

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
Національний університет «Запорізька політехніка»

**КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ**  
**з дисципліни «Місцеві фінанси»**  
**для здобувачів вищої освіти за освітнім ступенем**  
**«бакалавр» денної та заочної форм навчання спеці-**  
**альності 072 «Фінанси, банківська справа**  
**та страхування» (Частина 3)**

2023

Конспект лекцій з дисципліни «Місцеві фінанси» для здобувачів вищої освіти за освітнім ступенем «бакалавр» денної та заочної форм навчання спеціальності 072 «Фінанси, банківська справа та страхування» (Частина 3) / Укл. Н.Г. Фатюха – Запоріжжя: НУ «ЗП», 2023.- 134 с.

Укладач: к.е.н., доцент Н.Г. Фатюха

Рецензент: к.е.н., доцент О. С. Губарь

Відповідальний за випуск: к.е.н., доцент С.В. Шарова

Затверджено  
на засіданні кафедри  
“Фінанси, банківська справа  
та страхування”  
Протокол № 10  
від 02.06. 2023 р.

Рекомендовано  
до видання НМК ФЕУ  
Протокол № 42  
від 31.05. 2023 р.

## ЗМІСТ

Частина 3	
Тема 7. Бюджетний процес на місцевому рівні	151
7.1. Зміст і стадії бюджетного процесу на місцевому рівні	151
7.2. Учасники бюджетного процесу на місцевому рівні та їх повноваження	164
7.3. Казначейське обслуговування місцевих бюджетів	174
Тема 8. Організація фінансової діяльності підприємств місцевого господарства	180
8.1. Послуги, які надаються на місцевому рівні	181
8.2. Місцеве господарство і його роль у формуванні місцевих бюджетів	182
Тема 9. Фінанси підприємств комунального господарства	190
9.1. Поняття комунальної власності та особливості її формування в Україні	190
9.2. Особливості організації фінансів підприємств комунальної власності	197
Тема 10. Фінансова діяльність житлово-експлуатаційного комплексу	203
10.1. Склад та особливості організації фінансів житлово-комунального господарства	203
10.2. Специфіка фінансової діяльності підприємств комунального обслуговування	208
10.3. Фінансова діяльність комунальних транспортних підприємств	216
10.4. Комунальні платежі в Україні	217
10.5. Напрями реформування та модернізація системи державної підтримки розвитку житлово-комунального господарства	220
Тема 11. Управління місцевими фінансами в Україні	226
11.1. Система управління місцевими фінансами	226
11.2. Фінансовий контроль, що здійснюється органами місцевого самоврядування, його види та методи	232
11.3. Реформа децентралізації в Україні	238
Тема 12. Світовий досвід організації місцевих фінансів	243

12.1. Моделі організації місцевого самоврядування	244
12.2. Європейська хартія місцевого самоврядування: основні принципи організації місцевих фінансів	248
12.3. Склад фінансових ресурсів органів місцевої влади зарубіжних країн	252
12.4. Зарубіжний досвід місцевого оподаткування	261
12.5. Досвід адміністративно-територіальних реформ у зарубіжних країнах	264
Список використаних джерел	274

## ТЕМА 7. БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

7.1. Зміст і стадії бюджетного процесу на місцевому рівні

7.2. Учасники бюджетного процесу на місцевому рівні та їх повноваження

7.3. Казначейське обслуговування місцевих бюджетів

**Ключові терміни:** *Бюджетний процес. Стадії бюджетного процесу. Бюджетні повноваження. Учасники бюджетного процесу. Казначейське обслуговування.*

### 7.1. Зміст і стадії бюджетного процесу на місцевому рівні

**Бюджетний процес** - регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства [12, ст.2].

Бюджетний процес є безперервним і складається з окремих бюджетних циклів.

**Бюджетний цикл** - це період бюджетного процесу, який повністю охоплює діяльність, пов'язану зі складанням, розглядом, затвердженням і виконанням певного бюджету, а також розглядом і ухваленням рішення щодо звіту про його виконання.

**Бюджетний період** - це період, протягом якого бюджет є чинним [7, с. 177].

Органи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями, визнаються учасниками бюджетного процесу.

**Згідно БК стадії бюджетного процесу** [12, ст.19]:

- складання та розгляд прогнозу місцевого бюджету і прийняття рішення щодо нього;

- складання проекту місцевого бюджету;

- розгляд та прийняття рішення про місцевий бюджет;

- виконання місцевого бюджету, включаючи внесення змін до рішення про місцевий бюджет;

- підготовка та розгляд звіту про виконання місцевого бюджету і прийняття рішення щодо нього.

На всіх стадіях бюджетного процесу здійснюються контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами відповідно до законодавства [7, с. 178].

### **Організаційні засади складання прогнозів місцевих бюджетів та проектів місцевих бюджетів [12, ст.75]**

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

Організаційно-методологічні засади складання бюджетних запитів головними розпорядниками бюджетних коштів (включаючи типову форму бюджетного запиту) визначаються Міністерством фінансів України.

Місцеві фінансові органи з урахуванням особливостей складання проектів місцевих бюджетів доводять до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів.

Головні розпорядники бюджетних коштів організують розроблення бюджетних запитів для подання місцевим фінансовим органам у терміни та порядку, встановлені цими органами. Головні розпорядники бюджетних коштів забезпечують своєчасність, достовірність та зміст поданих місцевим фінансовим органам бюджетних запитів, які мають містити всю інформацію, необхідну для аналізу показників проекту місцевого бюджету, згідно з вимогами місцевих фінансових органів.

Місцеві фінансові органи на будь-якому етапі складання і розгляду проектів місцевих бюджетів здійснюють аналіз бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, з точки зору його відповідності меті, пріоритетності, а також дієвості та ефективності використання бюджетних коштів. На основі результатів аналізу керівник місцевого фінансового органу приймає рішення про включення бюджетного запиту до пропозиції проекту місцевого бюджету перед поданням його на розгляд відповідно Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад.

Районні державні адміністрації в містах Києві та Севастополі подають відповідним міським фінансовим органам пропозиції щодо показників проектів відповідних бюджетів, визначених з урахуванням вимог частин третьої - п'ятої цієї статті.

Сільські, селищні і міські територіальні громади можуть об'єднувати на договірних засадах кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ з урахуванням статті 93 цього Кодексу.

*У тижневий строк з дня схвалення Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України* Міністерство фінансів України забезпечує доведення Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад розрахунків прогнозних обсягів міжбюджетних трансфертів, методики їх визначення, організаційно-методологічних вимог та інших показників щодо складання проектів місцевих бюджетів, а також пропозицій щодо форми проекту рішення про місцевий бюджет (типової форми рішення).

*У тижневий строк з дня прийняття проекту закону про Державний бюджет України у другому читанні* Міністерство фінансів України забезпечує доведення Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад визначених таким законом показників міжбюджетних відносин (включаючи обсяги міжбюджетних трансфертів для відповідних бюджетів) і текстових статей, а також організаційно-методологічних вимог щодо складання проектів місцевих бюджетів. У триденний строк з дня отримання таких документів Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні державні адміністрації доводять виконавчим органам сільських, селищних, міських рад відповідні обсяги субвенцій на здійснення державних програм соціального захисту, додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я.

Інформація, отримана відповідно до частин п'ятої, шостої, восьмої і дев'ятої цієї статті, є підставою для складання Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами відповідних місцевих рад проектів місцевих бюджетів і підготовки проектів рішень про відповідні місцеві бюджети.

**Складання та схвалення прогнозу місцевого бюджету [12, ст.**

Місцевий фінансовий орган щороку спільно з іншими головними розпорядниками бюджетних коштів відповідно до цілей та пріоритетів, визначених у прогностичних та програмних документах економічного і соціального розвитку України і відповідної території, та з урахуванням Бюджетної декларації складає прогноз місцевого бюджету - документ середньострокового бюджетного планування, що визначає показники місцевого бюджету на середньостроковий період і є основою для складання проекту місцевого бюджету.

Організаційно-методологічні засади складання бюджетних пропозицій та прогнозу місцевого бюджету (включаючи форму бюджетної пропозиції та типову форму прогнозу місцевого бюджету) визначаються Міністерством фінансів України.

Показники прогнозу місцевого бюджету визначаються з урахуванням положень та показників, визначених на відповідні бюджетні періоди Бюджетною декларацією та прогнозом місцевого бюджету, схваленим у попередньому бюджетному періоді.

*При цьому показники прогнозу місцевого бюджету можуть відрізнятися від показників, визначених на відповідні бюджетні періоди прогнозом місцевого бюджету, схваленим у попередньому бюджетному періоді, у разі:*

- відхилення оцінки основних прогностичних макропоказників економічного і соціального розвитку України та основних прогностичних показників економічного і соціального розвитку відповідної території від прогнозу, врахованого при складанні прогнозу місцевого бюджету, схваленого у попередньому бюджетному періоді;

- відхилення бюджетних показників, визначених рішенням про місцевий бюджет, від аналогічних показників, визначених у прогнозі місцевого бюджету, схваленому у попередньому бюджетному періоді;

- прийняття нових законодавчих та інших нормативно-правових актів, рішень Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, що впливають на показники місцевого бюджету у середньостроковому періоді.

Місцевий фінансовий орган на підставі основних прогностичних макропоказників економічного і соціального розвитку України та основних прогностичних показників економічного і соціального розвитку відповідної території на середньостроковий період та аналізу виконання місцевого бюджету у попередніх та поточному бюджетних періодах прогнозує обсяги доходів місцевого бюджету, визначає обся-



ги фінансування місцевого бюджету, повернення кредитів до місцевого бюджету та орієнтовні граничні показники видатків місцевого бюджету та надання кредитів з місцевого бюджету на середньостроковий період.

Місцевий фінансовий орган розробляє та у визначені ним терміни доводить до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних пропозицій та орієнтовні граничні показники видатків місцевого бюджету та надання кредитів з місцевого бюджету на середньостроковий період.

Інструкції з підготовки бюджетних пропозицій можуть запроваджувати додаткові фінансові обмеження, організаційні та інші вимоги, яких зобов'язані дотримуватися всі розпорядники бюджетних коштів у процесі підготовки бюджетних пропозицій.

Головні розпорядники бюджетних коштів забезпечують своєчасність, достовірність та зміст поданих місцевому фінансовому органу бюджетних пропозицій, які мають містити всю інформацію, необхідну для їх аналізу, відповідно до вимог місцевого фінансового органу.

Місцевий фінансовий орган здійснює аналіз поданих головними розпорядниками бюджетних коштів бюджетних пропозицій на відповідність доведеним орієнтовним граничним показникам видатків місцевого бюджету та надання кредитів з місцевого

На основі такого аналізу керівник місцевого фінансового органу приймає рішення про включення бюджетних пропозицій головних розпорядників бюджетних коштів до прогнозу місцевого бюджету.

*Місцеві фінансові органи до 15 серпня року, що передує плановому, подають до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів відповідних місцевих рад прогнози відповідних місцевих бюджетів.*

*Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад не пізніше 1 вересня року, що передує плановому, розглядають та схвалюють прогнози відповідних місцевих бюджетів і у п'ятиденний строк подають їх разом із фінансово-економічним обґрунтуванням до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідних місцевих рад для розгляду у порядку, визначеному відповідними радами.*

З дня схвалення прогнозу місцевого бюджету втрачає чинність прогноз місцевого бюджету, схвалений у попередньому бюджетному періоді.

**Прогноз місцевого бюджету містить положення, що включають:**

- основні прогностичні показники економічного і соціального розвитку відповідної території, враховані під час розроблення прогнозу місцевого бюджету;

- загальні показники доходів і фінансування місцевого бюджету, повернення кредитів до місцевого бюджету, загальні граничні показники витрат місцевого бюджету та надання кредитів з місцевого бюджету (з розподілом на загальний та спеціальний фонди);

- показники за основними видами доходів місцевого бюджету (з розподілом на загальний та спеціальний фонди);

- показники дефіциту (профіциту) місцевого бюджету, показники за основними джерелами фінансування місцевого бюджету (з розподілом на загальний та спеціальний фонди), а також показники місцевого боргу, гарантованого Автономною Республікою Крим, обласною радою чи міською територіальною громадою боргу і надання місцевих гарантій;

- граничні показники витрат місцевого бюджету та надання кредитів з місцевого бюджету головним розпорядникам бюджетних коштів (з розподілом на загальний та спеціальний фонди);

- обсяги капітальних вкладень у розрізі інвестиційних проєктів, визначені в межах загальних граничних показників витрат місцевого бюджету та надання кредитів з місцевого бюджету;

- положення щодо взаємовідносин місцевого бюджету з іншими місцевими бюджетами (включаючи показники, необхідні для складання прогнозов інших місцевих бюджетів);

- загальний обсяг довгострокових зобов'язань у рамках державно-приватного партнерства щодо об'єктів комунальної власності на середньостроковий період та обсяг щорічних витрат на виконання таких зобов'язань;

- інші показники і положення, необхідні для складання проєкту рішення про місцевий бюджет.

**Проєкт рішення про місцевий бюджет та матеріали, що до нього додаються, предмет регулювання рішення про місцевий бюджет [12, ст.76]**

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. Разом з ним подаються:

а) пояснювальна записка до проекту рішення, яка має містити:

1) інформацію про соціально-економічний стан відповідної адміністративно-територіальної одиниці і прогноз її розвитку на наступний бюджетний період, покладені в основу проекту місцевого бюджету;

2) оцінку доходів місцевого бюджету з урахуванням втрат доходів місцевого бюджету внаслідок наданих Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідною місцевою радою податкових пільг;

3) пояснення до основних положень проекту рішення про місцевий бюджет, включаючи аналіз запропонованих обсягів видатків і кредитування за бюджетною класифікацією. Пояснення включають бюджетні показники за попередній, поточний, наступний бюджетні періоди в розрізі класифікації видатків та кредитування бюджету;

4) обґрунтування особливостей міжбюджетних взаємовідносин та надання субвенцій на виконання інвестиційних проектів;

5) інформацію щодо погашення місцевого боргу, обсягів та умов місцевих запозичень;

б) проект показників зведеного бюджету міської територіальної громади (у складі якої утворені райони у місті);

в) показники витрат місцевого бюджету, необхідних на наступні бюджетні періоди для завершення інвестиційних проектів, що враховані в бюджеті, за умови якщо реалізація таких проектів триває більше одного бюджетного періоду;

д) переліки та обсяги довгострокових зобов'язань за енергосервісом за бюджетними програмами до повного завершення розрахунків з виконавцями енергосервісу;

е) переліки та обсяги довгострокових зобов'язань у рамках державно-приватного партнерства щодо об'єктів комунальної власності за бюджетними програмами до повного завершення розрахунків за договорами, укладеними у рамках державно-приватного партнерства;

є) інформація про хід виконання відповідного бюджету у поточному бюджетному періоді;

ж) пояснення головних розпорядників бюджетних коштів до проекту відповідного бюджету (подаються комісії з питань бюджету Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради);

з) інші матеріали, обсяг і форму яких визначає Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцева державна адміністрація або виконавчий орган відповідної місцевої ради.

Рішенням про місцевий бюджет визначаються:

- загальні суми доходів, видатків та кредитування місцевого бюджету (з розподілом на загальний та спеціальний фонди);

- граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) місцевого бюджету в наступному бюджетному періоді, місцевого боргу і гарантованого Автономною Республікою Крим, обласною радою чи міською територіальною громадою боргу на кінець наступного бюджетного періоду; граничний обсяг надання місцевих гарантій, а також повноваження щодо надання таких гарантій з урахуванням положень статті 17 цього Кодексу;

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

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

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

- обсяги капітальних вкладень у розрізі інвестиційних проектів;

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

- розмір оборотного залишку коштів місцевого бюджету;

- додаткові положення, що регламентують процес виконання місцевого бюджету.

3. Перелік захищених видатків місцевого бюджету визначається на підставі статті 55 цього Кодексу.

У рішенні про місцевий бюджет видатки та кредитування за головними розпорядниками коштів місцевого бюджету повинні бути деталізовані за програмною класифікацією видатків та кредитування місцевого бюджету, за групами функціональної класифікації видатків

та кредитування бюджету та окремими категоріями економічної класифікації видатків бюджету і класифікації кредитування бюджету.

**Затвердження місцевих бюджетів [12, ст.77]**

Відповідно до частин дев'ятої і десятої статті 75 цього Кодексу Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідні місцеві ради при затвердженні місцевих бюджетів мають врахувати обсяги міжбюджетних трансфертів та інші положення (необхідні для формування місцевих бюджетів), затверджені Верховною Радою України при прийнятті проекту закону про Державний бюджет України у другому читанні.

Місцеві бюджети затверджуються рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради до 25 грудня (включно) року, що передує плановому.

Якщо до 1 грудня року, що передує плановому, Верховною Радою України не прийнято закон про Державний бюджет України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідна місцева рада при затвердженні відповідних місцевих бюджетів враховують обсяги міжбюджетних трансфертів, визначені у проекті закону про Державний бюджет України на плановий бюджетний період, поданому Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України.

У двотижневий строк з дня офіційного опублікування закону про Державний бюджет України Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідна місцева рада приводять обсяги міжбюджетних трансфертів у відповідність із законом про Державний бюджет України.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, міські, районні, селищні, сільські ради при затвердженні відповідних бюджетів враховують у першочерговому порядку потребу в коштах на оплату праці працівників бюджетних установ відповідно до встановлених законодавством України умов оплати праці та розміру мінімальної заробітної плати; на проведення розрахунків за електричну та теплову енергію, водопостачання, водовідведення, природний газ та послуги зв'язку, які споживаються бюджетними установами.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, районні, міські, селищні, сільські ради при затвердженні відповідних бюджетів враховують обсяги міжбюджетних трансфертів, які передаються відповідно до частини третьої статті 93 цього Кодексу.

**Виконання місцевих бюджетів [12, ст.78]**

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад забезпечують виконання відповідних місцевих бюджетів. Місцеві фінансові органи здійснюють загальну організацію та управління виконанням відповідного місцевого бюджету, координують діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету.

Казначейське обслуговування місцевих бюджетів здійснюється органами Казначейства України відповідно до статті 43 цього Кодексу.

Казначейство України веде облік усіх надходжень, що належать місцевим бюджетам, та за поданням (висновком) органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, погодженим з відповідними місцевими фінансовими органами, здійснює повернення (перерахування) коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджету.

Перерахування між видами доходів і бюджетів коштів, помилково та/або надміру зарахованих до місцевих бюджетів через єдиний рахунок, здійснюється Казначейством України за висновком податкових органів, поданим на дату формування реєстру платежів з єдиного рахунка в розрізі окремого платника у складі зведеного реєстру платежів з єдиного рахунка згідно з Податковим кодексом України.

За рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради при виконанні місцевих бюджетів обслуговування бюджетних коштів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ може здійснюватися установами банків державного сектору.

Порядок обслуговування коштів місцевих бюджетів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ в установах банків державного сектору, а також особливості ведення бухгалтерського обліку виконання місцевих бюджетів та складання звітності про виконання місцевих бюджетів щодо таких коштів визначаються Кабінетом Міністрів України за погодженням з Національним банком України.

Місцевий бюджет виконується за розписом, який затверджується керівником місцевого фінансового органу. До затвердження розпису місцевого бюджету керівником місцевого фінансового органу затверджується тимчасовий розпис місцевого бюджету на відповідний період. Керівник місцевого фінансового органу протягом бюджетного

періоду забезпечує відповідність розпису місцевого бюджету встановленим бюджетним призначенням.

Місцевий фінансовий орган за участю органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, у процесі виконання місцевого бюджету за доходами здійснює прогнозування та аналіз доходів відповідного бюджету.

Податки і збори та інші доходи місцевого бюджету визнаються зарахованими до місцевого бюджету з дня зарахування відповідно на єдиний казначейський рахунок та рахунки, відкриті в установах банків державного сектору згідно з частиною другою цієї статті, і не можуть акумулюватися на рахунках органів, що контролюють справляння надходжень бюджету.

У разі зміни місцезнаходження суб'єкта господарювання та його реєстрації як платника податків за новим місцезнаходженням сплата визначених податковим законодавством загальнодержавних податків і зборів, які розподіляються між державним та місцевими бюджетами, та місцевих податків і зборів здійснюється за місцем попередньої реєстрації платника податків до закінчення поточного бюджетного періоду.

Органи, що контролюють справляння надходжень бюджету, забезпечують своєчасне та в повному обсязі надходження до місцевих бюджетів податків і зборів та інших доходів місцевих бюджетів відповідно до законодавства, а також здійснюють обмін відповідною інформацією з органами місцевого самоврядування в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Виконання місцевих бюджетів за видатками та кредитуванням здійснюється відповідно до статей 46-51 цього Кодексу.

Органи Казначейства України здійснюють операції щодо виконання платіжних доручень розпорядників бюджетних коштів, оформлених відповідно до вимог законодавства, на підставі підтвердних документів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань та наявних бюджетних асигнувань за видатками місцевих бюджетів (протягом п'яти операційних днів з дати надання доручення на здійснення платежу за умови виконання доходів зведеного бюджету України).

