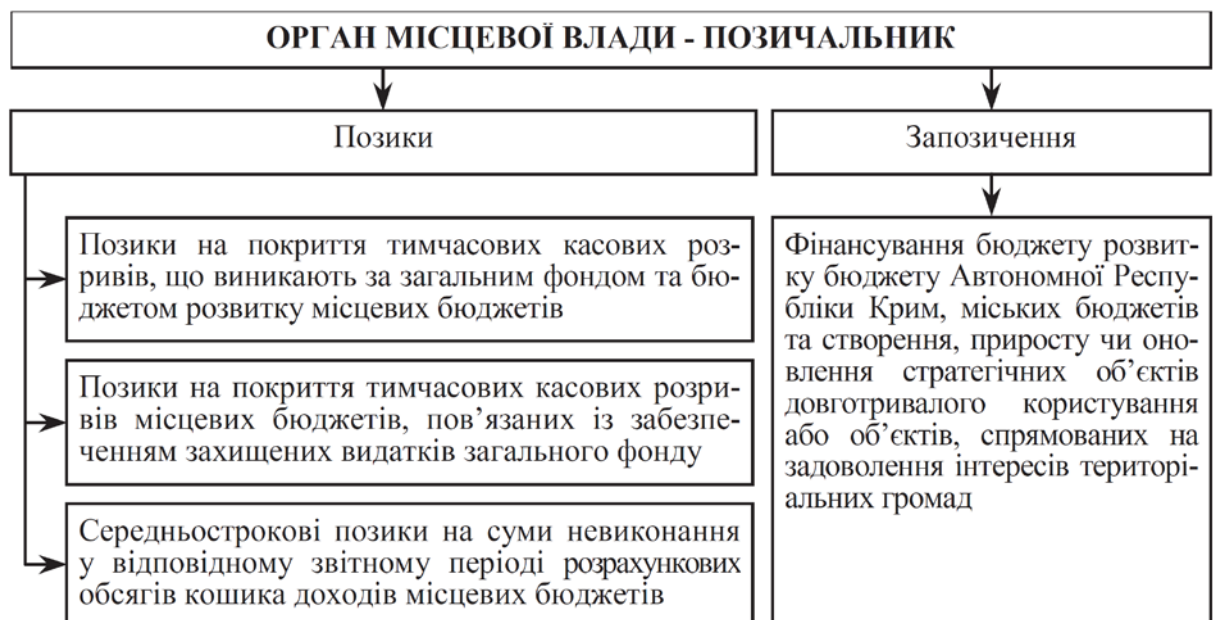


Рисунок 3.2 - Види позик та запозичень до місцевого бюджету

«**Тимчасовий касовий розрив** - неможливість місцевого бюджету на конкретну дату погасити бюджетні фінансові зобов'язання за захищеними видатками або взагалі здійснити планове фінансування поточних видатків за рахунок залишків власних коштів, поточних власних надходжень та надходжень з державного бюджету (міжбюджетних трансфертів)» [16].

«Ст. 73 Бюджетного кодексу України встановлює, що Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим або відповідної місцевої ради можуть отримувати:» [16]

«1) **позики на покриття тимчасових касових розривів, що виникають за загальним фондом та бюджетом розвитку місцевих бюджетів**, у фінансових установах на строк до трьох місяців у межах поточного бюджетного періоду, у виняткових випадках за рішенням Кабінету

Міністрів України стосовно бюджету Автономної Республіки Крим і міських бюджетів - у межах поточного бюджетного періоду» [26].

«2) **позики на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів, пов'язаних із забезпеченням захищених видатків загального фонду**, обсяги яких в обов'язковому порядку покриваються Державним казначейством України без нарахування відсотків за користування цими коштами з обов'язковим їх поверненням до кінця поточного бюджетного періоду» [16].

«3) **середньострокові позики на суми невиконання у відповідному звітному періоді розрахункових обсягів кошика доходів місцевих бюджетів**, визначених у законі про Державний бюджет України, за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку на умовах їх повернення без нарахування відсотків за користування цими коштами» [26].

«Надання позик з одного бюджету іншому забороняється» [16].

«Порядок отримання та погашення позик на покриття тимчасових касових розривів, що виникають за загальним фондом та бюджетом розвитку місцевих бюджетів, а також позик на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів, пов'язаних із забезпеченням захищених видатків загального фонду, регулюється Постановою Кабінету Міністрів України "Порядок покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів" від 29 грудня 2010 р. № 1204» [16].

«Після ухвалення Мінфіном рішення про надання позик Державна казначейська служба за дорученням останнього укладає договір про надання позики, після чого протягом 2 днів зараховує оговорені суми позик на відповідні рахунки місцевого бюджету» [16].

«У договорах про надання позики обов'язково передбачається, що територіальні органи Державної казначейської служби починають зарахування (повернення) наданих у позику сум для покриття тимчасових касових розривів за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку з моменту перевиконання місцевого бюджету протягом поточного або наступних бюджетних періодів. Крім того, може також розглядатися питання щодо врегулювання міжбюджетних відносин у частині перерахування позик до бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та районів у містах і їх погашення» [16].

«**Місцеві запозичення** - це операції, пов'язані з отриманням місцевим бюджетом коштів на умовах строковості, повернення та платності, та викликають появу зобов'язань місцевих органів влади перед кредиторами» [36].

«Особливості здійснення місцевих запозичень регулюються ст. 16 та 74 Бюджетного кодексу України» [16].

«Обов'язковою умовою є те, що місцеві зовнішні запозичення можуть здійснювати лише міські ради міст з чисельністю населення понад 300 тисяч жителів. При цьому місцеві зовнішні запозичення шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій можуть здійснювати всі міські ради» [16].

«Місцеві запозичення здійснюються з метою фінансування бюджету розвитку бюджету Автономної Республіки Крим та міських бюджетів й використовуються для створення, приросту чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, які забезпечують виконання завдань Верховної Ради Автономної Республіки Крим та міських рад, спрямованих на задоволення інтересів населення Автономної Республіки Крим і територіальних громад міст» [16].

«Порядок проведення операцій щодо надання (отримання) місцевих запозичень устанавлюється Кабінетом Міністрів України (Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень" від 16 лютого 2011р. № 110). Крім того, процедуру випуску облігацій внутрішніх місцевих позик визначає та регулює Рішення ДКЦПФР (НКЦПФР) "Про затвердження Положення про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик" від 07.10.2003р. № 414» [10].

«Запозичення може здійснюватися у формі:

1) укладання договорів позики (кредитних договорів) з фінансовими установами;

2) випуску облігацій місцевих позик».

«Крім того, місцевий орган влади може здійснювати реструктуризацію боргових зобов'язань, яка полягає у будь-якій зміні істотних умов запозичення, що були здійснені Верховною Радою Автономної Республіки Крим чи міською радою, і не вважається новим запозиченням» [16].

«Дозвіл на здійснення запозичення (реструктуризації боргових зобов'язань), а також обсяг та порядок устанавлюються Мінфіном. Для отримання дозволу Верховна Рада Автономної Республіки Крим чи міська рада надсилає Мінфіну письмове повідомлення, до якого додає такі документи:» [16]

«1) рішення про затвердження бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету на відповідний рік з дефіцитом виключно у частині бюджету розвитку:» [12]

«2) проект рішення про запозичення (реструктуризацію боргових зобов'язань):» [16]

«3) розрахунки й обґрунтування доцільності здійснення запозичень:» [16]

«4) копії звітів про виконання бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету за три роки, що передують року, в якому ухвалюється рішення про запозичення (реструктуризацію боргових зобов'язань):» [16]

«5) інформацію про поточний стан виконання зобов'язань з погашення місцевого боргу, а також про стан розрахунків за місцевим боргом за п'ять років, що передують року, в якому ухвалюється зазначене рішення:» [16]

«6) обґрунтування обсягу доходів бюджету розвитку спеціального фонду бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету, який планується спрямовувати на погашення основної суми місцевого боргу протягом всього періоду його погашення:» [16]

«7) за умови здійснення запозичення шляхом випуску облігацій місцевих позик - проект проспекту емісії облігацій (у разі відкритого (публічного) розміщення) або копію відомостей про випуск (розміщення) облігацій (у разі закритого (приватного) розміщення) та відомості про рейтингову оцінку облігацій, яка визначається уповноваженими НКЦПФР рейтинговими агентствами або визнаними нею міжнародними рейтинговими агентствами:» [16]

«8) довідку Державної служби статистики про чисельність населення міста на момент ухвалення рішення про затвердження міського бюджету на відповідний рік (у разі здійснення зовнішнього запозичення)» [16].

«Після надходження інформації та документів Мінфін розглядає їх і проводить перевірку поданих розрахунків, за результатами якого ухвалює рішення про погодження обсягу та умов здійснення запозичення (реструктуризації боргових зобов'язань) або вмотивовану відмову» [16].

«Одним з умов здійснення запозичення до бюджету розвитку органу місцевого самоврядування є одержання висновку Міністерства фінансів про відповідність такого запозичення вимогам бюджетного законодавства» [16].

«Крім того, орган місцевого самоврядування мусить мати рейтинг, визначений рейтинговою агенцією, статус якої підтверджено експертним висновком Світового банку, Міжнародного валютного фонду або Європейського банку реконструкції та розвитку» [26].

«Під час розгляду інформації та документів Мінфін може одержувати додаткову інформацію, необхідну для ухвалення такого рішення. Реструктуризація боргових зобов'язань за запозиченням, здійснена шляхом випуску облігацій місцевих позик, не повинна призводити до збільшення місцевого боргу. Така реструктуризація підлягає реєстрації у НКЦПФР» [16].

«Верховна Рада Автономної Республіки Крим та міські ради подають Мінфіну інформацію про здійснені запозичення, у тому числі:

1) зареєстрований проспект емісії облігацій місцевих позик та тимчасове свідоцтво про реєстрацію випуску облігацій внутрішніх місцевих позик (у разі відкритого (публічного) розміщення) або інформацію про випуск (розміщення) облігацій та тимчасове свідоцтво про реєстрацію випуску облігацій внутрішніх місцевих позик (у разі закритого (приватного) розміщення) - у десятиденний строк після реєстрації;

2) завірену копію договору позики (кредитного договору) - у десятиденний строк після його підписання;

3) інформацію про здійснення платежів за запозиченням - у десятиденний строк після їх здійснення.

Здійснення місцевих позик та/або запозичень обумовлює формування місцевого боргу відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також його обслуговування, управління боргом та погашення» [16].

«Місцевий (консолідований) борг - це загальна сума заборгованості Автономної Республіки Крим або територіальної громади міста, яка складається з усіх отриманих і непогашених боргових зобов'язань відповідної території, з урахуванням боргових зобов'язань в результаті наданих гарантій

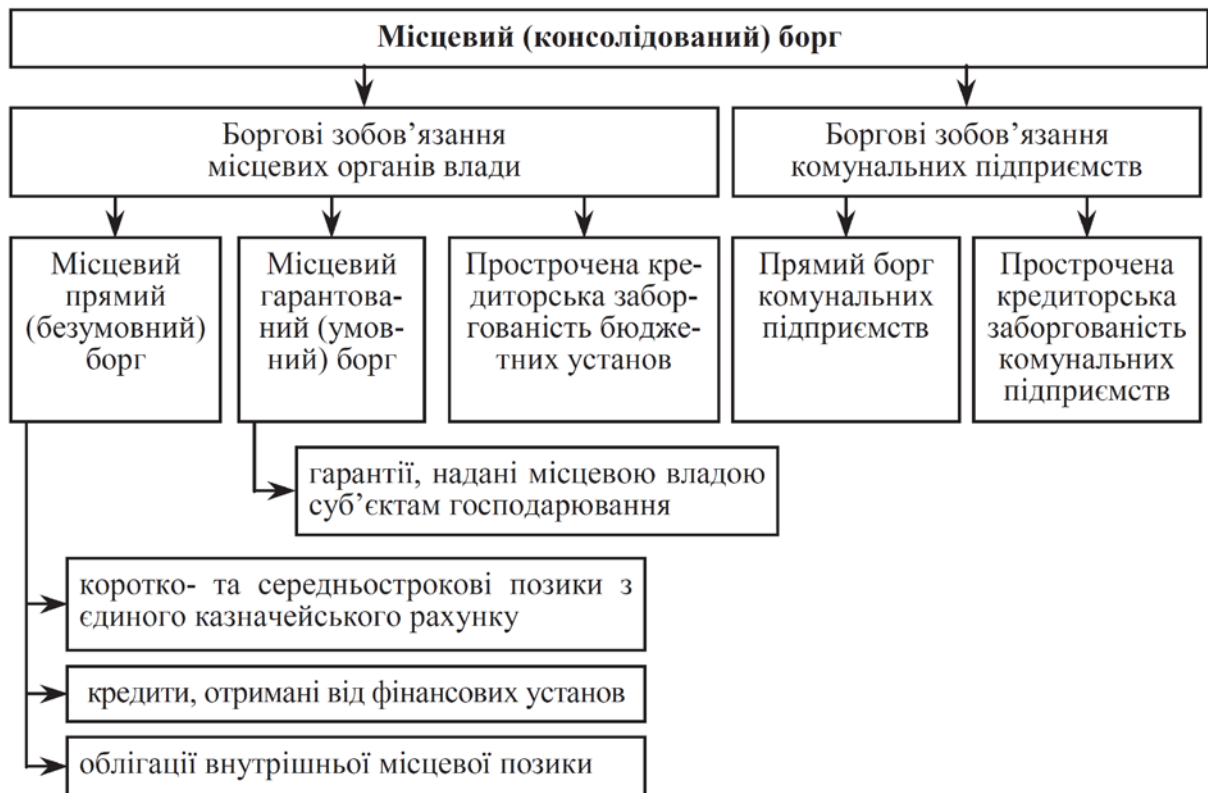
суб'єктам господарювання, які виникають на підставі законодавства або договору» [16].

«**Обслуговування місцевого боргу** - операції щодо здійснення плати за користування кредитом (позикою), сплати комісій, штрафів та інших платежів, пов'язаних з управлінням місцевим боргом» [16].

«**Управління місцевим боргом** - сукупність дій, пов'язаних із здійсненням запозичень, обслуговуванням і погашенням місцевого боргу, інших правочинів з місцевим боргом, що спрямовані на досягнення збалансованості бюджету та оптимізацію боргового навантаження» [26].

«**Погашення місцевого боргу** - операції з повернення позичальником кредитів (позик) відповідно до умов кредитних договорів та/або випуску боргових цінних паперів. Держава не несе відповідальності за борговими зобов'язаннями Автономної Республіки Крим і територіальних громад. Видатки на обслуговування місцевого боргу здійснюються за рахунок коштів загального фонду місцевого бюджету» [16].

«Видатки місцевого бюджету на обслуговування місцевого боргу не можуть перевищувати 10 відсотків видатків загального фонду місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, коли планується обслуговування місцевого боргу» [16].



«Рисунок 3.4 - Структура місцевого (консолідованого) боргу» [26].

«Загальний обсяг місцевого боргу станом на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 200 відсотків (для міста Києва - 400 відсотків) середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку (без урахування обсягу місцевих запозичень та капітальних трансфертів (субвенцій) з інших бюджетів), визначеного прогнозом

відповідного місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди. У разі перевищення цієї граничної величини Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідна міська рада зобов'язані вжити заходів щодо зменшення обсягу місцевого боргу» [26].

«Якщо у процесі погашення місцевого боргу та платежів з його обслуговування, обумовлених договором між кредитором та позичальником, порушується графік погашення з вини позичальника, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідна міська рада не мають права здійснювати нові місцеві запозичення протягом п'яти наступних років» [16].

3.7. Проблеми мобілізації доходів місцевих бюджетів і шляхи їх вирішення

«Міське самоврядування є однією зі складових частин влади та покликане забезпечити розвиток економіки, створення умов для життєдіяльності населення та підвищення добробуту громадян на місцевому рівні. Сьогодні міське самоврядування не виконує поставлених завдань повною мірою. Як відомо, ефективність влади може бути досягнута лише за умови збалансування трьох складових: права, відповідальності та спроможності. У Європейській хартії про міське самоврядування проголошено, що органи місцевого самоврядування мають володіти необхідним обсягом власних джерел для виконання покладених повноважень. В українській реальності до таких власних джерел можна віднести локальні (власні) податки та збори, а також (умовно) закріплені кошти, що передаються із державного бюджету. Їх питома вага складає відповідно 3% та 60%. Іншу частку складають трансферти» [21].

В Україні ж основу міжбюджетних відносин в значній мірі визначають принципи реальної практики господарювання в умовах централізованого планування. Місцеві бюджети продовжують фактично формуватися державою: їм встановлюють відсоток відрахувань від базових податків, жорстко регламентуються не тільки обсяги витрат, але і напрями витрачання бюджетних коштів. Місцеві бюджети є скоріше кошторису доходів і витрат, ніж фінансову основу діяльності органів місцевого самоврядування. Спроби реформування бюджетних відносин в Україні для досягнення більшої відповідності ринковим умовам на основі впровадження принципу субсидіарності звелися до того, що всі повноваження були поділені на власні і делеговані. При цьому повноваження і відповідальність органів місцевого самоврядування збільшилися, але фінансові ресурси залишилися сконцентровані «в Києві» [16]. У період з 1996 по 2014 р частка місцевих бюджетів у доходах зведеного зменшилася з 35 до 22,2%, а у видатках збільшилася з 36,2 до 43,1%.

Ще гірше те, що розподіл доходів не набув постійного характеру, і воно здійснюється щороку шляхом переговорів.

Рішення проблем територій поставлено в залежність від численних суб'єктивних чинників. Відсутність стабільних правил і від відповідальності

за їх дотримання спонукає учасників міжбюджетних відносин направляти основну частину зусиль на виторговування фінансових ресурсів у вищих властей, використовуючи, в тому числі, і виставлення завищених вимог, приховування реального стану справ. Подібна практика формування бюджету не створює умов для здобуття містом самостійності, оскільки не дозволяє організувати фінансування реалізації рішень органів місцевого самоврядування.

Вона породжує утриманство і не стимулює місцеву владу до пошуку шляхів економії бюджетних коштів. Керівники міст в таких ненормальних умовах головним критерієм оцінки своєї роботи вважають кількість «вибитих для міста» грошей. До цього і зводиться місцева політика.

Неефективна система міжбюджетних відносин робить негативний вплив на рівень життя населення не тільки у спосіб (через погіршення умов економічної діяльності), а й безпосередньо веде до деградації бюджетної сфери, зниження кількості і якості бюджетних послуг, підсилює регіональні відмінності.

Гіпертрофована значимість трансфертних відносин посилюється їх многоканальністю і нерідко безсистемністю.

Європейські експерти звертають увагу на те, що в Україні прийнятий бюджет остаточно не буває, оскільки зміни не підлягають обмеженню за обсягом і заходам, вносяться з подачі як Кабінету Міністрів, так і народних депутатів.

Відсутність системності в організації регіональних фінансів обертається зайвою політизованістю, постійною напругою у взаєминах влади різних рівнів, періодично загострюються відцентровими тенденціями.

З метою підвищення ефективності розподільних відносин, посилення соціальної справедливості, досягнення політичної консолідації необхідно подальше реформування в сфері бюджетних повноважень. Важливо здійснити чітке розмежування функцій і відповідальності всіх рівнів влади. На законодавчому рівні треба заборонити внесення змін до бюджету протягом року, за винятком чітко визначених обставин. Відповідні бюджетні процедури повинні бути прописані в підзаконних нормативних актах.

Органи місцевого самоврядування повинні володіти в межах своїх територій і повноважень достатнім ступенем автономності.

Щоб бути реальною будь-яка влада повинна мати достатні для здійснення повноважень ресурси, насамперед матеріальні. Особливо це стосується місцевої влади, так як за її спиною немає тих інститутів, якими володіє держава (суд, прокуратура та ін.), а у власності знаходяться, як правило, об'єкти, які не тільки не приносять прибутку, але і вимагають для утримання додаткові кошти. Реальні ресурси, що знаходяться в безпосередньому розпорядженні органу місцевого самоврядування, в основному представляє міський бюджет. І він повинен давати можливість місцевої влади впливати на економічну та соціальну середовище.

Зворотною стороною виявляються бюджетні обмеження, що зв'язують фінансову базу органу місцевого самоврядування з місцевими економічними

ресурсами. Для них реалізації потрібен певний правопо рядок, який регламентує використання понад планові доходів і не допускає їх повного вилучення, а також обмежує можливості компенсації недобору коштів за рахунок бюджетів вищих рівнів.

Ключовою умовою досягнення відносної автономності та посилення відповідальності органів місцевого самоврядування є перегляд структури оподаткування в користь закріпленої за місцевими бюджетами частини загальнодержавних податків (неврахованої при розрахунках міжбюджетних трансфертів), а також місцевих податків і зборів.

На сучасному етапі місцеві податки і збі загальне податковий тягар психологічно менш помітним, відобразити різноманітність форм доходів, впливати на споживання і накопичення.

Крім податків, які мають виражений фіскальний характер, поширення мають платежі, функції яких полягають у відображенні політики місцевих органів управління.

Це, перш за все, санкції, спрямовані на захист навколишнього природного середовища, підтримання порядку і чистоти міст, ліквідації самочинно влаштовуються на проїжджій частини вулиць і дворових територіях стоянок автомобілів.

У США спеціальним податком обкладаються компанії, що виробляють ємності для рідин без їхнього повторного використання (мається на увазі тара, що йде після використання продукції до відходів). У розвинених країнах широко поширені податки на заняття торгівлею, на фонд заробітної плати, на надання різних ліцензій, на полювання і рибальство, на кар'єри, на рекламу, на собак, на розваги та видовища, на подарунки, на володіння додатковим житлом, на споживання енергії і енергоносіїв, плата за проїзд по дорогах. У деяких містах стягуються незвичайні податки, наприклад в Арканзасі з 2005 р введений податок на пірсинг і тату.

В Україні до прийняття Податкового кодексу стягувалося 16 місцевих податків (зборів). Причиною скасування більшості з них (за право проведення кіно- і телезйомок, за участь в бігах на іподромі і виграш, з власників собак, за право використання місцевої символіки та ін.) вказується мале фіскальне значення при великих адміністративних за витратах. Однак в західних країнах органи місцевого самоврядування воліють нести витрати заради проведення власної політики. У більшості країн податки стягуються національною податковою службою, а й місцеві органи влади приймають в цьому активна участь. Це наводить на думку, що справжньою причиною відмови від застосування малопробиткових податків і зборів є недосконалість міжбюджетних відносин: збільшення власних доходів веде, як правило, до зниження трансфертів.

З огляду на зарубіжний досвід, можна порекомендувати для України збільшення частки місцевих податків і зборів в джерелах доходів бюджетів. Але це збільшення має бути поступовим, щоб не викликати посилення податкового тягара для населення.

Обкладатися новими податками повинні в першу чергу верстви населення з більш високими доходами.

Доцільно повернути податок на рекламу, оскільки на цій основі в деяких містах, наприклад, у Львові, створювалися дієві системи контролю та обслуговування вуличної реклами (в тому числі з використанням люмінесцентних ламп). Можна рекомендувати ввести в Україні місцеві податки і збори на видовища, на утилізацію побутових відходів або на прибирання сміття, податок на полювання і рибальство, на ведення кар'єрних робіт, на ветеринарне обслуговування домашніх тварин, на осіб, які мають у власності дві квартири або більше, на право розміщення офісів в центральній частині міста. Всі ці податки ефективно використовуються в раз кручених країнах. Також можна спробувати збільшити власні доходи місцевих бюджетів за рахунок податків на цінні папери (на емісію акцій і облігацій), на біржові операції, грошові капітали, приріст ка живила.

Збільшення питомої ваги місцевих бюджетів у структурі зведеного на сучасному етапі можливо лише за рахунок закріплення за ними стабільної частини загальнодержавних податків, неврахованої при розрахунках міжбюджетних трансфертів.

Питання для самоперевірки

1. У чому полягає сутність доходів місцевих бюджетів як системи економічних відносин?
2. Як класифікують доходи місцевих бюджетів відповідно до вимог Бюджетного кодексу України?
3. Охарактеризуйте особливості формування цільових фондів.
4. Назвіть основні напрямки витрачання коштів цільових фондів.
5. Назвіть основні напрями використання коштів резервних фондів.

ЛЕКЦІЯ №4

ТЕМА 4 СИСТЕМА ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

ЗМІСТ ТЕМИ

- 4.1. Трактування сутності видатків місцевих бюджетів
- 4.2. Теоретичні основи класифікації видатків місцевих бюджетів
- 4.3. Структура видатків місцевих бюджетів України
- 4.4. Організація, форми та методи фінансування видатків бюджету
- 4.5. Проблеми витрачання коштів місцевих бюджетів і шляхи їх вирішення

Рекомендована література: [1-7, 12, 16, 25, 30]

«Основні терміни і поняття: Видатки місцевих бюджетів. Критерії розмежування видатків. Методи прогнозування доходів. Методи планування видатків місцевих бюджетів. Виконання місцевих бюджетів. Програмно-цільовий метод за видатками. Бюджетна програма» [16].

4.1. Трактування сутності видатків місцевих бюджетів

«У фінансовій науці відсутні єдині підходи до трактування сутності видатків місцевих бюджетів. Теоретична невизначеність є причиною наявності значної кількості недоліків, пов'язаних з організацією, якістю та ефективністю планування, фінансування і бюджетного контролю за бюджетними видатками» [16].

«У вітчизняній та зарубіжній економічній літературі загальноприйнятим є підхід до визначення сутності бюджетних видатків, що мають економічний зміст, зумовлений суспільним способом виробництва, природою та функціями держави, вони відіграють вирішальну роль у задоволенні потреб соціально-економічного розвитку країни. Деякі економісти, зокрема, *Артус М.* та *Хижя Н.* вважають, що видатки бюджетів «спрямовуються на задоволення найважливіших потреб суспільства у розвитку економіки і соціальної сфери... та характеризують рівень забезпечення потреб діяльності держави» [17].