*Рішення про внесення змін до рішення про місцевий бюджет ухвалюється Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідною місцевою радою на підставі офіційного висновку місцевого фінансового органу про перевиконання чи недовиконання дохідної*

частини загального фонду, про обсяг залишку коштів загального та спеціального фондів (крім власних надходжень бюджетних установ) відповідного бюджету. *Факт перевиконання дохідної частини загального фонду місцевого бюджету визнається за підсумками першого півріччя та наступних звітних періодів з початку поточного бюджетного періоду на підставі офіційних висновків місцевого фінансового органу за умови перевищення доходів загального фонду місцевого бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів), врахованих у розписі місцевого бюджету на відповідний період, не менше ніж на 5 відсотків. Факт недоотримання доходів загального фонду місцевого бюджету визнається на підставі офіційного висновку місцевого фінансового органу за підсумками квартального звіту в разі недоотримання доходів загального фонду місцевого бюджету, врахованих у розписі місцевого бюджету на відповідний період, більше ніж на 15 відсотків.*

Рішення про внесення змін до рішення про місцевий бюджет можуть бути ухвалені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідною місцевою радою з урахуванням положень статті 52 цього Кодексу, в разі необхідності перерозподілу бюджетних призначень між головними розпорядниками бюджетних коштів (за наявності відповідного обґрунтування) та в інших випадках, передбачених цим Кодексом.

Ведення бухгалтерського обліку виконання місцевих бюджетів та порядок закриття рахунків місцевих бюджетів після закінчення бюджетного періоду здійснюються з урахуванням положень статей 56 і 57 цього Кодексу.

Після набрання чинності законом про Державний бюджет України органам державної влади та їх посадовим особам забороняється приймати рішення, що призводять до виникнення додаткових витрат місцевих бюджетів, без визначення джерел коштів, виділених державою для забезпечення цих витрат.

**Особливості формування надходжень та здійснення витрат місцевого бюджету у разі несвоєчасного прийняття рішення про місцевий бюджет [12, ст.79]**

Якщо до початку нового бюджетного періоду не прийнято рішення про місцевий бюджет, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцева державна адміністрація або виконавчий орган місцевої ради мають право здійснювати витрати місцевого бюджету лише на



цілі, визначені у рішенні про місцевий бюджет на попередній бюджетний період та одночасно передбачені у проекті рішення про місцевий бюджет на наступний бюджетний період, схваленому Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою державною адміністрацією чи виконавчим органом місцевої ради та поданому на розгляд Верховної Ради Автономної Республіки Крим або відповідної місцевої ради. При цьому щомісячні бюджетні асигнування місцевого бюджету сумарно не можуть перевищувати 1/12 обсягу бюджетних призначень, встановлених рішенням про місцевий бюджет на попередній бюджетний період (крім випадків, передбачених частиною шостою статті 16 та частиною четвертою статті 23 цього Кодексу, а також з урахуванням необхідності проведення захищених видатків місцевого бюджету).

До прийняття рішення про місцевий бюджет на поточний бюджетний період забороняється здійснювати капітальні видатки і надавати кредити з бюджету (крім випадків, пов'язаних із виділенням коштів з резервного фонду відповідного бюджету та проведенням видатків за рахунок трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам), а також здійснювати місцеві запозичення та надавати місцеві гарантії.

У разі несвоєчасного прийняття рішення про місцевий бюджет при формуванні надходжень та здійсненні витрат місцевого бюджету застосовуються норми цієї статті та закону про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період (у разі несвоєчасного набрання чинності таким законом - норми пунктів 3-5 частини другої статті 41 цього Кодексу).

### **Звітність про виконання місцевих бюджетів [12, ст.80]**

Звітність про виконання місцевих бюджетів визначається відповідно до вимог, встановлених щодо звітності про виконання Державного бюджету України у статтях 58-61 цього Кодексу.

Казначейство України складає та подає відповідним місцевим фінансовим органам звітність про виконання місцевих бюджетів за встановленими формами. Зведені показники звітності про виконання бюджетів одночасно подаються органами Казначейства України відповідно органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань фінансів, фінансовим органам місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів відповідних місцевих рад на умовах, передбачених частиною першою цієї статті.

Органи, що контролюють справляння надходжень бюджету, подають місцевим фінансовим органам відповідні звіти, передбачені частиною третьою статті 59 та частиною третьою статті 60 цього Кодексу.

Квартальний та річний звіти про виконання місцевого бюджету подаються до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою державною адміністрацією, виконавчим органом відповідної місцевої ради у двомісячний строк після завершення відповідного бюджетного періоду. Перевірка річного звіту здійснюється Рахунковою палатою Верховної Ради Автономної Республіки Крим (щодо використання органами виконавчої влади коштів бюджету Автономної Республіки Крим), комісією з питань бюджету Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради, після чого Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідні місцеві ради затверджують річний звіт про виконання бюджету або приймають інше рішення з цього приводу.

## **7.2. Учасники бюджетного процесу на місцевому рівні та їх повноваження**

*Учасники бюджетного процесу* - це органи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями.

*Бюджетні повноваження* - це права і обов'язки учасників бюджетних правовідносин [7, с. 186-187].

До органів, які визначають основні напрями бюджетної політики на місцевому рівні, відносять Верховну Раду АРК та ради відповідного рівня – обласну, районну, міську (районну в містах), селищну та сільську. Оперативне управління бюджетним процесом на місцевому рівні забезпечують: Рада Міністрів АРК, обласні, районні державні адміністрації, виконавчі органи місцевого самоврядування й територіальні управління Міністерства фінансів, Державної фінансової інспекції, Державної фіскальної служби та Державної казначейської служби України.

Відповідно до Бюджетного кодексу України для здійснення програм та заходів, які реалізуються за рахунок коштів відповідного бюджету, бюджетні асигнування надаються розпорядникам бюджетних коштів бюджету.

Органами, які наділені повноваженнями щодо правового регулювання бюджетного процесу, є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України.

Регулювання грошово-кредитної діяльності та місцевих запозичень здійснюють Національний банк України та фінансово-кредитні установи [21, с. 280]

Загальна ілюстрація інституційної структури системи формування та виконання місцевих бюджетів наведена на рис. 7.1 [9, с.31.]

*Президент України* як глава держави підписує закон про державний бюджет України, а також інші закони, які регламентують здійснення бюджетного процесу на місцевому рівні [7, с.187].

Повноваження Верховної Ради України з контролю за дотриманням бюджетного законодавства [12, ст.109].

Верховна Рада України здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства у процесі:

- розгляду Бюджетної декларації;
- розгляду проекту та прийняття закону про Державний бюджет України;
- внесення змін до закону про Державний бюджет України;
- виконання закону про Державний бюджет України, у тому числі шляхом заслуховування звітів про виконання Державного бюджету України (включаючи звіти головних розпорядників коштів державного бюджету про використання ними бюджетних коштів та результати виконання відповідних бюджетних програм);
- розгляду річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України;
- використання кредитів (позик), що залучаються державою від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій.

Верховна Рада України здійснює контроль за діяльністю Рахункової палати щодо виконання нею повноважень, визначених законом.

*До повноважень Комітету Верховної Ради України з питань бюджету належать:*

- підготовка питання щодо Бюджетної декларації та попередній розгляд проекту закону про Державний бюджет України;
- надання до поданих на розгляд Верховної Ради України законопроектів висновків щодо їх впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини;

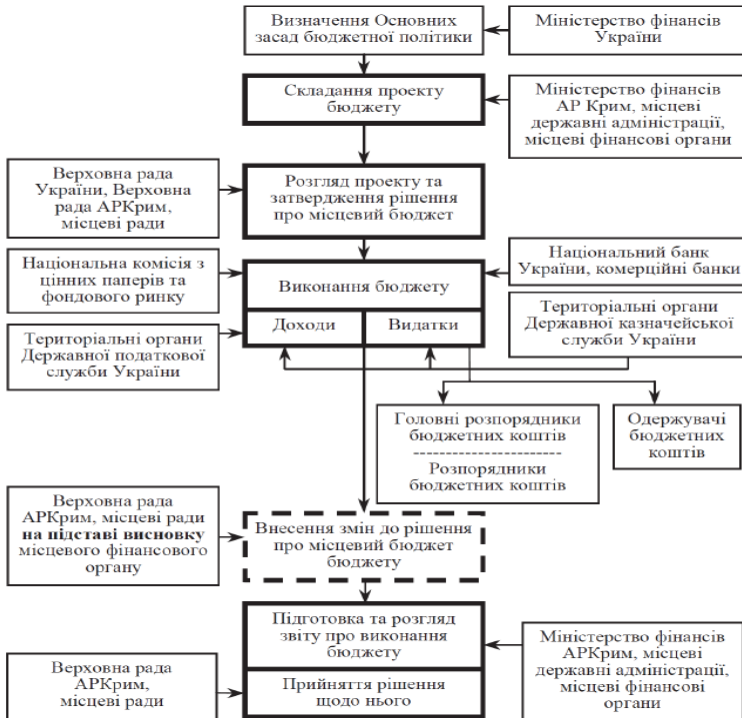


Рис. 7.1 Інституційна структура системи формування та виконання місцевого бюджету

- попередній розгляд річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України та підготовка проекту рішення щодо цього звіту для розгляду Верховною Радою України;

- попередній розгляд інформації Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України, Казначейства України, інших центральних органів виконавчої влади про стан виконання закону про Державний бюджет України протягом відповідного бюджетного періоду;

- взаємодія з Рахунковою палатою (включаючи попередній розгляд висновків і пропозицій Рахункової палати щодо результатів контролю за дотриманням бюджетного законодавства).

За зверненням Комітету Верховної Ради України з питань бюджету органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування

надають інформацію про державний бюджет та місцеві бюджети, необхідну йому для підготовки та попереднього розгляду бюджетних питань.

Комітети Верховної Ради України беруть участь у попередньому розгляді питання щодо Бюджетної декларації та проекту закону про Державний бюджет України, а також попередньо розглядають питання про виконання Державного бюджету України (включаючи висновки і пропозиції Рахункової палати щодо результатів контролю за дотриманням бюджетного законодавства) в частині, що віднесена до компетенції комітетів.

**Повноваження Рахункової палати з контролю за дотриманням бюджетного законодавства** [12, ст.110].

До повноважень Рахункової палати належить здійснення контролю за надходженням та використанням коштів Державного бюджету України, у тому числі за виконанням довгострокових зобов'язань у рамках державно-приватного партнерства, утворенням, обслуговуванням і погашенням державного боргу, ефективністю управління коштами державного бюджету, використанням коштів місцевих бюджетів у частині трансфертів, що надаються з державного бюджету, а також за надходженням закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів або їх частки та за використанням коштів місцевих бюджетів у частині видатків, передбачених пунктом 2 частини першої статті 82 цього Кодексу, які визначаються функціями держави і передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню.

Рахункова палата за підсумками кожного кварталу подає Верховній Раді України висновки про стан виконання закону про Державний бюджет України, а також пропозиції щодо усунення порушень, виявлених у звітному бюджетному періоді.

**Повноваження Міністерства фінансів України та місцевих фінансових органів з контролю за дотриманням бюджетного законодавства** [12, ст.111].

Міністерство фінансів України здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу як щодо державного бюджету, так і місцевих бюджетів, якщо інше не передбачено законодавством України.

Міністерство фінансів України в межах своїх повноважень забезпечує реалізацію єдиної державної політики у сфері контролю за

дотриманням бюджетного законодавства, координує та спрямовує діяльність органів виконавчої влади, уповноважених на проведення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, якщо інше не передбачено законодавством.

Місцеві фінансові органи здійснюють контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу щодо місцевих бюджетів.

Міністерство фінансів України та місцеві фінансові органи у встановленому законодавством порядку одержують від центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, банків та інших фінансових установ усіх форм власності пояснення, матеріали та інформацію з питань, що виникають під час складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів та звітування про їх виконання.

**Повноваження Казначейства України з контролю за дотриманням бюджетного законодавства [12, ст.112].**

До повноважень Казначейства України з контролю за дотриманням бюджетного законодавства належить здійснення контролю за:

- веденням бухгалтерського обліку всіх надходжень і витрат державного бюджету та місцевих бюджетів, крім випадку, передбаченого абзацами третім і четвертим частини другої статті 78 цього Кодексу, 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;
- відповідністю платежів взятим бюджетним зобов'язанням та відповідним бюджетним асигнуванням.

Казначейство України в межах своїх повноважень забезпечує організацію та координацію діяльності головних бухгалтерів бюджетних установ та контроль за виконанням ними своїх повноважень шляхом оцінки їх діяльності.

**Повноваження органів державного фінансового контролю з контролю за дотриманням бюджетного законодавства [12, ст.113].**

До повноважень органів державного фінансового контролю з контролю за дотриманням бюджетного законодавства належить здійснення контролю за:

а) цільовим, ефективним та результативним використанням коштів державного бюджету та місцевих бюджетів (включаючи проведення державного фінансового аудита);

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

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

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

1) відповідністю взятих розпорядниками бюджетних коштів довгострокових зобов'язань за енергосервісом затвердженим в установленому порядку умовам закупівлі енергосервісу;

2) відповідністю взятих розпорядниками бюджетних коштів довгострокових зобов'язань у рамках державно-приватного партнерства умовам договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства, та вимогам бюджетного законодавства;

д) 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;

е) станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудита у розпорядників бюджетних коштів.

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, щомісячно надає Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України та Міністерству фінансів України звіти про узагальнені результати контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

**Повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим та відповідних місцевих рад з контролю за дотриманням бюджетного законодавства [12, ст.114].**

Верховна Рада Автономної Республіки Крим та відповідні місцеві ради з контролю за дотриманням бюджетного законодавства здійснюють:

- контроль за виконанням рішення про місцевий бюджет;

- інші повноваження, передбачені цим Кодексом, законом про Державний бюджет України та рішенням про місцевий бюджет.

**Повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів відповідних місцевих рад з контролю за дотриманням бюджетного законодавства [12, ст.115].**

Контроль за відповідністю бюджетному законодавству показників затверджених бюджетів, розпису бюджету, кошторисів бюджетних установ та інших документів, які використовуються у бюджетному процесі, здійснюється:

- Радою міністрів Автономної Республіки Крим - щодо бюджетів місцевого самоврядування та районних бюджетів Автономної Республіки Крим;

- обласними державними адміністраціями - щодо бюджетів місцевого самоврядування та районних бюджетів;

- міськими державними адміністраціями в містах Києві та Севастополі - щодо районних у цих містах бюджетів;

- виконавчими органами міських рад - щодо бюджетів районів у містах.

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 [9, с.33]. Основні завдання і функції головного фінансового управління визначені Типове положення «Про структурний підрозділ з питань фінансів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної у м. Києві та Севастополі державної адміністрації», затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 № 348» [35].

**Місцеві фінансові органи** діють на рівні областей, районів і міст. Вони мають подвійне підпорядкування, тобто по вертикалі підпорядковуються відповідному вищому фінансовому органу, а по горизонталі - державним адміністраціям або місцевим радам.

*Місцевий фінансовий орган* - установа, яка відповідно до законодавства України організує та здійснює функції щодо складання, виконання місцевих бюджетів, контролю за витрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів, а також інші функції, пов'язані з



управлінням коштами місцевого бюджету.

**Установи комерційних банків** як учасники бюджетного процесу на місцевому рівні беруть участь у касовому виконанні місцевих бюджетів, а також є посередниками між платниками податків і територіальними органами державного казначейства під час здійснення розрахунків за бюджетними платежами.

Безпосередню участь у використанні коштів місцевого бюджету з метою здійснення передбачених ним програм і заходів беруть **розпорядники та одержувачі бюджетних коштів** [12, с. 188, 194].

**Розпорядники бюджетних коштів** [12, ст. 22].

*За обсягом наданих повноважень розпорядники бюджетних коштів поділяються на головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня.*

**Головні розпорядники бюджетних коштів** - бюджетні установи в особі їх керівників, які відповідно до статті 22 цього Кодексу отримують повноваження шляхом встановлення бюджетних призначень.

**Розпорядник бюджетних коштів** - бюджетна установа в особі її керівника, уповноважена на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань, довгострокових зобов'язань за енергосервісом, середньострокових зобов'язань у сфері охорони здоров'я та здійснення витрат бюджету.

Головними розпорядниками бюджетних коштів можуть бути виключно:

- за бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України, - установи, уповноважені забезпечувати діяльність Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України в особі їх керівників; міністерства, Національне антикорупційне бюро України, Служба безпеки України, Конституційний Суд України, Верховний Суд, вищі спеціалізовані суди, Вища рада правосуддя та інші органи, безпосередньо визначені Конституцією України, в особі їх керівників, а також Державна судова адміністрація України, Національна академія наук України, Національна академія аграрних наук України, Національна академія медичних наук України, Національна академія педагогічних наук України, Національна академія правових наук України, Національна академія мистецтв України, інші установи, уповноважені законом або Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у відповідній сфері, в особі їх керівників;

- за бюджетними призначеннями, визначеними рішенням про бюджет Автономної Республіки Крим, - уповноважені юридичні особи (бюджетні установи), що забезпечують діяльність Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, а також міністерства та інші органи влади Автономної Республіки Крим в особі їх керівників;

- за бюджетними призначеннями, визначеними іншими рішеннями про місцеві бюджети, - місцеві державні адміністрації, виконавчі органи та апарати місцевих рад (секретаріат Київської міської ради), структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів місцевих рад в особі їх керівників.

*Головний розпорядник бюджетних коштів:*

1) розробляє план діяльності на середньостроковий період (включаючи заходи щодо реалізації інвестиційних проєктів) з урахуванням Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету), закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет), прогнозних та програмних документів економічного і соціального розвитку;

1<sup>-1</sup>) організовує та забезпечує складання бюджетної пропозиції з урахуванням Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету), схваленої (схваленого) у попередньому бюджетному періоді, і подає її Міністерству фінансів України (місцевому фінансовому органу);

2) організовує та забезпечує на підставі Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) та плану діяльності на середньостроковий період складання бюджетного запиту і подає його Міністерству фінансів України (місцевому фінансовому органу);

3) отримує бюджетні призначення шляхом їх затвердження у законі про Державний бюджет України (рішенні про місцевий бюджет); приймає рішення щодо делегування повноважень на виконання бюджетної програми розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та/або одержувачами бюджетних коштів, розподіляє та доводить до них у встановленому порядку обсяги бюджетних асигнувань;

4) затверджує кошториси розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (плани використання бюджетних коштів одержувачів бюджетних коштів), якщо інше не передбачено законодавством;

5) розробляє проєкти порядків використання коштів державного бюджету за бюджетними програмами, передбаченими частиною сьомою статті 20 цього Кодексу;

б) розробляє та затверджує паспорти бюджетних програм і складає звіти про їх виконання, при цьому забезпечуючи:

-своєчасність затвердження паспортів бюджетних програм, достовірність і повноту інформації, що в них міститься;

-відповідність змісту паспортів бюджетних програм закону про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет) та/або розпису бюджету (крім випадків внесення змін до паспортів бюджетних програм у разі внесення змін до спеціального фонду кошторису бюджетної установи в частині власних надходжень бюджетних установ), порядкам використання бюджетних коштів і правилам складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання;

-підтвердження результативних показників бюджетних програм офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю, даними бухгалтерського, статистичного та внутрішньогосподарського (управлінського) обліку, запровадження форми внутрішньогосподарського (управлінського) обліку для збору такої інформації.

б<sup>1</sup>) організовує та здійснює моніторинг виконання бюджетних програм, здійснює оцінку їх ефективності;

7) здійснює управління бюджетними коштами у межах встановлених йому бюджетних повноважень, забезпечуючи ефективне, результативне і цільове використання бюджетних коштів, організацію та координацію роботи розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів у бюджетному процесі;

8) здійснює контроль за своєчасним поверненням у повному обсязі до бюджету коштів, наданих за операціями з кредитування бюджету, а також кредитів (позик), отриманих державою (Автономною Республікою Крим, обласною радою чи міською територіальною громадою), та коштів, наданих під державні (місцеві) гарантії;

9) здійснює контроль за повнотою надходжень, взяттям бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів і витрачанням ними бюджетних коштів;

10) забезпечує організацію та ведення бухгалтерського обліку, складання та подання фінансової і бюджетної звітності у порядку, встановленому законодавством;

11) забезпечує доступність інформації про бюджет відповідно до законодавства та цього Кодексу.

**Розпорядник бюджетних коштів** може уповноважити одержувача бюджетних коштів на виконання заходів, передбачених бюджетною програмою, шляхом доведення йому бюджетних асигнувань та надання відповідних коштів бюджету (на безповоротній чи поворотній основі). Одержувач бюджетних коштів використовує такі кошти відповідно до вимог бюджетного законодавства на підставі плану використання бюджетних коштів, що містить розподіл бюджетних асигнувань.

Критерії визначення одержувача бюджетних коштів встановлюються Кабінетом Міністрів України з урахуванням напрямів, досвіду і результатів діяльності, фінансово-економічного обґрунтування виконання заходів бюджетної програми та застосування договірних умов.

Розпорядники бюджетних коштів, в оперативному управлінні або господарському віданні яких знаходяться об'єкти, щодо яких здійснюється закупівля енергосервісу, мають право брати довгострокові зобов'язання за енергосервісом на підставі істотних умов договору енергосервісу, затверджених центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива (щодо об'єктів державної власності), Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідною місцевою радою (щодо об'єктів комунальної власності).

### **7.3. Казначейське обслуговування місцевих бюджетів**

В Україні застосовується казначейська форма обслуговування місцевих бюджетів. Казначейська система касового виконання бюджету передбачає відкриття та ведення рахунків через Державне казначейство.

Головна мета її запровадження - підвищення ефективності управління суспільними фінансами [12, с.191].

Спрощену схему функціонування єдиного казначейського рахунку при казначейській системі виконання місцевих бюджетів подано на рисунку 7.2 [9, с.36].



Рис. 7.2 Спрощена схема функціонування єдиного казначейського рахунку при казначейській системі виконання місцевих бюджетів

Процедуру казначейського обслуговування місцевих бюджетів регламентовано Наказом Міністерства Фінансів України від 23.08.12 № 938 [36]. Зміни до Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів № 222 від 07.02.2023 [37].

Касове виконання здійснюється органами Державного казначейства в межах бюджетних асигнувань та надходжень на відповідний реєстраційний рахунок у системі Єдиного казначейського рахунка. Касове виконання здійснюється шляхом проведення платежів Державним казначейством безпосередньо на користь тих підприємств і організацій, що надали послуги, виконали роботи розпорядників бюджетних коштів, або на користь отримувачів бюджетних коштів.

Органи Державного казначейства в місячний термін після прийняття відповідного бюджету отримують від Міністерства фінансів України, Міністерства фінансів Автономної Республіки Крим, територіальних фінансових органів розпис доходів і видатків [7, с.192].

*У процесі казначейського обслуговування коштів місцевих бюджетів органи Казначейства здійснюють такі функції [7]:*

- обслуговують місцеві бюджети за доходами, видатками, кредитуванням та фінансуванням бюджету;
- відкривають рахунки в національній валюті в Казначействі;
- для зарахування доходів місцевих бюджетів та інших надходжень, передбачених законодавством (далі - платежі), на ім'я органу Казначейства у розрізі кодів бюджетної класифікації та у розрізі місцевих бюджетів усіх рівнів;
- розпорядникам бюджетних коштів та одержувачам бюджетних коштів у розрізі місцевих бюджетів та кодів бюджетної класифікації;
- здійснюють в автоматизованому режимі розподіл платежів між рівнями місцевих бюджетів, розподіл інших платежів, що зараховуються до місцевих бюджетів згідно з вимогами Бюджетного кодексу

України, закону про Державний бюджет України та рішенням місцевої ради про бюджет у розмірах, визначених законодавством, та перераховують розподілені кошти місцевих бюджетів за належністю;

- проводять повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до місцевих бюджетів на підставі відповідних документів органів, які згідно із законодавством контролюють справляння надходжень бюджету, погоджених з відповідними місцевими фінансовими органами;

- здійснюють безспірне списання коштів місцевих бюджетів за судовими рішеннями про стягнення коштів у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

- здійснюють розрахунки за міжбюджетними трансфертами;

- щодня перераховують залишки надходжень на рахунки загального та спеціального фондів місцевих бюджетів;

- здійснюють покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів за рахунок коштів єдиного казначейського рахунка в установленому законодавством порядку;

- здійснюють операції на рахунках, відкритих в Казначействі;

- надають фінансовим органам виписки з рахунків;

- надають виписки з рахунків для зарахування надходжень бюджетів відповідно до затверджених порядків взаємодії Державної казначейської служби України (далі - Казначейство) з органами, що контролюють справляння надходжень бюджету. Іншим органам, що контролюють справляння надходжень бюджету, у разі відсутності зазначених порядків, виписки надаються на їх звернення;

- ведуть бухгалтерський облік усіх операцій щодо виконання місцевих бюджетів у порядку, встановленому законодавством;

- здійснюють попередній та поточний контроль за цільовим спрямуванням бюджетних коштів;

- здійснюють операції щодо виконання платіжних інструкцій розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів на підставі підтверджених документів, зареєстрованих бюджетних зобов'язань, відповідно до розпису місцевих бюджетів і кошторисів, планів асигнувань із загального фонду місцевих бюджетів (далі - план асигнувань) розпорядників бюджетних коштів та/або відповідно до планів використання бюджетних коштів одержувачів бюджетних коштів;

- здійснюють реєстрацію та облік бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів;
- здійснюють безспірне вилучення коштів місцевих бюджетів відповідно до Бюджетного кодексу України;
- проводять взаємні розрахунки між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами у порядку, встановленому законодавством;
- складають фінансову та бюджетну звітність про виконання місцевих бюджетів, крім звіту про виконання плану за штатами і контингентами;
- подають звітність Міністерству фінансів України та місцевим фінансовим органам у встановлені строки за формами, встановленими Міністерством фінансів України;
- здійснюють перерахування коштів місцевих бюджетів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ на поточні рахунки місцевих фінансових органів, розпорядників бюджетних коштів, відкриті в установах банків державного сектору відповідно до законодавства.

**Казначейська система виконання місцевих бюджетів має такі переваги:**

- безризикове зберігання коштів на рахунках Державного казначейства
- оперативність у процесі перерахування коштів між бюджетами різних рівнів
- можливість у будь-який момент отримати необхідну інформацію про стан надходження та витрачання бюджетних коштів
- дотримання фінансової дисципліни у використанні бюджетних коштів дієва система попереднього контролю за витрачанням бюджетних коштів
- забезпечення єдиних вимог щодо ведення бухгалтерського обліку та складання звітності виконання бюджетів [7, с.192-193].

**Відповідно до ст. 43 Бюджетного кодексу казначейське обслуговування бюджетних коштів передбачає:**

- розрахунково-касове обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, а також інших клієнтів відповідно до законодавства;
- контроль за здійсненням бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень бюджету, реєстрації взятих бюджетних зобов'язань;

зань розпорядниками бюджетних коштів та здійсненні платежів за цими зобов'язаннями;

- ведення бухгалтерського обліку і складання звітності про виконання бюджетів з дотриманням національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку в державному секторі та інших нормативно-правових актів Міністерства фінансів України;

- здійснення інших операцій з бюджетними коштами.

В органах, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів (далі - органи Казначейства України), бюджетним установам відкриваються рахунки у встановленому законодавством порядку.

*Обслуговування Казначейством України установ України, які функціонують за кордоном, державних і комунальних закладів фахової передвищої та вищої освіти, наукових установ та закладів культури у частині власних надходжень, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти, а також коштів бюджету, отриманих як надходження в рамках програм допомоги і грантів Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ та як кредити (позики), залучені державою від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій, здійснюється у порядку, затвердженому Кабінетом Міністрів України.*

Казначейством України не здійснюється оплата послуг з оброблення електронних розрахункових документів та повідомлень у системі електронних переказів Національного банку України і з переказу коштів через валютні рахунки, відкриті в Національному банку України.

Казначейство України за погодженням з Міністерством фінансів України має право залучати на поворотній основі кошти єдиного казначейського рахунку для покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів, Пенсійного фонду України.

Казначейство України за погодженням з Міністерством фінансів України має право залучати на поворотній основі кошти єдиного казначейського рахунку для покриття тимчасових касових розривів загального фонду державного бюджету з дотриманням граничного обсягу дефіциту державного бюджету.

Обсяги тимчасових касових розривів місцевих бюджетів, пов'язаних із забезпеченням захищених видатків загального фонду, тимча-



сових касових розривів загального фонду державного бюджету покриваються Казначейством України в межах поточного бюджетного періоду, а тимчасові касові розриви Пенсійного фонду України, пов'язані з виплатою пенсій, - у межах фактичного дефіциту коштів на цю мету за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку на довірливих умовах без нарахування відсотків за користування цими коштами з обов'язковим їх поверненням до кінця поточного бюджетного періоду.

У разі розміщення коштів місцевого бюджету на депозитах та/або обслуговування коштів місцевого бюджету в частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ в установах банків обсяги тимчасових касових розривів за загальним фондом такого місцевого бюджету не покриваються за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку.

Порядок проведення таких операцій затверджується Кабінетом Міністрів України.

Власні надходження державних і комунальних закладів фахової передвищої та вищої освіти, наукових установ та закладів культури, отримані як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти, зараховуються на спеціальні реєстраційні рахунки, відкриті в територіальному органі Казначейства України, або на поточні рахунки у банках державного сектору.

Видатки спеціального фонду державних і комунальних закладів фахової передвищої та вищої освіти, наукових установ та закладів культури, що проводяться за рахунок власних надходжень бюджетних установ, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти, здійснюються у порядку, затвердженому Кабінетом Міністрів України.

Розрахунково-касове обслуговування власних надходжень державних і комунальних закладів фахової передвищої та вищої освіти, наукових установ та закладів культури здійснюється в територіальному органі Казначейства України або у банках державного сектору.

### **Звітність про виконання місцевих бюджетів [12, ст.80].**

Звітність про виконання місцевих бюджетів визначається відповідно до вимог, встановлених щодо звітності про виконання Державного бюджету України у статтях 58-61 цього Кодексу.

Казначейство України складає та подає відповідним місцевим фінансовим органам звітність про виконання місцевих бюджетів за

встановленими формами. Зведені показники звітності про виконання бюджетів одночасно подаються органами Казначейства України відповідно органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань фінансів, фінансовим органам місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів відповідних місцевих рад на умовах, передбачених частиною першою цієї статті.

Органи, що контролюють справляння надходжень бюджету, подають місцевим фінансовим органам відповідні звіти, передбачені частиною третьою статті 59 та частиною третьою статті 60 цього Кодексу.

*Квартальний та річний звіти про виконання місцевого бюджету* подаються до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою державною адміністрацією, виконавчим органом відповідної місцевої ради у двомісячний строк після завершення відповідного бюджетного періоду. Перевірка річного звіту здійснюється Рахунковою палатою Верховної Ради Автономної Республіки Крим (щодо використання органами виконавчої влади коштів бюджету Автономної Республіки Крим), комісією з питань бюджету Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради, після чого Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідні місцеві ради затверджують річний звіт про виконання бюджету або приймають інше рішення з цього приводу.

### **Питання для самоконтролю**

1. В чому сутність бюджетного процесу на місцевому рівні?
2. Перелічіть стадії бюджетного процесу на місцевому рівні. Дайте характеристику кожній зі стадій.
3. Які органи належать до учасників бюджетного процесу на місцевому рівні?
4. Якими бюджетними повноваженнями наділені місцеві ради?
5. Охарактеризуйте казначейське обслуговування місцевих бюджетів.

## **ТЕМА 8. ОРГАНІЗАЦІЯ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДПРИЄМСТВ МІСЦЕВОГО ГОСПОДАРСТВА**

### **8.1. Послуги, які надаються на місцевому рівні**

8.2. Місцеве господарство і його роль у формуванні місцевих бюджетів

**Ключові терміни:** *Місцеві послуги. Місцеве господарство. Суб'єкти господарювання комунального сектору. Організаційно-правова форма комунального підприємства. Джерела фінансування підприємства комунальної власності. Функціональне призначення підприємств комунальної власності.*

### **8.1. Послуги, які надаються на місцевому рівні**

Основною проблемою формування інституту місцевого самоврядування є розмежування повноважень між органами державної влади і місцевим самоврядуванням та виділення функцій і завдань, які покладаються на місцеву владу. При вирішенні цих питань беруться до уваги суспільно корисні послуги, що надаються державою та органами місцевого самоврядування.

**За змістом послуги, які надаються на місцевому рівні, можна систематизувати так:**

- *економічні* - створення сприятливих умов для бізнесу, контроль за процесом відтворення, управління місцевим господарством;
- *соціальні* - соціальний захист, соціальне забезпечення населення, сприяння зайнятості, утримання соціально-культурних закладів і установ;
- *безпека і охорона правопорядку, навколишнього природного середовища* - місцева пожежна охорона, місцева міліція, охорона природних ресурсів комунальної власності.

Тобто на місцеве самоврядування припадає основне навантаження при наданні суспільних послуг у галузі освіти, охорони здоров'я, житлово-комунального господарства, транспорту, дорожнього господарства, культури та мистецтва, фізичної культури й спорту, в той час як держава виконує повноваження у сфері державного управління, оборони, правоохоронної діяльності, гарантування безпеки держави [8, с. 76].

## 8.2. Місцеве господарство і його роль у формуванні місцевих бюджетів

Місцеве господарство забезпечує безпосереднє задоволення потреб населення і функціонування системи місцевого самоврядування.

Місцеве господарство складається з підприємств (об'єднань), організацій, установ, об'єктів виробничої та соціальної інфраструктури, які є комунальною власністю відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

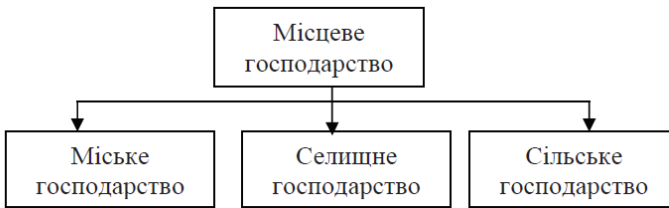


Рис. 8.1. Елементи місцевого господарства [21, с.351]

***Міське господарство являє собою комплекс розташованих на території міста (поселення) підприємств, організацій та установ, що обслуговують матеріально-побутові і культурні потреби населення, яке мешкає в ньому.***

Воно включає до свого складу житлово-комунальне господарство міста і підприємства побутового обслуговування населення, будівельну промисловість і підприємства з виробництва місцевих будівельних матеріалів, систему установ та підприємств міської торгівлі, громадського харчування, охорони здоров'я, освіти та ін.

Підприємства та організації, що входять до складу міського господарства, виконуючи загальне завдання – обслуговування потреб населення того міста, на території якого вони розташовані, розрізняються за ознаками організації виробничої діяльності, тобто за галузевими ознаками.

Міське господарство, крім галузевої, має також соціальну (за формами власності) і відомчу (за ознаками підпорядкування) структуру.

Виробнича діяльність підприємств міського господарства має низку галузевих особливостей, що знаходять відображення у плануванні цього господарства, в організації управління та фінансів. В організації фінансів підприємства (господарства) знаходять відображення [21, с.360]

Абсолютні розміри місцевих бюджетів, їх стан і збалансованість безпосередньо залежать від результатів функціонування господарського комплексу кожної адміністративно-територіальної одиниці, адже основним джерелом доходів є податки, які сплачують суб'єкти господарської діяльності, що діють на території місцевого самоврядування. Крім податкових надходжень, до місцевих бюджетів надходять неподаткові доходи: від власності та підприємницької діяльності, від некомерційного та попутного продажу. Значна частина цих надходжень формується за рахунок використання, здачі в оренду або продажу майна, на яке поширюється право комунальної власності.

#### **Склад місцевого господарства:**

- підприємства (об'єднання), організації, установи, об'єкти виробничої і соціальної інфраструктури, які є комунальною власністю відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

- підприємства (об'єднання), організації, установи, що не належать до комунальної власності, діяльність яких пов'язана переважно з обслуговуванням населення і які за згодою власника можуть бути включені до місцевого господарства;

- об'єкти, створені в результаті трудової участі громадян або придбані на їх добровільні внески, включені до місцевого господарства за згодою населення і органів місцевого самоврядування.

Підприємства комунального господарства мають понад 20 напрямів діяльності, які охоплюють практично всі основні сфери життєдіяльності людини і за *функціональним призначенням* поділяються на:

- *житлове господарство* (житлові і нежитлові будинки та відокремлені будівлі);

- *санітарно-технічні* (водопроводи, каналізація, підприємства із санітарного очищення сміття);

- *транспортні* (автобусні парки, трамвайні та тролейбусні депо, метрополітен та фунікулер);

- *комунальної енергетики* (електричні, газові та теплові мережі);

- *комунального обслуговування (готелі тощо);*

- *міські шляхи.*

**Залежно від джерел фінансування** підприємства комунальної власності класифікуються таким чином:

- **підприємства, які знаходяться на повному утриманні з місцевих бюджетів** (заклади освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, фізичної культури, туризму);
- **підприємства, які частково утримуються з місцевих бюджетів** (заклади культури, житлово-комунальне і транспортне господарство);
- **підприємства, які працюють на засадах самоокупності** (ремонтні, ремонтно-будівельні підприємства, проектні організації).

Залежно від організаційно-правової форми виділяють такі комунальні підприємства:

- унітарне комунальне підприємство;
- комунальне акціонерне товариство;
- комунальне товариство з обмеженою відповідальністю [7, с.205-207].

1. Згідно з Господарським кодексом України [38, ст.78], **комунальне унітарне підприємство** утворюють компетентні органи місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності, воно входить до сфери його управління

Унітарне комунальне підприємство, не наділене правом власності на закріплене за ним майно. Його майно є неподільним і не може бути розподілене на частки (паї). Працівники не можуть мати паїв у такому підприємстві. Майно унітарного комунального підприємства використовується на основі права господарського відання або на основі права оперативного управління.

Статутний капітал комунального унітарного підприємства утворюється органом, до сфери управління якого воно належить. Розмір статутного капіталу комунального унітарного підприємства визначається відповідною місцевою радою.

Статутний капітал комунального унітарного підприємства підлягає сплаті до закінчення першого року з дня державної реєстрації такого підприємства.

Органами управління комунального унітарного підприємства є:

- керівник підприємства, який призначається (обирається) органом, до сфери управління якого належить підприємство, або наглядо-

вою радою цього підприємства (у разі її утворення) і є підзвітним органу, який його призначив (обрав);

- наглядова рада підприємства (у разі її утворення), яка в межах компетенції, визначеної статутом підприємства та законом, контролює і спрямовує діяльність керівника підприємства.

Наглядова рада комунального унітарного підприємства утворюється за рішенням органу, до сфери управління якого належить комунальне унітарне підприємство. Критерії, відповідно до яких утворення наглядової ради комунального унітарного підприємства є обов'язковим, а також порядок утворення, організації діяльності та ліквідації наглядової ради та її комітетів, порядок призначення членів наглядової ради затверджуються рішенням відповідної місцевої ради.

Річна фінансова звітність комунального унітарного підприємства може підлягати обов'язковій перевірці незалежним аудитором в порядку, передбаченому рішенням відповідної місцевої ради. Критерії відбору незалежного аудитора та критерії віднесення комунальних унітарних підприємств до таких, фінансова звітність яких підлягає обов'язковій перевірці незалежним аудитором, встановлюються рішенням відповідної місцевої ради.

Комунальне унітарне підприємство оприлюднює інформацію про свою діяльність, крім випадків, установлених законом, шляхом розміщення її на власній веб-сторінці (веб-сайті) або на офіційному веб-сайті суб'єкта управління об'єктами комунальної власності, що здійснює функції з управління підприємством, у строки та в порядку, визначені рішенням відповідної місцевої ради. Доступ до таких веб-сторінок та веб-сайтів є цілодобовим і безоплатним.

Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності, утворюють, реорганізують і ліквідовують комунальні підприємства, організації та установи, а також контролюють їхню діяльність.

Міські, селищні ради мають право здійснювати всі повноваження щодо їхньої комунальної власності, передбачені законом (виконувати всі майнові операції, передавати об'єкти в постійне або тимчасове користування юридичним і фізичним особам, продавати й купувати, використовувати як заставу тощо).

За необхідності міська та селищні ради можуть ухвалити рішення про передачу окремих повноважень щодо управління комунальною

власністю іншим утвореним ними органам або їхнім структурним підрозділам, визначивши межі цих повноважень та умови їхнього здійснення.

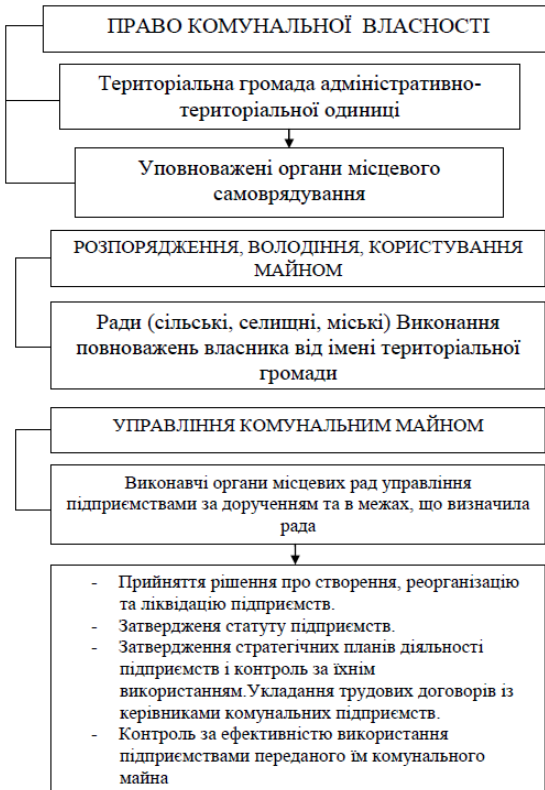


Рис. 8.2. Ієрархія реалізації майнового права комунальної власності і управління комунальним майном [19, с.203]

Взаємовідносини органів місцевого самоврядування з комунальними підприємствами будують на засадах підпорядкованості, підзвітності й підконтрольності. Це виявляється у праві на відчуження та зміну форми власності комунального майна, встановленні частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету, залученні на договірних засадах коштів на будівництво, розширення, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної та виробничої ін-



фраструктури і на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища тощо.

Більшість вітчизняних підприємств комунальної форми власності здійснюють діяльність у формі комунальних унітарних підприємств [19, с.203]

До господарських товариств належать: акціонерні товариства, товариства з обмеженою відповідальністю, товариства з додатковою відповідальністю, повні товариства, командитні товариства [38, ст.80]

**2. Комунальне акціонерне товариство** - це товариство, в якому більше від 50 % акцій належить органу місцевого самоврядування. Акціонерне товариство несе відповідальність за зобов'язаннями лише майном товариства. Акціонери відповідають за зобов'язаннями товариства лише в межах виділених їм акцій [7, с.209].