«У *Бюджетному кодексі України* зазначено, що видатки бюджету – кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом. Даний нормативний документ трактує витрати бюджету як кошти бюджету, тобто акцентується увага на їхній формі. Тому це визначення є недосконалим, оскільки воно не розкриває сутності видатків бюджету як об'єктивного економічного явища» [16].

«Отже, видатки місцевих бюджетів – економічні відносини, які пов'язані з розподілом і використанням коштів основного централізованого фонду держави, що перебувають у розпорядженні органів державної влади, державного управління та місцевого самоврядування. Видатки місцевих

бюджетів відображають ті ж соціально-економічні відносини, що й видатки державного бюджету, але на місцевому рівні й з урахуванням регіональних особливостей, функцій і повноважень органів місцевого самоврядування» [18].

«За допомогою бюджетних видатків місцеві бюджети виконують певні функції, які систематизовано на рисунок 4.1» [16].



Рисунок 4.1 - Функції видатків місцевих бюджетів

«Розмежування видів видатків між місцевими бюджетами здійснюється на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання гарантованих послуг та наближення їх до безпосереднього споживача. Відповідно до цих критеріїв види видатків поділяються на такі групи:» [16]

«**перша група** - видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання гарантованих послуг і розташовані найближче до споживачів - здійснюються з бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст:» [16]

«**друга група** - видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують надання основних гарантованих послуг для всіх громадян України - здійснюються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, а також районних бюджетів:» [16]

«**третья група** - видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують гарантовані послуги для окремих категорій громадян, або реалізацію програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України - здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів» [16].

«З бюджетів міст Києва та Севастополя здійснюються видатки всіх трьох груп» [16].

4.2. Теоретичні основи класифікації видатків місцевих бюджетів

«Існує велика кількість видів видатків бюджетів, об'єднаних спільними критеріями та розрізнені за протилежними ознаками. Зокрема, у вітчизняній літературі існують різні тлумачення і підходи до таких ознак. Деякі вітчизняні економісти, зокрема *Василик О., Романенко О., Юрій С.* й інші, вважають, що якісна сторона видатків характеризує економічну природу та суспільне призначення кожного виду видатків, а кількісна визначає їхню величину. Однак потреби українського суспільства, що характеризуються якісною стороною, набагато перевищують її кількісну» [26].

«В економічній літературі видатки місцевих бюджетів класифікуються за наступними ознаками:

1) *за роллю у відтворюючому процесі:*

- видатки у сферу виробництва,
- видатки у сферу надання послуг;

2) *за соціально-економічним змістом:*

- видатки на економічну діяльність,
- видатки на соціальний захист,
- видатки на соціально-культурне забезпечення,
- видатки на управління;

3) *за функціональною класифікацією;*

4) *за відомчою класифікацією;*

5) *за предметною (економічною) класифікацією:*

- поточні видатки,
- капітальні видатки;

6) *за програмно-цільовою класифікацією» [16].*

«За роллю у відтворюючому процесі держава розподіляє видатки на розвиток виробничої сфери та на розвиток сфери суспільних послуг, оскільки вона повинна вкладати кошти у розвиток тих галузей, які є базовою основою бюджету і витрати на які виправдовуються. Але держава й зобов'язана фінансувати свої функції у

сфері суспільних послуг, таких як соціальний захист та соціальне забезпечення, охорона здоров'я, освіта, культура й інші» [16].

«За соціально-економічним змістом видатки держави забезпечують бюджетними ресурсами всі необхідні напрямки суспільної діяльності: розвиток економіки, соціальний захист, функціонування соціально-культурної сфери, управління та інші пріоритетні галузі» [16].

«Згідно з Бюджетним кодексом України за функціональною класифікацією видатки бюджетів поділяють на 10 груп, залежно від спрямованості бюджетної політики» [16].

«Класифікація видатків бюджетів за відомчим призначенням здійснюється відповідно до відомчої класифікації, в якій кількість груп тотожна кількості головних розпорядників бюджетних коштів» [26].

«За предметною класифікацією видатки бюджету поділяють на поточні, спрямовані на забезпечення простого відтворення діяльності підприємств, установ, організацій, та капітальні, що стосуються фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності» [16].

«За програмно-цільовою класифікацією видатки бюджетів поділяються за відповідними бюджетними програмами, що дає можливість посилити фінансовий контроль за цільовим використанням коштів бюджету» [16].

«Використання нових видів класифікації видатків поєднує відомче, програмне фінансування та функціональну й економічну класифікації, що є позитивним явищем, однак потребує уніфікації з міжнародними стандартами» [16].

«Відповідно до Бюджетного кодексу України видатки та кредитування бюджету класифікуються за:

- 1) бюджетними програмами (програмна класифікація видатків та кредитування бюджету);
- 2) ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація видатків та кредитування бюджету);
- 3) функціями, з виконанням яких пов'язані видатки та кредитування бюджету (функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету)» [18].

«Програмна класифікація видатків та кредитування бюджету використовується у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі. Програмна класифікація видатків та кредитування державного бюджету (місцевого бюджету) формується Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом) за пропозиціями, поданими головними розпорядниками бюджетних коштів під час складання проекту закону про Державний бюджет України (проекту рішення про місцевий бюджет) у бюджетних запитах» [16].

«Програмна класифікація видатків та кредитування місцевого бюджету формується з урахуванням типової програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету, яка затверджується Міністерством фінансів України» [16].

«До застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів використовується тимчасова класифікація видатків та кредитування місцевих бюджетів, яка затверджується Міністерством фінансів України. Складові частини цієї класифікації, що конкретизують програми і заходи

з виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, для цілей цього Кодексу вживаються в контексті терміна «бюджетна програма» [26].

«**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 Державне казначейство України 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» [16].

«**Функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету** має такі рівні деталізації:

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

2) підрозділи та групи, в яких конкретизуються видатки та кредитування бюджету на виконання функцій держави, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування» [16].

«Видатки бюджету класифікуються за економічною характеристикою операцій, що здійснюються при їх проведенні (*економічна класифікація видатків бюджету*)»).

«За **економічною класифікацією** видатків бюджету видатки бюджету поділяються на поточні та капітальні (видатки розвитку)» [16].

«Поточні видатки забезпечують поточне функціонування органів місцевого самоврядування, утримання бюджетних установ (оплата праці працівникам бюджетних установ, нарахування на фонд оплати праці, придбання матеріалів, видатки на відрядження, оплата комунальних послуг та енергоносіїв тощо)» [16].

«Капітальні видатки пов'язані з розширенням відтворенням і спрямовуються на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності (здійснення структурних економічних реформ у країні, придбання обладнання та предметів довгострокового користування, капітальне будівництво, капітальний ремонт, створення запасів і резервів, придбання землі і нематеріальних активів)» [21].

«Класифікація кредитування бюджету систематизує кредитування бюджету за типом позичальника та поділяє операції з кредитування на надання кредитів з бюджету і повернення кредитів до бюджету» [16].

«Далі розглянемо поділ видатків місцевого бюджету відповідно до Бюджетного кодексу України» [16].

4.3. Структура видатків місцевих бюджетів України

«У Бюджетному кодексі України було зроблено важливий крок щодо впорядкування бюджетних видатків, розподілу видаткових повноважень між

органами державної влади та органами місцевим самоврядуванням, запровадження прозорих й об'єктивних процедур у плануванні видатків бюджетів усіх рівнів і видів. На відміну від попередніх нормативних актів, у кодексі більш чітко визначено склад видатків бюджетів всіх рівнів та видів, обґрунтовано критерії розмежування видатків. Передбачено застосування нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючих коефіцієнтів в процесі планування видаткової частини місцевих бюджетів, впорядковано способи передачі видатків на виконання власних і делегованих повноважень» [16]. (рисунки 4.2-4.6, таблиця 4.1).

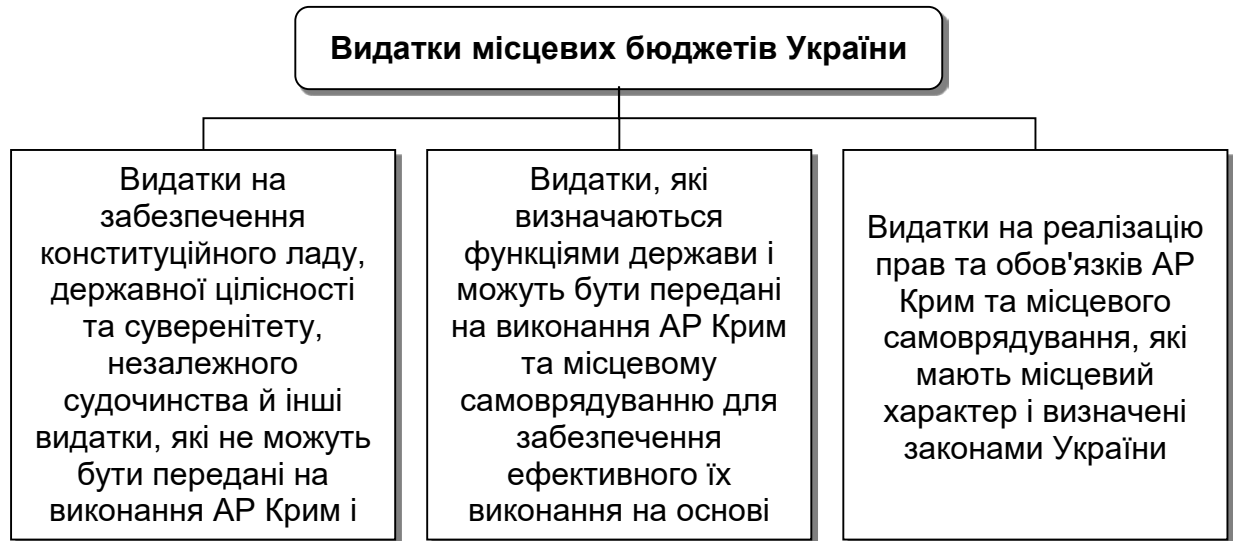


Рисунок 4.2 - Класифікація видатків місцевих бюджетів України[16].

Таблиця 4.1 – «Критерії розмежування видатків між місцевими бюджетами»[16].

Групи видатків	Характеристика видатків	Джерела фінансування видатків
Перша група	Видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання гарантованих послуг і які розташовані найближче до споживачів	Бюджети сіл, їх об'єднань, селищ і міст, а також бюджети Києва та Севастополя
Друга група	Видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують надання основних гарантованих послуг для громадян України	Бюджети міст республіканського АР Крим та міст обласного значення, районні бюджети, бюджети Києва і Севастополя
Третя група	Видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують гарантовані послуги для окремих категорій громадян, або реалізацію програм, потреба в яких існує в усіх регіонах	Бюджет АР Крим й обласні бюджети, бюджети Києва та Севастополя

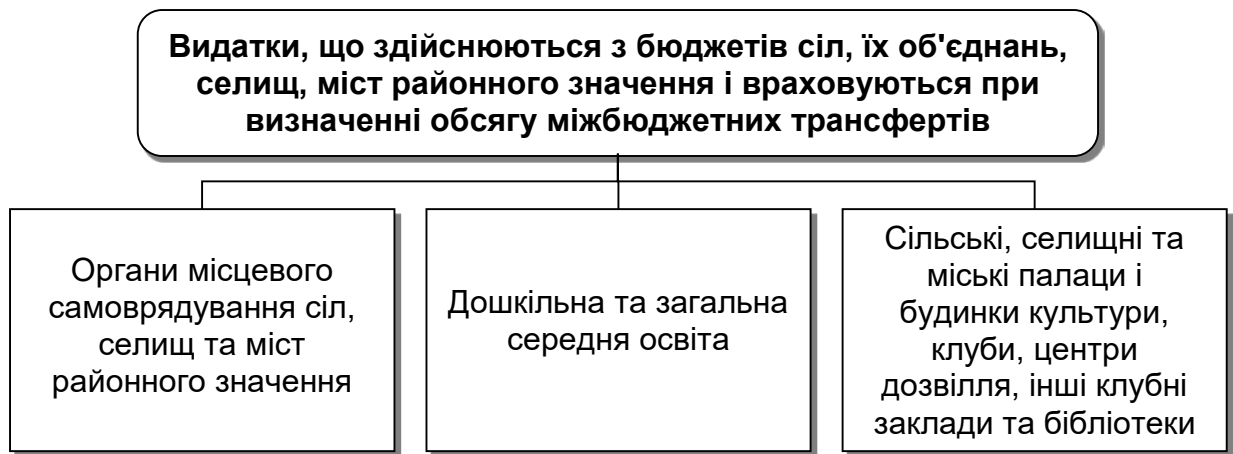


Рисунок 4.3 – «Видатки, що здійснюються з бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення і враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів» [16].

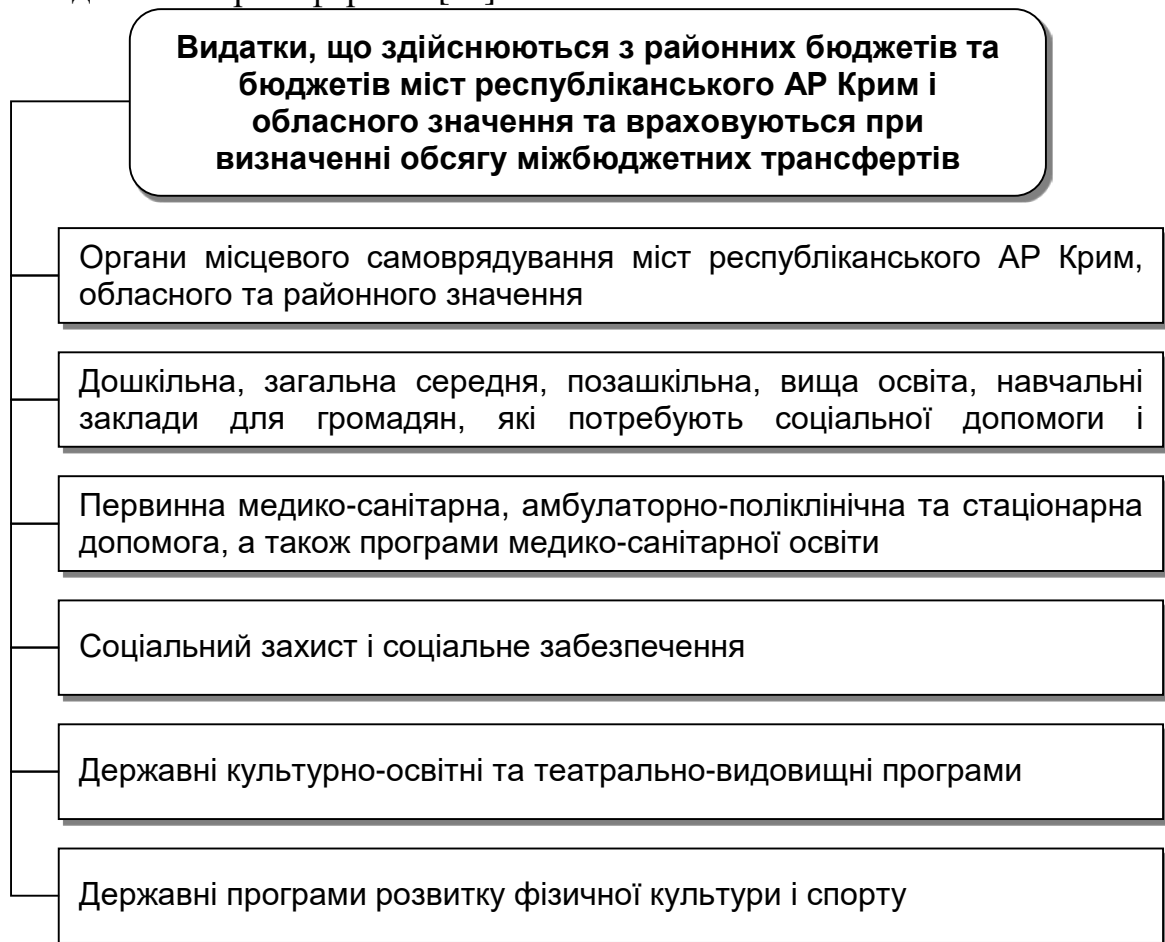


Рисунок 4.4 – «Видатки, що здійснюються з районних бюджетів та бюджетів міст республіканського АР Крим і обласного значення та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів» [16].

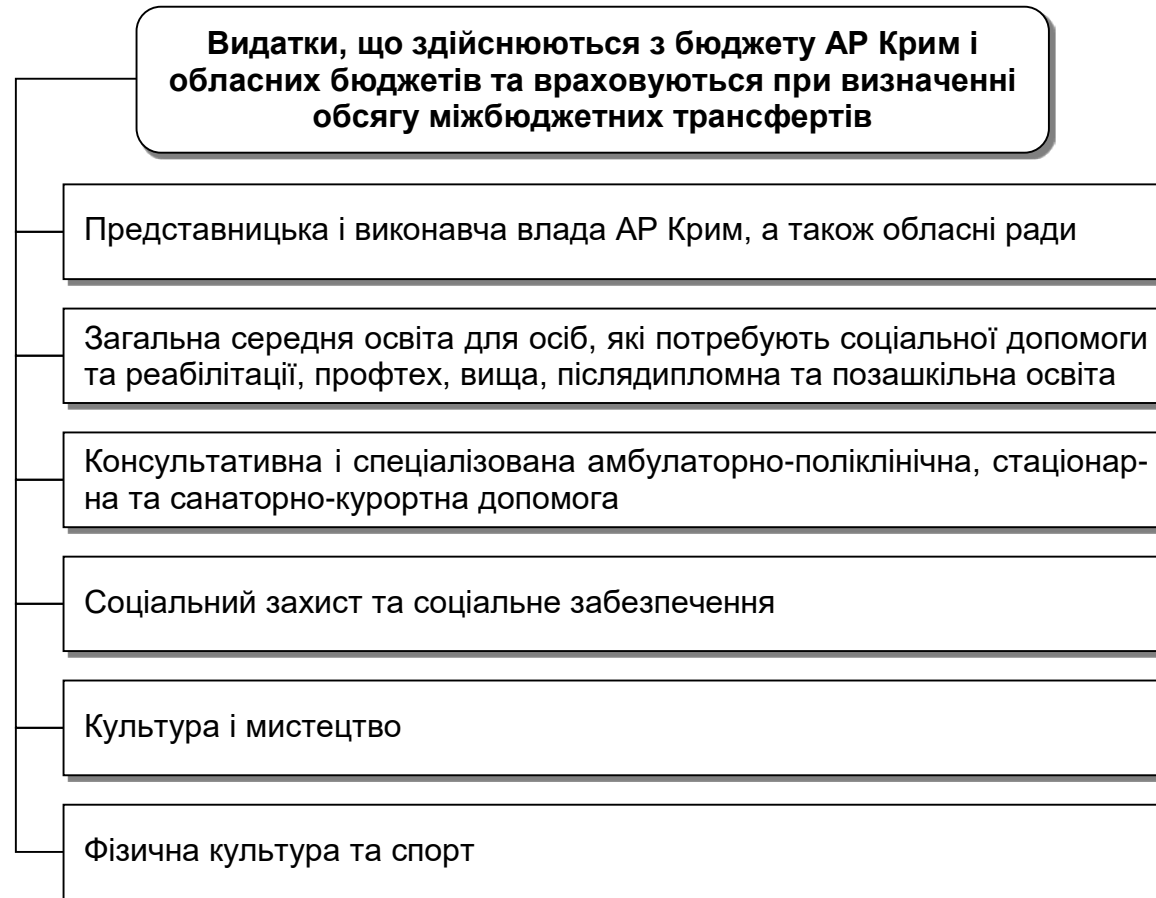


Рисунок 4.5 – «Видатки, що здійснюються з бюджету АР Крим і обласних бюджетів та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів» [16].

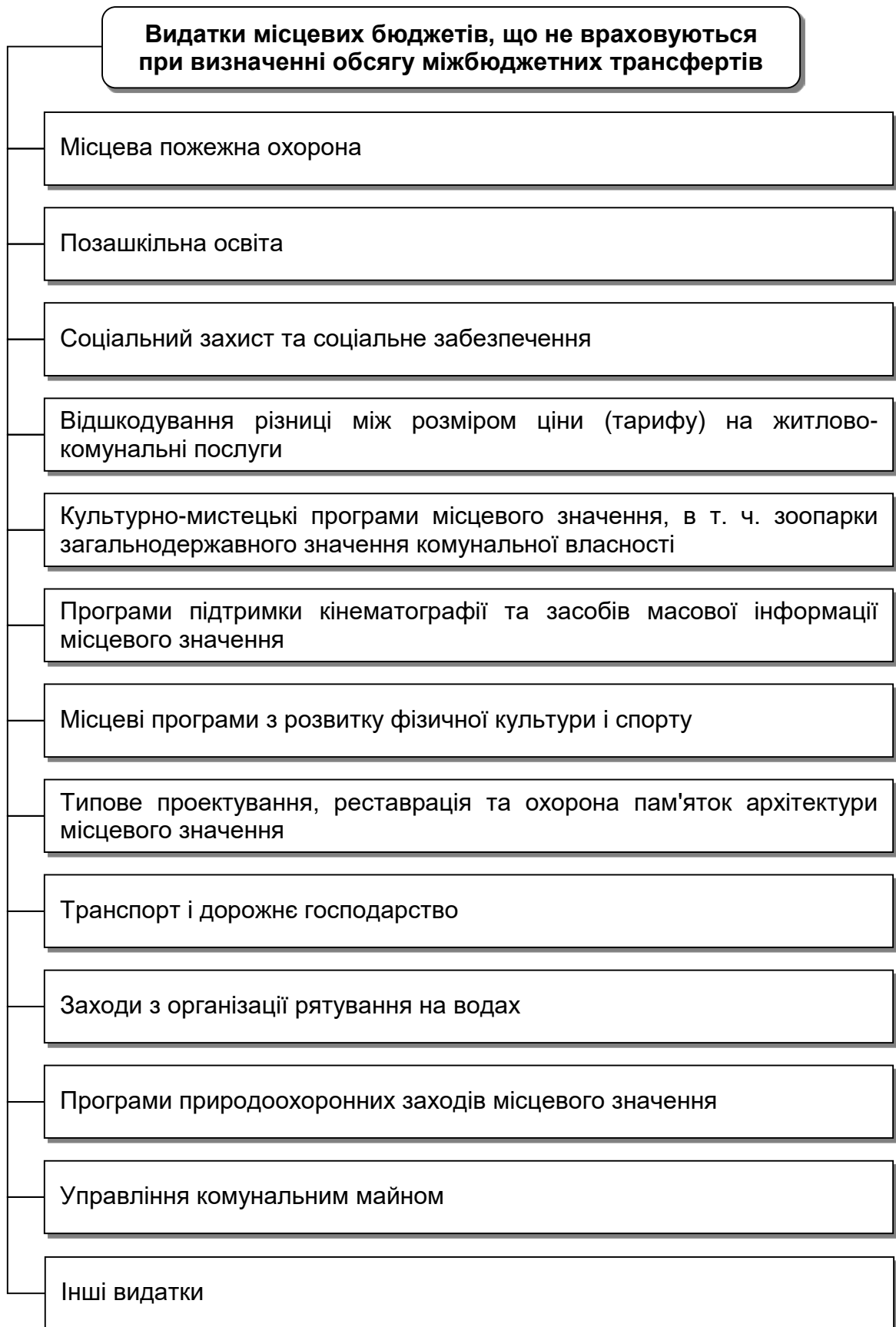


Рисунок 4.6 – «Видатки місцевих бюджетів – без міжбюджетних трансфертів» [16].

4.4. Організація, форми та методи фінансування видатків бюджету

«Зміст *фінансування з бюджету* полягає у перерахуванні коштів на рахунки розпорядників бюджетних коштів (особові, реєстраційні, поточні) з казначейського рахунка (або рахунка відповідного бюджету), у межах, визначених у фінансових планах та кошторисах і затверджених у бюджеті. При цьому підприємства, установи й організації фінансуються за рахунок того бюджету, в якому були передбачені для них необхідні асигнування» [16].

«*Бюджетні асигнування* – планові суми, у межах яких можуть здійснюватися видатки з бюджету. Фінансування з бюджету здійснюється на основі двох основних принципів: плановості та цільового характеру використання бюджетних коштів. *Принцип плановості* означає обов'язкову умову законодавчого затвердження цих видатків. *Цільовий характер* використання бюджетних коштів означає вимогу до розпорядників коштів використовувати виділені кошти за їх цільовим призначенням» [6].

«*Організацію фінансування покладено на фінансовий орган, який здійснює виконання відповідного бюджету.* Органи Державного казначейства перераховують кошти з казначейського рахунка на рахунки розпорядників коштів. У процесі фінансування фінансові органи здійснюють контроль за економним і цільовим використанням бюджетних коштів» [16].

«Керівники бюджетних установ, які одержують у своє розпорядження бюджетні асигнування, називаються *розпорядниками коштів*. Розрізняють три ступені розпорядників коштів: головні, другого і третього ступенів. За обсягом наданих їм прав, обов'язків і відповідальності розпорядники коштів поділяються: *по державному бюджету* – на головних, другого і третього ступенів, а *по місцевих бюджетах* – на головних і третього ступеня» [16].

«Поділ розпорядників коштів на ступені по тому чи іншому бюджету залежить від структури управління галуззю економіки чи соціально-культурних установ. Розподіл розпорядників коштів по місцевих бюджетах на два ступені обумовлено тим, що місцеві органи управління галуззю поділяються на дві ланки. Так, районне управління освіти очолює керівник, який є головним розпорядником бюджетних коштів. Він має у своєму підпорядкуванні школи, директори яких вважаються розпорядниками коштів третього ступеня, їм надано право самостійно розпоряджатись бюджетними коштами» [26].