Установчим документом акціонерного товариства є його статут

Статут акціонерного товариства, крім відомостей, передбачених, має містити відомості про права акціонерів, структуру управління акціонерним товариством, компетенцію органів управління акціонерним товариством і порядок ухвалення ними рішень та інші відомості, передбачені законом [39, ст.154]

Вищим органом акціонерного товариства є загальні збори акціонерів (далі - загальні збори). На загальних зборах мають право бути присутніми всі акціонери незалежно від кількості і виду акцій, що їм належать. Законом можуть встановлюватися обмеження права на участь у загальних зборах акціонерів.

Акціонери (їхні представники), які беруть участь у загальних зборах, реєструються із зазначенням кількості голосів, що їх має кожний акціонер, який бере участь у загальних зборах акціонерів.

До виключної компетенції загальних зборів акціонерів належить:

- внесення змін до статуту акціонерного товариства, крім випадків, встановлених законом;
- прийняття рішення про зміну структури управління акціонерним товариством;
- утворення та ліквідація наглядової ради або ради директорів товариства, обрання та припинення повноважень членів наглядової ради або ради директорів;
- затвердження річної звітності акціонерного товариства;
- рішення про припинення акціонерного товариства.

До виключної компетенції загальних зборів акціонерів статутом акціонерного товариства і законом може бути також віднесено вирішення інших питань.

Питання, віднесені цією частиною до виключної компетенції загальних зборів акціонерів, не можуть передаватися для вирішення іншими органами акціонерного товариства.

Порядок голосування на загальних зборах акціонерів встановлюється законом [39, ст.159].

**3. Комунальне товариство з обмеженою відповідальністю (ТзОВ).** Статутний капітал такого товариства розподілений на частини, розмір яких визначений статутними документами. Учасники ТзОВ відповідають за зобов'язаннями в межах внесків до його статутного капіталу. Комунальним вважається ТзОВ, де більше від 50 % статутного фонду належить органу місцевого самоврядування У випадках, коли учасники ТзОВ не повністю вклали свої внески, вони відповідають за зобов'язання товариства в межах внесеної суми [7, с.209].

**Органам місцевого самоврядування забороняється бути учасниками товариств із додатковою відповідальністю, повних товариств, а також командитних товариств.**

Майно, що є комунальною власністю, може бути об'єктом лізингу тільки за погодженням з органом місцевого самоврядування, що здійснює управління цим майном. Земельні ділянки, інші природні об'єкти, а також цілісні майнові комплекси комунальних підприємств та їх структурних підрозділів не можуть бути об'єктами лізингу.

**Повноваження органів місцевого самоврядування в галузі управління комунальною власністю:**

- управління майном комунальної власності;
- встановлення порядку та здійснення контролю за використанням прибутків підприємств комунальної власності;
- заслуховування звітів керівників цих підприємств;
- підготовка пропозицій про відчуження комунального майна, місцевих програм приватизації та переліку об'єктів, які не підлягають приватизації [7, с.209-210].

**Повноваження щодо управління комунальною власністю** (стаття 29 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні») [11, ст.29].

- 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) встановлення 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; подання раді письмових звітів про хід та результати відчуження комунального майна;
- б) делеговане повноваження:
  - 1) погодження в установленому порядку кандидатур для призначення на посаду керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, які перебувають у державній власності, крім випадків, передбачених частиною другою статті 21 Закону України "Про культуру".

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):» [40]

$$E_{\phi} = \frac{Y_{ж}}{P_{п}},$$

де  $E_{\phi}$  — 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.

### **Питання для самоконтролю**

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?

## **ТЕМА 9. ФІНАНСИ ПІДПРИЄМСТВ КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА**

9.1. Поняття комунальної власності та особливості її формування в Україні

9.2. Особливості організації фінансів підприємств комунальної власності

**Ключові терміни:** *Комунальна власність. Суб'єкти комунальної власності. Об'єкти права комунальної власності. Методи формування доходів територіальних громад від комунальної власності. Доходи від об'єктів комунальної власності.*

### **9.1. Поняття комунальної власності та особливості її формування в Україні**

**Комунальна власність** — одна з трьох форм власності (поряд з державною та приватною). Також, поряд з державною власністю це одна з двох форм публічної власності [41]

Поняття «комунальна власність» і «муніципальна власність» є синонімами.

*В прикладному значенні, під комунальною власністю розуміють власність територіальних громад на належне їм майно, що використовується для спільних потреб громади і керується відповідними органами місцевого самоврядування.*

*В економічному значенні термін вживається для позначення сукупності відносин, пов'язаних певним майновим комплексом і певним суб'єктом господарської діяльності*

**Формування комунальної власності** сучасної України проходило в два етапи:

I – виокремлення комунальної власності як окремої форми державної власності – з 1990 по 1996 р.

II – розмежування державної і комунальної власності та виокремлення комунальної власності як однієї з трьох форм власності в Україні (державна, комунальна, приватна). – 1996-1997 рр.

Протягом обох цих етапів відбувався процес формування приватної форми власності, в тому числі шляхом відчуження державного та комунального майна у приватну власність (приватизація державних підприємств, квартир у житлових будинках, що перебували як у державній, так і комунальній формах власності тощо.).

Вперше за часів новітньої історії України поняття «комунальна власність» з'являється ще до Акту проголошення незалежності України, у законі УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», який Верховна рада УРСР ухвалює в січні 1991 р.

Цей закон визначав, що *місцеве самоврядування в Україні* – це територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази.

Тоді сільські, селищні, міські ради народних депутатів визнавалися органами місцевого самоврядування, а районні і обласні ради народних депутатів становили систему регіонального самоврядування.

*Фінансово-економічну базу місцевого та регіонального самоврядування становили:*

– природні ресурси, розпорядження якими здійснювалися відповідними радами народних депутатів;

– місцеве господарство, **комунальна власність**, яка служила джерелом одержання доходів місцевого та регіонального самоврядування і задоволення соціально-економічних потреб населення відповідної території;

– фінансові ресурси, що складаються з бюджетних і позабюджетних коштів.

Але не зважаючи на наявність в законі цього терміну, **комунальної власності як такої на 15 березня 1991 р.** було введено в дію закон Української РСР «Про власність», який зберігав чин-

ність до 2007 р. Згідно норм цього закону, власність в Україні виступає в таких формах: приватна, колективна та державна. Всі форми власності визнаються рівноправними [42].

«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» [43].

До приватної власності вже в той час могли належати серед іншого жилі будинки, квартири, дачі, садові будинки, худоба, земельні ділянки, транспортні засоби і навіть кошти, акції та цінні папери.

Суб'єктами права приватної власності могли бути громадяни України, громадяни інших радянських республік, іноземні громадяни та особи без громадянства.

Суб'єктами права колективної власності були трудові колективи підприємств, кооперативи, акціонерні та господарські товариства, професійні спілки, політичні партії та інші громадські чи релігійні об'єднання, що були юридичними особами. Суб'єктами права колективної власності на землю визнавалися колективні сільськогосподарські підприємства, сільськогосподарські кооперативи, садівницькі товариства тощо.

До державної власності в Україні належали загальнодержавна (республіканська) власність і власність адміністративно-територіальних одиниць (комунальна власність). Суб'єктом права загальнодержавної (республіканської) власності була держава в особі Верховної Ради України. Суб'єктами права комунальної власності визнавалися адміністративно-територіальні одиниці в особі обласних, районних, міських, селищних, сільських Рад народних депутатів.

Отже, **комунальної власності як окремої форми власності на той час ще не було.** Місцеві ради народних депутатів хоч і визнава-

лися органами місцевого та регіонального самоврядування, але все майно та кошти, що становили їх фінансово-економічну основу, належали до державної форми власності і передавалися місцевим радам народних депутатів лише в управління. В межах адміністративних територій, радам для забезпечення їх діяльності передавалися в управління кошти місцевих бюджетів, державний житловий фонд, об'єкти житлово-комунального господарства; майно закладів народної освіти, культури, охорони здоров'я, торгівлі, побутового обслуговування; майно підприємств; місцеві енергетичні системи, транспорт, системи зв'язку та інформації, а також інше майно, необхідне для забезпечення економічного і соціального розвитку відповідної території.

Здійснення розподілу майна, яке передавалося державою в «комунальну власність» відповідним радам народних депутатів, регламентувалося Постановою Кабінету міністрів України № 311 від 5 листопада 1991 р. «Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною) власністю».

В додатку до цієї постанови наведено перелік майна, який було передано у «комунальну власність» областей України та міст Києва і Севастополя. Подальший розподіл майна серед адміністративно-територіальних одиниць нижчого порядку відбувався таким чином:

- розмежування майна між власністю областей, міст Києва та Севастополя і власністю районів, міст обласного підпорядкування, районів міст Києва та Севастополя провадилося облвиконкомами, Київським і Севастопольським міськвиконкомами з участю виконкомів нижчестоящих Рад народних депутатів;

- розмежування майна між власністю районів, міст обласного підпорядкування та власністю інших адміністративно-територіальних одиниць провадилося виконкомами районних і міських Рад народних депутатів з участю виконкомів районних у містах, міських районного підпорядкування, селищних і сільських Рад народних депутатів.

Ось через такий складний механізм до управління місцевих рад потрапили:

- житловий та нежитловий фонд;
- житлово-експлуатаційні, житлово-комунальні, ремонтно-будівельні та інші організації, пов'язані з обслуговуванням та експлуатацією цього житлового фонду;

– майнові комплекси підприємств водопровідно-каналізаційного господарства, у тому числі міжрайонні водопроводи з магістральними водоводами, що обслуговують декілька населених пунктів області (крім водопроводів промислових підприємств), пов'язані з ними ремонтно-будівельні, автотранспортні та інші підприємства;

– майнові комплекси підприємств теплового господарства (підприємства теплових мереж, котельні, бойлерні тощо), ремонтно-будівельні, автотранспортні та інші підприємства, пов'язані з організацією виробничої діяльності підприємств теплового господарства;

– Виробничі бази, автотранспортні та інші підприємства, що обслуговують або пов'язані з виробничою діяльністю організацій шляхового господарства в містах та інших населених пунктах. Спеціалізовані шляхові ремонтно-будівельні організації;

– майнові комплекси трамвайних, тролейбусних і трамвайно-тролейбусних виробничих управлінь, включаючи депо, лінійні та інші служби, що входять до їх складу.

Ремонтно-будівельні, автотранспортні та інші підприємства, що обслуговують або пов'язані з організацією виробничої діяльності підприємств міськелектро транспорту (крім ремонтних заводів рухомого складу у містах Дніпропетровську, Донецьку, Львові, Одесі, Харкові);

– підприємства електричних мереж зовнішнього освітлення з майновим комплексом;

– майнові комплекси готельних об'єднань та окремі готелі, підпорядковані місцевим Радам народних депутатів;

– ритуальне обслуговування: кладовища, крематорії, спецкомбінати підприємств комунально-побутового обслуговування, автотранспортні та інші підприємства по наданню ритуальних послуг та виготовленню ритуальної атрибутики;

– підприємства та організації зеленого господарства: трести, контори радгоспи, торговельні контори по продажу квітів тощо;

– підприємства торгівлі, громадського харчування та побутового обслуговування населення;

– об'єкти дошкільної, шкільної та позашкільної освіти, школи-інтернати тощо;

– об'єкти охорони здоров'я та соціального забезпечення;

об'єкти культури, фізичної культури та спорту тощо [42].



«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» [4].

Комунальна власність як самостійна форма власності в Україні з'явилася з ухваленням у 1996 р. Конституції України, стаття 41 якої містить положення про три форми права власності в Україні – державну, комунальну та приватну.

*Стаття 140 Конституції визначає:* місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення.

*У стаття 142* зазначено, 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.

Остаточне завершення процесу формування комунальної власності відбулося з набранням чинності 12 червня 1997 р. закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Відповідно до прикінцевих та перехідних положень цього закону, майно, яке до прийняття Конституції України у встановленому законодавством порядку передане державою до комунальної власності адміністративно-територіальних одиниць та набуте ними на інших законних підставах є **комунальною власністю відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст**. Майно, передане до комунальної власності областей і районів, а також набуте на інших законних підставах, є **спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст, управління яким здійснюють районні та обласні ради** або уповноважені ними органи.

Таким чином, все державне майно «комунальної власності», що було розподілене між адміністративно-територіальними одиницями в рамках Постанови Кабінету міністрів України № 311 від 05.11.1991 р., перейшло у **комунальну власність** і територіальні громади отримали повноцінне право володіти, користуватися та розпоряджатися цим майном на свій розсуд і в своїх інтересах. Саме так визначено у статті 60 закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [42].

Провідне місце в структурі *матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування займає комунальна власність.*

«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» [44].

За своєю суттю комунальна власність є колективною. [45]

**«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» [11, ст.1]

**Суб'єктом права комунальної власності** є територіальна громада та утворені нею органи місцевого самоврядування

**Об'єкти права комунальної власності:** територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження [11, ст.60].

Територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах безпосередньо або через органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати на договірних засадах на праві спільної власності об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій і створювати для цього відповідні органи і служби [11, ст.60].

**Таблиця 9.1 - Формування комунальної власності в Україні має свої особливості [21, с.402].**

<p>По-перше, на відміну від практики більшості розвинутих країн, в Україні майно комунальної власності сформоване шляхом його безоплатної передачі із загальнодержавної до комунальної власності. У зарубіжних країнах майно муніципальної власності сформоване, як правило, шляхом викупу об'єктів приватної власності до власності територіальних колективів, а також шляхом створення об'єктів комунальної власності за рахунок коштів органів місцевого самоврядування.</p>
<p>По-друге, в зарубіжних країнах майно не зараховується до складу державної власності і є самостійною формою власності - власністю територіальних колективів.</p>
<p>По-третє, в зарубіжних країнах суб'єктом права комунальної власності є не адміністративно-територіальна одиниця, а територіальний колектив як носій місцевого самоврядування. Там немає різновидів комунальної власності, на відміну від України, де було запроваджено різновиди — обласну, районну, міську, районну в містах, сільську та селищну комунальну власність, у зарубіжних країнах право комунальної власності реалізується лише на рівні первинної адміністративно-територіальної одиниці, що утворюється на базі територіального колективу як суб'єкта місцевого самоврядування.</p>

***Конституція України визначила принципово нові правові заходи функціонування комунальної власності:***

- ***комунальна власність*** - власність відповідної територіальної громади.

- ***суб'єктом права комунальної власності*** є територіальна громада, а від її імені представницький орган місцевого самоврядування, що обирається жителями міста, села, селища або об'єднання сіл;

- ***комунальна власність є самостійною і рівноправною*** формою власності.

**9.2. Особливості організації фінансів підприємств комунальної власності**

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, виготовля-

ється 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

Фінанси підприємств комунальної форми власності є складовою частиною місцевих фінансів, але їм притаманні певні специфічні ознаки, які випливають з особливостей форм власності і господарювання.

Так, майно підприємств комунальної форми власності перебуває у власності місцевих органів самоврядування, тому для фінансування цих підприємств, крім власних джерел, залучаються кошти місцевих бюджетів, а також кошти, отримані в порядку перерозподілу між цими підприємствами. Важливо відзначити, що підприємства та заклади соціально-культурної сфери комунальної форми власності функціонують як у сфері матеріального виробництва, так і в невиробничій сфері.

Фінанси підприємств комунальної форми власності є самостійною економічною категорією, яка віддзеркалює економічні відносини, пов'язані з розподілом і перерозподілом вартості валового внутрішнього продукту шляхом формування та використання централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів на місцевому рівні з метою найбільш повного задоволення житлово-комунальних потреб населення.

**Таблиця 9.2 - Особливості функціонування фінансів комунальних підприємств в Україні [7, с.211]:**

- основним джерелом формування фінансових ресурсів підприємств комунальної форми власності є власні та залучені кошти.
- фінанси підприємств комунальної власності функціонують на основі законодавства, яке регламентує діяльність усіх господарських структур в економіці України;
- використання фінансових ресурсів підприємств комунальної власності має свої особливості, їхній прибуток розподіляється в порядку, визначеному відповідними місцевими радами згідно зі статутом цих підприємств; статuti затверджуються місцевими радами, яким належать вказані підприємства;
- прибуток підприємств комунальної власності підлягає оподаткуванню; 100% податку на прибуток комунальних підприємств зараховується до бюджету місцевої ради того рівня, якому належать ці підприємства;
- місцеві ради можуть надавати пільги, або повністю звільняти від оподаткування підприємства комунальної власності в тій частині, в якій ці податки зараховуються до відповідних місцевих бюджетів;
- комунальні підприємства мають самостійні фінансові баланси, їхні рахунки не об'єднуються з бюджетними рахунками органів місцевого самоврядування;
- більшість установ і організацій, що перебувають у комунальній власності, є самостійними юридичними особами і фінансуються за рахунок місцевих бюджетів на основі кошторисів;
- фінанси комунальних підприємств обліковуються в складі фінансів державного сектора економіки.

**Методи формування доходів територіальних громад від комунальної власності класифікуються за такими ознаками:**

**а) від майна і майнових прав:**

- 1) *постійні доходи*: орендна плата; корпоративні права;
- 2) *разові доходи*: приватизація та продаж об'єктів комунальної власності.

**б) від комунальних угідь:**

- 1) платежі за ресурси місцевого значення;
- 2) *концесії* - передача прав користування угіддями і ресурсами.

**в) від продуктивної діяльності:**

- 1) *підприємницька діяльність* - прибуток комунальних підп-

приємств;

2) *послуги місцевого господарства - комунальні платежі.*

**г) від надання позичок:**

1) доходи у вигляді процентів;

2) комунальний кредит.

**Таблиця 9.3 - Доходи від об'єктів комунальної власності включають:**

- доходи, податки, збори та інші обов'язкові платежі від підприємств, організацій і установ комунальної власності;
- надходження дивідендів від участі місцевих рад у статутних фондах суб'єктів підприємницької діяльності;
- кошти від приватизації майна, що перебуває у комунальній власності;
- плату за оренду цілісних майнових комплексів, які перебувають у власності місцевих рад;
- плату за гарантії, надані органом місцевого самоврядування;
- надходження від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення (крім державної власності).

У Бюджетному кодексі ці надходження віднесено до складу власних доходів місцевих бюджетів, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Надходження від об'єктів комунальної власності в сукупних доходах місцевих бюджетів України складають невелику частку (3—4 %), хоча спостерігається тенденція до їх зростання. Серед усіх видів надходжень найбільша фіскальна роль пов'язана з податком на прибуток комунальних підприємств та надходженням від приватизації комунального майна.

Розглянемо детальніше особливості фінансової діяльності підприємств комунальної форми власності.

Діяльність таких підприємств має комплексний міжгалузевий характер.

*Мета їх діяльності* - якісне обслуговування замовників та населення щодо надання відповідних товарів і послуг.

**Прибуток**, отриманий підприємствами комунальної власності, розподіляється за загальними правилами розподілу прибутку. Насамперед **частина** його у формі податку спрямовується на формування

фінансових ресурсів держави, частина прибутку може бути вилучена місцевими органами самоврядування для перерозподілу між іншими підприємствами комунальної форми власності. Чистий прибуток, як правило, спрямовується на розвиток діяльності, задоволення соціальних потреб тощо.

Місцеві фінансові органи в межах їх виняткової компетенції можуть надавати комунальним підприємствам пільги або повністю звільняти від оподаткування за місцевими податками і зборами.

Оскільки майно підприємств комунальної власності перебуває у власності місцевих органів самоврядування, для фінансування цих підприємств, крім власних джерел, залучаються також кошти місцевих бюджетів та кошти, отримані в порядку перерозподілу між цими підприємствами.

Планування видатків місцевих бюджетів на фінансування підприємств комунальної власності має свої особливості, оскільки розпочинається з визначення доходів цих підприємств. Якщо доходи менші, ніж видатки, то після ретельної перевірки розрахунків місцеві фінансові органи планують державну дотацію в обсязі, необхідному для збалансування доходів і видатків [7, с.211-214].

Подальше становлення комунальної власності в Україні має відбуватися на основі функціонального підходу, тобто критерію формування комунальної власності як джерела економічної само-достатності територіальних громад, має відповідати повноваженням органів місцевого самоврядування та інтересам населення відповідної території і забезпечувати ефективне функціонування місцевого господарства.

Розширення переліку об'єктів комунальної власності є недостатнім чинником підвищення ефективності функціонування всього комунального сектора. «Перевантаження» органів місцевого самоврядування власністю може спричинити зниження ефективності господарювання підприємств і організацій комунальної власності, зменшуватиме можливості місцевих органів влади у реалізації своїх функцій. Комунальна власність територіальної одиниці має обмежуватися тими об'єктами, що дають змогу місцевим органам виконувати функції щодо підтримки життєдіяльності населення. Для підвищення рівня і якості надання послуг соціального характеру місцеві органи повинні знаходити раціональні пропорції між комунальними підприємствами та суто приватними об'єктами. Такий підхід допоможе запобігти втраті

соціально значущих об'єктів комунальної власності і забезпечить стійкі фінансові джерела.

**Основними напрямками реформування комунального сектора є:**

- формування ринку послуг, створення конкурентного середовища у комунальному секторі;
- підвищення якості послуг, які надають комунальні підприємства, розширення їхнього переліку;
- проведення економічно обґрунтованої цінової політики;
- підвищення ефективності управління об'єктами комунальної власності;
- посилення взаємозв'язків комунальних підприємств з органами місцевого самоврядування.

Вітчизняні підприємства комунальної власності працюють переважно збитково. Водночас органи місцевого самоврядування усунути від процесів приватизації більшості прибуткових підприємств, внаслідок чого такі об'єкти, як правило, повністю перейшли у приватну власність.

Функціонування підприємств-монополістів, заснованих виключно на комунальній формі власності, зумовлює їхню інертність, що стримує процеси впровадження нових технологій та нових методів управління, обмежує стимули до підвищення рівня збирання платежів за надані послуги. Тому назріла необхідність масштабних перетворень в комунальному секторі економіки та широкого залучення в цей сектор приватного капіталу. Підтвердженням доцільності цього може служити позитивний зарубіжний досвід Польщі, Угорщини [7, с.217-218].

### **Питання для самоконтролю**

1. Визначте суть комунальної власності.
2. Назвіть суб'єкти та об'єкти права комунальної власності.
3. В чому полягає особливість формування комунальної власності в Україні?
4. Які особливості функціонування фінансів комунальних підприємств в Україні?
5. Перелічіть доходи від об'єктів комунальної власності.



## **ТЕМА 10. ФІНАНСОВА ДІЯЛЬНІСТЬ ЖИТЛОВО-ЕКСПЛУАТАЦІЙНОГО КОМПЛЕКСУ**

10.1. Склад та особливості організації фінансів житлово-комунального господарства

10.2. Специфіка фінансової діяльності підприємств комунального обслуговування

10.3. Фінансова діяльність комунальних транспортних підприємств

10.4. Комунальні платежі та методи управління ними

10.5. Напрями реформування та модернізація системи державної підтримки розвитку житлово-комунального господарства

**Ключові терміни:** *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.*

### **10.1. 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.

*Житлово-комунальне господарство включає дві потужні підгалузі:*

- житлове господарство (утримання і експлуатація житлового фонду, гуртожитків, житлове будівництво та управління житловим господарством).

Основні фонди житлового господарства - це, головним чином, будівлі, споруди (житлові будинки, господарські споруди та ін.). Житлові будинки складають більш ніж 90 % від усіх основних фондів.

- 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).

**Житлове господарство** - соціально орієтована галузь місцевого господарства, що поєднує житловий фонд, нежитлові споруди та інженерно-технічні об'єкти, призначені для благоустрою будинків та прилеглих до них територій.

Управління житловим фондом і господарські функції з обслуговування житлових будинків, гуртожитків і прилеглих до них ділянок, здійснюють спеціалізовані підприємства та організації (житлово-експлуатаційні контори, житлово-експлуатаційні дільниці,

товариства з експлуатації житла, ремонтно-будівельні управління, постачальницькі, транспортні та інші організації).

**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.

**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.

**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.

*Метою комунального обслуговування є досягнення нормативного рівня забезпечення населення відповідними видами послуг та поліпшення якості обслуговування споживачів.*

**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 тепlopостачання);
- 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.

Склад комунального господарства на кожній території різний, він залежить від кількості населення, особливостей господарського комплексу та інших специфічних умов (адміністративні центри, курортна місцевість, туризм).

На початку 90-х років основна частина житлово-комунальних підприємств належала до комунальної власності, незначна частина була у державній і колективній власності. Нині у ЖКГ діють державні, державно-комунальні, акціонерні, корпоративні, приватні підприємства.

*Індикатори, що характеризують діяльність комунального господарства, залежать від галузевих особливостей:*

- водопостачання: нормативна потреба населення у водопостачанні; відпуск води у розрахунку на одного мешканця протягом доби; обсяги подання води у мережу; обсяги втрат води у мережі;
- каналізаційне господарство: протяжність каналізаційної мережі; кількість підключень до неї; обсяги водовідведення; обсяги стічних вод, пропущених через очисні споруди;
- міський пасажирський транспорт: чисельність перевезених пасажирів; загальний пробіг пересувного складу;

- готельне господарство: кількість наданих ліжко-діб;
- пральні: вага обробленої білизни.

**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 (озеленення, благоустрій територій, прибирання, миття та освітлення вулиць і доріг).

Зупинимось на основних відмінних рисах **організації фінансів** підприємств житлово-комунального господарства.

Так частина комунальних підприємств, що спеціалізуються на наданні послуг громадського призначення, є неприбутковими організаціями, оскільки відповідне обслуговування здійснюється на безоплатній основі. Такі підприємства не мають виручки від реалізації, а затрати на проведення відповідних робіт відшкодовуються за рахунок коштів місцевих бюджетів. Ці підприємства звільнюються від сплати податку на прибуток.

На фінансові показники впливає специфічний ритм роботи підприємств комунального господарства, який залежить від ритмічності споживання їхньої продукції (послуг) у населеному пункті. Така залежність викликає нерівномірність виробництва продукції (надання послуг) як протягом доби (години пік), так і впродовж року (сезонні коливання). Тому необхідна виробнича потужність підприємств комунальної сфери розраховується за найбільшою потребою, яка виникає в певні проміжки часу. Це вимагає придбання дорогого запасного (резервного) обладнання, що неможливо без залучення централізованих фінансових ресурсів. Як результат - виробничі використовуються не повною мірою, що обумовлює зростання умовно - постійних витрат та собівартості загалом, погіршує фондомісткість, фондівдачу і рентабельність капіталовкладень. Крім того, внаслідок залежності від загального ритму життя населеного пункту доходи від реалізації продукції (послуг) надходять нерівномірно протягом року.

Для забезпечення своєчасної доставки споживачам у складі багатьох комунальних підприємств утворюється розгалужене мережеве господарство - розподільні трубопроводи, лінії та обладнання, які мають перебувати у справному стані для уникнення втрат готової продукції на стадії її транспортування. У свою чергу, безперебійна робота суб'єктів господарювання комунальної сфери досягається через проведення постійного технічного контролю за роботою обладнання і мереж, регулярних профілактичних ремонтів.

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 пралень, хімчисток, ремонтних майстерень, які мають незначні залишки незавершеного виробництва, а також ремонтно-будівельних організацій, які можуть мати значні обсяги незавершеного виробництва). Під час виробництва продукції переважна більшість комунальних підприємств не використовує сировину і основні матеріали, а лише допоміжні (паливо, паливо-мастильні матеріали, хімічні речовини, реактиви, миючі засоби, запасні частини для ремонту, малоцінні і швидкозношувальні предмети).

Внаслідок чинного порядку розрахунків зі споживачами за послуги (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.

**Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування наділені значними повноваженнями у сфері ЖКГ:**

- управління об'єктами ЖКГ;
- облік громадян, які потребують покращення житлових умов;
- сприяння розширенню житлового будівництва;
- реєстрація житлово-будівельних кооперативів;
- забезпечення соціально-культурних закладів і населення усіма комунальними зручностями;
- збирання, утилізація відходів і сміття;
- благоустрій територій;

- встановлення зручного для населення режиму роботи комунальних 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 комунальної власності.

**Планування видатків** місцевих бюджетів **на утримання житлово-комунального господарства має свої особливості**, воно розпочинається з визначення доходів цих підприємств, що, як правило, є меншими за видатки.

В Україні діє механізм надання субсидій населенню для оплати житлово-комунальних послуг.

**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.

**Чистий прибуток підприємств житлово-комунального господарства**, як правило, спрямовується на розвиток виробництва, задоволення соціальних потреб та матеріальних запасів готової продукції і незавершеного виробництва. На відміну від промислових підприємств, де власні обігові кошти становлять значну частку в складі виробничих запасів, у житлово-комунальних підприємствах частка оборотних коштів незначна [7, с. 224-229].

## **10.2. 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.

**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.

Враховуючи низьку платоспроможність населення, величина тарифу на житлово-комунальні послуги для населення, як правило, становить певну частку від економічно обгрунтованого (повного) тарифу, яка залежить від прийнятого місцевими органами влади рівня компенсації фактичної вартості таких послуг за рахунок коштів громадян.

**Формування тарифів на житлово-комунальні послуги** включає такі процедури:

- аудит фактичного рівня собівартості комунальних послуг з виявленням нерациональних витрат, резервів зниження собівартості;
- на другому етапі з урахуванням коригувань фактичних витрат розраховується планова собівартість;
- обчислення економічно обгрунтованого прибутку на основі визначення потреб підприємства у фінансових ресурсах.

Формування тарифів на житлово-комунальні послуги здійснюється на основі затвердженої методики : «Методичні рекомендації щодо розрахунків економічно обгрунтованих тарифів на житлово-комунальні послуги» [46].

Тобто, розмір тарифу на житлово-комунальні послуги (Т) визначається за формулою:

$$T = C_{\text{од}} + П_{\text{од}}, \quad (10.1)$$

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. 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.

**Середній тариф** визначається діленням загальної суми доходу (виручки) від реалізації продукції (робіт, послуг) комунального підприємства на її обсяг у натуральному вираженні [7, с. 229-230].

**Склад витрат**, що включаються в собівартість виробництва і реалізації робіт та послуг, визначається відповідно до: Постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на комунальні послуги» від 1 червня 2011 р. № 869 [47], Податкового Кодексу України.

**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.

Лише за окремими елементами витрат, за якими неможливе їх об'єктивне нормування, планування здійснюється на підставі фактичних витрат за попередні роки, кошторисів цих витрат або інших чинників. Наявність усього комплексу вказаних норм і нормативів на підприємстві є об'єктивною умовою його функціонування.

**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 відрахування;
- амортизація основних фондів та нематеріальних активів;
- інші витрати.

До елемента «**Матеріальні витрати**» належать такі витрати (рис. 10.1).



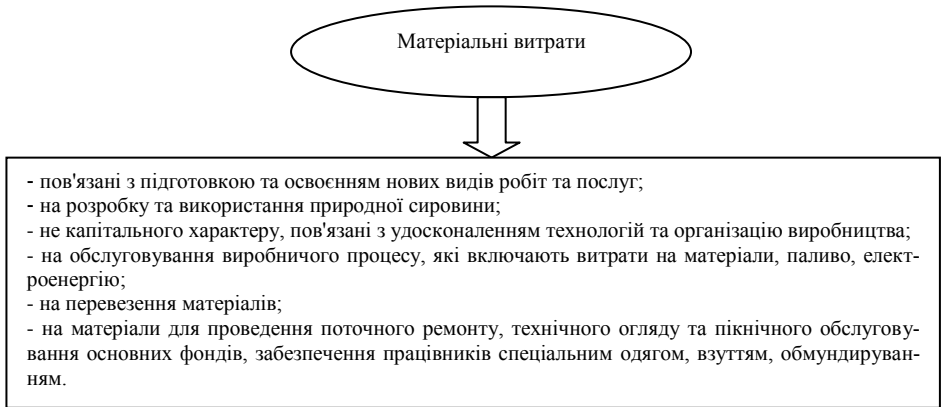


Рис. 10.1. Склад матеріальних витрат

У зв'язку з тим, що матеріальні витрати на виробництво в межах підприємств житлово-комунального господарства становлять незначну частку, то їх планування здійснюється методом прямого обчислення.

До елемента «**Витрати на оплату праці**» належать витрати на виплату основної і додаткової заробітної плати, обчислені з урахуванням прийнятої підприємством системи оплати праці, включно з будь-якими видами грошових і матеріальних доплат.

**Витрати на оплату праці плануються відповідно до штатного розкладу**, норм трудових витрат на проведення кожного виду робіт та нормативів обслуговування, тарифних ставок, відрядних розцінок, посадових окладів, надбавок і доплат, які передбачені чинним законодавством і обумовлені колективним договором, а також до витрат на оплату праці позаштатних працівників.

Сума основної заробітної плати робітників за погодинною оплатою праці розраховується, виходячи з планового обсягу виконання робіт та надання послуг, установленої трудомісткості (норм виробітку) та відрядних оцінок і середньої годинної (денної) тарифної ставки.

Сума основної заробітної плати робітників за погодинної оплати праці визначається, виходячи з їх планової кількості та середньої тарифної ставки або посадового окладу.

До елемента «**Відрахування на соціальні заходи**» - відрахування, які здійснюються за ставками та у порядку, встановлено-

му Законом України “Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування”.

Планування цієї групи витрат здійснюється також методом прямого обчислення. Для цього сума заробітної плати помножується на відповідний норматив, встановлений державою щодо кожного фонду, ділиться на сто і додається.

До елемента «*Амортизація основних фондів та нематеріальних активів*» належать:

- витрати на повне відновлення основних фондів у вигляді амортизаційних відрахувань від балансової вартості основних виробничих фондів за встановленими нормами і порядком;

- затрати, пов’язані зі зносом нематеріальних активів у сумі амортизаційних відрахувань, визначаються щомісяця за нормами, розрахованими, виходячи з їх первісної вартості та строку корисного використання, але не більше 10 років безперервного використання або строку діяльності підприємства.

Нематеріальні активи - це вартість промислової та інтелектуальної власності.

До елемента «**Інші витрати**» належать:

- витрати на перевезення працівників до місця роботи;

- набір робочої сили;

- страхування майна підприємства;

- виготовлення та придбання бланків цінних паперів;

- оплата відсотків за кредитами;

- оплата послуг комерційних банків та інші незначні витрати.

Важливою і вагомою галуззю місцевого господарства є житлове господарство.

Доходи у житловому господарстві визначаються за такими джерелами надходжень (рис. 10.2):

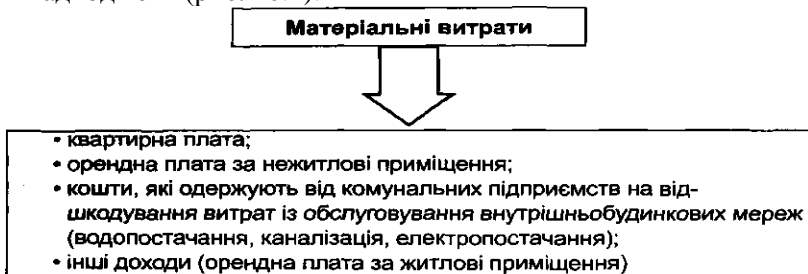


Рис. 10.2. Джерела доходів житлового господарства

Охарактеризуємо основні доходи.

**Квартирна плата.** Загальна сума квартирної плати розраховується, виходячи з розмірів середньорічної житлової середньорічної оплачуваної житлової площі:

$$Ж = П + \frac{B \cdot M}{12} - \frac{H \cdot (12 - M)}{12}, \quad (10.2)$$

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.

**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.

*Чинники, які впливають на розмір квартплати:*

- зміни тарифів згідно з рішеннями уряду та органів місцевого самоврядування;

- поліпшення в нових будинках умов благоустрою квартир;

- забезпечення будинків ліфтами;

- місцезнаходження та кількість поверхів у будинках;

- пільги по платі за житло для окремих категорій громадян.

**Орендна плата за нежитлові приміщення** обчислюється за тарифами, розмір яких залежить від категорії населеного пункту, типу будови, її місцезнаходження та цілей використання.

**Структура доходів житлового господарства** характеризується значними коливаннями, які пов'язані зі структурою житлової й орендної площі та її місцезнаходженням. Загалом 50-60 % доходів житлових організацій формується за рахунок квартирної плати, орендна плата за нежитлові приміщення перебуває в межах 10-20 %.

У процесі експлуатації житлові будинки, їх конструктивні компоненти та інженерно-технічне устаткування зазнають великого впливу

ву природно-кліматичних умов та діяльності людини. Це приводить до фізичного зносу.

**Для розрахунку фізичного зносу** будівель використовують два методи:

- експертний;
- за укрупненою оцінкою технічного стану об'єкта.

**Експертний метод** передбачає використання двох варіантів розрахунків:

а) експерт визначає коефіцієнт зносу за кожним компонентом об'єкта, перемножує їх на встановлену повну вартість відновлення (заміщення) відповідного елемента і підсумовує отримані значення.

Тобто, використовується формула:

$$\Phi Z = \sum K_i \cdot B_i, \quad (10.3)$$

де  $\Phi Z$  - 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;

$n$  - кількість конструктивних елементів, з яких складається об'єкт;

б) величина фізичного зносу будівлі визначається як середньозважена на підставі такої формули:

$$\Phi Z = \sum \Phi_i \cdot P_i \div 100, \quad (10.4)$$

де  $\Phi Z$  - загальний рівень фізичного зносу об'єкта житлового фонду, %;

$\Phi_i$  - рівень зносу  $i$ -го конструктивного елемента, %;

$P_i$  - частка  $i$ -го конструктивного елемента в загальній відновлювальній вартості об'єкта житлового фонду;

$n$  - кількість конструктивних елементів, з яких складається об'єкт.

З огляду на викладене формула для визначення **залишкової вартості житлового будинку** (з урахуванням фізичного зносу) матиме такий вигляд:

$$ЗВ = B_v \cdot (1 - P_{фз} : 100), \quad (10.5)$$

де ЗВ - залишкова вартість об'єкта житлового фонду, грн.;

$B_v$  - вартість відновлення об'єкта, грн.;

$P_{фз}$  - 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.

*Обсяг житлового фонду, який планується ввести у плановому періоді (ЖФ<sub>га</sub>), обчислюється за формулою:*

$$ЖФ_{пл} = Пжп1 - Нж_0 + Вж, \quad (10.6)$$

де Пжп1- потреба у житловій площі на кінець планового періоду за всіма джерелами фінансування;

$Нж_0$ - наявна житлова площа на початок планового періоду;

$Вж$  - втрати загальної площі в житлових будинках внаслідок старіння, зносу і реконструкції.

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. Орендатори, розраховується за формулою:

$$З_{ор.} = [(B_з - B_{кр}) \div (П_{жс} + П_{н})] \cdot П_{н}, \quad (10.7)$$

де  $З_{ор}$  – сума зборів з орендарів;

$B_з$  - загальні витрати на експлуатацію житлового фонду за рік, грн.;

$V_{кр}$  - річні витрати на капітальний ремонт і реконструкцію житлового фонду, грн.;

$P_{ж}$  - середньорічна експлуатована житлова площа, кв. м;

$P_{н}$  - середньорічна орендована нежитлова площа, кв. м.

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.

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 [7, с. 230-236].

### **10.3 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).*

Доход транспортних підприємств включає: доходи від платних перевезень; бюджетні дотації; доходи від інших видів діяльності.

**Доходи від платних перевезень** становлять до 95% сукупних доходів. Їх визначають шляхом множення кількості пасажирів, що планується перевезти, на ціну одного перевезення (тариф).

Перевезення пасажирів, яким надається пільга, здійснюється за рахунок бюджетних дотацій. *Дотації визначаються множенням кількості безоплатних перевезень пасажирів на діючий тариф.*

Доходи від інших видів діяльності планують, виходячи з досягнутого за попередній період рівня доходів з урахуванням змін, що відбудуться в плановому періоді.

Транспортні підприємства мають специфічні статті витрат, при-таманні 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 [8, с. 83-84].

#### **10.4. Комунальні платежі та методи управління ними**

В Україні система комунальних платежів одержавлена. Органи місцевого самоврядування позбавлені прав у галузі цінової і тарифної політики в комунальній сфері. Виконавчі органи територіальних громад можуть встановлювати ціни і тарифи на побутові, транспортні послуги в порядку і межах, визначених законодавством, погоджувати вказані питання з підприємствами і організаціями, що не належать комунальній власності.

*Комунальні платежі* - платежі, що стягуються місцевими органами влади як плата за надані послуги громадянам і фізичним особам.

*Комунальні платежі є незбалансовані з видатками на послуги.*

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.

*Неврівноважені також послуги:*

- теплопостачання;
- електроенергія;
- водозабезпечення;
- газопостачання;
- утилізація відходів.

Підвищення рівня збору платежів є однією з передумов фінансової стабільності у сфері надання комунальних послуг в Україні.

*З метою поліпшення збирання платежів варто застосувати такі механізми:*

- застосування санкцій та стимулів із метою погашення заборгованості за житлово-комунальні послуги;
- запровадження економічних стимулів для дисциплінованих платників, які не мають боргів з оплати послуг;

Створення в містах автоматизованих систем збору і обробки платежів.

*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.

**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. Удосконалювання системи управління й поліпшення технологічних процесів призведе до значної економії й послужить найважливішим важелем абсолютного або відносного зниження житлово-комунальних тарифів.

**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.

**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.



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. Активне здійснення конкурсного відбору організацій для експлуатації й ремонту житла, комунального обслуговування є одним із основних завдань

**«Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки»** зі змінами. За своїм змістом економічна модель розвитку житлово-комунального господарства полягає у формуванні оптимальних для суспільства і держави економічних відносин шляхом запровадження ринкових методів господарювання, стимулювання енергоефективності тарифної, інвестиційної, науково-технічної, зовнішньоекономічної та екологічної політики, інституційних і структурних змін у сфері обслуговування житла [48].

**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 ціни переможця, 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.

**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.

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 [7, с.236-239].

### **10.5. Напрями реформування та модернізація системи державної підтримки розвитку житлово-комунального господарства**

Стан житлово-комунального господарства в Україні є вкрай незадовільним. Як показав досвід, житлово-комунальне господарство неспроможне ефективно працювати в ринкових умовах і надавати послуги належного рівня. Так, підлягає ремонту кожен третій житловий будинок, а 40 тис. будинків (4 % житлового фонду) є аварійними і мають граничний ступінь зносу. На межі повної зупинки перебуває ліфтове господарство. Аварійними є майже третина водопровідно-каналізаційних мереж. Оновити потрібно більше ніж 80 % рухомого складу міського електротранспорту.