«*Головні розпорядники коштів* мають значно більше прав, обов'язків і відповідальності порівняно з нижчестоящими розпорядниками бюджетних коштів. Вони розробляють план своєї діяльності та на його підставі бюджетні запити, розглядають і затверджують кошториси підвідомчих установ, складають річні кошториси доходів і видатків у цілому по міністерству, відомству, управлінню (відділу), здійснюють у встановленому порядку перерозподіл бюджетних асигнувань з одних кошторисних підрозділів в інші» [16].

«*Розпорядники коштів другого ступеня* одержують бюджетні кошти від головних розпорядників бюджетних коштів як на видатки на утримання

апарату самого розпорядника коштів другого ступеня, так і для розподілу коштів підвідомчим установам і на централізовані заходи. При цьому вони несуть відповідальність за використання бюджетних призначень перед головними розпорядниками коштів» [16].

«Розпорядники коштів третього ступеня одержують бюджетні кошти від вищестоящих розпорядників на утримання своєї установи. Вони мають свій кошторис, рахунки в установах Державного казначейства, ведуть самостійно бухгалтерський облік виконання кошторису, якщо їх облік не централізований, і складають установлену звітність. Вони не користуються правом подальшого розасигнування бюджетних коштів» [16].

«Розпорядники коштів другого і третього ступенів одержують бюджетні кошти безпосередньо з рахунка Державного казначейства (відповідного територіального органу казначейства) на оплату рахунків за виконані роботи, одержані послуги від підприємств, установ, організацій та готівкою для виплати заробітної плати своїм працівникам» [21].

«Головні розпорядники коштів несуть відповідальність за економне та раціональне використання бюджетних коштів. Вони складають і подають фінансовому органу звіт про використання бюджетних коштів. Розпорядники коштів другого і третього ступенів також несуть відповідальність за цільове використання бюджетних коштів. Вони складають і надають звіти про використання бюджетних коштів головним розпорядникам коштів та відповідному фінансовому органу» [16].

«Успішне виконання бюджету за видатками визначається чітким додержанням своїх функцій усіма суб'єктами. При цьому виділяють наступні **форми бюджетного фінансування**:

1) **бюджетні інвестиції**, які можуть здійснюватись у вигляді фінансування капітальних вкладень, проектного фінансування конкретного інвестиційного проекту та придбання частки акцій чи прав участі в управлінні підприємством;

2) **бюджетні кредити** – надання коштів з бюджету суб'єктам підприємництва на поворотній і платній основі, вони відрізняються від банківських кредитів порівняно нижчим рівнем процентних ставок та наданням на більш пільгових умовах;

3) **кошторисне фінансування** означає виділення бюджетних асигнувань на основі спеціального планово-фінансового документа – кошторису, визначає у безповоротному і безоплатному порядку обсяги коштів на фінансування певних об'єктів і визначенням їх цільового призначення і розподілом за окремими періодами фінансування;

4) **державні трансферти** – безвідплатні та безповоротні платежі з бюджету юридичним і фізичним особам, які не призначені для придбання товарів чи послуг, надання кредиту або на виплату непогашеного боргу» [16].

«Перерахування грошових коштів здійснюється не більше трьох разів на місяць. У разі необхідності фінансовий орган може вносити зміни в помісячний розподіл асигнувань, а саме: переказувати кошти за рахунок асигнувань наступних місяців або надавати право використовувати

перераховані кошти в наступному місяці. При цьому допускаються також деякі зміни у цільовому (за статтями) призначенні перерахованих коштів» [16].

«Кошторис є основним плановим фінансовим документом бюджетної установи, який визначає повноваження щодо отримання надходжень та розподілу бюджетних асигнувань на утримання установи, здійснення заходів щодо її господарського розвитку протягом бюджетного періоду» [18].

«Порядок формування та виконання кошторисів визначається Постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ" від 28 лютого 2002 р. № 228» [16].

Порядок складання проектів кошторисів

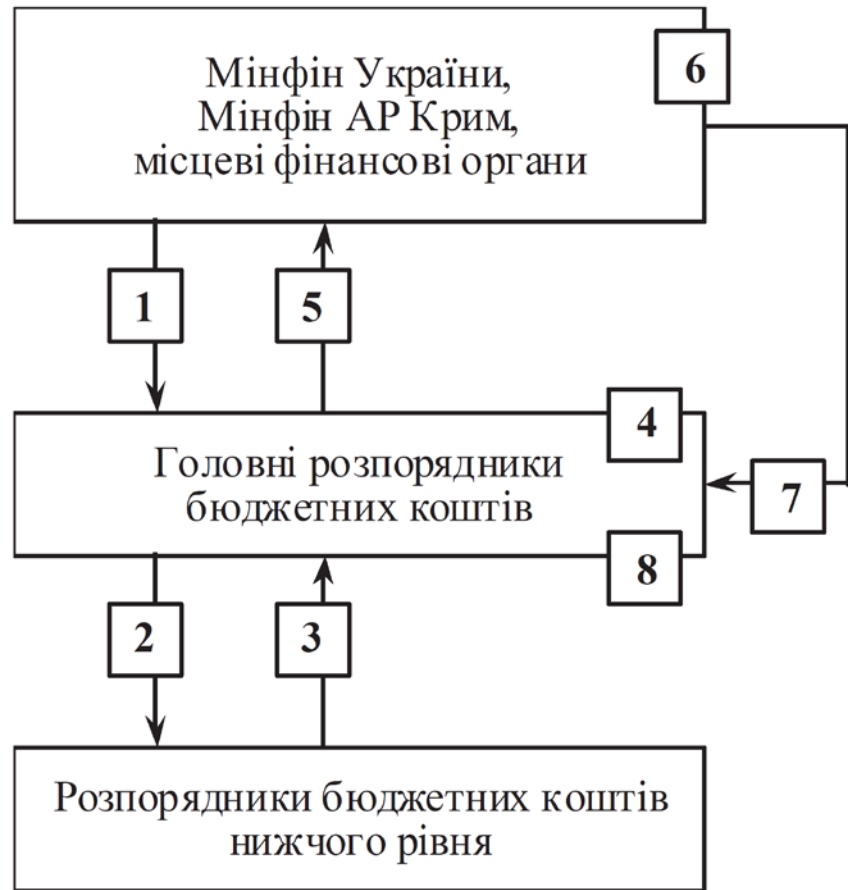
«Алгоритм складання проектів кошторисів подано на рисунку 4.7. Складання проектів кошторисів розпочинається з доведення Мінфіном, Міністерством фінансів Автономної Республіки Крим, місцевими фінансовими органами до головних розпорядників інформації про граничні обсяги видатків бюджету та надання кредитів з бюджету загального фонду проекту відповідного бюджету на наступний рік» [16].

«Головні розпорядники визначають для розпорядників нижчого рівня граничні обсяги видатків бюджету та/або надання кредитів з бюджету із загального фонду бюджету, термін подання проектів кошторисів, порядок їх складання, інші показники, яких слід дотримуватися відповідно до законодавства і які необхідні для правильного визначення видатків бюджету або надання кредитів з бюджету у проектах кошторисів» [16].

«Після надання розпорядниками проектів кошторисів головним розпорядникам останні розглядають їх показники щодо законності та правильності розрахунків, доцільності запланованих видатків бюджету, відповідності економічній класифікації видатків, дотримання норм, цін, лімітів, а також інших показників відповідно до законодавства та складають проекти зведених кошторисів. Крім того, формування видатків має здійснюватись на принципах суворого режиму економії коштів і матеріальних цінностей. До кошторисів включаються видатки, відповідно до профілю діяльності установи» [16].

«На основі проектів зведених кошторисів головні розпорядники формують бюджетні запити для внесення до проектів відповідних бюджетів. Обов'язковому фінансовому забезпеченню підлягають видатки, які законодавством визначені як першочергові - видатки на оплату праці з нарахуваннями, виплату стипендій, а також на господарське утримання установ. У разі забезпечення коштами невідкладних витрат та відсутності заборгованості можуть передбачатися капітальні видатки - на придбання обладнання, капітальний ремонт приміщень тощо» [24].

«У процесі складання та затвердження проектів кошторисів залишки бюджетних коштів за спеціальним фондом кошторисів не плануються. Після затвердження місцевих бюджетів проекти зведених кошторисів приводяться у відповідність з показниками бюджету» [16].



- 1 — доведення граничних обсягів видатків та надання кредитів;
- 2 — доведення граничних обсягів видатків та надання кредитів;
- 3 — складання та доведення проектів кошторисів;
- 4 — складання зведених проектів кошторисів;
- 5 — складання та доведення бюджетних запитів;
- 6 — затвердження місцевих бюджетів;
- 7 — доведення показників місцевих бюджетів;
- 8 — приведення у відповідність проектів зведених кошторисів.

«Рисунок 4.7 - Алгоритм складання проектів кошторисів» [16].

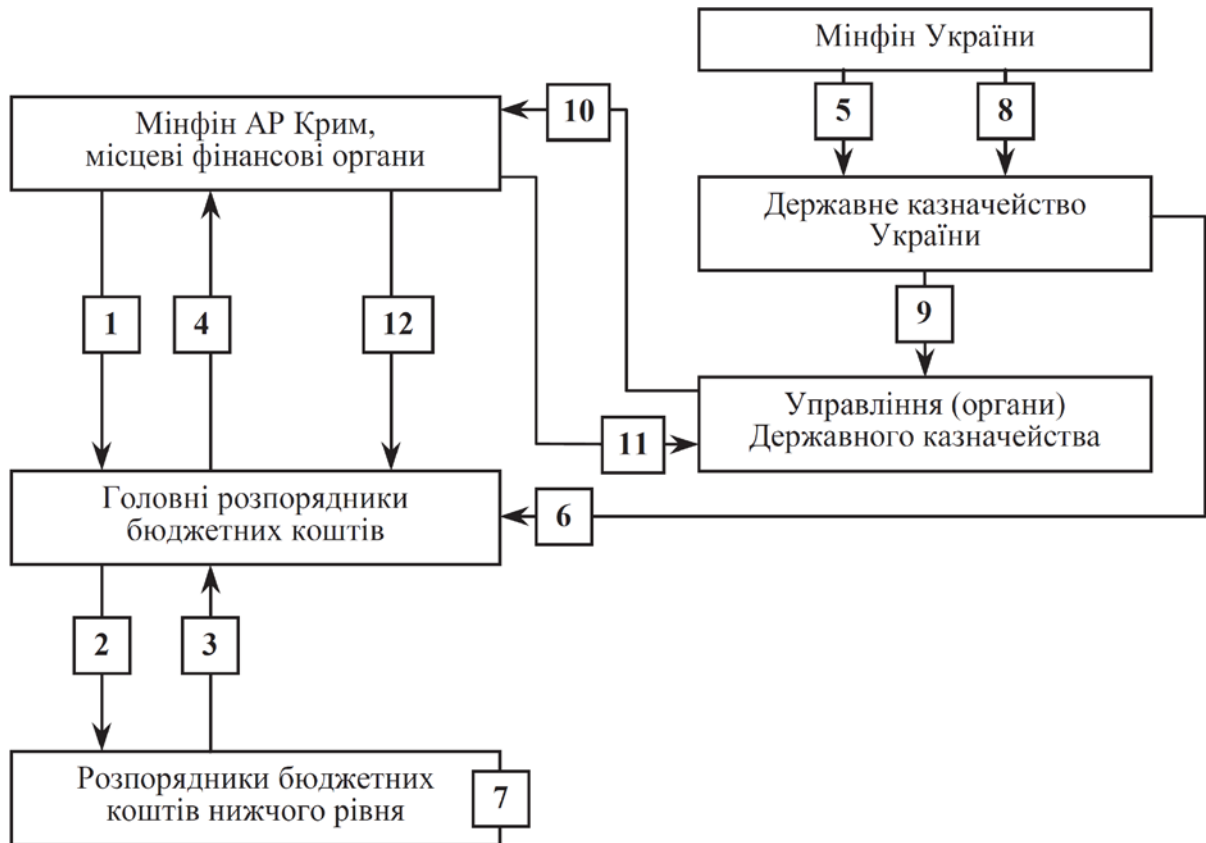
Порядок розгляду і затвердження кошторисів

«Механізми розгляду і затвердження кошторисів бюджетних установ подано на рисунку 4.8. У двотижневий термін з дня ухвалення відповідного рішення про місцевий бюджет місцеві фінансові органи доводять до головних розпорядників лімітні довідки про бюджетні асигнування» [16].

«**Лімітна довідка про бюджетні асигнування** - це документ, який містить затвержені бюджетні призначення (встановлені бюджетні асигнування) та їх помісячний розподіл, а також інші показники, що згідно з законодавством мають бути визначені на основі нормативів, і видається відповідно Мінфіном, Міністерством фінансів Автономної Республіки Крим, місцевим фінансовим органом, головним розпорядником.»

«Показники лімітної довідки доводяться до відома головних розпорядників, розпорядників нижчого рівня для уточнення проектів кошторисів і складання проектів наступних планів:» [16]

«План асигнувань загального фонду бюджету (за винятком надання кредитів з бюджету) - це помісячний розподіл бюджетних асигнувань (за винятком надання кредитів з бюджету), затверджених у загальному фонді кошторису, за скороченою формою економічної класифікації видатків, який регламентує протягом бюджетного періоду взяття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів відповідно до зазначених зобов'язань» [16].



- 1 — доведення лімітних довідок про бюджетні асигнування;
- 2 — доведення лімітних довідок про бюджетні асигнування;
- 3 — уточнення проекту кошторису, складання проектів планів асигнувань/надання кредиту (крім отримувачів);
- 4 — доведення уточнених проектів кошторисів, проектів планів асигнувань/надання кредиту;
- 5 — затвердження розпису державного бюджету;
- 6 — надання витягу з розпису державного бюджету;
- 7 — затвердження кошторисів, планів асигнувань/надання кредитів;
- 8 — доведення помісячного розподілу міжбюджетних трансфертів;
- 9 — доведення помісячного розподілу міжбюджетних трансфертів;
- 10 — доведення помісячного розподілу міжбюджетних трансфертів;
- 11 — надання затвердженого розпису місцевого бюджету;
- 12 — надання витягу з розпису місцевого бюджету.

«Рисунок 4.8 - Механізми розгляду і затвердження кошторисів установ, які фінансуються за рахунок місцевих бюджетів» [16].

«План надання кредитів із загального фонду бюджету - це помісячний розподіл надання кредитів з бюджету, затверджених у загальному

фонді кошторису, за класифікацією кредитування бюджету, який регламентує протягом бюджетного періоду взяття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів відповідно до зазначених зобов'язань» [22].

«План спеціального фонду державного (місцевого) бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків) - це помісячний розподіл бюджетних асигнувань (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків), затверджених у спеціальному фонді кошторису, за скороченою формою економічної класифікації видатків або класифікацією кредитування бюджету, який регламентує протягом бюджетного періоду взяття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів відповідно до зазначених зобов'язань, в розрізі доходів бюджету за кодами класифікації доходів бюджету, фінансування бюджету за кодами класифікації фінансування бюджету за типом боргового зобов'язання, повернення кредитів до спеціального фонду бюджету за кодами програмної класифікації видатків та кредитування бюджету і класифікації кредитування бюджету» [16].

«План використання бюджетних коштів - це розподіл бюджетних асигнувань, затверджених у кошторисі, в розрізі видатків бюджету, структура яких відповідає повній економічній класифікації видатків та класифікації кредитування бюджету» [16].

«Помісячний план використання бюджетних коштів - це помісячний розподіл бюджетних асигнувань, затверджених у кошторисі, за скороченою економічною класифікацією видатків бюджету, який регламентує для вищих навчальних закладів НУ рівня акредитації та наукових установ, що утримуються за рахунок бюджетних коштів, протягом бюджетного періоду взяття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів відповідно до зазначених зобов'язань» [16].

«Зазначені вище плани затверджуються разом з кошторисом, оскільки є його невід'ємними частинами. Розпорядники нижчого рівня приводять свої витрати у відповідність із показниками, що доведені лімітними довідками, уточнюють проекти кошторисів, складають проекти зазначених вище планів і подають їх головним розпорядникам для уточнення показників проектів зведених кошторисів і складання проектів зведених планів» [24].

«Обов'язковим є затвердження розпорядниками у кошторисах обсягу коштів на оплату комунальних послуг та енергоносіїв у межах затверджених лімітів» [16].

«Далі головні розпорядники подають Мінфіну, Міністерству фінансів Автономної Республіки Крим, місцевим фінансовим органам уточнені проекти зведених кошторисів, зведених планів асигнувань/кредитування для складання і затвердження розпису відповідного бюджету згідно з установленими бюджетними призначеннями для загального і спеціального фонду в розрізі головних розпорядників» [16].

«Отримання головними розпорядниками бюджетних коштів даних з розпису державного бюджету дає можливість затвердити розпорядникам -

кошториси та плани асигнувань/кредитування, одержувачам - плани витрачання бюджетних коштів» [16].

«Доведення до місцевих фінансових органів помісячного розподілу міжбюджетних трансфертів за кодами бюджетів разом з затвердженим розписом державного бюджету є підставою для перерахування трансфертів з державного бюджету до відповідного місцевого бюджету. Також ця інформація враховується під час складання помісячного розпису асигнувань загального фонду відповідного місцевого бюджету» [16].

«У свою чергу Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим, місцеві фінансові органи доводять до відповідних органів Державної казначейської служби затвержені розписи відповідних місцевих бюджетів, а до головних розпорядників - витяги із зазначених розписів, які є підставою для затвердження кошторисів, планів асигнувань/надання кредитів - розпорядниками, планів використання бюджетних коштів – одержувачами» [16].

«Протягом 30 календарних днів після затвердження розписів відповідних бюджетів кошториси та відповідні плани мають бути затверджені. Кошторис за загальним і спеціальним фондами затверджується на рік без розподілу за періодами в обсязі, який дорівнює сумі цих фондів» [16].

Основні вимоги щодо виконання кошторису

«Виконання кошторису за загальним і спеціальним фондами має певні особливості. Видатки загального фонду кошторису здійснюються, виходячи з потреби у реалізації першочергових заходів та з урахуванням платежів, необхідних для погашення зобов'язань минулих періодів. Видатки спеціального фонду кошторису провадяться в межах надходжень до цього фонду і здійснюються у такій послідовності:» [16]

о «за встановленими напрямками використання;

о на погашення заборгованості установи з бюджетних зобов'язань за спеціальним та загальним фондом кошторису;

о на проведення заходів, пов'язаних з виконанням основних функцій, які не забезпечені (або частково забезпечені) видатками загального фонду» [16].

«Фінансування видатків бюджетних установ відбувається за наявності затверджених кошторисів та відповідних планів. Виконання кошторису та планів здійснюється розпорядниками бюджетних коштів в межах сум бюджетних асигнувань, затверджених у цих документах, а також за наявності витягу Державної казначейської служби, що підтверджує відповідність цих документів даним казначейського обліку» [16].

«У разі, якщо зазначені кошториси та плани не затверджені, видатки здійснюються на підставі проектів кошторисів і планів (з довідками про зміни до них у разі їх внесення), засвідчених підписами керівника установи та керівника її фінансового підрозділу або бухгалтерської служби» [16].

«За умов, коли бюджетний розпис на наступний рік не затверджено, в обов'язковому порядку складається тимчасовий розпис бюджету на відповідний період. При цьому бюджетні установи складають на цей період тимчасові індивідуальні кошториси (з довідками про зміни до них у разі їх

внесення), а вищі навчальні заклади та наукові установи також тимчасові індивідуальні плани використання бюджетних коштів і тимчасові індивідуальні помісячні плани використання бюджетних коштів, які затверджуються їх керівниками» [16].

«Невідповідність кошторисів та планів витягу, отриманому від органів Казначейства, є приводом для приведення їх у відповідність до останнього» [26].

«Розпорядниками вносяться зміни до спеціального фонду кошторису в частині збільшення надходжень та видатків за умов, коли обсяги власних надходжень спеціального фонду кошторису фактично перевищили обсяги, враховані під час затвердження відповідного бюджету, з урахуванням залишків на початок року. Зміни вносяться на підставі розрахунків з відповідним обґрунтуванням» [14].

«У разі, коли фактичний обсяг власних надходжень з урахуванням залишків бюджетних коштів на початок року бюджетних установ менший, ніж плановані показники, враховані у спеціальному фонді кошторису, розпорядники зобов'язані за три тижні до кінця бюджетного періоду внести зміни до спеціального фонду кошторису у частині зменшення надходжень і видатків з урахуванням очікуваного виконання спеціального фонду кошторису у відповідному бюджетному періоді. Розпорядники впорядковують бюджетні зобов'язання з урахуванням внесених до спеціального фонду кошторису змін» [28].

«Органи казначейства ведуть облік таких змін, провадять видатки спеціального фонду бюджету за власними надходженнями на підставі кошторисів з урахуванням внесених до них змін (без унесення змін до бюджетного розпису) та відображають у звітності про виконання державного бюджету планові показники за спеціальним фондом бюджету з урахуванням внесених змін до кошторисів» [30].

«Зміни до спеціального фонду кошторису за іншими надходженнями (крім власних надходжень бюджетних установ) є підставою для складання довідки про внесення змін до кошторису» [16].

«Головні розпорядники під час складання та подання зведеної фінансової звітності враховують дані довідок про внесення змін до кошторису, які є підставою для відображення планових показників за власними надходженнями у зведених звітах про виконання кошторисів. При цьому зазначені дані мають відповідати даним обліку Державної казначейської служби» [16].

«У разі внесення змін до спеціального фонду кошторису (бюджетного розпису) зміни до рішення про місцевий бюджет не вносяться» [16].

4.5. Проблеми витрачання коштів місцевих бюджетів і шляхи їх вирішення

«Витрачання бюджетних коштів на місцевому рівні яскраво виявляє зміст основних функцій, які виконують органи місцевого самоврядування.

Зокрема, склад, структура та динаміка бюджетних видатків віддзеркалює регіональні пріоритети соціально-економічного розвитку держави. При цьому специфіка функціонування і особлива роль місцевих бюджетів відображається саме у складі та структурі їх видаткової частини. Бюджетні видатки дають можливість розкрити і дослідити економічну сутність місцевих бюджетів як фінансової бази органів місцевого самоврядування, існування яких підпорядковано вирішенню завдань місцевого значення забезпечення населення державними послугами, всебічного і гармонійного розвитку території» [16].

«Структура видатків місцевих бюджетів протягом останніх років засвідчує їх чітко окреслену соціальну спрямованість: на соціальний захист і соціальне забезпечення, утримання об'єктів соціально-культурної сфери витрачається більше ніж 70 % коштів місцевих бюджетів України. Проте не зважаючи на те, що фінансування об'єктів соціальної та побутової інфраструктури поглинає лівову частку бюджетних коштів, їх не вистачає не тільки на розвиток даних установ, але і на належне поточне утримання» [26].

«Загалом структура видаткової частини місцевих бюджетів України за останні роки є досить стабільною. Питома вага коштів, які витрачалися на утримання освітніх, медичних й інших закладів соціально-культурної сфери залишалася практично незмінною, зменшення спостерігалось лише щодо видатків, пов'язаних із забезпеченням громадського порядку, безпеки та судової влади, соціальному захисту та соціальному забезпеченню населення. Крім того відбулося деяке збільшення частки видатків, пов'язаних із економічною діяльністю органів місцевого самоврядування, утриманням житлово-комунального господарства. Такі структурні зрушення були спричинені передачею до державного бюджету фінансування окремих видів виплат по соціальному захисту і соціальному забезпеченню населення, а також збільшенням обсягів коштів, які спрямовувалися з місцевих бюджетів на фінансування житлово-комунального, шляхового господарства, об'єктів промисловості, транспорту та підприємств інших галузей економіки» [16].

«Загалом же, необхідність проведення реформи у сфері витрачання коштів місцевих бюджетів обумовлена такими проблемами:

- 1) широкий перелік задекларованих державою соціальних зобов'язань;
- 2) нерівномірність темпів соціально-економічного розвитку регіонів;
- 3) недостатній обсяг дохідної частини місцевих бюджетів;
- 4) високий рівень дотаційності місцевих бюджетів» [16].

«Відповідно до Концепції реформування місцевих бюджетів для підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів та децентралізації управління бюджетними коштами необхідно:

- 1) чітко розмежувати на законодавчому рівні видатки на виконання делегованих і власних повноважень органів місцевого самоврядування;
- 2) конкретизувати видаткові повноваження місцевих бюджетів у галузях бюджетної сфери (окремі видатки на забезпечення функціонування закладів освіти, охорони здоров'я, культури і мистецтва, соціального захисту та здійснення заходів у відповідних сферах);

- 3) перерозподілити видатки між державним та місцевими бюджетами;
- 4) переглянути склад видатків місцевих бюджетів, які враховуються та не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів;
- 5) завершити формування бази Єдиного державного автоматизованого реєстру осіб, які мають право на пільги, для отримання детальної інформації про таких осіб (у тому числі членів їх сімей, що мають право на пільги), перелік пільг, якими вони користуються чи мають на них право, та розмір пільг» [16].

Питання для самоконтролю

1. Охарактеризуйте видаткову частину місцевого бюджету.
2. Вкажіть методи прогнозування доходів.
3. Вкажіть методи планування видатків.
4. Вкажіть етапи процесу виконання місцевих бюджетів за видатками.
5. Що таке кошторис? Його види.
6. Охарактеризуйте програмно-цільове бюджетне планування

ЛЕКЦІЯ №5

ТЕМА 5 МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ ТА ЇХ СКЛАДОВІ

ЗМІСТ ТЕМИ

- 5.1. Система міжбюджетних відносин: зміст, склад і моделі побудови
- 5.2. Тракткування сутності міжбюджетного регулювання
- 5.3. Сутність і стан фінансового вирівнювання
- 5.4. Теоретичні основи класифікації міжбюджетні трансфертів
- 5.5. Порядок розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів (дотації вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету України)
- 5.6. Реформування міжбюджетних відносин в Україні

Рекомендована література: [1-4, 12, 16, 26, 37]

«**Основні терміни і поняття:** Міжбюджетні відносини. Види міжбюджетних трансфертів. Фінансове вирівнювання. Бюджетне регулювання. Методи бюджетного регулювання» [16].