Згідно «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки» визначена *невідповідність інфраструктури сучасним потребам людини та економіки, недосконалість системи національної стійкості та захисту об'єктів критичної інфраструктури*.

За субіндексом “Інфраструктура” індексу Глобальної конкурентоспроможності 2017-2018 Всесвітнього економічного форуму Україна займає 78 місце із 137 держав з показником 3,9 бала, продемонструвавши падіння на три пункти від результату попереднього року та на десять пунктів порівняно із 2014 роком, опинившись на рівні В'єтнаму (3,9 бала), Вірменії (3,9), Аргентини (3,9) та Тунісу (3,8 бала). Найгіршим інфраструктурним показником України, безперечно, є

якість доріг - 130 місце із 137 можливих (рівень Молдови, Нігерії та Парагваю).

Критична зношеність основних фондів об'єктів інфраструктури та недостатній рівень їх фізичного захисту, неефективне управління безпекою критичної інфраструктури і систем життєзабезпечення є серед основних загроз безпеці критичної інфраструктури.

В Україні через високий рівень зношеності основних фондів існує загроза виникнення аварій на об'єктах підвищеної безпеки, об'єктах електроенергетики та мережах життєзабезпечення. Так, зношеність основних фондів промислових підприємств становить в середньому 69,4 відсотка. Значний ризик техногенних аварій пов'язаний з наявністю на території України численних об'єктів підвищеної безпеки, що використовують в діяльності значні обсяги небезпечних речовин.

У житлово-комунальному комплексі проблеми зношеності інфраструктури залишаються нерозв'язаними. Так, ступінь зношеності мереж у сфері водопостачання, каналізації та поводження з відходами становить 60,5 відсотка. Аварійними є 33 відсотки водопровідних мереж. Найбільший показник аварійності у Луганській (58,9 відсотка) та Донецькій (54,6 відсотка) областях. Втрати та технологічні витрати води в системах централізованого водопостачання становили 35 відсотків поданої води у мережу.

Серед каналізаційних мереж аварійними є 37,7 відсотка. Найбільший відсоток аварійних каналізаційних мереж у Харківській (63,8 відсотка), Донецькій (58,9), Луганській (58,1) та Запорізькій (49,9 відсотка) областях [49].

Житлово-комунальне господарство - галузь з найнижчим рівнем сучасного оснащення.

Найсуттєвішими **недоліками** господарського механізму житлово-комунального господарства, які зумовлюють необхідність проведення докорінних реформ, є:

- відсутність конкурентного середовища;
- незадовільний технічний стан основних фондів житлово-комунального господарства;
- великі втрати ресурсів у мережах внаслідок їх незадовільного технічного стану;
- значна регіональна диференціація тарифів;

- неповне відшкодування вартості послуг житлово-комунальних підприємств установленими тарифами;
- дотація збиткових підприємств, що формує споживацькі тенденції;
- монопольне становище більшості підприємств, що не створює стимулів для здешевлення собівартості послуг, зменшення витрат енергетичних ресурсів і непродуктивних видатків;
- низька продуктивність праці та велика кількість працюючих у житлово-комунальному господарстві;
- відсутність кваліфікованих менеджерів, здатних ефективно управляти комунальними підприємствами;
- низька якість послуг і зменшення обсягів їх надання, що веде до зменшення доходів житлово-комунального господарства;
- заборгованість населення за надані послуги, велика кількість комунальних пільговиків;
- обмеженість фінансових ресурсів об'єктів комунальної власності, хронічна нестача коштів не лише для їх розвитку, але й для поточного утримання.

Все це зумовлює необхідність проведення комплексного реформування сфери житлово-комунального господарства.

*Мета реформування житлово-комунального господарства* - створення ефективного ринкового механізму функціонування житлово-комунального господарства з метою підвищення рівня обслуговування споживачів шляхом поступового запровадження економічно обґрунтованих цін і тарифів на житлово-комунальні послуги на базі реальної вартості цих послуг з одночасним реформуванням галузі

*Напрями реформування:*

- поглиблення демонополізації та розвиток конкурентного середовища;
- удосконалення системи управління житлово-комунальним господарством через його реструктуризацію та запровадження договірних відносин між споживачами і виробниками послуг із забезпеченням їх правового захисту;
- реформування системи фінансування житлово-комунального господарства.

*Завдання комунальної реформи:*

- ринкова трансформація комунальної сфери на основі приватизації, використання концесійних механізмів та фінансової підтримки

комунальної реформи з одночасною децентралізацією управління комунальною галуззю;

- встановлення прийнятних для бізнесу і для населення тарифів, які були б економічно обґрунтованими, відшкодовували витрати підприємств, забезпечували розвиток та оновлення в житлово-комунальній сфері та враховували платоспроможність населення;

- забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад щодо виконання власних повноважень у цій сфері;

- запровадження механізмів громадського контролю, зокрема за прозорістю встановлення тарифів і цін, у тому числі й на природний газ і електроенергію, та тарифів на житлово-комунальні послуги;

- надання адресної допомоги тим, хто її потребує.

*Механізм реалізації реформи:*

- впорядкування наданих пільг з оплати послуг та джерел їх фінансування;

- впровадження ресурсозберігаючих технологій з метою здешевлення вартості житлово-комунальних послуг та відповідного зниження тарифів;

- сприяння залученню інвестицій для розвитку організацій з обслуговування і ремонту об'єктів житлово-комунального господарства;

- реструктуризація заборгованості бюджетів усіх рівнів підприємствами житлово-комунального господарства з дотацій, пільг та субсидій за попередні роки;

- розвиток лізингу у сфері житлово-комунального господарства;

- запровадження диференційованої плати за утримання житла та надання послуг з урахуванням інженерного обладнання будинків.

Основні напрями вдосконалення системи державної підтримки розвитку й реформування житлово-комунального господарства повинні включати наступне (табл. 10.1).

**Таблиця 10.1 - Напрями вдосконалення системи державної підтримки розвитку й реформування житлово-комунального господарства**

1. Удосконалення системи оподаткування підприємств галузі
2. Оптимізація нормативно-правових основ регулювання функціонування
3. Створення житлово-комунального господарства на регіональному рівні конкурентного середовища, поділ функцій з управління й утримування житлового фонду
4. Передача в управління, оренду об'єктів комунальної власності, залучення у сферу обслуговування приватних структур й інвестицій
5. Удосконалення тарифної політики, впровадження механізму регулювання тарифів

через установлення їхнього граничного рівня, а також їхнє формування на основі галузевих нормативів
6. Забезпечення відповідальності за підвищення рівня та якості послуг, а також - об'єднання власників багатоквартирних будинків, будинкових комітетів
7. Розвиток фінансово-кредитної системи комунального господарства, удосконалення інформаційної підтримки реформування галузі
8. Зміцнення й розвиток системи підготовки кадрів для житлово-комунального господарства
9. Удосконалення діяльності органів управління житлово-комунальним господарством

Поліпшення змісту й підвищення якості регіональної програми і розвитку й реформування житлово-комунального господарства може рути досягнуте на основі алгоритму планування, який відрізняється від існуючого й базованого на принципі єдності й взаємозумовленості трьох основних напрямків розвитку й реформування житлово-комунального господарства:

- регулювання зовнішнього середовища житлово-комунального господарства;
- прямого ресурсного забезпечення конкретних підприємств галузі;
- розвитку інфраструктури підтримки галузі.

Для забезпечення ефективної організаційної бази реалізації програми реформування житлово-комунального господарства необхідно:

- створити міжвідомчу координаційну раду з реформування житлово-комунального господарства, що включає представників органів державного управління, представників наукової громадськості й громадських організацій;
- розробити й затвердити рекомендації з підготовки типової програми реформування житлово-комунального господарства адміністративного району (великої міської ради), сільської (селищної) ради, населеного пункту.

Одним із пріоритетних завдань розвитку й реформування житлово-комунального господарства є **залучення приватних інвестицій** у галузь. Загальновизнано, що найбільш ефективними формами залучення приватного капіталу в економіку є приватизація підприємств державної й комунальної власності й передача їх у концесію. Сьогодні в Україні в сфері водо-, тепlopостачання й водовідведення ці форми не використовуються з наступної причини: діяльність і надання зазна-

чених комунальних послуг є нерентабельними внаслідок недосконалої тарифної політики, яку реалізують відповідно до повноважень органи місцевого самоврядування. Чинне законодавство забороняє приватизацію підприємств цієї сфери, відсутня ініціатива органів місцевого самоврядування щодо використання механізмів концесії.

Виходячи з необхідності залучення значних коштів для технічного переоснащення об'єктів ЖКГ, пропонується механізм залучення приватних інвесторів на ринки послуг житлово-комунального господарства (табл. 10.2) [7, с.239-244].:

**Таблиця 10.2 - Механізм залучення приватних інвесторів на ринки послуг житлово-комунального господарства**

1. Надання органам місцевого самоврядування права передавати в концесію комунальні підприємства, які надають житлово-комунальні послуги
2. Скасування заборони приватизації державних підприємств, які надають житлово-комунальні послуги
3. Визначення кваліфікаційних умов до приватних інвесторів, які бажають одержати підприємства галузі в приватну власність або концесію
4. Проведення обов'язкової експертизи оцінки майна, відносно якого ухвалене рішення надання в концесію
5. Зміна організаційно-правової форми підприємств комунальної власності, які здійснюють діяльність у сфері житлово-комунального господарства, у тому числі шляхом корпоратизації, випуску й розміщення їхніх акцій й облігацій
6. Проведення реструктуризації й списання боргових зобов'язань підприємств ЖКГ
7. Удосконалення системи державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання в сфері ЖКГ і тарифної політики в цій сфері
8. Застосування процедури аукціону під час придбання права на здійснення концесійної діяльності й права приватної власності на підприємства ЖКГ
9. Активізація діяльності уповноважених центральних органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування щодо залучення приватних інвесторів до висновку концесійних договорів й участі у відчуженні в приватну власність підприємств ЖКГ

**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.

## **ТЕМА 11. УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ В УКРАЇНІ**

- 11.1. Система управління місцевими фінансами
- 11.2. Фінансовий контроль, що здійснюється органами місцевого самоврядування, його види та методи
- 11.3. Реформа децентралізації в Україні

**Ключові терміни:** *Управління місцевими фінансами. Об'єктами управління. Суб'єктами управління. Фінансовий контроль. Методи фінансового контролю.*

### **11.1. Система управління місцевими фінансами**

**Управління місцевими фінансами** - це складова частина управління економікою адміністративно-територіальних одиниць, його здійснює спеціальний апарат із допомогою специфічних прийомів і методів.

В управлінні місцевими фінансами виділяють об'єкти і суб'єкти управління.

**Об'єктами** управління виступають фінансові відносини, в тому числі відносини, пов'язані з формуванням і використанням фондів грошових коштів. *Найважливіші об'єкти - це місцеві бюджети, цільові фонди місцевого самоврядування, підприємства комунальної власності.*

**Суб'єктами управління** виступають органи місцевого самоврядування [7, с.170].

Існуючий поділ функцій між державою і місцевим самоврядуванням має здійснюватися на основі принципів доцільності, раціона-



льності та ефективності. Завдання і функції повинні покладатися на той рівень влади, який їх виконає краще, економніше і ефективніше.

Держава і місцеве самоврядування розподіляють між собою функції соціально-економічного регулювання. Функції соціально-економічного регулювання, які забезпечують фінанси місцевих органів влади, не обмежуються вилученням, розподілом і перерозподілом частини валового внутрішнього продукту. Місцеві органи влади, у сфері своєї компетенції здійснюють також і нормативне (правове) регулювання соціально-економічної діяльності, тобто вони встановлюють певні правила поведінки господарюючих суб'єктів (на зразок держави).

Наявність функцій і завдань, які покладаються на місцеві органи влади, є основною причиною необхідності фінансів для цих органів влади.

Причиною функціонування місцевих фінансів є наявність територіальних колективів і відособлення функцій і завдань, які покладаються на їх органи влади. Основний показник ефективності надання суспільних благ – відсоток задоволених потреб населення. Цей відсоток може бути максимальним, коли при виробництві суспільних благ враховується принцип субсидіарності, тобто виробники суспільних благ знаходяться найближче до споживачів. Це є основною економічною передумовою існування територіального самоврядування та територіальних фінансів, а також, відповідно, процесів децентралізації.

Суть децентралізованого управління полягає в тому, що органи місцевої влади стали наділятися тими повноваженнями, які раніше належали до компетенції державної влади. У процесі виникнення місцевих державних органів влади сформувалися певні принципи: незалежності, самостійності, цілеспрямованості, розмежованості та розподілу.

Зміна системи управління місцевими фінансами як однієї з підсистем управління в місцевому самоврядуванні повинна враховувати особливості заходів щодо децентралізації державного управління. Управлінські заходи повинні розглядатись в їх системній взаємодії і зв'язку з урахуванням численних факторів і альтернатив рішень, що впливають на стан фінансового забезпечення розвитку муніципального утворення. Це дозволить розглядати варіанти організації і управління фінансовими процесами, надасть їм системне упорядкування, розширити сферу, підвищити вплив і відповідальність органів місце-

вого самоврядування за стан фінансового забезпечення, визначити можливості розширення фінансових ресурсів муніципального утворення.

Цілеспрямований розвиток системи управління місцевими фінансами як цілісного організму потребує визначення, обґрунтування і використання широкого кола методів і інструментів.

Термін «метод» має невичерпні сфери застосування.

*Методи управління місцевими фінансами* – це способи, за допомогою яких реалізуються функції органи місцевого самоврядування із управління місцевими фінансами.

*Інструменти управління місцевими фінансами* можна трактувати як засоби, за допомогою яких органи місцевого самоврядування можуть вирішувати поставлені завдання.

На тепер у системі управління використовується численна низка методів, хоча в площині управління місцевими фінансами вони недостатньо систематизовані та конкретизовані. Це не дозволяє оперативно завчасно визначитись із раціональним методичним інструментарієм розробки управлінських рішень.

*Традиційно до методів здійснення управління місцевими фінансами відносять: фінансове планування та прогнозування, фінансове регулювання, фінансових контроль, оперативне і стратегічне управління*

**Таблиця 11.1 - Методи управління місцевими фінансами**

Метод	Характеристика
Фінансове планування і прогнозування	Визначення джерел утворення фондів грошових коштів на місцевому рівні та напрямів їх ефективного використання; застосовується для цілеспрямованого впливу на стабільний соціально-економічний розвиток територій
Фінансове регулювання	Маневрування фінансовими ресурсами та відповідної своєчасної тактичної реорганізації фінансових відносин з метою нейтралізації впливу різноманітних чинників при виконанні фінансових планів територій і забезпечення максимального управлінського ефекту за мінімальних витрат
Фінансовий контроль	Зіставлення фактичних результатів із запланованими та виявленні на цій основі резервів з метою оцінки правильності прийняття управлінських рішень
Оперативне управління	Маневрування наявними фінансовими ресурсами органам місцевого самоврядування, залученні додаткових коштів, ефективному витрачанні наявних грошових засобів

Стратегічне управління	Встановлення обсягів фінансових ресурсів адміністративно-територіальним одиницям на перспективу для реалізації цільових програм, пов'язаних з економічним піднесенням територій, вирішенням соціальних проблем
------------------------	--

Існує зв'язок і між функціями управління і методами. Тому існуючі методи впливу на формування результатів діяльності в системі управління доцільно згрупувати за їх напрямками і об'єктами використання, за ступенем впливу, об'єктами, та іншими класифікаційними ознаками. Методи, що використовуються в управлінні місцевими фінансами можливо систематизувати за групами:

- методи, що забезпечують безпосередню участь органи місцевого самоврядування в управлінні місцевими фінансами;
- методи формування, відтворення і ефективного використання фінансового потенціалу;
- методи узгодження інтересів державних органів виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, господарюючих суб'єктів і мешканців;
- фіскальні методи формування місцевих фінансових ресурсів;
- методи організації руху потоків фінансових ресурсів;
- методи формування доходної та видаткової частин бюджету;
- методи розподілу акумульованих фінансових ресурсів за органами управління, напрямками і розпорядниками бюджету;
- методи аналізу, контролю та аудиту за дотриманням параметрів руху потоків фінансових ресурсів та їх кінцевих результатів;
- методи, що спрямовуються на створення умов для формування і розвитку джерел фінансових ресурсів муніципального утворення (встановлення місцевих нормативів забезпечення фінансовими ресурсами, податкових пільг, стандартів ефективності використання фінансових ресурсів);
- статистичні та економіко-математичні методи (методи порівняння, використання абсолютних і відносних показників, балансів методи, методи побудови динамічних рядів, графічні, табличні).

Діяльність органів місцевого самоврядування у сфері управління сприяє соціально-економічній стабільності в державі. Цим зумовлена необхідність організації системи фінансового забезпечення та важливість розвитку інституту місцевого самоврядування, який відіг-

рає дедалі більшу роль в економічному та соціальному розвитку країни [50].

В Україні фінансова діяльність органів місцевого самоврядування регулюється центральною владою. Ця діяльність регламентується чинним законодавством, а також указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України.

Центральна влада законодавчо регламентує повноваження місцевого самоврядування в галузі бюджету, утворення цільових фондів, здійснення фінансово-кредитних відносин, управління фінансами комунальних підприємств, встановлення місцевих податків і зборів.

Загальний фінансовий контроль здійснює *Верховна Рада України та Рахункова палата Верховної Ради України* [7, с. 171].

29 грудня 2021 року Уряд прийняв розпорядження «Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022 – 2025 роки». Асоціація міст України долучилася до підготовки цієї Стратегії.

**Стратегія передбачає подальше удосконалення системи управління публічними фінансами як на державному, так і на місцевому рівні.**

*Метою Стратегії* є побудова сучасної, стійкої та ефективної системи управління державними фінансами, спрямованої на збереження фінансової стабільності держави та створення умов для сталого зростання соціально-інклюзивної економіки через підвищення результативності мобілізації та витрачання державних коштів.

*Результатом реалізації Стратегії* повинна стати більш ефективна система управління державними фінансами, яка сприятиме сталому соціально-економічному розвитку держави, конкурентоспроможності економіки та динамічній інтеграції України в міжнародні ринки, зокрема в спільний ринок держав-членів ЄС.

**В частині управління місцевими фінансами Стратегією передбачається, зокрема:**

- створення правової та методологічної бази для запровадження управління фіскальними ризиками місцевих бюджетів;
- розроблення заходів для підвищення спроможності органів місцевого самоврядування в умовах розширення їх фінансових повноважень;

- формування ресурсної бази органів місцевого самоврядування відповідно до закріплених повноважень за принципом субсидіарності;
- розроблення підходів щодо проведення оцінки фінансової спроможності територіальних громад;
- підвищення спроможності органів місцевого самоврядування у сфері управління боргом;
- удосконалення механізму здійснення контролю за місцевими запозиченнями та гарантіями;
- подальший розвиток середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні;
- створення системи моніторингу прогнозів місцевих бюджетів шляхом автоматизації основних процесів, організації систем зв'язку та передачі даних;
- удосконалення програмно-цільового методу на місцевому рівні;
- оптимізація Типової програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету;
- удосконалення Правил складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання;
- внесення зміни до системи бюджетного вирівнювання з урахуванням оновлених повноважень органів місцевого самоврядування;
- проведення аналізу можливих варіантів зміни підходів до зарахування податку на доходи фізичних осіб – найманих працівників;
- подальше налагодження обміну інформацією між органами місцевого самоврядування та податковими органами;
- перегляд та затвердження оновлених соціальних стандартів і нормативів надання гарантованих державою послуг в описовому та вартісному вигляді за кожним з делегованих повноважень;
- розроблення додаткових заходів для посилення спроможності щодо управління інвестиційними проектами на місцевому рівні;
- удосконалення розкриття в бухгалтерському обліку інформації про виконання державного і місцевих бюджетів;
- проведення уніфікації та стандартизації шляхів та заходів оприлюднення інформації, що міститься в паспортах бюджетних програм місцевих бюджетів, звітах про їх виконання, бюджетних запитах головних розпорядників коштів місцевих бюджетів, у рішеннях про місцеві бюджети та прогнозах місцевих бюджетів;

- перегляд повноважень органів, уповноважених на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства на рівні місцевих бюджетів;
- проведення моніторингу виконання договорів, укладених місцевими органами виконавчої влади на засадах державно-приватного партнерства;
- удосконалення підходів до фінансування проектів регіонального розвитку за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку та ін. [51].

Таким чином, управління місцевими фінансами здійснюють спеціальні органи у системі представницької і виконавчої влади, які виконують свої повноваження згідно з визначеним алгоритмом дій, а також залежно від виду фінансового управління [7, с.170-171].

## **11.2. Фінансовий контроль, що здійснюється органами місцевого самоврядування, його види та методи**

**Фінансовий контроль** - це один із елементів управління місцевими фінансами; особлива діяльність з перевірки правильності розподілу створеної вартості, утворення і витрачання фондів грошових коштів, цільового використання коштів.

Фінансовий контроль дає змогу на належному рівні підтримувати фінансову дисципліну.

**Фінансовий контроль** - це діяльність суб'єктів контролю, спрямована на попередження та своєчасне виявлення фактів незаконних і неефективних дій у сфері місцевих фінансів; передбачає оперативне вживання управлінських заходів щодо виправлення виявлених недоліків, компенсацію заподіяної шкоди та застосування санкцій до винних осіб.