5.1. Система міжбюджетних відносин: зміст, склад і моделі побудови

«При наданні суспільних послуг громадянам органи управління різних рівнів взаємодіють між собою, встановлюють, які саме послуги надаються, за рахунок яких коштів вони фінансуються і хто несе відповідальність за їх надання. На пострадянському просторі такі взаємовідносини прийнято називати *міжбюджетними*, що дещо звужує їх зміст і навіть призводить до спрощеного визначення деякими науковцями (Кондратюк С., Малько В., Опарін В.) як внутрішніх бюджетних потоків, які відображають перерозподіл доходів і видатків між бюджетами. Натомість у західній науці ці відносини називаються *intergovernmental fiscal relations*, тобто «внутрішні міжурядові фінансові відносини» або «міжрівневі фіскальні зв'язки», тому що така назва найточніше виражає суб'єкт-об'єктний аспект цих відносин» [16].

«Зважаючи на економічний зміст цих відносин, іншими вітчизняними науковцями (Лилик О., Луніна І.) *міжбюджетні відносини* визначаються як «відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо розподілу повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, видаткових зобов'язань і дохідних джерел між бюджетами різних рівнів» [12]. Такий підхід використаний і при визначенні терміна «*міжбюджетні відносини*» у Бюджетному кодексі України» [16].

«Таким чином, *суб'єктами міжбюджетних відносин* є центральні органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування різних рівнів.

Виходячи з того, органи управління яких рівнів є суб'єктами міжбюджетних відносин, виділяють вертикальні та горизонтальні міжбюджетні відносини. **Вертикальні міжбюджетні відносини** виникають між органами державної влади й органами місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування різних рівнів. **Горизонтальні міжбюджетні відносини** – міжбюджетні відносини між органами місцевого самоврядування одного рівня. Горизонтальні міжбюджетні відносини зумовлені необхідністю фінансового вирівнювання і передачі фінансових ресурсів з одних регіонів іншим з метою забезпечення суспільних послуг на рівні мінімальних соціальних стандартів» [30].

«Міжбюджетні відносини виникають у процесі виконання бюджетів. **Передумовою їх існування є необхідність здійснення перерозподілу бюджетних ресурсів усередині бюджетної системи**, яка, у свою чергу, спричинена розбіжностями між обсягами коштів, акумульованих у бюджетах різних рівнів і видів та потребою в них» [16].

«Підставою для існування цих відносин є:

1) визначений у чинному законодавстві держави поділ повноважень між державною виконавчою владою та органами місцевого самоврядування;

2) гарантія з боку держави фінансування наданих повноважень органам місцевого самоврядування;

3) діючий порядок розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи та видами бюджетів;

4) фінансова підтримка місцевих бюджетів у зв'язку із значними коливаннями рівнів податкового потенціалу окремих територій та об'єктивними розбіжностями в розмірах видатків» [12].

«Проте основу міжбюджетних відносин становить розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи, проведене відповідно до розподілу повноважень органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Розмежування доходів, здійснене на єдиних засадах для бюджетів відповідного рівня, не дає можливості збалансувати абсолютно всі бюджети» [16].

«Причиною цього є значні відмінності у формуванні доходів та складі видатків бюджетів територіальних одиниць, які спричинені:

- різним рівнем економічного розвитку регіонів;
- різноманітністю природнокліматичних умов;
- різним екологічним станом територій;
- особливостями розташування населених пунктів;
- насиченістю шляхами сполучення;
- кількістю населення, його віковим складом;
- сформованою протягом тривалого історичного періоду мережею об'єктів соціальної та побутової інфраструктури і їх станом» [16].

«Таким чином, складовими системи міжбюджетних відносин є:

1) розмежування видатків бюджетів відповідно до розподілу повноважень між державною владою і місцевим самоврядуванням;

2) забезпечення бюджетів доходами, достатніми для виконання покладених на них завдань;

3) підтримка «бідних» у фінансовому розумінні територій (і відповідних бюджетів);

4) вилучення коштів у відносно «багатих» у фінансовому розумінні територій (з відповідних бюджетів);

5) різні форми взаємовідносин, що виникають у процесі виконання бюджетів (векселі, взаємозаліки, бюджетні позички тощо)» [26].

«На основі розподілу доходів і видатків за рівнями бюджетної системи відрізняють централізовану та децентралізовану моделі міжбюджетних відносин. **Централізована модель**, у першу чергу, характеризується авторитарним з боку держави розподіленням податкових повноважень і наданням фінансової допомоги місцевим органам. Позитивними рисами централізованої моделі є спрямування фінансових ресурсів на досягнення загальнодержавних пріоритетів, забезпечення єдності бюджетної системи, керованість процесами міжрегіональних переливів виробничих факторів задля підтримання рівномірного розвитку регіонів. Водночас, надмірна централізація повноважень призводить до неефективності роботи центральних органів влади, бюрократизації, нерозвиненості інститутів громадянського суспільства» [16].

«Централізованій моделі міжбюджетних відносин протиставляється **децентралізована**, за якої відбувається чіткий розподіл функцій між органами різних рівнів, місцеві органи наділяються самостійністю у формуванні власної дохідної бази, її розподілі та використанні. При цьому важливим є дотримання принципу субсидіарності, який проголошено Європейською хартією місцевого самоврядування: максимальне наближення надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача. Головним недоліком децентралізованої моделі є ускладнення дій центрального уряду по досягненню макроекономічних цілей, підтриманню збалансованого розвитку окремих регіонів» [16].

«В Україні було прийнято децентралізовану модель міжбюджетних відносин, як і в інших країнах із перехідною економікою. Проблемою при цьому є встановлення такого рівня децентралізації видаткових повноважень і повноважень щодо збору податків, який би відповідав політичним та економічним інтересам держави в цілому. Для України оптимальним є такий варіант побудови міжбюджетних відносин, при якому встановлюється максимально допустимий рівень самостійності місцевих органів за збереження принципу бюджетного унітаризму, під яким розуміється єдність правової бази, регулювання бюджетних відносин, бюджетної класифікації, порядку виконання та ведення бухгалтерського обліку й звітності» [16].

5.2. Трактуювання сутності міжбюджетного регулювання

«Комплекс проблем регіонального розвитку в Україні зумовлює необхідність посилення регулюючого впливу держави на процеси

територіального відтворення з метою забезпечення рівномірного постачання суспільних благ, подолання депресивності окремих територій, сприяння соціально-економічному розвитку регіонів. Важливе значення при вирішенні цього завдання надається регулюванню міжбюджетних відносин, яке на сьогодні є неефективним і потребує вдосконалення» [16].

«У цьому зв'язку можна зауважити, що в *Бюджетному кодексі України* дещо звужено трактується регулювання міжбюджетних відносин, мета якого полягає в забезпеченні «відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами, та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень» [16]. У такій інтерпретації регулювання міжбюджетних відносин практично охоплює лише дві складові системи міжбюджетних відносин: розмежування видатків та доходів між різними бюджетами» [16].

«Міжбюджетне регулювання є важливим засобом впливу на соціально-економічний розвиток регіонів, рівень їх фінансової забезпеченості, зменшення міжтериторіальних диспропорцій, інструментом реалізації загальнодержавних інтересів на регіональному рівні. Добре розроблена система міжбюджетних відносин сприяє підвищенню політичної відповідальності, економічної ефективності та відкритості управлінських рішень, результативності функціонування державних інститутів і розвитку фінансової інфраструктури» [26].

«Економічні фактори регулювання міжбюджетних відносин стосуються принципів визначення організаційних основ взаємовідносин між державними органами влади та органами місцевого самоврядування з приводу розподілу доходів і видатків за рівнями бюджетної системи» [16].

«Реалізація міжбюджетних відносин, у тому числі розмежування доходів та видатків, визначаються державним устроєм країни. В унітарних державах фінансові відносини будуються між двома рівнями влади - органами державної влади та місцевими органами влади, у федеративних державах - між трьома - органами державної влади федерації, органами влади суб'єктів федерації та органами місцевого самоврядування» [26].

«В теорії та практиці управління місцевими фінансами розрізняють такі моделі організації міжбюджетних відносин:

- о концепція субсидіарності;
- о бюджетний унітаризм;
- о бюджетний федералізм» (таблиця 5.1).

«Концепція субсидіарності полягає в партнерських відносинах між центром та регіонами (місцями) в частині надання фінансової допомоги для розв'язання тих проблемних питань, які краще розв'язувати на нижчому рівні для отримання максимально ефективного результату. При цьому окреслення державою певного кола повноважень місцевих (регіональних) органів влади та фінансова допомога з центру мають сприяти підвищенню фінансової автономії на місцях» [16].

«Бюджетний унітаризм - це модель організації міжбюджетних відносин, яка характеризується бюджетною централізацією, надходженням

більших податків до державного бюджету, встановленням єдиних стандартів громадських послуг та проведення єдиної політики щодо розв'язання проблем бюджетної забезпеченості з центру на місця. При цьому органи виконавчої влади та місцевого самоврядування позбавлені самостійності та стимулів у нарощуванні доходів бюджету та їх витрачання» [16].

Таблиця 5.1 - Види бюджетного федералізму

Ознака	Вид	Характеристика
Залежно від розподілу компетенції між рівнями влади	модель кооперативного федералізму	співробітництво вертикальне (центр-суб'єкт) та горизонтальне (суб'єкт-суб'єкт) для реалізації спільної програми
	модель ідеального федералізму (дуалістична модель)	відсутність співробітництва між рівнями влади через чіткий розподіл владних повноважень між двома незалежними та рівноправними рівнями влади
	модель внутрішньо державного федералізму (зв'язувальна модель)	розподіл компетенції між рівнями влади за їх типом
	модель міждержавного федералізму (розподільна модель)	розподіл повноважень між рівнями влади за державними завданнями та галузями політики
За рівнем фінансової децентралізації (автономії) органів влади	значна самостійність, що передбачає широкі податкові повноваження	
	високий ступінь участі регіональної влади у фінансуванні соціальних видатків	
	високий ступінь автономності бюджетів різного рівня у поєднанні з розвинутою системою їх співробітництва	
	висока фінансова залежність регіональних органів влади від державного бюджету	
Залежно від отримання доходів	розподільна модель бюджетно-податкових взаємовідносин	доходи як інструмент регулювання "нерівних" умов життя та усунення фіскальних дисбалансів
	модель "конкуруючого" федералізму	в основі ідея конкуренції (а не співробітництва) в отриманні субсидій та пільг різними рівнями бюджетної системи
Залежно від механізмів (інструментів) бюджетного вирівнювання	німецька модель	базується на "загальних" податках, надходження від яких розподіляються (перерозподіляються) між усіма рівнями бюджетної системи
	канадська модель	заснована на використанні нецільових вирівнювальних трансфертів, а також цільових грантів
	американська модель	чіткий розподіл податків між рівнями бюджетної системи за принципом "один податок - один бюджет"

«Модель фінансових відносин - **бюджетний федералізм** - є повною протилежністю концепції бюджетного унітаризму і передбачає помітну автономію бюджетів різного рівня, охоплює систему політичних, правових, організаційних, фінансово-економічних відносин щодо законодавчого розмежування повноважень і сфер відповідальності між органами влади різного рівня та наділення їх адекватними фінансовими ресурсами для розвитку підпорядкованих територій. Види бюджетного федералізму подані в таблиці 5.1» [26].

«Таким чином, бюджетний федералізм має на меті розв'язувати не тільки питання перерозподілу фінансових ресурсів між різними рівнями бюджетної системи, а й забезпечити вирівнювання соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, їх самодостатність, стимулювати зусилля територіальних громад на нарощування економічного потенціалу» [16].

«Бюджетний федералізм як форма організації міжбюджетних відносин має будуватися на таких принципах:

- автономія бюджетів усіх рівнів (наділення кожного рівня влади та управління власними доходами та правом самостійно визначати напрями їх витрачання);

- чіткий розподіл видаткових повноважень та бюджетної відповідальності між державними та місцевими (регіональними) органами влади;

- згладжування вертикальних і горизонтальних фіскальних дисбалансів за допомогою різних інструментів.

Дотримання цих принципів обумовлює розв'язання проблеми фінансового вирівнювання бюджетних можливостей органів державної та місцевої влади» [16].

5.3. Сутність і стан фінансового вирівнювання

«Аналіз наукової літератури свідчить, що в Україні досі не було спроби комплексно дослідити механізм фінансового вирівнювання як самостійний елемент системи механізмів державного регулювання економіки, визначивши його сутність, основні складові, особливості конструкції, процес дії» [16].

«Механізм фінансового вирівнювання є підсистемою і складовою механізму міжбюджетних відносин, а отже і бюджетного механізму, який, у свою чергу, є таким стосовно фінансового механізму. Останній входить до складу системи механізмів державного регулювання економіки. Це дозволяє вибудувати своєрідний ланцюг ієрархії цих механізмів: *механізм державного регулювання економіки* → *фінансовий механізм* → *бюджетний механізм* → *механізм міжбюджетних відносин* → *механізм фінансового вирівнювання*» [26].

«Маючи спільні риси з механізмами вищої ієрархії, зокрема за архітектонікою, *механізм фінансового вирівнювання відрізняється характерними йому рисами*» [16].

«Передусім вони проявляються в наступному:

1) механізм фінансового вирівнювання призначений для реалізації державної політики фінансового вирівнювання, виконання її завдань;

2) механізм фінансового вирівнювання покликаний чинити вплив на свій специфічний об'єкт – фінансові дисбаланси, зменшуючи їх;

3) обов'язковим суб'єктом, що його розробляє та користується ним, є держава в особі її центральних органів. Саме вони задають первинний імпульс до побудови цього механізму, виконуючи свої конституційні функції: дбаючи про єдність та територіальну цілісність країни.

4) механізм фінансового вирівнювання має в своєму розпорядженні специфічні інструменти: міжбюджетні трансферти» [16].

«За допомогою механізму фінансового вирівнювання держава регулює відносини зі створення, розподілу, перерозподілу та використання централізованих і децентралізованих фондів фінансових ресурсів (у складі державного та місцевих бюджетів). Хоч у деяких країнах (у тому числі в Україні) такі фонди інституційно не оформлюються, це не заперечує сказане, оскільки для надання трансфертів використовуються кошти, передані з інших бюджетів, або ж – у разі їх недостатності – за рахунок загальних надходжень бюджету – надавача. Тобто фактично відбувається створення такого фонду, і далі – інші процеси: розподілу, перерозподілу та використання» [16].

«Надзвичайно важливе місце в забезпеченні функціонування механізму фінансового вирівнювання займає *організаційна структура*, що включає сукупність органів управління, які взаємодіють між собою при здійсненні фінансового вирівнювання на різних стадіях бюджетного процесу: прогнозування, планування, виконання, звітування, контролю. Організаційну структуру складають вищі органи державної влади (Верховна Рада України, Президент, Кабінет Міністрів), центральні органи виконавчої влади та їх місцеві органи (насамперед Міністерство фінансів, Державне казначейство, Державний комітет статистики та ін.), місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи» [16].

«Фінансове вирівнювання здійснюється специфічними інструментами: міжбюджетними трансфертами. При побудові та застосуванні певного інструмента використовуються фінансові показники, нормативи, ліміти. Перші характеризують кількісну та якісну сторону соціально-економічних явищ і процесів. До них включаються 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.» [16].

«Нормативи характеризують встановлений рівень фінансування певних видів видатків. Важливою проблемою при формуванні місцевих бюджетів є поєднання доходів з видатками на основі нормативного методу із

застосуванням показників мінімальної бюджетної забезпеченості на одного одержувача суспільних послуг. Розрахункові показники видаткової частини бюджетів повинні здійснюватись на основі соціальних нормативів, розроблених і затверджених згідно із Законом «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» [16]. При визначенні нормативів надання соціальних послуг, а також обсягу потреби у видатках розрахунки повинні базуватись на елементах видатків за економічною класифікацією (заробітна плата, харчування, медикаменти, енергоносії, капітальний ремонт). Для врахування міжтериторіальних відмінностей у вартості надання основних суспільних послуг потрібно розрахувати та науково обґрунтувати відповідні коефіцієнти» [16].

«У теорії державних фінансів при розгляді механізму фінансового вирівнювання розрізняють напрями його застосування для вертикального/горизонтального фінансового вирівнювання, для вирівнювання доходів/видатків місцевих бюджетів. При цьому вертикальне фінансове вирівнювання, так само як і горизонтальне, може спрямовуватись лише на вирівнювання доходів чи видатків, або ж одночасно обох сторін місцевих бюджетів. Так само, вирівнювання доходів і видатків місцевих бюджетів може бути горизонтальним або вертикальним. Як свідчить досвід інших країн, не існує певної ідеальної моделі механізму фінансового вирівнювання, що була б прийнятна для всіх країн. Конкретні механізми фінансового вирівнювання будуються виходячи з рівня децентралізації бюджетної системи, обсягу повноважень місцевих органів влади, політичного вибору між ефективністю і рівністю, глибини та масштабів міжтериторіальних диспропорцій» [26].

5.4. Теоретичні основи класифікації міжбюджетні трансфертів

«Класичною класифікацією міжбюджетних трансфертів є поділ їх на прямі і непрямі. Ці дві категорії міжбюджетних трансфертів мають різне функціональне призначення: *непрямі трансферти* є найбільш придатним інструментом для здійснення вертикального фінансового вирівнювання, тоді як *прямі трансферти* застосовують як інструмент горизонтального вирівнювання та засіб стимулювання визначених видатків місцевих органів влади» [16].

«*Прямі трансферти* ще називають «офіційними трансфертами», які реалізуються через широкий спектр інструментів, що включає так звані «*видаткові мандати*» – прямі вказівки центру іншим рівням сектору державного управління щодо здійснення певного виду видатків; стимули до їх виконання; бюджетне вирівнювання за допомогою прямих грантів; кредитні гарантії урядів вищого рівня урядам нижчого рівня тощо» [16].

«*Непрямі трансферти*, на відміну від прямих, характеризуються тим, що уряди певного рівня не отримують їх безпосередньо від урядів іншого рівня (першим гарантується лише отримання певної частки від надходжень бюджету іншого рівня сектору державного управління). За своєю натуральною формою непрямі міжбюджетні трансферти поділяються на *реальні та грошові*» [16].

«Непрямі реальні трансферти» виникають тоді, коли одна одиниця державного сектору реально виконує зобов'язання за іншу, що несе за це відповідальність, без повної компенсації витрат (наприклад, виплата компенсацій транспортним організаціям за надання пільг за проїзд у міському транспорті, обов'язкове підвищення зарплати певним категоріям бюджетних працівників). В літературі це явище отримало назву *«непрофінансовані видаткові мандати»* – одержувач міжбюджетного трансферту утримується від безпосереднього виконання завдання, перекладаючи його на інші місцеві органи влади, які внаслідок цього стають подавцями трансфертів (ці трансферти є примусовими, адже визначаються національним законодавством)» [30].

«Непрямі грошові трансферти» мають місце, якщо одна одиниця державного сектору бере на користь іншої фінансові зобов'язання щодо третьої сторони (наприклад, гарантії з кредитів) або надає іншій стороні права щодо отримання надходжень, відмовляючись від них цілком або частково (наприклад, розщеплені податки)» [16].

«Бюджетний кодекс України систематизував види трансфертів і порядок їхнього визначення. Зокрема, даний нормативно-правий документ передбачає розподіл міжбюджетних трансфертів на чотири види:

1) *дотація вирівнювання*. Це трансферт, який надається на вирівнювання дохідної спроможності місцевого бюджету на безоплатній і безповоротній основі для забезпечення делегованих видатків.

2) *субвенції*, тобто міжбюджетні трансферти, що надаються для використання на певні цілі в порядку, визначеному тим органом, який ухвалив рішення про його надання (субвенції на здійснення програм соціального захисту населення; виконання інвестиційних проектів; утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування; виконання власних повноважень територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань та інші субвенції).

3) *міжбюджетні трансферти у вигляді коштів, що передаються до державного та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів*

4) *інші трансферти, що надаються на безоплатній і безповоротній основі у вигляді інших дотацій»* [16].

«Очевидним є той факт, що при проведенні трансфертної політики мають використовуватися як дотації вирівнювання, так і субвенції. При цьому застосування *цільових трансфертів* дестимулює активність місцевих органів влади в розв'язанні поточних та інвестиційних питань за рахунок власних ресурсів. Однак, з іншого боку, цільові трансферти є найбільш контрольованою частиною державних коштів. Розмір таких трансфертів, як правило, встановлюється у фіксованій сумі, що є гарантією реалізації запланованих на початок року інвестицій місцевих бюджетів. Визначеність порядку використання цільових трансфертів дозволяє підвищити ступінь прозорості витрачання державних фінансових ресурсів» [16].

«Трансферти загального призначення» (наприклад, дотація вирівнювання) на відміну від цільових трансфертів не обмежують свободу дій

місцевої влади у власній сфері відповідальності, дозволяють гасити тимчасовий дефіцит місцевих бюджетів, не звертаючись до органів державного казначейства за позичками. Вони є дійсно безповоротною фінансовою допомогою місцевим бюджетам і створюють можливості для усунення соціально-економічної диференціації регіонів. Проте ці трансферти зменшують ефективність фінансового контролю, посилюють залежність реалізації нижчих бюджетів від виконання вищих, в яких передбачається для них дотація та які сприяють посиленню незацікавленості місцевих органів влади в повній мобілізації доходів до місцевих бюджетів» [16].

«Жодна система міжбюджетного фінансування не може бути ефективною, якщо немає стимулів до збільшення надходжень. Умови формування і проблеми забезпечення територій необхідним обсягом фінансових ресурсів більш зрозумілі місцевим органам управління ніж центральним» [16].

«Для цього необхідно встановити механізм стимулювання місцевих бюджетів, в яких:

1) перевиконуються показники, які враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів шляхом додаткового фінансового ресурсу з державного бюджету, а не шляхом вирахування з одного бюджету та надання його іншому;

2) існує перевиконання планових показників по доходах Державного бюджету, за рахунок яких здійснюється перерахування дотації вирівнювання місцевим бюджетам. Відповідно треба установити відсоток відрахування обсягу перевиконання цих показників до відповідних місцевих бюджетів» [16].

5.5. Порядок розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів (дотації вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету України)

«Провідна роль серед міжбюджетних трансфертів відводиться дотації вирівнювання. Порядок розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотації вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) регламентується Постановою Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2010 р. № 1149 "Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів"» [16].

«Формула застосовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів між:

- державним бюджетом та бюджетом Автономної Республіки Крим, обласними бюджетами, зведеними бюджетами м. Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення, зведеними бюджетами районів;

- районним або міським (м. Севастополя, міста республіканського Автономної республіки Крим чи обласного значення) бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст, адміністративно підпорядкованих відповідному району або місту» [26].

«Формула має враховувати такі параметри:

- 1) фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та коригувальні коефіцієнти до них;
- 2) кількість населення та кількість споживачів гарантованих послуг;
- 3) індекс відносної податкоспроможності відповідного бюджету;
- 4) розрахунковий обсяг кошика доходів місцевих бюджетів;
- 5) коефіцієнт вирівнювання;
- 6) норматив кількості працівників органів місцевого самоврядування в розрахунку до кількості населення» [30].

«**Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості** - гарантований державою в межах наявних бюджетних коштів рівень фінансового забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами місцевого самоврядування; використовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів» [16].

«Розрахунковий обсяг кошика доходів відповідного бюджету визначається із застосуванням **індексу відносної податкоспроможності** - коефіцієнта, який характеризує рівень податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці порівняно з аналогічним середнім показником по Україні у розрахунку на одну людину. Для розрахунку беруться дані про фактичне виконання відповідного бюджету за три останні бюджетні періоди» [16].

«При визначенні індексу відносної податкоспроможності розрахунковий обсяг кошика доходів місцевих бюджетів збільшується на суму втрат у доходах, що виникли внаслідок надання пільг платникам податків згідно з рішеннями Верховної Ради Автономної Республіки Крим та відповідних місцевих рад» [16].

«**Коефіцієнт вирівнювання** - показник, який використовується для розрахунку обсягу коштів, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів, з метою стимулювання нарощування доходів місцевих бюджетів у процесі бюджетного планування» [16].

«Право на визначення величини та застосування коефіцієнта вирівнювання надається відповідному виконавчому органу влади в розрізі місцевих бюджетів, виходячи з обсягів нарощування ним фактичних надходжень доходів, що враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, за останні бюджетні періоди» [16].

«У загальному вигляді формула розрахунку дотації вирівнювання або коштів, що передаються до державного бюджету, виглядає таким чином:» [16]

$$T_i = \alpha_i \cdot (V_i - D_{izak}),$$

«де T_i - обсяг дотації вирівнювання або коштів, що передаються до державного бюджету України;

α_i ,- - коефіцієнт вирівнювання, який приймає значення в межах від 0,60 до одиниці;

V_i - розрахунковий обсяг витрат, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;

D_{izak} - прогнозний показник обсягу доходів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

«Розрахунковий показник обсягу видатків бюджету Автономної Республіки Крим, обласного бюджету, зведеного бюджету м. Києва та Севастополя, міста республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення, району визначається на основі фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригувальних коефіцієнтів до них з розрахунку:» [16]

- «на одну особу - за галузями "державне управління", "охорона здоров'я", "культура і мистецтво", "фізична культура і спорт", "соціальні програми стосовно дітей, молоді, жінок та сім'ї»;

- на дитину або учня - за галуззю "освіта»;

- на отримувача соціальних послуг - за галуззю "соціальний захист та соціальне забезпечення"» [26].

«Розрахунковий показник обсягу видатків загального фонду місцевого бюджету (V_1), що враховується під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, становить суму розрахункових показників за основними видами видатків бюджету:» [16]

$$V_i = V_{yi} + V_{zi} + V_{oi} + V_{si} + V_{ki} + V_{fi} + V_{ai} + V_{di} + V_{hi} ,$$

де V_{yi} — розрахунковий показник обсягу видатків на утримання органів управління;

V_{zi} — розрахунковий показник обсягу видатків на охорону здоров'я;

V_{oi} — розрахунковий показник обсягу видатків на освіту;

V_{si} — розрахунковий показник обсягу видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення;

V_{ki} — розрахунковий показник обсягу видатків на культуру і мистецтво;

V_{fi} — розрахунковий показник обсягу видатків на фізичну культуру і спорт;

V_{ai} — розрахунковий показник обсягу додаткового фінансового ресурсу місцевих бюджетів;

V_{di} — розрахунковий показник обсягу видатків на інші заходи;

V_{hi} — розрахунковий показник обсягу нерозподілених видатків.

5.6. Реформування міжбюджетних відносин в Україні

«На сьогодні можна виділити такі основні напрями реформування міжбюджетних відносин:

1) *формування децентралізованої моделі організації міжбюджетних відносин*, що має ґрунтуватися на таких принципах, як закріплення в законодавчому порядку розподілу дохідних джерел для виконання видаткової частини бюджету, розширення прав місцевих органів влади при формуванні власних бюджетів, розвиток фінансової автономії місцевого самоврядування;

2) *розширення ресурсної бази регіонів завдяки закріпленню за місцевими бюджетами коштів, достатніх для виконання власних і делегованих повноважень*. Статті 64–69 Бюджетного кодексу чітко закріплюють за бюджетами різного рівня податки і збори (обов'язкові платежі) у відповідних пропорціях. Таким чином, це положення дозволило створити стабільну ресурсну базу для регіональних і місцевих бюджетів, але й вона є недостатньою для забезпечення виконання функцій органами місцевої влади;

3) *організація ефективного казначейського обслуговування місцевих бюджетів і контролю за використанням фінансових ресурсів, що надаються у вигляді трансфертів*. У разі не витрачання у встановлений термін або використання не за цільовим призначенням субвенцій, виділених бюджету нижчого територіального рівня, субсидювання припиняється, а виділені кошти підлягають поверненню до бюджету, з якого їх було отримано;

4) *оптимізація правових відносин між державним бюджетом і обласними бюджетами, бюджетом АР Крим, бюджетами міст Києва та Севастополя; між обласним і бюджетами міст обласного значення та районів; районним і бюджетами міст районного значення, сіл та селищ*. Останні отримують занижені обсяги трансфертних платежів із міських і районних бюджетів, які не дають змоги реалізувати регіональну політику в повному обсязі при делегуванні повноважень органами влади вищого рівня та не сприяють забезпеченню соціальних потреб населення;

5) *чіткий розподіл відповідальності за видатками між органами державної та місцевої влади*. Необхідно чітко розподілити в законодавчому порядку повноваження між органами державної та місцевої влади, знизити частку трансфертів у доходах місцевих бюджетів і підвищити податкові гарантії органів місцевого самоврядування. Це дасть змогу збалансувати місцеві бюджети за доходами та видатками» [16].

«Реформа міжбюджетних відносин в Україні є об'єктивною необхідністю, зумовленою відродженням повноцінного інституту місцевого самоврядування. Головною метою цієї реформи є створення системи міжбюджетних відносин, що відповідає новій конституційній природі державної влади та потребам розвитку місцевого самоврядування» [26].

Забезпечення підвищення рівноваженості місцевих бюджетів є важливою проблемою сучасного регіонального соціально-економічного розвитку.

Місцевий бюджет являє собою форму формування і витрачання грошових коштів, призначених для забезпечення завдань і функцій ведення

місцевого самоврядування. Він є важливою частиною відтворювального потенціалу регіону.

Муніципальні органи мусять прагнути до побудови збалансованих бюджетів, в яких розміри доходів і витрат збігаються.

Найчастіше існує розрив між видатковою частиною і прибутковими можливостями щодо реалізації повноважень. В результаті формується вертикальний дисбаланс, який покривається за рахунок фінансової допомоги, в основному з державного бюджету.

Даний дисбаланс вимагає формування різних механізмів для його згладжування. Кожна країна намагається знайти свій власний спосіб забезпечення збалансованості. У багатьох країнах стійкість місцевого бюджету забезпечується за допомогою бюджетного вирівнювання.

Як вже зазначалося, бюджетне вирівнювання - це процес, який здійснюється органами вищого рівня з метою забезпечення рівноваженості бюджетів усіх рівнів. Даний процес здійснюється за рахунок ряду механізмів, за допомогою яких «відбувається вплив на процеси формування і використання бюджетних фондів для досягнення цілей, визначених соціально-економічною політикою держави» [16].

Виділяють два типи бюджетного вирівнювання: вертикальний і горизонтальний.

«Вертикальне вирівнювання націлене на вертикальну збалансованість бюджетів. Воно має на увазі чітке розмежування повноважень і розподіл відповідальності між рівнями влади. В Україні дана робота по розмежуванню повноважень між публічно-правовими утвореннями, на жаль, остаточно не завершена» [16].

Однак для вирішення проблем забезпечення бюджетної збалансованості вертикальне вирівнювання найкраще поєднується з елементами горизонтального бюджетного вирівнювання.

«Горизонтальне вирівнювання являє собою систему надання централізованої фінансової допомоги органам влади за допомогою розподілу фінансової допомоги регіонам, а суб'єкти, в свою чергу, передають фінансову допомогу місцевим бюджетам» [16].

Світова практика показує, що горизонтальний спосіб вирівнювання користується і в зарубіжних країнах. Так, наприклад, в США «з федерального бюджету виявляється значна допомога штатам у вигляді цільових трансфертів. при розподілі цільової фінансової допомоги використовуються формалізовані методики» [16].

Цільові трансферти - це перерахування грошових коштів з вищестоящего бюджету в нижчий на певні цілі.

У Німеччині здійснюється перерозподіл коштів між землями. Конституція ФРН зобов'язує ділити податки між бюджетами всіх рівнів. Тому земля, «чий податковий потенціал нижче середнього, отримує вирівнюючий грант за рахунок тих земель, чий податковий потенціал вище середнього» [16].

Дані вирівнюючі гранти являють собою трансферти, які переводяться з республіканського бюджету до різни рівнів місцевих бюджетів, щоб

фінансувати витрати для відповідності мінімальним до державних соціальних стандартів, спрямованим на підтримку соціальної і економічної стабільності.

Міжбюджетне вирівнювання в Індії здійснюється за рахунок надання допомоги регіонам, в якій поєднуються як надання фінансових ресурсів всім штатам на загальній основі, так і допомога конкретним штатам, що мають несприятливу ситуацією.

В Індії передбачені «три види трансфертів центрального уряду штатам:

- 1) для надання субсидій на фінансування поточних витрат;
- 2) для фінансування державних інвестицій, в тому числі і в рамках проектів розвитку конкретних штатів;
- 3) для соціально-значущих проектів» [16].

В Австрії вирівнювання здійснюється за рахунок трансфертів, що мають тільки цільовий характер.

У Канаді бюджетне вирівнювання являє собою «здійснення щорічних нецільових грантів провінціям, у яких податковий потенціал нижче стандартного рівня» [16].

У Канаді Федеральний уряд та уряди провінцій відповідно до Конституції є рівноправними партнерами федерації, а місцеві органи влади незалежного конституційного статусу не мають.

У Швеції система міжбюджетного вирівнювання полягає у вирівнюванні доходів, мета якої зазначається в наданні громадянам на всій території держави послуг однакової якості та за рівними цінами.

Таким чином, рішення широкого кола проблем бюджетної збалансованості є важливим завданням уряду кожної країни. Механізм розподілу коштів повинен вирішувати завдання як вертикальної, тобто в ієрархії, так і горизонтальної (серед рівних бюджетів різних областей) збалансованості бюджетів. І кожна країна вибирає універсальний відповідний для них механізм забезпечення місцевого бюджету.

У свою чергу, перед державною владою та місцевими органами влади найважливішим завданням є здійснення правильного вибору механізму розподілу коштів протягом бюджетного року між бюджетами різних рівнів для фінансового забезпечення та виконання обов'язкових видатків місцевих бюджетів.

Питання для самоперевірки

1. Які передумови виникнення міжбюджетних відносин?
2. В чому полягає сутність міжбюджетних відносин?
3. Назвіть причини територіальних відмінностей у формуванні доходів та у складі і обсягах видатків місцевих бюджетів.
4. Назвіть види міжбюджетних трансфертів в Україні.
5. В чому полягає сутність фінансового вирівнювання?
6. В чому зміст бюджетного регулювання?
7. В чому полягає механізм горизонтального вирівнювання?
7. Назвіть методи бюджетного регулювання.

ЛЕКЦІЯ №6

ТЕМА 6

ФІНАНСИ ПІДПРИЄМСТВ КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

ЗМІСТ ТЕМИ

6.1. Комунальна власність: порядок формування, суб'єкти, об'єкти, ефективність управління

6.2. Особливості функціонування підприємств комунальної власності

6.3. Доходи, витрати та фінансові результати підприємств комунальної власності

Рекомендована література: [1,4, 9, 10, 16, 26,33]

«Основні терміни і поняття: Місцеві послуги. Місцеве господарство. Суб'єкти господарювання комунального сектору. Організаційно-правова форма комунального підприємства. Джерела фінансування підприємства комунальної власності. Функціональне призначення підприємств комунальної власності» [16].

6.1. Комунальна власність: порядок формування, суб'єкти, об'єкти, ефективність управління

«В Україні до 1996 р. об'єкти комунальної власності належали до державної власності, і, як наслідок, відбулося роздержавлення об'єктів комунальної власності в період ваучерної приватизації» [16].

«Ухвалення Конституції України, в якій не передбачається поділ державної власності на дві її форми - загальнодержавну та комунальну, - а також визначення територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, означало зміну економічної природи і правового режиму майна комунальної власності» [16].

«Сприйняття Україною зарубіжної практики дозволило встановити такий порядок формування комунальної власності:

- спочатку органи місцевого самоврядування мали формувати склад об'єктів комунальної власності самостійно;

- перелік майна, яке належало до комунальної власності відповідно до законодавства, затверджувалося радами;

- об'єкти, які визначались як майно комунальної власності, могли бути передані територіальним громадам з державної власності або викуплені з інших форм власності органами місцевого самоврядування на основі права переважного викупу;

- крім того, об'єкти комунальної власності могли бути створені за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування, а також позабюджетних, цільових фондів та інших ресурсів» [10].

«У даний час комунальна власність є самостійною і рівноправною формою власності поряд з такими, як державна, приватна та інші форми власності. Термін **комунальна власність** вживається як загальноприйнятий поряд з терміном **муніципальна власність** у багатьох зарубіжних країнах з розвиненими традиціями місцевого самоврядування» [6].

«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» [16].

«Отже, **суб'єктом права комунальної власності** є територіальна громада та утворені нею органи місцевого самоврядування» [16].

«Об'єктами права комунальної власності є майно, у тому числі грошові кошти, яке належить територіальній громаді. Об'єктами права можуть бути різноманітне рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, земля, природні ресурси, підприємства, установи, організації, а також приміщення, споруди, інші об'єкти, розташовані на відповідній території, якщо вони можуть бути використані для забезпечення комунально-побутових та соціально-культурних потреб територіальних громад. Крім того, територіальна громада може здобувати право власності на безхазяйну річ, знахідку, бездоглядну домашню тварину тощо» [16].

«Утримання об'єктів права комунальної власності відбувається за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, обсяг яких визначається і затверджується рішенням місцевої ради відповідно до Програми соціально-економічного розвитку території» [16].

«Відповідно до законодавства України, до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

1) управління в межах, визначених радою, майном, що належить до комунальної власності відповідних територіальних громад;

2) установлення порядку та здійснення контролю за використанням прибутків підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад;

3) заслуховування звітів про роботу керівників підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад;

4) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо порядку та умов відчуження комунального майна, проектів місцевих програм приватизації та переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; організація виконання цих програм; підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо визначення сфер господарської діяльності та переліку об'єктів, які можуть надаватися у концесію, подання раді письмових звітів про хід та результати відчуження комунального майна;

б) делеговане повноваження:

погодження в установленому порядку кандидатур для призначення на посаду керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, які перебувають у державній власності» [16].

«Останнім часом місцеві органи влади приділяють мало уваги оцінці якості та ефективності своєї діяльності щодо управління комунальною власністю. У цьому зв'язку ефективність управління комунальною власністю адміністративно-територіальної одиниці деякі автори визначають через зміну якості життя населення порівняно зі зміною обсягу задіяних ресурсів (в тому числі і комунальної власності):» [26]

$$E_{\phi} = \frac{Y_{ж}}{P_{п}},$$

де E_{ϕ} — ефективність діяльності органів місцевого самоврядування за певний період;

$Y_{ж}$ — приріст (зниження) якості життя населення;

$P_{п}$ — наявний ресурсний потенціал території за даний період часу.

6.2. Особливості функціонування підприємств комунальної власності

«Однією зі складових системи місцевих фінансів є фінанси підприємств комунальної власності» [16].

«Згідно з Господарським кодексом України, суб'єктами господарювання комунального сектора економіки визнаються суб'єкти, які діють на основі лише комунальної власності, а також суб'єкти, у статутному капіталі яких частка комунальної власності перевищує п'ятдесят відсотків чи становить величину, яка забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів» [16].

«Порядок створення комунального підприємства складається з таких кроків:

1. На сесії місцевої ради ухвалюється рішення про створення комунального підприємства, затверджується його статутний фонд, виділяються грошові кошти на реєстрацію підприємства, виготовляється печатка та відкривається рахунок у банку. Крім того, на сесії місцевої ради мають визначитися з кандидатурою директора підприємства.

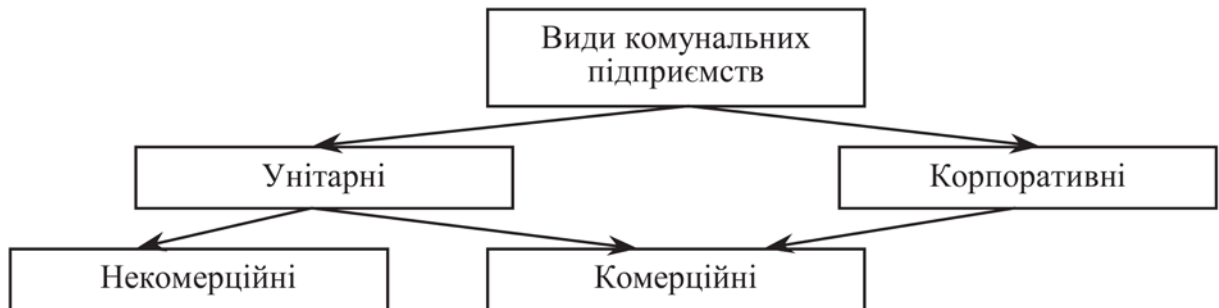
Статутний фонд комунального підприємства утворюється органом, до сфери управління якого воно входить, до реєстрації його як суб'єкта господарювання. Мінімальний розмір статутного фонду комунального підприємства встановлюється відповідною місцевою радою.

2. Статут комунального підприємства має містити основні положення відповідно до чинного законодавства, а саме: загальні положення, мету та предмет діяльності підприємства, його права та обов'язки, структуру та механізми управління підприємством, майно, особливості господарської діяльності підприємства та порядок розподілу доходу, умови припинення діяльності підприємства та ін.

3. Найменування такої юридичної особи має містити відомості про його організаційно-правову форму та назву. В найменуванні юридичної особи

забороняється використання повних чи скорочених найменувань органів державної влади, органів місцевого самоврядування» [6].

«Українське законодавство залежно від способу утворення (заснування) та формування статутного фонду виокремлює такі види підприємств комунальної власності, як **унітарні** та **корпоративні**» [16]. (рисунок 6.1).



«Рисунок 6.1 - Види підприємств комунальної власності»

«Комунальне унітарне підприємство утворюється одним засновником - органом місцевого самоврядування і входить до сфери його управління. Орган місцевого самоврядування виділяє необхідне для того майно, формує відповідно до закону статутний фонд, 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, розв'язує питання реорганізації та ліквідації підприємства» [16].

«Корпоративне підприємство утворюється, як правило, двома або більше засновниками за їх спільним рішенням (договором), діє на основі об'єднання майна та/або підприємницької чи трудової діяльності засновників (учасників), їх спільного управління справами, на основі корпоративних прав, у тому числі через органи, що ними створюються, участі засновників (учасників) у розподілі доходів та ризиків підприємства» [16].

«Комунальні підприємства можуть бути корпоративного типу з використанням форми акціонерного товариства (що зазвичай пов'язане з корпоратизацією комунальних підприємств) чи товариства з обмеженою відповідальністю (можливість створення однією особою такого товариства передбачається Цивільним кодексом України (ч.2 ст.114; ч.1 ст.140) і Господарським кодексом України (ч. 1 ст. 79))» [16].

«У **комунальному акціонерному товаристві** статутний фонд поділений на певну кількість часток однакової номінальної вартості, корпоративні права за якими посвідчуються акціями. Акціонерне товариство несе відповідальність за зобов'язаннями лише майном товариства. Акціонери відповідають за зобов'язаннями товариства лише в межах належних їм акцій. Комунальним акціонерним товариством вважається товариство, у статутному капіталі якого частка акцій, що нею володіє орган місцевого самоврядування, складає 50 % або становить величину, яка забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу. Органи місцевого

самоврядування можуть бути засновниками (співзасновниками) як публічних, так і приватних акціонерних товариств» [6].

«Комунальним товариством з обмеженою відповідальністю вважається підприємство, статутний фонд якого розподілений на частки (паї), розмір яких визначається установчими документами. Органи місцевого самоврядування можуть володіти статутним фондом товариства з обмеженою відповідальністю повністю або частково. Комунальним вважається товариство з обмеженою відповідальністю, якщо частка органу місцевого самоврядування складає більше, ніж 50 % його статутного фонду чи становить величину, яка забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу. Орган місцевого самоврядування несе відповідальність за зобов'язаннями товариства в межах його внеску до статутного фонду» [16].

«Відносини комунальних підприємств з органами місцевого самоврядування будуються на засадах підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності останнім. До повноважень виконавчих органів сільських, селищних і міських рад щодо управління комунальною власністю належить установлення порядку та здійснення контролю за використанням прибутків комунальних підприємств, а також заслуховування звітів про роботу їхніх керівників» [16].

«Майно комунального унітарного підприємства перебуває у комунальній власності і закріплюється за підприємством на праві господарського відання (комунальне комерційне підприємство - тепломережі, водоканали, бюро технічної інвентаризації, позашкільні навчальні заклади спортивного профілю тощо) або **на праві оперативного управління (комунальне некомерційне підприємство - центри первинної медичної допомоги, дошкільні навчальні заклади, загальноосвітні школи та ін.)**» [16].

«Майно підприємств комунальної власності складається з основних фондів, оборотних коштів, товарів, а також інших цінностей, вартість яких відображається в самостійному балансі комунального підприємства» [16].

«Оборотні кошти закріплюються у межах затвердженого підприємством нормативу (плану, кошторису) та коригуються шляхом їхнього поповнення або вилучення залежно від результатів фінансово-господарської діяльності та потреби підприємства в цілому» [16].

«Джерелом формування майна комунального підприємства є:

- майно, надане засновником - місцевою (обласною, районною, міською) радою;
- кошти, отримані за договором про закупівлю послуг з відповідного бюджету;
- доходи, отримані від реалізації послуг, а також інших видів фінансово-господарської діяльності;
- доходи від цінних паперів;
- кредити банків та інших кредиторів;
- капітальні вкладення, бюджетні кошти та інші види цільового фінансування;
- придбання майна іншого підприємства, організації;

- благодійні внески, пожертвування організацій, підприємств, громадян;
- інші джерела, не заборонені законодавством» [16].

6.3. Доходи, витрати та фінансові результати підприємств комунальної власності

«У процесі своєї фінансово-господарської діяльності комунальні підприємства формують доходи і здійснюють витрати» [16].

«Комунальне комерційне підприємство є суб'єктом підприємницької діяльності. Отже, механізми утворення доходів і здійснення видатків комунальним комерційним підприємством такі ж самі, як для підприємств - платників податків, і регулюються Податковим кодексом України» [16].

«Доходи комунальних комерційних підприємств, що враховуються для визначення об'єкта оподаткування, поділяються на:

1. Доходи від операційної діяльності (дохід від виконаних робіт, наданих послуг).

2. Інші доходи (доходи від оренди, суми штрафів, пені, суми дотацій, субсидій, капітальних інвестицій з бюджету, дохід від реалізації необоротних матеріальних активів, майна тощо)» [16].

«Витрати комунальних підприємств, що враховуються для визначення об'єкта оподаткування, охоплюють:

1. Витрати операційної діяльності (собівартість виконаних робіт, наданих послуг).

2. Інші витрати (адміністративні витрати, витрати на збут, інші операційні витрати, фінансові витрати, інші витрати звичайної діяльності)» [16].

«Собівартість виконаних робіт, наданих послуг складається з витрат, прямо пов'язаних з виконанням таких робіт, наданням послуг, а саме:

- прямих матеріальних витрат;
- прямих витрат на оплату праці;
- амортизації виробничих основних засобів та нематеріальних активів, безпосередньо пов'язаних з виробництвом товарів, виконанням робіт, наданням послуг;

- загальновиробничі витрати, які відносяться на собівартість виконаних робіт, наданих послуг відповідно до положень (стандартів) бухгалтерського обліку;

- вартості отриманих послуг, прямо пов'язаних з виконанням робіт, наданням послуг;

- інших прямих витрат, у тому числі витрат з придбання електричної енергії» [33].

«До складу прямих матеріальних витрат включається вартість сировини та основних матеріалів, що утворюють основу виконаної роботи, наданої послуги, придбаних напівфабрикатів та комплектувальних виробів, допоміжних та інших матеріалів, які можуть бути безпосередньо віднесені до конкретного об'єкта витрат. Прямі матеріальні витрати зменшуються на

вартість зворотних відходів, отриманих у процесі виробництва, які оцінюються у порядку, визначеному в положеннях (стандартах) бухгалтерського обліку» [16].

«До складу **прямих витрат на оплату праці** включаються заробітна плата та інші виплати робітникам, зайнятим у виконанні робіт (наданні послуг), які можуть бути безпосередньо віднесені до конкретного об'єкта витрат» [6].

«До складу **інших витрат** належать:» [16]

«- **адміністративні витрати**, спрямовані на обслуговування та управління підприємством (загальні корпоративні витрати, в тому числі організаційні витрати, представницькі витрати; витрати на службові відрядження й утримання апарату управління підприємством (у тому числі витрати на оплату праці адміністративного апарату) та іншого загальногосподарського персоналу; витрати на утримання основних засобів, інших необоротних матеріальних активів загальногосподарського використання (оперативна оренда (у тому числі оренда легкових автомобілів), придбання паливно-мастильних матеріалів, стоянка, паркування легкових автомобілів, страхування майна, амортизація, ремонт, опалення, освітлення, водопостачання, водовідведення, охорона); винагороди за консультаційні, інформаційні, аудиторські та інші послуги, що отримує платник податку для забезпечення господарської діяльності; витрати на оплату послуг зв'язку (пошта, телеграф, телефон, телекс, телефакс, стільниковий зв'язок та інші подібні витрати); амортизація нематеріальних активів загальногосподарського використання; витрати на врегулювання спорів у судах, плата за розрахунково-касове обслуговування та інші послуги банків; інші витрати загальногосподарського призначення):» [16]

«- **витрати на збут**, які охоплюють витрати, пов'язані з виконанням робіт, наданням послуг (оплата праці та комісійні винагороди працівникам підрозділів, що забезпечують збут; витрати на рекламу та дослідження ринку (маркетинг); витрати на відрядження працівників, які здійснюють збут; витрати на утримання основних засобів, інших необоротних матеріальних активів, пов'язаних з виконанням робіт, наданням послуг (оперативна оренда, страхування, амортизація, ремонт, опалення, освітлення, охорона); витрати на транспортування, перевалку і страхування товарів, транспортно-експедиційні та інші послуги, пов'язані з транспортуванням продукції відповідно до умов договору (базису) поставки; інші витрати, пов'язані з виконанням робіт, наданням послуг:» [16]

«- **інші операційні витрати**, що охоплюють амортизацію необоротних та нематеріальних активів у складі об'єктів, отриманих у концесію відповідно до Закону України "Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності"; інші витрати операційної діяльності, пов'язані з господарською діяльністю, у тому числі, суми нарахованих податків та зборів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування,

відшкодування Пенсійному фонду України сум фактичних витрат на виплату і доставку пенсій:» [16]

«- **фінансові витрати**, до яких належать витрати на нарахування процентів (за користування кредитами та позиками, за випущеними облігаціями та фінансовою орендою) та інші витрати підприємства, пов'язані з запозиченнями (крім фінансових витрат, які віднесені до собівартості кваліфікаційних активів відповідно до положень (стандартів) бухгалтерського обліку):» [6]

«- **інші витрати звичайної діяльності** (крім фінансових витрат), не пов'язані безпосередньо з виконанням робіт, наданням послуг, зокрема, суми коштів або вартість виконаних робіт, наданих послуг, добровільно перераховані (передані) протягом звітного року до Державного бюджету України або бюджетів місцевого самоврядування, що не перевищує чотирьох відсотків оподаткованого прибутку попереднього звітного року» [16].

«Позитивний фінансовий результат (прибуток) є основним джерелом фінансування витрат на виробничий і соціальний розвиток комунального підприємства. Тому створеного прибутку має бути достатньо не тільки для задоволення фінансових потреб самого підприємства, а й для створення спеціальних (цільових) фондів - амортизаційного фонду, фонду розвитку виробництва, фонду споживання (оплати праці), резервного фонду та інших фондів, передбачених статутом підприємства» [16].