Поряд з цим фінансовий контроль сприяє збільшенню і нагромадженню коштів, зростанню рентабельності виробництва, ефективному використанню матеріальних і фінансових ресурсів.

Важливими напрямками фінансового контролю є своєчасне і повне виконання фінансових зобов'язань юридичними і фізичними особами перед бюджетом, дотримання податкового законодавства.

**Об'єктами фінансового контролю на місцевому рівні** є місцеві бюджети, цільові фонди місцевого самоврядування, місцеві запозичення, комунальне майно та земля, а також фінансова діяльність учас-

ників бюджетного процесу на місцевому рівні та підприємств комунальної власності.

**Суб'єктами фінансового контролю на місцевому рівні** є органи державного управління, органи місцевого самоврядування, спеціалізовані структурні підрозділи галузевих міністерств, відомств і державних комітетів, фінансові та бухгалтерські служби установ, підприємств і організацій комунальної власності, а також громадяни та громадські об'єднання, наділені контрольними повноваженнями щодо об'єктів фінансового контролю.

Вирішальне значення для побудови ефективної системи фінансового контролю має раціональний розподіл повноважень між різними суб'єктами управління місцевими фінансами.

**Завданнями фінансового контролю на місцевому рівні є:**

- безумовне дотримання вимог чинного законодавства при ухваленні фінансових рішень органами місцевого самоврядування;
- виявлення можливих резервів розширення ресурсної бази місцевого самоврядування;
- забезпечення економного та ефективного використання матеріальних ресурсів відповідно до рішень, ухвалених представницькими органами місцевого самоврядування;
- попередження і виявлення фактів використання фінансових ресурсів із порушенням встановлених правил;
- забезпечення достовірності інформації про фінансову діяльність органів місцевого самоврядування.

Реалізація поставлених завдань сприяє зміцненню фінансової дисципліни органів місцевого самоврядування, підвищенню ефективності управління суспільними фінансами в цілому. Реалізувати завдання, які стоять перед фінансовим контролем на місцевому рівні, можливо за умови дотримання під час його побудови певних принципів, які відображені на рис. 11.1.

Фінансовий контроль можна умовно класифікувати за певними критеріями:

**а) за часом проведення контролю:**

- 1) *попередній* - проводиться до моменту здійснення фінансових операцій, під час яких допускаються або можуть бути здійснені порушення. Носить превентивний характер, дає змогу уникнути можливих фінансових втрат та необхідності відшкодовувати заподіяні збитки;

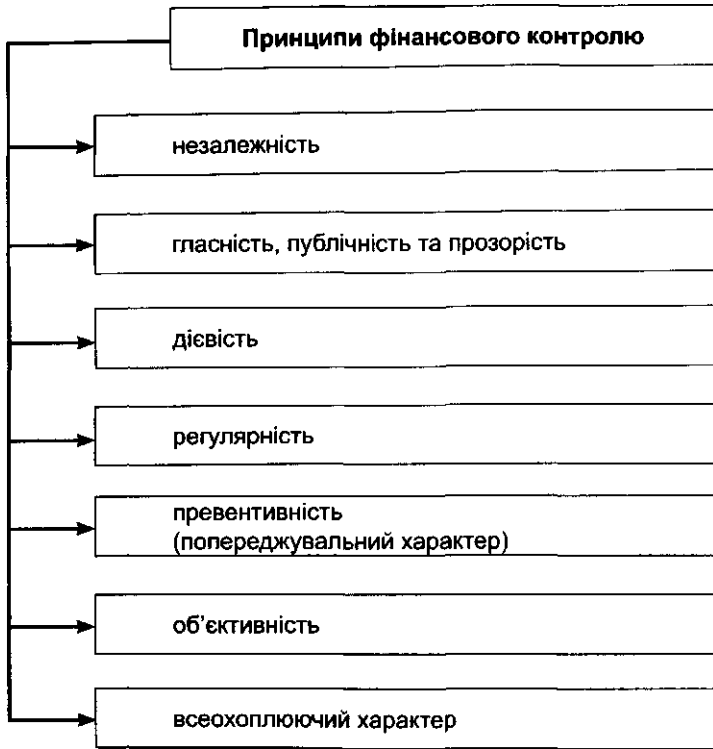


Рис. 11.1 Принципи фінансового контролю

2) *поточний* - це контроль за безпосередньою оперативною фінансовою діяльністю (перерахування податків, утворення фондів грошових коштів, здійснення виплат та ін.). Здійснюється під час проведення фінансових операцій і виступає складовою оперативного фінансового управління;

3) *наступний* - проводиться після закінчення певних періодів (місяця, кварталу, року) чи після проведення фінансових операцій. Основним його призначенням є виявлення відхилень, упущених під час здійснення попереднього чи поточного контролю. Він обов'язково здійснюється у випадку отримання відомостей про можливі порушення у сфері місцевих фінансів для їх підтвердження або спростування. Крім того, наступний контроль може проводитися для підтвердження фінансової звітності, виявлення фактів незаконного та неефективного



використання матеріальних ресурсів на місцевому рівні. Для цього передбачається детальне вивчення документальних та фактичних даних, порівняння їх із плановими фінансовими показниками;

**б) за суб'єктами контролю:**

1) контроль органів державного управління (Міністерство фінансів України, Рахункова палата, Державна фінансова інспекція, Орган державного фінансового контролю в Україні, місцеві державні адміністрації);

2) контроль органів влади АРК і місцевого самоврядування (Верховна Рада та місцеві ради, Рахункова палата Верховної Ради АРК, Міністерство фінансів АРК, фінансові органи місцевих рад, виконавчі органи місцевого самоврядування);

3) відомчий контроль (контрольно-ревізійні підрозділи міністерств, відомств, державних комітетів);

4) контроль фінансово-кредитних органів (комерційні банки); внутрішньогосподарський фінансовий контроль (керівники підприємств, установ, організацій комунальної власності);

5) громадський фінансовий контроль (громадяни, політичні партії, громадські організації, професійні спілки);

6) аудиторський фінансовий контроль (аудиторські фірми);

**в) за формою проведення:**

1) обов'язковий або зовнішній;

2) внутрішній або ініціативний;

**г) за сферою фінансової діяльності:**

1) бюджетний;

2) податковий;

3) валютний;

4) кредитний;

5) страховий;

6) інвестиційний;

7) контроль за грошовою масою.

**д) за методами проведення:**

1) перевірки;

2) обстеження;

3) нагляд;

4) аналіз фінансової діяльності;

5) спостереження або моніторинг;

6) ревізії.

Фінансовий контроль за часом проведення здійснюється безпосередньо працівниками структур, що займаються виробничо-господарською та фінансовою діяльністю, а також власниками фінансових ресурсів.

**Методи фінансового контролю** як конкретні прийоми його проведення поділяються на документальні (ревізії і перевірки) і натуральні (інвентаризація, лабораторний аналіз, контрольний обмір, контрольний запуск сировини у виробництво тощо).

Основними у фінансовому контролі є методи ревізії і перевірки (табл. 11.2).

**Таблиця 11.2 -Основні методи фінансового контролю**

Перевірка	- це обстеження і вивчення окремих ділянок фінансово-господарської діяльності підприємств, установ, організацій чи їх підрозділів. Результати перевірки оформляються доповідною запискою.
Ревізія	- це метод документального контролю за фінансово-господарською діяльністю підприємства, установи, організації, дотримання законодавства з фінансових питань, достовірності обліку і звітності; спосіб документального розкриття недоліків, розтрат, привласнень і крадіжок коштів та матеріальних цінностей, запобігання фінансовим зловживанням. За результатами ревізії складається акт.

**Ревізії поділяють на:**

- вибіркові (часткові) ( залежно від повноти залучення документів; охоплюють лише окремі сторони діяльності підприємства);
- фронтальні (повні);
- планові і позапланові;
- документальні і фактичні;
- комплексні і тематичні (охоплюють усі сторони діяльності підприємства та одночасно проводяться в однотипних установах з певного переліку питань відповідно).

Крім ревізій до методів фінансового контролю відносяться перевірки. Перевірка - це обстеження і визначення окремих ділянок фінансово-господарської діяльності підприємства, установи, організації або їх підрозділів.

З метою дотримання бюджетного законодавства певні функції контролю між міністерствами і відомствами України розподілені наступним чином (табл. 11.3) [7, с. 171-176].

**Таблиця 11.3 -Розподіл функцій контролю за дотриманням бюджетного законодавства між міністерствами та відомствами України**

Рахункова палата	Міністерство фінансів України	Державна казначейська служба України	Орган державного фінансового контролю в Україні
Здійснює контроль за:	Здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу як стосовно державного бюджету, так і місцевих бюджетів, якщо інше не передбачено законодавством України.	Здійснює бухгалтерський облік надходжень та витрат місцевих бюджетів.	Здійснюють контроль за:
- використанням коштів Державного бюджету України відповідно до закону про Державний бюджет України;		Встановлює єдині правила ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання бюджетів, кошторисів, видає інструкції з цих питань та здійснює контроль за їх дотриманням.	- цільовим та ефективним використанням коштів державного та місцевих бюджетів;
- ефективністю використання та управління коштами Державного бюджету України;		Здійснює контроль за відповідністю платежів взятим зобов'язанням та бюджетним асигнуванням.	- цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів, одержаних під гарантію Кабінету Міністрів України;
- використанням бюджетних коштів у частині фінансування повноважень місцевих державних адміністрацій та делегованих місцевому самоврядуванню повноважень органів виконавчої влади за доходами і видатками.			- порядком ведення бухгалтерського обліку та достовірністю звітності про виконання Державного бюджету України та місцевих бюджетів, кошторисів.
			Державна контрольно-ревізійна служба України щомісячно надає місцевим фінансовим органам узагальнені результати звітів про проведених перевірок.

До недержавних видів фінансового контролю належать: внутрішньогосподарський фінансовий контроль; громадський фінансовий контроль; аудиторський фінансовий контроль. Отже, слід зазначити, що фінансовий контроль на місцевому рівні полягає у запобіганні та своєчасному виявленні фактів незаконних і неефективних дій у сфері місцевих фінансів. Цей контроль має законодавчо визначені об'єкти й суб'єкти контролю, принципи його здійснення, а також специфічну класифікацію [19, с.195].

### **11.3. Реформа децентралізації в Україні**

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.).

В ході реформи децентралізації 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,
- 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.

**Успіх і ефективність процесу децентралізації** 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 [52, с.25].

Результатами реформи, що була спрямована на побудову якісно нової системи місцевого самоврядування, в основі якої лежала зміна базового рівня адміністративно-територіального устрою шляхом створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ), стали: надання ОМС більшого обсягу прав у розпорядженні наявними ресурсами; посилення їх зацікавленості у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів та пошуку додаткових джерел їх наповнення; зміцнення матеріальної та фінансової основи населених пунктів; поява нових осередків активізації господарської діяльності тощо. Внаслідок цих нововведень територіальні громади дістали можливість підвищити якість надання публічних послуг населенню, реалізовувати соціальні та інфраструктурні проекти, створювати умови для залучення інвестицій та розвитку місцевого бізнесу, розробляти та реалізовувати програми місцевого розвитку тощо.

Водночас кризові явища в економіці, політиці та суспільних відносинах, слабка поінформованість місцевого населення про заходи держави щодо реформи місцевого самоврядування і фінансової децентралізації, низький рівень політичної культури громадян та їх страх перед змінами, а також прагнення частини чиновників та політичних акторів на регіональному, субрегіональному та локальному рівнях залишити незмінним статус-кво у системі владних взаємовідносин та зберегти доступ до ресурсів породили низку проблем у здійсненні реформи [53].

На початковому етапі реформи нерозуміння її основ та принципів було поширеним явищем не лише на рівні пересічних громадян. Представники місцевого самоврядування зазначали, що створювали об'єднані громади як своєрідні стартапи, багато хто не розумів обсягу повноважень і відповідальності, що супроводжували цю реформу. Брак інформації, особливо у 2015–2016 рр., також сприяв поширенню негативних міфів про реформу [54, с. 18].

Важливим було розв'язання питання забезпечення спроможності утворених громад. Реформа децентралізації передбачала створення об'єднаних територіальних громад, що „здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний

рівень надання послуг, зокрема, у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці” [8].

Тобто, ключовим завданням реформи було створення спроможних громад, які, відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад, розробленої Міністерством розвитку громад та територій України, мали відповідати низці критеріїв: нерозривність та географічна цілісність територій громади; відстань від центру до громади з населенням понад 10% від усього населення ОТГ мала становити не більш 20 км; наявність не менше ніж 250 дітей шкільного та 100 дітей дошкільного віку; наявність школи I–III ступеня з проектною потужністю не менше ніж 250 учнів; кількість населення – не менше 3000 осіб, площа – не менше 200 кв. км [55].

Педалювання реформи, недосконалість низки законодавчих норм, врахування державними органами інтересів регіональних та локальних еліт призвели до затвердження на початковому етапі реформи низки ОТГ, створених добровільно, але не за перспективними планами областей і з порушенням методики. З іншого боку, перспективні плани стали „підганятися” під уже сформовані громади, які були створені без урахування цих перспективних планів. Це стало причиною існування ОТГ, які не були спроможними забезпечити відповідний рівень послуг та власний економічний розвиток.

Ще однією нагальною проблемою впровадження децентралізації була неузгодженість повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади загалом, а також функцій та повноважень між місцевими радами ОТГ та районними державними адміністраціями (РДА) й районними радами. Ця проблема виявлялася, наприклад, у відсутності механізму перерозподілу районного бюджету у зв'язку з формуванням на його території ОТГ. Створені всередині року об'єднані громади до кінця бюджетного року були змушені працювати відповідно до бюджету, затвердженого районною радою [55, с. 48–49]. До цього часу остаточно невирішеним залишається питання визначення повноважень, які залишаються за РДА та райрадами [56].

Проблемою була і слабка прив'язка системи реформування місцевого самоврядування до секторальних реформ, зокрема, медичної, освітньої, реформи адміністративних послуг та соціальної політики.

Децентралізація була тісно пов'язана із реформами, для запровадження яких на рівні ОТГ доводилося приймати непопулярні рішення, наприклад, закривати малокомплектні школи у зв'язку з оптимізацією та підвищенням якості освітніх послуг; реформа системи охорони здоров'я також не завжди була синхронізована із децентралізацією. Ці реформи, які від початку мали бути частиною однієї комплексної стратегії, проводилися окремо. Крім того, давалася взнаки недостатня координація між установами на центральному рівні.

Міністерство розвитку громад та територій було провідною інституцією децентралізації, але не несло відповідальності за галузеві реформи, які були розроблені та впроваджувалися на регіональному рівні іншими міністерствами [54, с. 17].

Складною проблемою для новостворених ОТГ виявилось залучення до управління ними висококваліфікованих спеціалістів. Низька якість кадрового складу зазвичай пов'язана з тим, що більшість об'єднаних громад утворена винятково з сіл, які не можуть забезпечити співробітникам ОМС конкурентну зарплату та високі стандарти життя. Дається взнаки і невисока кількість осіб з вищою освітою серед службовців місцевого само врядування та депутатів місцевих рад (не більше двох третин) [57].

Недостатній рівень кваліфікації кадрів частково пов'язаний із поширеною у дореформений час жорсткою централізацією прийняття управлінських рішень, що, наприклад, не вимагало від бухгалтерів у сільських радах досконалого знання Бюджетного кодексу, оскільки бюджети зазвичай їм надходили з районного рівня [58, с. 49].

Однією з проблем є й те, що більшість фахівців – люди пенсійного та передпенсійного віку, яким немає заміни. На заваді нормальній роботі органів місцевого самоврядування стоїть і відсутність фахівців, які належно володіють іноземною мовою, хоча б для написання проектних заявок [59, с. 208].

Відсутність якісних кадрів призводить до неефективного використання фінансових ресурсів територіальних громад, неспроможності освоїти кошти державних субвенцій на розвиток. Органи місцевого самоврядування ОТГ виявилися не готовими до запровадження стратегічного планування та програмування розвитку громад, залучення інвестицій та отримання грантів.

Новостворені ОТГ зіткнулися і з проблемою неефективного використання фінансових ресурсів. Кошти переважно використовували-

ся для реалізації проєктів із високою видимістю (ремонт шкіл, будинків культури, фельдшерсько-акушерських пунктів) задля підняття рейтингу голови громади й збільшення шансів на переобрання на наступних виборах. Водночас, помітним було небажання голів громад брати на себе додаткову відповідальність і роботу з залучення інвестицій (наприклад, для розвитку інфраструктури) [54, с. 17–18]. Подекуди керівництво ОТГ не вкладало отримані з бюджету гроші у розвиток, а зберігало їх на депозитних рахунках.

На локальному рівні були помітні зволікання з об'єднанням чи спротив жителів місцевих громад реформі, причиною були такі фактори:

- економічний – викликаний імовірним зниженням фінансових можливостей конкретного населеного пункту внаслідок його об'єднання з іншими громадами, небажанням ділитися фінансовими та матеріальними ресурсами із біднішими селами;

- соціокультурний фактор – мав місце тоді, коли об'єднуватися не бажали населені пункти, мешканці яких відрізнялися за етнічними, мовними, релігійними, культурними ознаками;

- психологічний фактор – очікування катастрофи (небезпека закриття бюджетних установ та підприємств, втрата робочих місць, занепад периферійних сіл), недовіра до центральної та місцевої влади, страх перед новим, зневіра, нерозуміння перспектив у цілому [60, с. 5];

- географічний фактор – пов'язаний із погіршенням доступу місцевого населення до соціальних послуг унаслідок збільшення відстані до центру їх надання;

- екологічний фактор – був однією з важливих перепон на шляху приєднання сіл до міських ОТГ. Органи місцевого самоврядування сіл та селищ здебільшого вважали, що для міст таке приєднання розширює можливості безперешкодного виведення шкідливих та небезпечних виробництв за свої межі (відкриття нових звалищ для захоронення твердих побутових відходів, будівництво заводів з їх переробки тощо). Своєю чергою, для сіл та селищ це могло спричинити погіршення екології на їх території та прискорення скорочення населення, а також до знищення рекреаційних зон за межами міст [61].

Реформа децентралізації значно збільшила повноваження і фінансові можливості органів місцевого самоврядування, що є запорукою їхньої спроможності розв'язувати основні питання соціально-



економічного розвитку громад та надавати якісні послуги їх мешканцям. У ході дослідження було виявлено, проаналізовано та систематизовано найголовніші проблеми та ризики, з якими внаслідок здійснення реформи зіткнулося як населення, так і владні інституції.

Для усунення наявних прогалин потрібно:

- покращення взаємодії у питаннях реформи між населенням і владою;
- закріплення нововведень у Конституції України та усунення невідповідностей і розбіжностей у нормативно-правовій базі реформи;
- подолання суперечностей між різними рівнями влади;
- чіткий розподіл повноважень між ОТГ та РДА і райрадами;
- врегулювання земельно-майнових питань;
- створення умов для посилення спроможності ОТГ і т. д [53].

### Питання для самоконтролю

1. В чому суть управління місцевими фінансами. Назвіть об'єкти і суб'єкти управління.
2. Які елементи управління місцевими фінансами ви знаєте?
3. Назвіть основні функції фінансового управління.
4. Назвіть основні завдання фінансового управління.
5. Назвіть принципи фінансового контролю.
6. За якими ознаками класифікують фінансовий контроль?
7. Які основні методи фінансового контролю ви знаєте?
8. Які основні досягнення процесу децентралізації в Україні?

## ТЕМА 12. СВІТОВИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

12.1. Моделі організації місцевого самоврядування

12.2. Європейська хартія місцевого самоврядування: основні принципи організації місцевих фінансів

12.3. Склад фінансових ресурсів органів місцевої влади зарубіжних країн

12.4. Зарубіжний досвід місцевого оподаткування

12.5. Досвід адміністративно-територіальних реформ у зарубіжних країнах

**Ключові терміни:** *Моделі місцевого самоврядування. Європейська хартія місцевого самоврядування. Фінансові ресурси органів міс-*

*цевого самоврядування. Способи розмежування бюджетних доходів. Бюджетний унітаризм. Бюджетний федералізм. Локальні податки. Фінансове вирівнювання за кордоном. Вертикальні фіскальні дисбаланси. Горизонтальні фіскальні дисбаланси.*

### 12.1. Моделі організації місцевого самоврядування

Розвиток демократії передбачає розподіл владних повноважень і відповідний поділ фінансових ресурсів, все вищий рівень децентралізації. Як показує досвід, чим більше грошових коштів та інших видів фінансових ресурсів перебуває у розпорядженні органів місцевого самоврядування, тим меншою є загроза встановлення диктатури і тоталітарного режиму правління. Зміцнення демократичних основ, яке відбувалося у другій половині ХХ ст., передбачало проведення організаційних реформ органів місцевого самоврядування, в результаті яких уся їх діяльність набула більш публічного і демократичного характеру. До прийняття рішень почали залучатись широкі верстви громадськості. Посилилась роль мерів і місцевих виборних органів, відбулися зміни в побудові місцевих органів самоврядування.

Вважається, що в Європі було сформовано дві основні моделі місцевого самоврядування, які поступово поширилися по всьому світу - англосаксонська та континентальна (рис. 12.1).