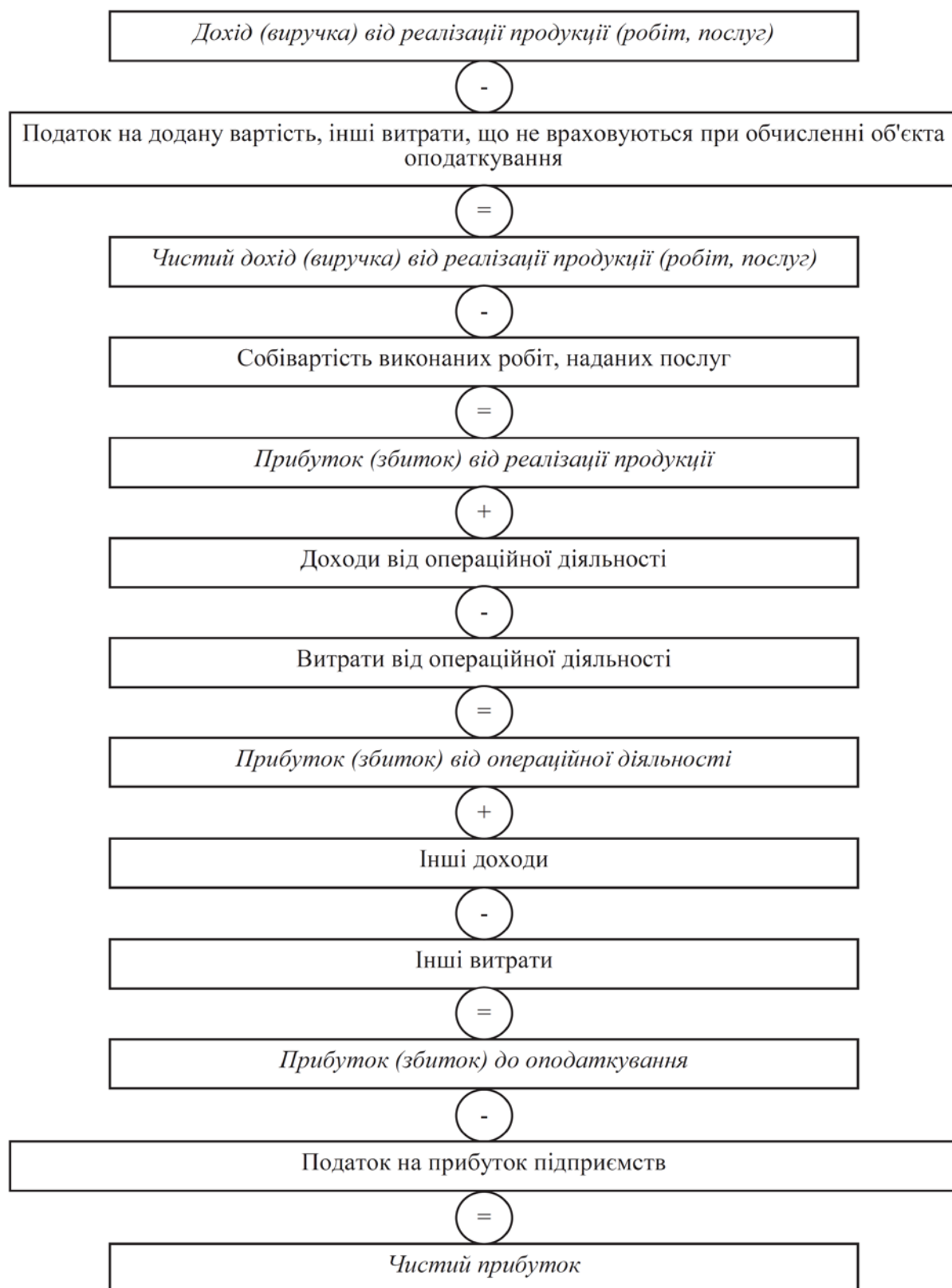
«Показники прибутку відображають результати виробництва і реалізації продукції (робіт, послуг), їх якості й асортименту, ефективності використання виробничих і фінансових ресурсів, результати ділового партнерства та виробничо-фінансового менеджменту» [16].

«Діяльність суб'єкта господарювання може бути не тільки прибутковою, а й збитковою, що залежить від дії факторів внутрішнього і зовнішнього економічного середовища. Фінансові результати характеризуються системою абсолютних і відносних показників. **Абсолютними показниками** є суми прибутку (збитку) за структурою його утворення, розподілу і використання. **Відносні показники** фінансових результатів - значення рентабельності, які характеризують відносний (у відсотках) ступінь прибутковості вкладеного капіталу в цілому та за його структурою, здійснених витрат чи отриманого доходу» [16].

«Механізм формування фінансового результату комунального підприємства подано на рисунку 6.2» [26].

«Податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності входить до другого кошику доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів» [16].

«Податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, засновником яких є Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, районні, міські, селищні та сільські ради, зараховується у розмірі 100 % відповідно до бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, селищних та сільських бюджетів» [16].



«Рисунок 6.2 - Механізм формування фінансового результату комунального підприємства» [16].

«До доходів, які не враховуються при визначенні об'єкта оподаткування, належать:

- суми попередньої оплати та авансів, отримані в рахунок оплати виконаних робіт, наданих послуг;

- суми податку на додану вартість, отримані/нараховані платником податку на додану вартість, нарахованого на вартість продажу товарів, виконаних робіт, наданих послуг, за винятком випадків, коли підприємство-продавець не є платником податку на додану вартість;

- суми коштів або вартість майна, отримані платником податку як компенсація (відшкодування) за примусове відчуження державою іншого майна платника податку;

- суми коштів у частині надміру сплачених податків та зборів, що повертаються або мають бути повернені платнику податку з бюджетів, якщо такі суми не були включені до складу витрат;

- суми доходів органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, отримані від надання державних послуг (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, реєстрація, інші послуги, обов'язковість придбання яких передбачена законодавством), у разі зарахування таких доходів до відповідного бюджету;

- кошти або майно, що надходять у вигляді міжнародної технічної допомоги, яка надається відповідно до чинних міжнародних договорів;

- вартість основних засобів, безоплатно отриманих платником податку з метою їх експлуатації» [16].

«До витрат, що не враховуються при визначенні оподатковуваного прибутку, відносять:

- витрати, не пов'язані з провадженням господарської діяльності, а саме витрати на організацію та проведення прийомів, презентацій, свят, розваг та відпочинку, придбання та розповсюдження подарунків (крім благодійних внесків та пожертвувань неприбутковим організаціям, фінансування особистих потреб фізичних осіб тощо;

- суми попередньої (авансової) оплати робіт, послуг;

- витрати на погашення основної суми отриманих позик, кредитів;

- дивіденди;

- витрати, не підтверджені відповідними розрахунковими, платіжними та іншими первинними документами, обов'язковість ведення і зберігання яких передбачена правилами ведення бухгалтерського обліку та нарахування податку.

- суми штрафів та/або неустойки чи пені за рішенням сторін договору або за рішенням відповідних державних органів, суду, які підлягають сплаті платником податку, та ін.» [16].

«Більшість підприємств комунальної власності - це підприємства, що надають житлово-комунальні послуги. Складовим елементом тарифу житлово-комунальної послуги є податок на додану вартість, тому комунальні підприємства є платником ПДВ» [16].

«Основним джерелом доходів комунального некомерційного підприємства є кошти відповідного місцевого бюджету. То ж підходи до отримання доходів і здійснення видатків комунальним некомерційним підприємством такі ж самі, як для бюджетних установ, і встановлюються Бюджетним кодексом України» [16].

«Окрім коштів бюджету, до інших доходів комунального некомерційного підприємства належать:

- надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами (плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю, надходження бюджетних установ від додаткової (господарської) діяльності, плата за оренду майна бюджетних установ, надходження бюджетних установ від реалізації в установленому порядку майна (крім нерухомого майна);

- інші джерела власних надходжень бюджетних установ (благодійні внески, гранти та дарунки,» [26].

«Витрати комунального некомерційного підприємства пов'язані з:

- оплатою праці працівників комунальних некомерційних підприємств;
- нарахуваннями на фонд оплати праці;
- організацією та наданням послуг, які мають право здійснювати бюджетні установи згідно з їх основною діяльністю;
- організацією додаткової (господарської) діяльності бюджетних установ;
- утриманням, облаштуванням, ремонтом та придбанням майна бюджетних установ;
- ремонтом, модернізацією чи придбанням нових необоротних активів та матеріальних цінностей, покриттям витрат, пов'язаних з організацією збирання і транспортування відходів і брухту на приймальні пункти;
- господарськими потребами бюджетних установ, включно з оплатою комунальних послуг і енергоносіїв;
- виконанням відповідних цільових заходів» [16].

«За Податковим кодексом України, доходи комунальних некомерційних підприємств, які є неприбутковими, у тому числі доходи закладів і установ освіти, науки, культури, охорони здоров'я, а також архівних установ та реабілітаційних установ для інвалідів та дітей-інвалідів, що мають відповідну ліцензію й утримуються за рахунок бюджету, зараховуються до складу кошторисів (на спеціальний рахунок) для утримання таких неприбуткових організацій і використовуються виключно на фінансування видатків такого кошторису (у тому числі фінансування господарської діяльності згідно з їх статутами)» [3].

«У разі, якщо за наслідками звітного (податкового) року доходи, зараховані до кошторису для утримання зазначених організацій, перевищують суму визначених кошторисом витрат, сума перевищення враховується у складі кошторису наступного року. При цьому із суми перевищення доходів над витратами зазначених неприбуткових організацій податок не сплачується» [3].

«Перелік платних послуг, які можуть надаватися зазначеними закладами, встановлюється Кабінетом Міністрів України» [16].

У разі, якщо комунальне некомерційне підприємство (неприбуткова організація) отримує дохід з інших джерел, воно зобов'язане сплатити податок на прибуток, який визначається як різниця між показником доходів,

отриманих за рахунок інших джерел, та показником витрат, пов'язаних з отриманням таких доходів, але не вищий від суми таких доходів.

Питання для самоперевірки

1. Охарактеризуйте послуги, які надаються на місцевому рівні.
2. Охарактеризуйте склад місцевого господарства.
3. Визначте поняття суб'єктів господарювання комунального сектору економіки.
4. Визначте поділ підприємств комунального сектору за функціональним призначенням.
5. Визначте поділ підприємств комунальної власності залежно від джерел фінансування.
6. Визначте поділ підприємств комунальної власності залежно від організаційно-правової форми господарювання.
7. Які повноваження органів місцевого самоврядування в галузі управління комунальною власністю?

ЛЕКЦІЯ №7

ТЕМА 7 ФІНАНСОВА ДІЯЛЬНІСТЬ ЖИТЛОВО- ЕКСПЛУАТАЦІЙНОГО КОМПЛЕКСУ

ЗМІСТ ТЕМИ

7.1 **Склад та особливості організації фінансів житлово-комунального господарства**

7.2 **Специфіка фінансової діяльності підприємств комунального обслуговування**

7.3 **Фінансова діяльність комунальних транспортних підприємств**

7.4 **Державно-приватне партнерство як інструмент фінансування комунальної інфраструктури України: сучасний стан та перспективи розвитку**

Рекомендована література: [1-7, 11, 16, 26, 30, 33]

«Основні терміни і поняття: Житлово-комунальне господарство. Комунальне господарство. Житлово-комунальні послуги. Тариф на житлово-комунальні послуги. Квартирна плата. Орендна плата за нежитлові приміщення. Обсяг житлового фонду. Доход транспортних підприємств. Комунальні платежі» [16].

7.1 **Склад та особливості організації фінансів житлово-комунального господарства**

«Житлово – комунальне господарство (ЖКГ) - багатогалузевий господарський комплекс, функціональним призначенням якого є задоволення житлово-комунальних потреб населення, підприємств, установ, що сприяє соціально-економічному розвитку суспільства» [16].

«Житлово-комунальне господарство включає дві потужні підгалузі:

- житлове господарство (утримання і експлуатація житлового фонду, гуртожитків, житлове будівництво та управління житловим господарством).
- комунальне обслуговування (комунальне і побутове енерго- та водопостачання, каналізаційне господарство, санітарно-технічна очистка і прибирання населених місць, зовнішній благоустрій і освітлення вулиць, лазні і пральні, готельне господарство, громадський міський пасажирський транспорт)» [16].

«Житлове господарство - соціально орієнтована галузь місцевого господарства, що поєднує житловий фонд, нежитлові споруди та інженерно-технічні об'єкти, призначені для благоустрою будинків та прилеглих до них територій» [16].

«Функціональними завданнями роботи перелічених підприємств і служб є:

- утримання у належному технічному стані та збереження об'єктів житлового фонду і прилеглих територій;
- підвищення ступеня комфортності проживання у житлових приміщеннях шляхом проведення загальних ремонтно-відновлювальних робіт та регулювання будинкових систем електро-, газо-, тепло- і водопостачання і каналізації;
- отримання доходів від експлуатації житлового фонду, достатніх для компенсації витрат на проведення вказаної господарської діяльності» [16].

«Головними індикаторами, які характеризують діяльність житлового господарства, є показники експлуатації житлового фонду, а саме:

- кількість будинків та квартир у них;
- кількість мешканців;
- розміри житлової площі за окремими видами благоустрою;
- площа нежитлових приміщень, зданих в оренду;
- доходи і витрати на експлуатацію об'єктів житлового фонду;
- терміни експлуатації житла;
- обсяг робіт з ремонту приміщень та благоустрою прилеглих територій» [26].

«Комунальне господарство - надання необхідного обсягу санітарно-технічних, санітарно-гігієнічних, енергетичних і транспортних послуг жителям населених пунктів, а також здійснює відповідне комунальне обслуговування суб'єктів господарювання» [1].

«Метою комунального обслуговування є досягнення нормативного рівня забезпечення населення відповідними видами послуг та поліпшення якості обслуговування споживачів» [16].

«У складі комунального господарства можна виділити такі підгалузі:

- санітарно-технічні підприємства (водопровідно-каналізаційне господарство, санітарна очистка і прибирання);
- міський пасажирський транспорт (трамвай, тролейбус, автобус, комунальний таксопарк, метрополітен);
- підприємства комунально-побутового обслуговування (лазні, пральні, перукарні, будинки побуту, готельне господарство);
- підприємства комунальної енергетики (електростанції і електромережі, газове господарство, опалювальні котельні з мережами теплопостачання);
- зовнішній благоустрій (дорожнє і мостове господарство, озеленення, вуличне освітлення, прибирання кладовищ, парків і скверів, очищення водоймищ);
- підсобні промислові та ремонтні підприємства, які обслуговують потреби комунального господарства.
- Індикатори, що характеризують діяльність комунального господарства, залежать від галузевих особливостей:

- водопостачання: нормативна потреба населення у водопоста- чанні; відпуск води у розрахунку на одного мешканця протягом доби; обсяги подання води у мережу; обсяги втрат води у мережі;
- каналізаційне господарство: протяжність каналізаційної мере- жі; кількість підключень до неї; обсяги водовідведення; обсяги стіч- них вод, пропущених через очисні споруди;
- міський пасажирський транспорт: чисельність перевезених па- сажирів; загальний пробіг пересувного складу;
- готельне господарство: кількість наданих ліжко-діб;
- пральні: вага обробленої білизни» [26].

«Житлово-комунальні послуги можна класифікувати на три види:

- особисті - надаються населенню і оплачуються за рахунок особистих доходів домогосподарств (пасажирський транспорт, житлове господарство, лазні);
 - виробничі - можуть надаватись як населенню, так і суб'єктам господарювання, які оплачують їх за рахунок своїх грошових коштів (вивезення сміття, газо-, водо- і теплопостачання);
 - громадського призначення - суспільно-корисні послуги (озеле- нення, благоустрій територій, прибирання, миття та освітлення вулиць і доріг).
- Зупинимось на основних відмінних рисах організації фінансів підприємств житлово-комунального господарства» [33].

«Так частина комунальних підприємств, що спеціалізуються на наданні послуг громадського призначення, є неприбутковими органі- заціями, оскільки відповідне обслуговування здійснюється на безо- платній основі» [16].

«Такі підприємства не мають виручки від реалізації, а затрати на проведення відповідних робіт відшкодовуються за рахунок коштів місцевих бюджетів. Ці підприємства звільняються від сплати податку на прибуток» [16].

«На фінансові показники впливає специфічний ритм роботи під- приємств комунального господарства, який залежить від ритмічності споживання їхньої продукції (послуг) у населеному пункті» [16].

«Така залежність викликає нерівномірність виробництва продук- ції (надання послуг) як протягом доби (години пік), так і впродовж року (сезонні коливання)» [16].

«Тому необхідна виробнича потужність підприємств комунальної сфери розраховується за найбільшою потребою, яка виникає в певні проміжки часу. Це вимагає придбання дорогого запасного (резервно- го) обладнання, що неможливо без залучення централізованих фінан- сових ресурсів» [16].

«Як результат - виробничі використовуються неповною мірою, що обумовлює зростання умовно - постійних витрат та собівартості загалом, погіршує фондомісткість, фондівіддачу і рентабельність ка- піталовкладень. Крім того, внаслідок залежності від загального ритму життя населеного пункту доходи від реалізації продукції (послуг) над- ходять нерівномірно протягом року» [16].

«Для забезпечення своєчасної доставки споживачам у складі ба- гатьох комунальних підприємств утворюється розгалужене мережеве господарство - розподільні трубопроводи, лінії та обладнання, які ма- ють перебувати у справному стані для уникнення втрат готової проду- кції на стадії її транспортування. У свою чергу, безперебійна робота суб'єктів господарювання комунальної сфери досягається через про- ведення постійного технічного контролю за роботою обладнання і ме- реж, регулярних профілактичних ремонтів» [16].

«Збіг у часі процесів виробництва, доставки і реалізації продукції на більшості підприємств ЖКГ позначається на складі і структурі їх оборотних активів. Більшість житлово-комунальних підприємств не має незавершеного виробництва і готової продукції (за винятком пра- лень, хімчисток, ремонтних майстерень, які мають незначні залишки незавершеного виробництва, а також ремонтно-будівельних організа- цій, які можуть мати значні обсяги незавершеного виробництва). Під час виробництва продукції переважна більшість комунальних підпри- ємств не використовує сировину і основні матеріали, а лише допоміж- ні (паливо, паливо-мастильні матеріали, хімічні речовини, реактиви, миючі засоби, запасні частини для ремонту, малоцінні і швидкозно- шувальні предмети)» [16].

«Внаслідок чинного порядку розрахунків зі споживачами за пос- луги (раз на місяць) у житлово-комунальних підприємств виникає значна дебіторська заборгованість з оплати послуг, яка покривається власними оборотними коштами. Водночас, за окремими послугами, які оплачуються наперед (придбання абонементів, місячних проїзних квитків), утворюються додаткові кошти» [16].

«Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст.30) органи місцевого самоврядування наділені значними повноваженнями у сфері ЖКГ:

- управління об'єктами ЖКГ;
- облік громадян, які потребують покращення житлових умов;
- сприяння розширенню житлового будівництва;
- забезпечення соціально-культурних закладів і населення усіма комунальними зручностями;
- збирання, утилізація відходів і сміття;
- благоустрій територій;
- встановлення зручного для населення режиму роботи комуна- льних підприємств;
- затвердження транспортних маршрутів;
- утримання в належному стані кладовищ, їх охорона;
- встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів щодо оплати житлово-комунальних послуг;
- надання пільг з місцевих податків і зборів підприємствам ко- мунальної власності» [4].

«Планування видатків місцевих бюджетів на утримання житло- во- комунального господарства має свої особливості, воно розпочинається з

визначення доходів цих підприємств, що, як правило, є меншими за видатки» [4].

«В Україні діє механізм надання субсидій населенню для оплати житлово-комунальних послуг» [16].

«Прибуток житлово-комунальних підприємств зазвичай визначається при складанні розрахунків до проектів місцевих бюджетів як різниця між сумою валових доходів, які включають суму отриманої дотації з місцевого бюджету, і видатками. При плануванні прибутку застосовують метод прямого обчислення» [16].

7.2 Специфіка фінансової діяльності підприємств комунального обслуговування

«Виручка від реалізації в комунальному господарстві - основний вид доходів і джерело відшкодування експлуатаційних витрат, її величина напряму залежить від двох чинників: обсягу поставленої споживачам продукції (наданих послуг) у натуральному вираженні; розміру тарифів (цін) на неї» [16].

«**Тариф на житлово-комунальні послуги** – офіційно встановлена органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування ставка плати за утримання житлових будинків і прилеглих територій або надання комунальних послуг, що забезпечує мінімально необхідний рівень відшкодування експлуатаційних витрат на фінансування програм розвитку об'єктів житлово-комунальної сфери при дотриманні нормативних вимог щодо якості вказаних послуг» [16].

«Розмір тарифу на житлово-комунальні послуги (Т) визначається за формулою:» [16]

$$T = C_{\text{од}} + П_{\text{од}}$$

«де $C_{\text{од}}$ - планова собівартість одиниці послуги згідно зі скоригованими нормативами;

$П_{\text{од}}$ - плановий прибуток підприємства на одиницю послуги. Для планування обсягу виручки підприємства комунального обслуговування користуються *методом прямого розрахунку*: тарифна ставка множиться на запланований обсяг реалізованої продукції у натуральному вираженні» [16].

«У випадку надання комунальних послуг за диференційованими тарифами розрахунок планової суми виручки може проводитись двома способами:

- шляхом визначення і додавання обсягів окремих доходів (виручки) стосовно окремих категорій споживачів;

- на основі середньої тарифної ставки, яка склалась у попередньому періоді, скоригованої на передбачувані у плановому періоді зміни щодо розподілу обсягу продукції між категоріями споживачів» [26].

«**Середній тариф** визначається діленням загальної суми доходу (виручки) від реалізації продукції (робіт, послуг) комунального підприємства на її обсяг у натуральному вираженні» [16].

«Планування собівартості може здійснюватися нормативним методом, коли розмір витрат за кожною її складовою визначається на підставі встановлених законодавством України (відповідними законодавчими актами), а також прийнятих на підприємстві норм використання сировини, матеріалів, палива тощо, норм і розцінок із оплати праці, нормативів витрат на управління й обслуговування виробництва та норм на інші елементи витрат на виробництво» [16].

«Витрати, що включаються до собівартості робіт та послуг, на підприємствах комунального господарства групуються за такими елементами: матеріальні витрати; витрати на оплату праці; відрахування на соціальні заходи; амортизація основних фондів та нематеріальних активів; інші витрати» [16].

«Важливою і вагомою галуззю місцевого господарства є житлове господарство» [16].

«Доходи у житловому господарстві визначаються за такими джерелами надходжень: квартирна плата; орендна плата за нежитлові приміщення; кошти, які одержують від комунальних підприємств на відшкодування витрат із обслуговування внутрішньобудинкових мереж (водопостачання, каналізація, електропостачання); інші доходи (орендна плата за житлові приміщення)» [16].

Охарактеризуємо основні доходи.

«**Квартирна плата.** Загальна сума квартирної плати розраховується, виходячи з розмірів середньорічної житлової середньорічної оплачуваної житлової площі:» [16]

$$Ж = П + \frac{В \cdot М}{12} - \frac{Н \cdot (12 - М)}{12}, \quad (10.2)$$

«де П - розмір житлової площі на початок року; В - розмір житлової площі, яка вводиться в дію;

Н - розмір житлової площі, яка вибуває з експлуатації;

М - кількість місяців функціонування житлової площі за рік; 12 - кількість місяців за рік» [16].

«**Середня квартирна плата за 1 кв. м житлової площі** визначається, виходячи із звітних даних за попередній рік, шляхом ділення отриманої квартирної плати на середньорічний розмір житлової площі» [6].

«**Орендна плата за нежитлові приміщення** обчислюється за тарифами, розмір яких залежить від категорії населеного пункту, типу будови, її місцезнаходження та цілей використання» [16].

«Для розрахунку фізичного зносу будівель використовують два методи: експертний; за укрупненою оцінкою технічного стану об'єкта» [16].

«Експертний метод передбачає використання двох варіантів розрахунків:» [16]

«а) експерт визначає коефіцієнт зносу за кожним компонентом об'єкта, перемножує їх на встановлену повну вартість відновлення (заміщення) відповідного елемента і підсумовує отримані значення» [16].

«Тобто, використовується формула:» [16]

$$\Phi Z = \sum K_i \cdot B_i, \quad (10.3)$$

«де ΦZ - нагромаджений фізичний знос об'єкта житлового фонду у грн.;

K_i - коефіцієнт зносу i -го конструктивного елемента;

B_i - повна вартість відновлення i -го конструктивного елемента об'єкта житлового фонду;

p - кількість конструктивних елементів, з яких складається об'єкт» [16].

«б) величина фізичного зносу будівлі визначається як середньозважена на підставі такої формули:» [16]

$$\Phi Z = \sum \Phi_i \cdot \Pi_i \div 100, \quad (10.4)$$

«де ΦZ - загальний рівень фізичного зносу об'єкта житлового фонду, %;

Φ_i - рівень зносу i -го конструктивного елемента, %;

Π_i - частка i -го конструктивного елемента в загальній відновлювальній вартості об'єкта житлового фонду;

p - кількість конструктивних елементів, з яких складається об'єкт.

З огляду на викладену формулу для визначення залишкової вартості житлового будинку (з урахуванням фізичного зносу) матиме такий вигляд:» [16]

$$ЗВ = B_v \cdot (1 - P_{\Phi Z} \div 100), \quad (10.5)$$

«де $ЗВ$ - залишкова вартість об'єкта житлового фонду, грн.; B_v - вартість відновлення об'єкта, грн.;

$P_{\Phi Z}$ - рівень фізичного зносу об'єкта житлового фонду, %.

Менш трудомістким, але й досить приблизним є метод визначення фізичного зносу за укрупненою оцінкою технічного стану житлового будинку, який передбачає використання з цією метою оціночної шкали, розробленої науково-дослідними установами на основі емпіричних даних» [16].

«Обсяг житлового фонду, який планується ввести у плановому періоді ($ЖФ_{\text{пл}}$), обчислюється за формулою:» [26]

$$ЖФ_{\text{пл}} = П_{\text{жп}_1} - Н_{\text{ж}_0} + В_{\text{ж}}, \quad (10.6)$$

«де $П_{\text{жп}_1}$ - потреба у житловій площі на кінець планового періоду за всіма джерелами фінансування;

$Н_{\text{ж}_0}$ - наявна житлова площа на початок планового періоду;

$В_{\text{ж}}$ - втрати загальної площі в житлових будинках внаслідок старіння, зносу і реконструкції» [16].

«Орендарі нежитлових приміщень, окрім орендної плати і комунальних платежів, сплачують внески на покриття експлуатаційних витрат житлового господарства. Обсяг частини загальних для житлової організації витрат на управління, експлуатацію і поточний ремонт житлового фонду, у відшкодуванні якого зобов'язані брати участь Орендарі, розраховується за формулою:» [16]

$$Z_{\text{ор.}}^{\text{жс}} = \left[(B_3 - B_{\text{кр}}) \div (П_{\text{ж}} + П_{\text{н}}) \right] \cdot П_{\text{н}}, \quad (10.7)$$

«де $Z_{\text{ор}}$ – сума зборів з орендарів;

B_3 - загальні витрати на експлуатацію житлового фонду за рік,

$B_{\text{кр}}$ - річні витрати на капітальний ремонт і реконструкцію житлового фонду, грн.;

$П_{\text{ж}}$ - середньорічна експлуатована житлова площа, кв. м;

$П_{\text{н}}$ - середньорічна орендована нежитлова площа, кв. м.» [16].

«Розрахована сума витрат, яка підлягає відшкодуванню за рахунок орендарів нежитлових приміщень, розподіляється між ними пропорційно до займаної площі, зазначеної в договорах на оренду. Орендарі щомісяця сплачують збори на компенсацію експлуатаційних витрат на поточний рахунок або в касу житлової організації відповідно до встановлених термінів» [16].

«Слід зазначити, що структура витрат на житлове господарство в різних регіонах країни не однакова, навіть більше того, в різних районах одного і того самого міста вона також не однакова - на неї впливають такі чинники, як місцезнаходження району, його територія, наявність місць загальноміського користування, кількість поверхів у будинках, компактність їх розміщення, технічна оснащеність будинків тощо» [16].

7.3 Фінансова діяльність комунальних транспортних підприємств

«До числа підприємств комунальної власності відносяться також транспортні підприємства. На транспортні підприємства покладені завдання з перевезення пасажирів. При цьому обсяги перевезень поділяються на перевезення пасажирів, які сплачують за свій проїзд, і пасажирів, які користуються пільгами. Усі доходи й витрати транспортних підприємств планують. Окремо планують доходи від інших видів діяльності (доходи, отримані від здачі в оренду власних приміщень, надходження від розміщення реклами на зупинках та рухомому складі)» [16].

«Доход транспортних підприємств включає: доходи від платних перевезень; бюджетні дотації; доходи від інших видів діяльності» [16].

«Доходи від платних перевезень становлять до 95% сукупних доходів. Їх визначають шляхом множення кількості пасажирів, що планується перевезти, на ціну одного перевезення (тариф)» [16].

«Перевезення пасажирів, яким надається пільга, здійснюється за рахунок бюджетних дотацій. Дотації визначаються множенням кількості безоплатних перевезень пасажирів на діючий тариф» [26].

«Доходи від інших видів діяльності планують, виходячи з досягнутого за попередній період рівня доходів з урахуванням змін, що відбудуться в плановому періоді» [30].

«Транспортні підприємства мають специфічні статті витрат, притаманні лише таким підприємствам, зокрема:

- для автотранспортних підприємств - це витрати на придбання паливно-мастильних матеріалів, які становлять майже 1/3;
- на підприємствах електротранспорту - витрати на придбання електроенергії» [16].

«Комунальні платежі в Україні»

«Комунальні платежі - платежі, що стягуються місцевими органами влади як плата за надані послуги громадянам і фізичним особам» [16].

«Комунальні платежі є незбалансовані з видатками на послуги» [16].

«Особливо це стосується сфер: ринок господарства і створення робочих місць; земля і житловий фонд; транспорт; дозвілля і відпочинок; освіта, охорона здоров'я, культура; охорона навколишнього природного середовища» [16].

«Неврівноважені також послуги: теплопостачання; електроенергія; водозабезпечення; газопостачання; утилізація відходів» [16].

«Підвищення рівня збору платежів є однією з передумов фінансової стабільності у сфері надання комунальних послуг в Україні» [16].

«Згідно ЗУ «Про житлово-комунальні послуги» до повноважень органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунальних послуг належать:» [16]

- «затвердження та виконання місцевих програм у сфері житлово-комунального господарства, участь у розробленні та виконанні відповідних державних і регіональних програм;

- встановлення цін/тарифів на комунальні послуги відповідно до закону;

- затвердження норм споживання комунальних послуг;

- інформування населення відповідно до законодавства про стан виконання місцевих програм у сфері житлово-комунального господарства, а також про відповідність якості житлово-комунальних послуг нормативам, нормам, стандартам та правилам;

- здійснення моніторингу стану виконання місцевих програм розвитку житлово-комунального господарства;

- встановлення одиниці виміру обсягу наданих послуг з пов'язання з побутовими відходами» [16].

«Можливі наступні основні шляхи обмеження зростання або зниження тарифів на житлово-комунальні послуги:

- скорочення реальних витрат у процесі виробництва, транспортування

й споживання продукції (послуг) у ЖКГ;

- виключення зі складу собівартості витрат, що не відносяться до витрат на виробництво й реалізацію продукції (послуг);

- підвищення рівня науково-методичного обґрунтування нормативної бази житлово-комунальних тарифів;

- формування конкурентного середовища в процесі житлово-комунального обслуговування споживачів» [16].

«У першому напрямку є значні резерви в галузі тепло- і водопостачання. Реальні норми відпуску води й тепла набагато перевищують існуючі рівні споживання в європейських країнах, що свідчить про невраховані втрати ресурсів, про відсутність елементарного обліку споживання води й тепла в споживачів, про застарілі технології і т. п. Удосконалення системи управління й поліпшення технологічних процесів призведе до значної економії й послужить найважливішим важелем абсолютного або відносного зниження житлово-комунальних тарифів» [16].

«Другий напрямок обмеження тарифів являє собою строгий облік у статтях собівартості продукції тільки тих витрат, які безпосередньо пов'язані з виробничо-господарською й збутовою діяльністю. Всі інші витрати повинні бути виключені з цього переліку. Джерелом їхнього покриття можуть бути тільки додаткові послуги на добровільній основі» [16].

«Третій напрямок передбачає необхідність розробки науково обґрунтованої методичної бази ціноутворення в ЖКГ. Такі розробки можуть стати основою для формування тарифів, прийнятних, як із боку виробників, так і з боку споживачів продукції (послуг) у даній сфері» [16].

«Особливе значення має четвертий шлях обмеження й зниження рівня тарифів у ЖКГ. У ринкових умовах формування тарифів на оплату житлово-комунальних послуг може успішно регулювати конкурентне середовище. У конкурентних й потенційно конкурентних сферах ЖКГ (житлове господарство, ремонт і модернізація житлового фонду, санітарне очищення територій й ін.) зниження тарифів забезпечується шляхом розміщення муніципальних замовлень на конкурсній основі, встановленням цін за результатами торгів, на основі цінипереможця, що запропонував більш низьку ціну й найкращі умови виконання замовлення. У цьому випадку існує принципова можливість встановлення зворотної залежності — не тариф від витрат, а витрати від тарифу» [26].

«У монопольних сферах ЖКГ (водопровідно-каналізаційне господарство, комунальна енергетика й низка інших) стимулювання зниження витрат можливе шляхом надання пільгових цільових кредитів на технічне переозброєння підприємств, забезпечення підприємств необхідними матеріалами через муніципальне замовлення, розташоване на конкурсній основі. Крім того, можливе виділення окремих видів робіт, що не передбачені у технологічних процесах виробництва даної послуги, і розміщення підрядів на їхнє виконання також на основі конкурсного відбору. До таких видів послуг можна віднести, наприклад, ремонт й обслуговування мереж, транспортні послуги, проектування й будівництво об'єктів» [16].

«Для підвищення ефективності роботи житлово-комунальних підприємств і раціоналізації тарифної політики пропонується введення показника рентабельності основних фондів. Такий параметр більш об'єктивно відображає ефективність роботи організації, тому що при існуючому порядку дуже важко врахувати численні суб'єктивні фактори, пов'язані з невиконанням бюджетних зобов'язань, наявністю перекресного субсидування й т. д.»

«Держава й місцеві органи влади можуть впливати на рівень тарифів у галузях природних монополій за рахунок централізованого регулювання тарифів і шляхом впровадження елементів конкуренції. Існують різні методи регулювання цін, але найбільш прийнятний із них у галузі ЖКГ — метод використання граничних коефіцієнтів зміни тарифів, який враховує рівень інфляції» [16].

7.4 Державно-приватне партнерство як інструмент фінансування комунальної інфраструктури України: сучасний стан та перспективи розвитку

У світовій практиці значна кількість проектів в області створення або поновлення комунальної інфраструктури фінансується за рахунок державно-приватного партнерства (ДПП). На практиці проекти, зараз зараховують до ДПП, у багатьох країнах реалізовувалися вже в XVIII-XIX ст., проте як економічна і правова категорія державно-приватне партнерство сформувалося в 80-х рр. XX ст., коли механізми концесії, оренди, спільної діяльності стали широко застосовуватися і розглядатися як елементи взаємовідносин між публічним і приватним секторами в реалізації громадських інтересів. У 2000 р в Декларації тисячоліття ООН вперше була акцентована на необхідності розвитку довгострокового партнерства з приватним сектором для досягнення цілей тисячоліття [19, с. 6].

«У загальному розумінні державно-приватне партнерство - це співробітництво між державою або органами місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними або фізичними особами (приватними партнерами), яке здійснюється на підставі договору в установленому законодавством порядку. Основні ознаки державно-приватного партнерства:

- забезпечення вищих техніко-економічних показників ефективності діяльності, по порівнянню із здійсненням такої діяльності державним партнером без залучення приватного;
- тривалість відносин (від 5 до 50 років);
- передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства;
- внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства з джерел, не заборонених законодавством» [25].

Переваги ДПП в порівнянні з традиційними проектами надання послуг полягають у наступному:

- місцеві органи влади і суспільство можуть використовувати досвід і ефективність, властиві приватному сектору, що дозволяє зменшити витрати і підвищити якість послуг;
- часто приватна сторона залучає фінансування для проекту;
- вивільняється частина співробітників, які можуть бути залучені для вирішення інших важливих проблем міста;
- за умови відповідної підготовки та моніторингу існує велика ймовірність кращого управління муніципальними активами [17].

Традиційно інфраструктурні проекти фінансуються з державного та / або місцевого бюджетів за рахунок поточних надходжень або довгострокових позик. Однак, якщо коштів недостатньо і фінансовий стан підприємства не дозволяє здійснити запозичення в фінансовому секторі, доцільно застосовувати механізмів державно-приватного партнерства.

ДПП дозволяє об'єднати приватне фінансування та управління з збереженням за державним сектором прав власності та визначення цілей і завдань проекту. Найбільш поширеними є три основні схеми фінансування інфраструктурних проектів: державне фінансування, приватне фінансування, проектне фінансування [12].

Основна відмінність полягає в основному джерелі залучення коштів.

Державне фінансування передбачає в якості основного джерела державний бюджет, а також використання кредитування, грантів, субсидій, гарантій і т. п.

При приватному фінансуванні компанія-партнер самостійно залучає фінансові ресурси, використовуючи свою кредитну історію і власні активи. Найбільш сучасною і перспективною є третя схема - проектне фінансування, при якому прямі кредити надаються спеціально створеної в рамках проекту ДПП компанії. Забезпеченням кредиту є грошові потоки проекту, а матеріальне забезпечення боргу обмежена поточними активами компанії і її майбутніми доходами [16].

На думку експертів, для успішного впровадження механізмів державно-приватного партнерства в фінансування комунальної інфраструктури важливо, перш за все, розуміння даних механізмів представниками влади та бізнесу.

Проведене в кінці 2011 році дослідження, в рамках Програми розвитку державно-приватного партнерства, яке фінансується Агентством США з міжнародного розвитку, показало, що:

- 37% опитаних (650 чол. з 1758) розуміють, що сутність ДПП визначається, перш за все, як довгострокові відносини між владою і бізнесом з приводу надання представниками бізнесу послуг, які традиційно надаються органами влади. по групах опитаних показники розуміння наступні: в органах місцевої влади - 52% (250 чол. з 480); представники бізнесу - 30% (240 чол. з 799); неурядові організації - 32% (153 чол. з 479);

- серед причин, які перешкоджають успішній реалізації державно-приватного партнерства, основними названі відсутність взаємодії між сторонами, законодавчі та регуляторні проблеми, відсутність фінансування;
- 69% опитаних абсолютно не були знайомі з Законом України «Про державно-приватне партнерство», прийнятому в 2010 р .;
- більшість респондентів зацікавлені в участі ДПП і приблизно однаково виявляють інтерес по секторам і сферам;
- вважають, що ДПП може поліпшити якість послуг і готові платити за це більше [13].

Таким чином, представники українських органів влади і бізнесу достатньо обізнані про сутність механізму державно-приватного партнерства, що в свою чергу свідчить про наявність перспектив його впровадження.

«В Україні ситуація в сфері реалізації проектів ДПП в галузі житлово-комунального господарства в останні роки дещо покращилася. Перш за все, це пов'язано з вдосконаленням нормативної бази з даного питання - прийняті Закони України «Про державно-приватне партнерство» (2010 р); «Про особливості передачі в оренду або концесію об'єктів централізованого водо-, тепlopостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності» (2010 р); прийняті Концепція розвитку державно-приватного партнерства в житлово-комунальному господарстві (2009 г.), Концепція програми розвитку державно-приватного партнерства в сфері виробництва будівельних матеріалів, виробів та конструкцій на 2012-2016 рр. [154]. На практиці з 1992 по 2011 рр. в країні було реалізовано 25 проектів загальною вартістю 11 973 млн дол.» [16].

«Станом на 01.04.2018 р в ЖКГ України реалізуються з використанням ДПП 39 об'єктів (договори спільної діяльності, концесії та оренди), зокрема по галузях: виробництво, транспортування і постачання тепла - 14 об'єктів; збір, очищення та розподілення води - 21 об'єкт; обробка відходів - 4 об'єкти. Також Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України прийнято до розгляду 106 пропозицій з приводу передачі об'єктів комунальної власності в оренду, концесію або складання договору спільної діяльності» [15].

«Істотним кроком до впровадження механізмів державно-приватного партнерства в розвиток комунальної інфраструктури стало створення Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Переліку галузевих проектів, основною метою якого є систематизація даних про проекти в сфері регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України» [16].

Додатково необхідне спрощення процесів залучення бюджетного та позабюджетного фінансування, що дозволить підвищити швидкість реалізації проектів. Основними напрямками розподілу проектів умовно є: тепло, вода, благоустрій, житло, прилади обліку.

Максимальна кількість проектів до реалізації представлено в сферах тепlopостачання (767), будівництва і реконструкції житла (584),

водопостачання та водовідведення (473); запропоновані також 110 проектів по встановлення приладів обліку комунальних послуг та 63 проекту з благоустрою територій.

Найбільшу вартість мають проекти з водопостачання та водовідведення (6,6 млрд грн) і проекти з теплопостачання (4,5 млрд грн). Вартість проектів з благоустрою територій становить 1 087,8 млн грн; будівництва і реконструкції житла - 889,4 млн грн; проектів зі встановлення приладів обліку комунальних послуг - 562,1 млн грн.

Форма власності на об'єкт інвестування по 852 проектам не визначена; по іншим проектам: 613 мають комунальну форму власності, 294 - державну, 210 належать об'єднанням співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ), 31 об'єкт знаходиться в приватній власності.

Максимальну вартість мають проекти з комунальною формою власності - 6,86 млрд грн; проектам з державною формою власності на об'єкти інвестування необхідно для реалізації 2,5 млрд грн; з приватної - 1,3 млрд грн; з власністю ОСББ - 134 млрд грн. У проектах, форма власності за якими не визначена, інвестиційна потреба становить 2,8 млрд грн.

«Основними факторами, що стримують розвиток ДПП в житлово-комунальному господарстві, є наступні:

- недосконалість моделі організації ринків в житлово сфері;
- наявність неузгодженостей в законодавстві;
- недосконалість тарифної політики;
- відсутність прозорої схеми роботи підприємств, які здійснюють господарську діяльність, використовуючи ДПП;
- невизначеність механізмів бюджетної підтримки ДПП;
- відсутність методології підготовки та реалізації проектів в формі ДПП;
- недостатній рівень кваліфікації в даній сфері, як зі боку публічного сектора, так і з боку бізнесу» [14].

Для розвитку державно-приватного партнерства в Україні необхідне вдосконалення інституційних механізмів його реалізації.

«Перш за все, необхідна реалізація наступних заходів:

- розробка системи типових договорів як рекомендаційних модельних нормативних актів, призначених для застосування в процесі розробки конкретних галузевих договорів державно-приватного партнерства, а також розробка механізму їх імплементації в національне законодавство за встановленими процедурами;
- внесення змін до Закону України «Про державно-приватного партнерства» щодо положень типового (модельного) договору про державно-приватне партнерство, а також розробки і затвердження його порядку і форми типового договору Постановою Кабінету Міністрів України;
- розробка порядку моніторингу та інвентаризації нормативно-правових актів забезпечення державно-приватного партнерства та

твердження його відповідним Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України;

- внесення змін до Закону України «Про державно-приватного партнерства» щодо статусу цільової компанії (SPV), її функцій, створення, ліквідації та організаційно-економічних відносин з іншими учасниками державно-приватного партнерства, а також узгодження даного терміну з існуючими термінами нормативно-правового поля України;
- розробка методичних рекомендацій щодо вибору і використання фінансових моделей реалізації проектів державно-приватного партнерства, що підходять для різних секторів економіки і соціальної сфери» [15].

Основними завданнями розвитку ДПП в ЖКГ України сьогодні є [130]:

- створення умов для розвитку ДПП в ЖКГ (удосконалення законодавства, розвиток системи державного регулювання, обґрунтованість і прогнозованість тарифів);
- розвиток нових моделей і механізмів залучення приватного сектора в галузь ЖКГ;
- визначення шляхів і напрямків бюджетної підтримки як елемента стимулювання державно-приватного партнерства в ЖКГ, а також критеріїв їх підтримки;
- розширення позитивного досвіду використання механізмів ДПП в ЖКГ;
- визначення етапності, принципів та особливостей впровадження механізмів державно-приватного партнерства в житлово-комунальному господарстві України.

Таким чином, в останні роки реалізація проектів державно-приватного партнерства в комунальній інфраструктурі дещо активізувалася, що в значній мірі відбулося завдяки визначенню ДПП як пріоритетний напрям залучення інвестицій в інфраструктуру в державній політиці. Однак, не дивлячись на позитивні зрушення, існує перелік проблем, які ускладнюють впровадження цих механізмів. Тому пріоритетними напрямками в реалізації проектів державно-приватного партнерства повинні стати підвищення інформованості населення, представників влади і бізнесу щодо сутності та особливостей ДПП, продовження роботи над нормативно-правовою базою щодо даних питань, підвищення прозорості процедур прийняття і реалізації проектів, вивчення світового досвіду в питаннях ДПП і практичного досвіду реалізації пілотних проектів в Україні, залучення наукового співтовариства до створення ефективних механізмів співпраці влади і бізнесу.

Питанням перетворення житлово-комунального господарства, особливостей моделей реформування, підвищення ефективності роботи, аналізу стану реформування галузі присвячені праці таких вчених, як Б. М. Данилишина, О. О. Тертиця, М. А. Хвесика, Т. М. Качали, В. І. Срібного. Велике значення для розробки інструментарію партнерських відносин мають

роботи російських авторів із загальнотеоретичних і практичних проблем зазначених вище питань: М. Д. Валового, Б. М. Генкина, В. А. Міхеєва, В. Є. Можаяєва, Г. Я. Ракитського, Г. Г. Руденко.

Предметом діяльності сфери ЖКГ є формування і зміст безпечної інфраструктури життєдіяльності трудових ресурсів України для забезпечення їх розширеного відтворення.

Ефективне і сталий розвиток житлово-комунального господарства - важливий напрям економічної і соціальної політики держави. Сталий розвиток передбачає процес змін, в якому використання ресурсів, орієнтація науково-технічного розвитку, напрямки інвестицій та інституційні зміни узгоджені між собою і дозволяють зміцнити нинішній і майбутній потенціал підприємства. Система менеджменту сталого розвитку включає: розробку стратегії, планування та досягнення стану сталого розвитку, підтримання сталого стану на досягнутому рівні і постійний розвиток підприємства.

Багато десятиліть воно функціонувало на основі моделі, при якій турботи і витрати на відтворення несло держава при мінімальній участі населення. Ця модель забезпечувала вирішення житлової проблеми і надання житлово-комунальних послуг з соціально низькими цінами.

З переходом країни до іншої соціально-економічної системи до житлово-комунальному господарству пред'явлені інші вимоги: конкурентоспроможність, самоокупність, бездотаційних, привабливість для приватного капіталу і т. д.

На жаль, сьогодні галузь ЖКГ є економічно збитковою і невпорядкованою, на її діяльність існує безліч нарікань, переважно об'єктивних і справедливих. Це соціальна сторона проблеми. Техніко-технологічна сторона проблеми полягає в тому, що галузь має морально і фізично зношені основні засоби, постійно знаходиться в режимі аварійних ситуацій, надає продукцію і послуги низької якості.

Проблеми, пов'язані із функціонуванням ЖКГ, стали сьогодні об'єктом всебічного уваги, проте серйозних позитивних змін у цій сфері до цього часу не відбулося. Більш того, спостерігається погіршення як технічного, так і фінансового становища даного багатогалузевого комплексу. ЖКГ як і раніше характеризується відсутністю ефективних економічних відносин і низькою якістю послуг, що надаються. Високий ступінь зносу основних фондів, важка фінансова ситуація на підприємствах житлово-комунального господарства, не до кінця прозорі правила бізнесу роблять галузь непривабливою для інвесторів.

В даний момент наша держава і сфера ЖКГ рухаються в напрямку реформування галузі. Планується, що реформування галузі пройде повністю по всій Україні до 2020 р Основними із завдань реформування ЖКГ є скорочення витрат на утримання житлово-експлуатаційних контор та підвищення якості послуг, які повинна надавати галузь ЖКГ населенню. Це планується досягти шляхом формування класу власників житла, здатних приймати рішення по експлуатації та утримання спільного майна.

Якість послуг збираються підняти за допомогою залучення приватного бізнесу в сферу ЖКГ. Мета реформи - перетворити «депресивну» галузь в доходну та здатну запропонувати споживачеві широкий спектр якісних послуг.

Реформа передбачає можливість партнерських відносин з бізнесом. Партнерство - це добровільна згода на співпрацю між двома або більше організаціями, при якому підприємства і / або фізичні особи погоджуються на співпрацю для досягнення спільної мети або виконання окремого завдання і готові розділити ризики, ресурси, правомочність і прибуток. Основним системоутворюючим елементом в понятті «партнерство» є «співробітництво», при якому державні, приватні та громадські інститути виступають як рівноправні партнери, домовляються працювати в тісній співпраці один з одним з метою вирішення важливої національної завдання. Партнерство також передбачає наявність узгоджених домовленостей про поділ вигод, винагороди та використанні ресурсів. Партнерство між бізнесом і зацікавленими організаціями є важливим для всіх сторін, оскільки воно дозволяє підвищити ефективність проектів, одночасно скоротивши витрати ресурсів на їх реалізацію.

Відповідно, суть реформи ЖКГ можна звести до двох основних завдань. По-перше, це формування класу власників житла, здатних приймати рішення по експлуатації і якості загального майна. По-друге, залучення приватного бізнесу в сферу ЖКГ, тому що за своєю економічною суттю ринки комунальних послуг є природними монополіями, що робить виправданим і необхідним застосування всіх можливих форм регулювання діяльності комунальних підприємств на цих ринках [19].

Впровадження ринкових механізмів, що плануються в ході реформ, має враховувати комплекс можливих протиріч в сфері ЖКГ [19].

У сучасних умовах реформування галузі ЖКГ державним підприємствам необхідно оперативно адаптуватися в динамічній економічній середовищі, намагаючись впроваджувати нові технології управління, які дозволять:

- виявляти «вузькі місця» в існуючій структурі управління економікою;
- оперативно аналізувати причини їх прояву;
- оперативно формувати відповідні стратегії фінансування;
- розробляти заходи з фінансування на перспективу;
- опрацьовувати (з позиції методики) плани по окремим напрямкам діяльності, стадіях життєвого циклу продуктів і підприємству в цілому;
- здійснювати постійний контроль за виконанням цих планів;
- оперативно виявляти реальні показники розвитку на основі єдиних вихідних даних (в режимі моніторингу);
- консультувати керівництво підприємства з усіх актуальних питань в економічній сфері;

- здійснювати методичну підтримку процесів прийняття управлінських рішень і т. д

Світовий досвід показує, що в умовах фінансових обмежень з боку держави на модернізацію та розвиток комунальної інфраструктури найбільш ефективним механізмом може стати державно-приватне партнерство (ДПП).

«Необхідність в ДПП виникає, перш за все, в сферах, за які держава традиційно несе відповідальність: об'єкти загального користування (транспортна, комунальна, соціальна інфраструктури, об'єкти культури, пам'ятки історії та архітектури і т. п.), так звані «публічні служби» (ремонт, реконструкція та утримання об'єктів спільного користування, прибирання територій, житлово-комунальне господарство, освіта, охорона здоров'я). Недоліки законодавчої бази України полягають у відсутності чіткого визначення державної політики щодо відносин, які складаються між державою і територіальною громадою, з одного боку, та суб'єктами господарювання, які діють на основі приватної форми власності, з іншого боку. Відносини необхідні для взаємовигідного співробітництва на строковій основі з метою реалізації суспільно значимих проектів, досягнення соціального і економічного ефекту. В Україні розроблено проект Закону «Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні », метою якого є створення законодавчого підґрунтя для стимулювання розвитку співпраці між державним і приватним секторами з метою підвищення конкурентоспроможності економіки країни та залучення інвестицій в економіку України. потрібне негайне продовження просування цього закону» [16].

На жаль, в нормативному і методологічному полі досі не сформульовано чітке визначення ДПП, не виділені концептуальні особливості, що відрізняють цей інститут від інших форм взаємодії держави та бізнесу чи інших форм приватної фінансової ініціативи. Але аналіз зарубіжних і вітчизняних джерел дозволяє говорити про п'ять підходів до розуміння ДПП.

ДПП-спосіб реалізується через залучення або мобілізацію капіталу і майна для вирішення соціально важливих проблем; ГЧП-принцип передбачає обов'язкові правила взаємодії держави і приватного сектора - узгодження і врахування взаємних інтересів, розподіл між сторонами можливих ризиків. Звідси можна зробити висновок, що ДПП-спосіб і ДПП-принцип є політичними категоріями і відображають прагнення держави реалізувати свої наміри в конкретних проектах на довготривалій основі.

ДПП-форма (механізм) передбачає наявність якихось правових форм (моделей, механізмів) взаємодії держави і приватного сектора. Сутність ДПП-методу реалізується через вплив на економіку (ціноутворення, стратегічне планування) або сферу застосування партнерства для надання соціально значущих послуг, створення суспільних благ і відтворення інфраструктури. В основі такого партнерства лежать взаємовигідні умови і цілі. ДПП-засіб передбачає загальне розуміння значущих аспектів взаємовідносин держави і бізнесу через адміністративні (державне замовлення, тендери,

документування) або економічні (програми розвитку регіонів, економічних зон) важелі впливу на суб'єкти господарювання.

«Державно-приватне партнерство можна визначити як економіко-правовий механізм узгодження інтересів і забезпечення рівноправності держави і бізнесу в рамках реалізації соціально-економічних проектів, спрямованих на досягнення цілей державного управління» [16].

Принципи організації державно-приватного партнерства спрямовані на створення стабільних умов розвитку всіх його форм і забезпечують ефективне використання державних, регіональних, приватних і корпоративних ресурсів. До них відносять: орієнтацію на цінності, властиві культурі населення, що проживає в країні і регіоні, де здійснюється партнерство; конкурсний відбір партнера; вибір і обговорення форм партнерства; чіткість методик оцінки ризику та вимірювання успіхів, включаючи визначення синергетичного ефекту партнерства; двосторонню інформаційну відкритість; інноваційне взаємодія; інвестиційну привабливість партнерства;

взаємну гарантію стійкості партнерства, яка знижує ризик передчасного розриву зв'язків. Важливим завданням держави стає пошук форм партнерства з бізнесом і пом'якшення неминуче виникають при цьому проблем і протиріч, оскільки кожна сторона прагне отримати якомога більше прав, одночасно намагаючись взяти на себе мінімальну кількість зобов'язань і ризиків.

Державно-приватне партнерство характеризується інтеграцією бізнесу в економічну політику держави і розстановкою пріоритетів розвитку. Необхідно сформулювати стратегічну позицію по відношенню до ДПП як додаткового інструменту державних інвестицій, що має обмежену сферу застосування.

В умовах, що склалися завданням держави стає залучення бізнесу з капіталом і його внутрішньою інфраструктурою в зони стратегічних державних інтересів. Бізнес використовується для підвищення ефективності діяльності в цих сферах. Це означає, що повинні бути виконані поетапно наступні роботи:

- виявлення найважливіших зовнішніх і внутрішніх завдань;
- формулювання стратегічних цілей;
- розробка механізмів їх досягнення;
- формування нормативно-правової та науково-методологічної бази фінансово-економічних механізмів;
- організаційно-структурне формування або коригування структури ринків;
- розробка поточних програм та інструментів їх реалізації;
- моніторинг реалізації програм і коригування розвитку подій.

Успішне здійснення реформи ЖКГ, створення цивілізованих ринкових відносин між споживачами і постачальниками житлово-комунальних послуг, між споживачами і постачальниками управлінських послуг в області нерухомого багатоквартирного майна і т. п., вимагає професійної підготовки фахівців в області ЖКГ, володіння ними сучасними методиками прийняття управлінських рішень, використання новітніх підходів до вирішення проблем

житлово-комунальної галузі. Тому особливої уваги заслуговують питання партнерства бізнесу і держави в сфері підготовки кадрів ЖКГ.

Робота в житлово-комунальному господарстві є різноманітною, багатоаспектною, що вимагає глибоких професійних і специфічних знань, а також уміння швидко реагувати на раптову зміну ситуації.

Сучасне ЖКГ, як вже було сказано раніше, являє собою складний комплекс галузей, які забезпечують утримання та функціонування житлового фонду країни, надає послуги населенню та іншим споживачам по водо-, газо-, тепло- і електропостачання. Галузеві особливості управління обумовлені високою питомою вагою основних коштів в економіці країни, визначальним впливом соціальних факторів на ринкові перетворення, орієнтацією загального результату діяльності на умови економічного розвитку конкретного населеного пункту, значним впливом сезонних коливань і випадкових факторів.

До вищесказаного слід додати постійно змінюється законодавчу базу держави, очікуваний приплив в галузь новітніх технологій, з чого випливає те, що з кожним роком навантаження на працівників галузі буде зростати, а це вимагає постійної професіоналізації, починаючи від спеціалізованих навчальних закладів, курсів підвищення кваліфікації і закінчуючи самоосвітою.

На жаль, сьогодні галузеву освіту ЖКГ України не встигає за змінами сучасних економічних і інноваційних умов, що виникли як результат глобалізації економіки та розвитку ринкових відносин. Негнучкість системи освіти, слабкий рівень співпраці навчальних закладів і підприємств в процесі підготовки кадрів, який вносить суттєві диспропорції в професійно-кваліфікаційну структуру; слабе залучення студентів до науково-дослідної роботи, недостатній рівень підвищення кваліфікації на виробництві є гальмують факторами реформування, впровадження передових організаційних методів та інноваційних технологій в ЖКГ.

В якості основних форм ДПП в галузевій структурі ЖКГ можна виділити інституціональну (оренда, лізинг, інкубатори і т. Д.), коли об'єктом управління стає організація або її структурний підрозділ, і програмно-проектну форму (ярмарки освітніх проектів, інвестиційні контракти, гранти, стажування викладачів і т. д.), в рамках якої об'єктом управління служить програма або проект.

На сьогоднішній день практика партнерства бізнесу і держави з питань підготовки кадрів ЖКГ недостатньо розвинена і вимагає формування сучасних механізмів гармонізації інтересів обох сторін.

«Досягнення як кількісних, так і якісних змін в сфері забезпечення і використання кадрових ресурсів можливо при реалізації ряду заходів, серед яких: розробка концепції кадрової політики, проведення моніторингу кадрових процесів, створення єдиної електронної кадрової бази даних в галузі, автоматизація системи обліку та аналізу кадрового потенціалу, формування кадрового резерву висококваліфікованих фахівців і управлінців, підвищення рівня професійної підготовки фахівців галузі, забезпечення взаємодії ЖКГ з

ринком освітніх послуг, щодо підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів галузі та т. п.» [16].

Таким чином, моливо зробити висновок про те, що взаємодія між державою і ринком має носити довгостроковий характер.

Держава, не будучи в змозі забезпечити в повному обсязі виконання своїх зобов'язань перед населенням, має сприяти створенню тих форм, яким воно здатне делегувати частину повноважень для виконання зобов'язань перед громадянами по наданню більш якісних і доступних громадських послуг. вибір найбільш оптимальної форми ДПП веде також до економії бюджетних коштів.

Тут вплив виявляється як на макро-, так і на мікроекономічному рівнях. І державі і бізнесу необхідно пристосовуватися до ситуації і шукати основу для компромісів не тільки з зовнішнім середовищем, але і всередині самого партнерства.

У сучасному розумінні ДПП - альянс між державою і бізнесом з метою реалізації суспільно значущих проектів. Основні напрямки взаємодії партнерів включають планування, розробку, фінансування, будівництво і експлуатацію різних об'єктів інфраструктури.

ДПП саме по собі не здатне зняти основні проблеми неефективності держави як інвестора. Перш за все потрібно відновити відносини довіри і рівноправного співробітництва між бізнесом і владою. У перспективі ж необхідний прогрес у підвищенні якості суспільних інститутів: зниження корупції, підвищення кваліфікації та мотивації державних чиновників, збільшення прозорості діяльності адміністративних органів.

В даний час підприємства ЖКГ перебувають у кризовому стані, яке характеризується незадовільним фінансовим становищем, високою затратністю, дотаційні галузі, нерозвиненістю конкурентного середовища і високим ступенем зносу основних фондів, великими втратами енергії, води та інших ресурсів, неефективною роботою підприємств, нестачею кваліфікованих кадрів.

Важливим фактором, що впливає на кадрову ситуацію в сфері житлово-комунального господарства є система освіти та професійного розвитку фахівців, від якої залежить якість функціонування та оперативність виконання завдань житлово-комунального господарства. Особливе місце в професійному розвитку відведено вищої освіти, професійних знань, умінь і навичок, підвищення кваліфікації фахівців, спрямованості програм навчання безпосередньо на безперервність, спадкоємність, цілеспрямованість і актуальність.

Інвестиційні вкладення забезпечують зростання валового внутрішнього продукту. Світовий досвід демонструє те, що в сферах, які традиційно належать державі і в які приватний бізнес зазвичай не допускається, можливо на певних умовах використання приватного капіталу. В Україні законодавчо зміна державної або муніципальної форми власності для цілісних майнових комплексів об'єктів житлово-комунального господарства заборонена. Однак власник, в даний час, не в змозі задовольнити самотійно всі інвестиційні

потреби галузі. У зв'язку з цим у світовій практиці в подібних випадках використовуються механізми державно-приватного партнерства. Цей механізм в Україні ще не запрацював на повну силу, хоча для нього створена певна законодавча база. У зв'язку з цим актуальним є вивчення зарубіжного досвіду в даній сфері з метою його узагальнення і вивчення наслідків застосування за умов вітчизняної дійсності.

Актуальною є задача узагальнення світового досвіду розвитку державно-приватного партнерства в ЖКГ з метою вивчення можливостей і наслідків його використання в Україні.

Стан економіки та фінансів підприємств комунальної інфраструктури на сьогодні не задовольняє ні власників, ні споживачів, ні держава. Потрібні кардинальні і рішучі дії з проведення реформ. І хоча для кожної підгалузі є загальні проблеми: неадекватна тарифна політика, неефективна політика відтворення основних засобів, відсталі від сучасних вимог технології і система управління, недоліки в підготовці кваліфікованих кадрів, стан умов праці і пов'язана з ним ефективність використання робочого часу, однак, на увазі специфічний характер кожної підгалузі, не може бути єдиних підходів в цілому до всіх підприємств, що надають послуги із життєзабезпечення населення.

Питання для самоконтролю

1. Охарактеризуйте склад підприємств житлово-експлуатаційного комплексу.
2. Що є головними індикаторами, які характеризують діяльність житлового господарства?
3. Назвіть класифікацію житлово-комунальних послуг.
4. Що є індикаторами, що характеризують діяльність комунального господарства?
5. Яка класифікація житлово-комунальних послуг за видами?
6. Назвіть основні повноваження органів місцевого самоврядування у сфері ЖКГ.
7. Дайте характеристику тарифу на житлово-комунальні послуги.
8. Охарактеризуйте основні доходи у житловому господарстві.
9. В чому полягає фінансова діяльність комунальних транспортних підприємств?
10. Охарактеризуйте комунальні платежі в Україні.

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

Основна література

1. Закони України Про Державний бюджет України на поточний рік.
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010р. № 2456-VI//»Голос України» від 04.08.2010 - № 143.
3. Податковий кодекс України від 2.12.2010р. № 2755- VI//»Голос України» від 04.12.2010 - № 229, (№ 229-230).
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997р. - №280/97. – ВР//Закони України. – К., 1997. – Т. 12.- С. 180-229.
5. Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15.07.97р.№452/97.-ВР//Закони України.-К.: 1998.-Т.13.
6. Закон України “Про загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки” від 24 червня 2004 р. № 1869-IV // Голос України. – 2004. – № 140. – С. 11 – 15.
7. Закон України “Про систему оподаткування” // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 39 – ст. 510.
8. Указ Президента України “Про Концепцію державної регіональної політики” від 25.05.2001 року // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – С. 20 – 28.
9. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” // Відомості Верховної Ради України. – № 24. – 1997. – С. 379 – 432.
- 10.Закон України “Про власність” / Уклад. М. Бойцова. – Х.: Фактор, 2003. – 32 с.
- 11.Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами” від 5 вересня 2001 р. № 1195 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 38. – ст. 1729.
- 12.Бечко П.К., Ролінський О.В. Місцеві фінанси: Навч. посібник. – К.: Центр учбової літератури, 2007. – 192с.
- 13.Зайчикова В.В. Місцеві фінанси України та європейських країн. – К.: НДФІ, 2007. – 299 с.
- 14.Місцеві фінанси. Навчальний посібник для вищих навчальних закладів / Т.М. Рева, К.Ф. Ковальчук, Кучкова Н.В.- К.: ЦНЛ, 2007.- 208с.
- 15.Місцеві фінанси: Навч. – метод. посібник для самостоят. вивч. дисципліни/ М.А. Гапонюк, В.П. Яцюта, А.Є. Буряченко, Л.А. Славкова. – К.: КНЕУ, 2002. – 184с.
- 16.Ніколаєва О.П. Місцеві фінанси (текст): навч. Посіб/О.М. Ніколаєва, А.С.Маглаперідзе – К: «Центр учбової літератури», 2013. -354 с.

Додаткова література

17. Артус М.М., Хижа Н.М. Бюджетна система України: Навч. посіб. – К.: Вид-во. Європ. ун-ту, 2007. – 220 с.
18. Базилевич В.Д., Баластрик Л.О. Державні фінанси. – К.: Атіка, 2004. – 368 с.
19. Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право): Навч. посібник. – К.: АТІКА, 2000. – 304 с.
20. Близнюк О.С., Губерська Н.Л., Музика О.А., Усенко Р.А. Місцеві фінанси в Україні: правове регулювання: навч. посібник – К. : Дакор; КНТ, 2007. – 311 с.
21. Болтинова О.В. Стадии бюджетного процесса в зарубежных странах: Учебное пособие. – М.: Издательство ООО «Профобразование», 2002. – 95 с.
22. Бураківський І.В., Зайчикова В.В. Фінансова політика органів місцевого самоврядування: Навч. посіб. – К.: Норапринт, 2003. - 112 с.
23. Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання: Матер. конф. – НДІ Мінфіну, 2001р. – 345 с.
24. Бюджетна система. Вишкіл студії: Навч. посіб. / Юрій С.І., Бескид Й.М., Дем'янишин В.Г. та ін.; За ред. С.І.Юрія та Й.М.Бескида. — К.: Таксон, 2002. - 256 с.
25. Бюджетна система: Навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. / В.М. Опарін, В.І. Малько, С.Я. Кондратюк. – К.: КНЕУ, 2000. – 206 с.
26. Бюджетний менеджмент: Підручник/ В. Федоров, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.; За заг. ред. В. Федорова. – К.: КНЕУ, 2004. – 864 с.
27. Бюджетний процес і міжбюджетні відносини на рівні місцевих бюджетів району: Навч. посібник/С.І. Мельник та ін.–К.: Міленіум, 2003. - 266 с.
28. Василик О.Д. Теорія фінансів: Підручник.- К.-НІОС.-2003. - 416 с.
29. Василик О.Д., Павлюк К.В. Державні фінанси України: Навч. посібник для студентів екон. спец. вузів. – К.: Вища шк., 1997. – 383 с.
30. Владимиров К.М., Чуйко Н.Г., Рогальський О.Ф. Місцеві фінанси: Навчальний посібник. – Херсон: ХНТУ, 2005. – 293 с.
31. Е.Дж. Блейклі Планування місцевого економічного розвитку. Теорія і практика. Вид. 2-е: Пер. з англ.- Львів : Літопис, 2002. – 416 с.
32. Єпіфанов А.О., Сало І.В., Д'яконова І.І. Бюджет і фінансова політика України: Навч. посібник для студ. екон. фак. вузів. – К.: Наукова думка, 1997. – 302 с.
33. Зайчикова В.В. Місцеві фінанси України та європейських країн / Науково-дослідний фінансовий ін-т. – К. : НДФІ, 2007. – 299 с.
34. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України. - К.: НІОС, 2000.– 364 с.
35. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. посібник. – К.: Знання, 1999. – 48 с.

36. Лазор О.Д. Основи місцевого самоврядування: Навч. посібник. 3-тє вид., доп. і перероблене.-К.: ЦНЛ, 2003.-432с.
37. Мельник А.Ф., Монастирський Г.Л., Дудкіна О.П. Муніципальний менеджмент: Навч. посібник/За ред.д.е.н.,проф.А.Ф. Мельник.–Тернопіль, 2005.
38. Місцеві фінанси у схемах і таблицях: навч. посібник/ М.А. Гапонюк, А.Є. Буряченко, В.П. Яцюта та ін; за заг. ред. В.М.Федосова. - К.: КНЕУ, 2010. – 600 с.
39. Місцеві фінанси: Підручник / За ред. О.П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – 677 с.
40. Опарін В.М. Фінанси (Загальна теорія): Навч. посібник. – К.: КНЕУ, 2007. – 240 с.
41. Оспіщев В.І., Кропівцова Н. І. Місцеві фінанси: навч.-метод. посіб. / В. І. Оспіщев, Н. І. Кропівцова. – Х.: ХДУХТ, 2009.
42. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: Навч. Посіб.- К.: Знання-Прес, 2002.- 495 с. – (Вища освіта ХХІ століття).
43. Петленко Ю.В. Місцеві фінанси. Конспект лекцій. К.: Кондор, 2009. – 274 с.
44. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування: Навч. посіб. / М. Пітнік, В. Кравченко, Е.С. Моньйон, Б. Фонтан, В. Черніков та ін.– К., 2000. – 136 с.
45. Рева Т.М. Місцеві фінанси: Навч. посіб. - К.: ЦУЛ, 2007. - 208 с.
46. Стеців Л.П., Копилюк О.І. Фінанси: Навч. посіб. – К.: Знання, 2007. – 235 с.
47. Сунцова О.О. Місцеві фінанси: навч. посіб. / О.О. Сунцова. – 3-тє вид., перероб., доп.. – К.: ЦУЛ, 2010. – 488 с.
48. Управління місцевими фінансами: Навчальний посібник для вищих навчальних закладів / І.Л. Сазонець, Т.В. Гринько, Г.Ю. Придатко. – Київ: ЦУЛ, 2006.-261с.
49. Фінанси: Навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. / О.Р. Романенко, С.Я. Огородник, М.С. Зязюн. – К.: КНЕУ, 1999. – 107 с.
50. Юрій С. І., Стоян В. І., Даневич О.С. Казначейська система: Підручник. – 2-ге вид., змін. і доп. – Тернопіль: Карт-бланш, 2006. – 818 с.
51. Аудит : підручник. / [колектив авторів]; під ред. проф. Грушко В.І. Київ, 2019. 324 с.
52. Юнацький М.О. Innovative Method of Risk Assessment of the Company's Economic Processes. / О.М. Брадул, С.К.Лаптев, М.О. Юнацький // Academy of Strategic Management Journal. 2019, Vol. 18, Issue 1.
53. Юнацький М.О. Банківське регулювання як чинник забезпечення сталого розвитку банківської системи України. / М.О. Юнацький, С.С. Сіраш // Торгівля і ринок ДонНУЕТ. Серія: Економічні науки : [Електронний ресурс]. - 2019. - №1 (45). – Режим доступу: <http://torgivlya.donnuet.edu.ua/ru/arkhiv.html#31-1-45-2019>
54. Юнацький М.О. Впровадження зарубіжного досвіду реформування системи добровільного пенсійного забезпечення України. / М.О. Юнацький,

Н.О.Слободянюк, К.Х. Реха // Вісник ДонНУЕТ. Серія: Економічні науки: [Електронний ресурс]. - 2019. №1 (70). – Режим доступу: <http://visnik.donnuet.edu.ua/uk/%D0%B0%D1%80%D1%85%D1%96%D0%B2.html#30-1-70-2019>

55.Юнацький М.О. Дисконтування як фінансовий інструмент вартісної оцінки об'єктів обліку: проблеми реалізації в умовах МСФЗ. / М.О.Юнацький, В.А. Шепелюк // Збірник «Вчених записок» «Університету економіки та права «КРОК» [16]. - 2019. №2 (54). С. 80-84

56.Юнацький М.О. Аналіз фінансової стратегії торговельного підприємства в умовах кризи на основі фінансового аналізу. / М.О. Юнацький, Н.О.Слободянюк, С.С. Сіраш // Інтелект ХХІ. 2019. №2. С. 30-47

57.Юнацький М.О. Огляд сучасних тенденцій розвитку торгівлі в Україні та світі. / М.О. Юнацький, Н.О. Слободянюк, С.С. Сіраш // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство. 2019. Вип. 25. С. 128-132

58.Юнацький М.О. Аналіз активів та шляхи вдосконалення кредитної діяльності комерційних банків на прикладі ПАТ «Райфайзен Банк Аваль» [16]. / М.О. Юнацький, Н.О.Слободянюк, А.М. Шелевер // Інфраструктура ринку. 2019. Вип. 28. С. 313-320

59.Юнацький М.О. Використання дискримінантного аналізу для оцінки ймовірності банкрутства підприємства (на прикладі ПАТ «ЦГЗК») / М.О. Юнацький // Східна Європа: економіка, бізнес та управління : [Електронний ресурс].– 2018. – Вип. 3 (14). – Режим доступу: <http://www.easterneurope-bm.in.ua/index.php/13-2018-ukr>

60.Юнацький М.О. Аналіз фінансового стану підприємства роздрібною торгівлі / М.О. Юнацький // Інфраструктура ринку : [Електронний ресурс].– 2018. – Вип. 18. – Режим доступу: <http://www.market-infr.od.ua/uk/16-2018>

61.Юнацький М.О. Огляд сучасних методів прогнозування фінансового стану підприємства / М.О. Юнацький // Ефективна економіка : [Електронний ресурс]. – 2018. – Вип. 4. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=6232>

62.Юнацький М.О. Огляд фінансових і не фінансових чинників впливу діяльності ТНК на економіку / М.О. Юнацький // Економіка та суспільство : [Електронний ресурс]. – 2018. – Вип. 15. – Режим доступу: <http://economyandsociety.in.ua/index.php/journal-14>

63.Юнацький М.О. Облікова політика казначейства щодо виконання бюджету / М.О. Юнацький // Глобальні та національні проблеми економіки : [Електронний ресурс]. – 2018. – Вип. 23. – Режим доступу: <http://global-national.in.ua/issue-22-2018>

64.Gudz Iurii, Shevchenko Liubov, Bulhakova Olena, Shendryhorenko Maryna, Iunatskyi Marian / The Influence of the Military and Political Shocks on the Economic Potential of Agribusiness in Ukraine // Journal of Entrepreneurship Education. Research Article: 2017 Vol: 20 Issue: 2

65.Юнацький М.О. Формування облікової політики банківської установи / М.О. Юнацький // Економіка та суспільство. Мукачівський державний університет Електронне наукове фахове видання. – 2017. – Вип. 10. – с. 51-62.

66. Юнацький М.О. Бухгалтерський контроль: проблеми організації та звітність. бюджету / М.О. Юнацький // Глобальні та національні проблеми економіки. Миколаївський національний університет імені В. О. Сухомлинського. – 2016. – Вип.10. – С. 124-136

67. Юнацький М.О. Концептуальна основа формування облікової політики підприємства для цілей бухгалтерського обліку. / М.О. Юнацький // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство. – 2016. – Вип. 6/2016. – С. 159-163

68. Бечко П.К. Місцеві фінанси. Навч. пос./ П.К. Бечко, О.В. Ро-лінський. – К.: Центр учбової літератури, 2007. – 192 с.

69. Власюк Н.І. Місцеві фінанси: Навчальний посібник / Н.І. Власюк, Т.В. Мединська, М.І. Мельник.- К.: Алерта, 2011.- 328 с.

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

71. Владимиров К.М. Місцеві фінанси: навч. посіб./ К.В. Владимиров, Н.І. Чуйко, О.Ф. Рогальський.- Херсон: Одді-плюс, 2006.- 352 с.

72. Закон України «Про житлово-комунальні послуги» // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2018, № 1, ст.1. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2189-19/page>.

73. Європейська хартія місцевого самоврядування [пер. з англ.. Є.М. Вишневецького].- Видавництво Ради Європи.- 9 с.

Навчальне видання

Юнацький Мар'ян Олегович

Кафедра фінансів і банківської справи

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ З ДИСЦИПЛІНИ

МІСЦЕВІ ФІНАНСИ

Формат 60×84/8. Ум. др. арк. 9.

Донецький національний університет економіки і торгівлі
імені Михайла Туган-Барановського
50005, Дніпропетровська обл.,
м. Кривий Ріг, вул. Трамвайна, 16.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4929 від 07.07.2015 р.