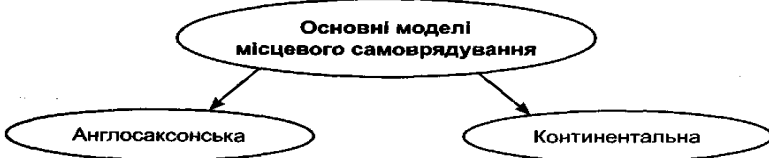


Рис. 12.1. Основні моделі місцевого самоврядування

**Англосаксонська модель** поширена у таких країнах: Великій Британії, США, Канаді, Індії, Австралії та інших. Її головні ознаки представлені на рис. 12.2.

Головний принцип - «діяти самостійно у межах наданих повноважень» (у Великій Британії повноваження надаються парламентом країни, тобто з «центру», у США - штатами, тобто на регіональному рівні). Виборчі органи місцевого самоврядування у межах закону, звичаїв, усталеної практики, судового прецеденту самостійно та під

власну відповідальність вирішують питання, не віднесені до компетенції держави.



Рис. 12.2. Характерні ознаки англосаксонської моделі

Державне регулювання може здійснюватися у непрямій формі, наприклад за рахунок прийняття законів, які органи місцевого самоврядування вводять на своїй території із змінами. Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється у судовій формі. Засіб впливу - державні дотації.

**Континентальна модель** поширена у країнах континентальної Європи (Італія, Франція, Іспанія, Бельгія) та у більшості країн Латинської Америки, Близького Сходу, франкомовної Африки. Її головні ознаки представлені на рис. 12.3:



Рис. 12.3. Характерні ознаки континентальної моделі

Яскравим прикладом континентальної моделі місцевого самоврядування є Франція, де передбачено місцеве самоврядування на рівні комун, більш крупні кантони та округи є місцевими рівнями державної влади. Елементи місцевого самоврядування знову з'являються на рівні департаментів, щоби їх повністю замінила державна влада на рівні регіону.

Основна ланка місцевого самоврядування - комуни, кожна з яких має свій представницький орган - раду та мера, який обирається з числа депутатів ради. Мер та депутати муніципальної ради, що працюють на постійній основі, утворюють муніципалітет. В той же час мер є державним службовцем, чия діяльність здійснюється під контролем муніципальної ради та під адміністративним контролем комісара Республіки, який також спостерігає за законністю рішень комуни, за необхідності звертається до суду про їх відміну (тобто щодо муніципальної ради принцип адміністративного контролю не діє).

У Німеччині, Австрії, Японії, деяких постсоціалістичних країнах діють **змішані моделі**, які поєднують ознаки англосаксонської та континентальної. Сьогодні спостерігається тенденція до зближення моделей місцевого самоврядування.

Суттєвими ознаками всіх муніципальних систем в умовах демократії є збереження та розвиток різноманіття форм місцевого самоврядування. Це справедливо й для тих країн, які приділяють особливу увагу дотримання єдиних стандартів рівня життя для жителів різних територій. Наприклад, у Німеччині, де комунальне право – включна компетенція земель, існує багато розбіжностей між земельними конституціями. У країні діють **чотири моделі організації місцевого самоврядування:**

- «сильний мер», який займається і місцевими питаннями, і виконанням державних повноважень (французька);

- «сильний магістрат», який обирається зборами депутатів і колегіально здійснює виконавчу владу (північно германська);

- «сильний директор» - голова виконавчої влади, якого обирає комунальна рада, причому бургомістр виконує, головним чином, представницькі функції (англосаксонська);

- «сильна рада», яка є найвищим органом влади громади, бургомістр є головою ради й одночасно головою виконавчої влади (південноамериканська).

Неодноразово вдавалися до спроб уніфікувати структуру органів місцевого самоврядування, але ці спроби були визнані недоцільними.

Загалом в Європі відношення до місцевого самоврядування поляризується по осі «**північ - південь**». Скандинавські країни відрізняються високим ступенем автономії місцевого самоврядування, країни Південної Європи - низьким.

У сучасних дослідженнях рівень розвитку місцевого самоврядування пов'язують з історією розвитку громадянських свобод та державності та виділяються:

- «одвічно вільні» країни з традиційно високим ступенем громадянських свобод, які виробили імунітет проти монархічно-бюрократичної централізації (Велика Британія, держави Північної Європи, Нідерланди, Швейцарія, США);

- «лібералізовані держави верховної влади», що базуються на загальному підпорядкуванні бюрократичному апарату та майже не передбачають реального «управління під власну відповідальність» на місцевому рівні (Іспанія, Франція, Італія, Німеччина).

Для першої групи країн «точкою відліку» є місцева громада, для другої - держава. Наприклад, ще у XIX сторіччі законодавці Бельгії відстоювали тезис, що громада старіша за державу. Для Франції справедливо зворотнє, а саме: верховенство держави, там закон може сприяти створенню громади.

Першість громади проявляється у тому, що у країнах першої групи велика увага приділяється контролю громадян за місцевим самоврядуванням.

У Фінляндії принципи здійснення демократичних прав громадян гарантовані законом про місцеве самоврядування, який складається з 105 статей, з яких 6 - про право громадян безпосередньо брати участь в місцевому самоврядуванні та 13 - про їхнє право погодитися з рішенням муніципалітету або подати скаргу на нього. У країнах Скандинавії та Данії, наприклад, вивчення різноманітних скарг громадян - важлива складова адміністративної роботи. Такі скарги відокремлюються від звичайних судових позовів та розглядаються у спеціальних адміністративних судах - швидко, дешево, аргументовано, при цьому не передбачено значних витрат. У законі також є положення, що зобов'язує муніципалітет інформувати громадян про свою діяльність. Громадяни можуть в індивідуальному порядку виступити з ініціативою з

будь-якого питання місцевого значення. При цьому закон змушує органи місцевого самоврядування обов'язково ці громадянські ініціативи розглядати.

У країнах другої групи також вважають, що активні громадяни - благо для муніципалітету, однак більше уваги приділяють державному контролю. У Німеччині начальник окружного управління - керівник району в землі - здійснює загальний або правовий нагляд за громадами районного підпорядкування, в той же час адміністрація округу здійснює загальний або правовий нагляд за містами не районного підпорядкування і одночасно виступає вищим органом нагляду за громадами районного підпорядкування. Міністерство внутрішніх справ федеральної землі також здійснює нагляд за районами та містами не районного підпорядкування. Особливі норми діють щодо державного фінансового нагляду. Бюджет кожного муніципалітету до його введення в дію суворо контролюється державою, зокрема на предмет збалансованості доходів та видатків, та підлягає затвердженню в рамках спеціальних погоджувальних бюджетних процедур [7, с. 251-255].

## **12.2. Європейська хартія місцевого самоврядування: основні принципи організації місцевих фінансів**

Україна як суверенна держава стала членом Ради Європи, приєдналася до Європейської хартії про місцеве самоврядування та ратифікувала цей акт. Таким чином, вона взяла на себе зобов'язання організовувати місцеві фінанси відповідно до міжнародних стандартів. Україна ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування у 1997 році.

**Основними правовими актами**, що регулюють проблеми місцевого самоврядування на міжнародному рівні, є:

- Європейська хартія місцевого самоврядування;
- Всесвітня декларація місцевого самоврядування.

Найважливішим джерелом муніципального права країн Європи, «квінтесенцією» загальноєвропейських принципів місцевого самоврядування є Європейська хартія місцевого самоврядування, розроблена і прийнята Радою Європи з ініціативи Постійної конференції місцевих і регіональних органів влади в Європі 15 жовтня 1985 року. Держави - члени Ради Європи, які підписали цю хартію, враховують, що органи

місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму, а право громадян на участь в управлінні державними справами є одним із демократичних принципів, які поділяються всіма державами - членами Ради Європи.

Ще одним документом, який регулює діяльність місцевого самоврядування, є Всесвітня декларація місцевого самоврядування, яка була прийнята 26 вересня 1985 року в Ріо-де-Жанейро Всесвітнім союзом органів місцевого самоврядування на XXVII Міжнародному конгресі. У декларації наголошується, що принцип місцевого самоврядування має бути визначеним у конституції або основному законі про урядові структури країни.

**Місцеве самоврядування** - це право та обов'язок місцевих органів влади регулювати та вести громадські справи під особисту відповідальність і в інтересах населення. Це право має здійснюватися окремими особами та представницькими органами, яких вільно обирають і періодично переобирають шляхом рівноправних загальних виборів, а їх головних виконавців слід обирати таким же чином або призначати за участю обраних органів.

Громадські справи мають вирішуватися основними підрозділами місцевої влади, які найближчі до громадян, а також її територіальними ланками - середнього або регіонального рівня, відповідно до чинного у кожній країні порядку.

Місцеві органи влади повинні мати право діяти з власної ініціативи в окремо обумовлених межах і не втручатися у повноваження, що вилучені з компетенції місцевих органів самоврядування. Коло основних обов'язків місцевих органів самоврядування, як і процедура зміни цих обов'язків, мають бути відображені у конституції або законі.

Право місцевого самоврядування здійснюється відповідними органами (радами, зборами), члени яких вільно обираються на основі прямого, рівного, загального виборчого права. Головні повноваження місцевої влади визначаються національним законодавством і у кожній країні мають свої специфічні межі, які сформувалися в результаті тривалого періоду становлення інституту місцевого самоврядування, особливостей історичного розвитку країни. У межах своєї компетенції місцева влада має право вирішувати будь-які питання.

Адміністративний нагляд за діяльністю місцевої влади, як правило, здійснюється загальнодержавними органами з метою забезпе-

чення дотримання конституції та законодавства, а також за своєчасністю виконання завдань, які держава доручила місцевій владі.

Фінансові системи, що становлять підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, зазначається у хартії, мають бути пристосовані до можливого зростання вартості виконуваних ними послуг, тобто носити диверсифікований і підвищувальний характер. Це положення набуває особливого значення в умовах зміни дії економічних факторів, таких як інфляція, падіння темпів виробництва та ін. Якщо фінансові важелі, що забезпечують надходження коштів у розпорядження органів місцевого самоврядування, не будуть достатньо гнучкими і різноманітними, то це може поставити під загрозу реальне здійснення повноважень місцевого самоврядування.

Надана місцевим органам самоврядування влада, як правило, має бути повною та виключною. І навіть тоді, коли центральним або регіональним органам державної влади надано конституцією або статутом право втручатися у справи, відповідальність за які вони поділяють із місцевими органами самоврядування, останні мають залишати за собою право на вияв ініціативи та прийняття рішень.

Місцеві органи влади повинні мати право на відповідні фінансові ресурси, відокремлені від коштів інших рівнів управління, та вільно розпоряджатися грошовими надходженнями в межах своїх повноважень.

Розподіл коштів між місцевими органами влади має так чи інакше узгоджуватися з тими завданнями, що виконуються ними. Ці кошти мають надходити регулярно та періодично, щоб забезпечувати безперервну роботу служб та відповідне фінансове планування.

У Хартії виділяють вісім принципів положень про фінансову діяльність місцевого самоврядування (табл. 12.1).

**Таблиця 12.1- Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування (Хартія)**

<b>Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування (Хартія)</b>
1. Органи місцевого самоврядування мають право в межах національної економічної політики на власні відповідні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень.
2. Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає функціям, передбаченим конституцією або законом.
3. Принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону.



4. Фінансові системи, які складають підгрунття ресурсів органів місцевого самоврядування, мають достатньо диверсифікований і підвищувальний характер і повинні забезпечувати відповідність наявних ресурсів, наскільки це практично можливо, реальному зростанню вартості виконуваних ними завдань.
5. Захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів із метою усунення наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести. Такі процедури або заходи не завдають шкоди повноваженням, що органи місцевого самоврядування можуть здійснювати в межах власної компетенції
6. Органи місцевого самоврядування інформуються відповідним чином про порядок виділення їм перерозподілених ресурсів.
7. У міру можливості дотації органам місцевого самоврядування призначаються не для фінансування конкретних проєктів. Надання дотацій не перешкоджає реалізації принципів основоположної свободи органів місцевого самоврядування у проведенні своєї політики в межах власної компетенції.
8. Для здійснення позик інвестиційного капіталу органи місцевого самоврядування мають доступ до національного ринку капіталу в межах закону.

Україна ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування 15 липня 1997 р. та набула чинності для України 1 січня 1998 року.

Прагнення до побудови в нашій країні ефективної системи взаємовідносин між органами різних рівнів у бюджетній сфері і бажання уникнути економічно необґрунтованих, неправильних рішень спонукає до вивчення як позитивного, так і негативного світового досвіду в організації місцевих фінансів [7, с. 256-259].

Зазначимо, що Україну можна віднести до континентальної моделі організації місцевого самоврядування.

Ратифікація Європейської хартії «Про місцеве самоврядування», що була здійснена у 1997 році, зумовила взяття державою зобов'язань міжнародних стандартів організації та функціонування місцевого самоврядування. Відповідно до дев'ятої статті даного акту, «місцева влада має право в рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень...» [62].

Тобто, місцеві органи влади мають повноваження встановлювати в межах закону розмір місцевих податків і зборів як частини фінансових ресурсів місцевих бюджетів, формувати власні фінансові ресурси [63].

### 12.3. Склад фінансових ресурсів органів місцевої влади зарубіжних країн

Наприкінці XIX століття відбулося остаточне організаційне оформлення інституту місцевого самоврядування і визначення кола завдань місцевої влади зарубіжних країн. У XX столітті відбувався подальший процес зміцнення позицій місцевого самоврядування, що відповідало загальносвітовим тенденціям посилення демократичних засад суспільного життя і децентралізації державної влади. Закономірно, що такі процеси супроводжувалися зростанням обсягів фінансових ресурсів, які надходили у розпорядження органів місцевого самоврядування і концентрувались, головним чином, у місцевих бюджетах.

#### **Основні чинники збільшення видатків місцевих бюджетів:**

- поступове і неухильне розширення кола завдань органів місцевої влади;
- зростання населення міст, що вимагало більших затрат на соціально-культурні потреби;
- процес урбанізації, внаслідок якого зростали затрати місцевої влади на утримання доріг, освітлення, прибирання території тощо;
- підвищення ролі місцевої влади у відтворенні робочої сили (фінансування обов'язкової початкової і середньої освіти, допомога та працевлаштування безробітних, кількість яких збільшувалася, та ін.);
- соціальна орієнтація економіки більшості ринкових країн, що передбачало зростання розмірів коштів, спрямованих на допомогу соціально незахищеним верствам населення, в тому числі за рахунок місцевих бюджетів;
- погіршення екологічного становища загалом у світі, що також вимагало додаткових затрат на охорону навколишнього природного середовища, попередження і подолання наслідків екологічних катастроф тощо;
- регіоналізація економічних та соціальних процесів (після Другої світової війни), допомога депресивним територіям з відповідною передачею їм додаткових коштів.

Зазначені тенденції суспільного розвитку впливали на збільшення загальних обсягів фінансових ресурсів, що надходили у розпорядження місцевої влади, а також на визначення пріоритетів щодо їх витрачання, тобто на структуру видатків місцевих бюджетів.

**Обсяги фінансових ресурсів**, які надходять у розпорядження місцевої влади, залежать від визначення пов'язаних із ними завдань. Відповідно до концепції суспільних благ місцева влада надає населенню, яке проживає на території місцевого самоврядування, певні місцеві послуги.

Склад та рівень надання місцевих благ органами місцевої влади в окремих країнах і навіть у розрізі регіонів однієї країни можуть іноді суттєво відрізнятися, що пояснюється особливостями історичного розвитку, процесом становлення інституту місцевого самоврядування, національними традиціями, державним устроєм, розвитком демократичних засад тощо.

Так, у Франції муніципалітети надають окремі види соціальних послуг, утримують дороги та вулиці, здійснюють забезпечення кадрами. В Нідерландах місцева влада опікується охороною здоров'я, освітою, житловим будівництвом, модернізацією міст, культурою, охороною правопорядку, громадськими роботами. В Іспанії муніципалітети здійснюють санітарний контроль, слідкують за освітленням, утримують парки і сади у містах, кладовища, місцевий транспорт, надають допомогу бідним, фінансують міську автоінспекцію, проведення виставок і змагань. Крім того, низку повноважень іспанські муніципалітети здійснюють спільно з органами влади автономних областей (планування міст, житлове будівництво, спорт, освіта і культура, цивільна оборона, туризм, музеї, пам'ятники, утримання доріг). В Італії місцеві органи влади утримують санітарну, медичну, комунальну службу, місцеву поліцію, міський транспорт, школи, надають державну допомогу; фінансують житлове будівництво, громадські роботи, ринки та ярмарки, спорт, розважальні та культурні об'єкти. У Швеції муніципалітети здійснюють соціальне забезпечення, догляд за літніми людьми, фінансують дошкільні заклади, обов'язкову освіту, рятувальні служби, громадську охорону здоров'я і довкілля, розваги, мистецтво, спорт, житлове будівництво, каналізацію, електро-, газо- і водопостачання.

Розподіл завдань держави і місцевого самоврядування потребує відповідного розподілу фінансових, у т. ч. бюджетних ресурсів. У межах бюджетної системи кожної країни доходи бюджетів різних рівнів розподіляються відповідно до встановленого розподілу завдань держави та місцевих формувань, поділу повноважень між виконавчою владою і місцевим самоврядуванням. У світовій практиці використо-

вуються такі основні способи розмежування бюджетних доходів (рис. 12.4).

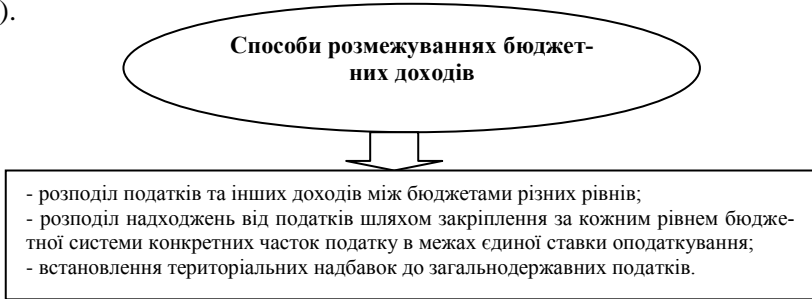


Рис. 12.4. Способи розмежування бюджетних доходів

Застосування того чи іншого способу розмежування доходів залежить від засад побудови бюджетної системи, які, в свою чергу, визначаються державним устроєм країни.

**Бюджетний унітаризм** – форма міжбюджетних відносин у країнах з унітарним державним устроєм, ґрунтується на засадах, визначених центральною владою законодавчим порядком.

В умовах бюджетного унітаризму, як правило, використовуються другий і третій із вищезазначених способів розподілу доходів всередині бюджетної системи. Органи місцевого самоврядування мають власні збалансування місцевих бюджетів досягається за допомогою передачі частини зібраних на їх території загальнодержавних податків владі надається право встановлювати надбавки до податків (у межах, визначених центральним урядом).

**Бюджетний федералізм** - форма міжбюджетних відносин у країнах з федеральним державним устроєм. ґрунтується на розподілі компетенції федеральної влади і суб'єктів федерації на договірних засадах.

**Бюджетний федералізм** тяжіє до першого із зазначених вище способів розподілу доходів, тобто передбачає чіткий поділ податків та інших доходів між центральним бюджетом, бюджетами членів федерації і місцевими бюджетами. Крім того, для бюджетного федералізму характерна самостійність суб'єктів федерації у встановленні власних податків - фіскальний федералізм. При цьому надходження доходів можуть також розподілятися між окремими рівнями бюджетної системи, які відповідають різним рівням управління.

**Світовий досвід свідчить**, що процес формування раціональної та високоефективної (з позицій мобілізації та витрачання бюджетних коштів, забезпечення соціальної справедливості) бюджетної системи у федеративних державах вимагає тривалого часу і відбувається в умовах жорстокої боротьби різних груп, які лобіюють інтереси окремих територій, в унітарних державах ці проблеми можуть бути вирішені у відносно коротші терміни, але за умови чіткого визначення цілей суспільного розвитку і шляхів їх досягнення. Проте необхідно враховувати: в умовах розвитку і зміцнення місцевого самоврядування, що відбувається в останні десятиліття в цілому у світі, і зокрема в Європі, навіть в унітарних країнах все більшого поширення набувають принципи бюджетного федералізму.

Зміни, які відбувалися у взаємовідносинах між центральною та місцевою владою, закономірно відображаються у формуванні доходної бази місцевих бюджетів. Здебільшого в європейських країнах основу доходної бази місцевих бюджетів складають податкові надходження. Виняток становить Великобританія, де перевага надається субсидуванню і, відповідно, частка грантів у сукупних доходах місцевих бюджетів країни є найвищою. Таке становище спричинено національними особливостями функціонування органів місцевого самоврядування, які не мають самостійних прав і фактично перетворилися на адміністративні органи центрального уряду [7, с. 259-262].

За даними міністерства фінансів України місцевими бюджетами в Україні перерозподіляються досить високі обсяги податків і зборів, що еквівалентні 6,5% ВВП. Деякі розвинені країни ЄС не можуть позитивуватися таким відсотком [64].

Розглянемо рисунок 12.5, який ілюструє яка частина податкових надходжень від ВВП перерозподіляється на рівні місцевих бюджетів.

В країнах Європи місцеві бюджети наповнюються за рахунок надходжень від оподаткування нерухомого майна (в т. ч., землі), частка яких сягає третини, а в деяких випадках може перевищувати половину усіх податкових надходжень до бюджетів.

В порівнянні з Україною частка надходжень від оподаткування нерухомого майна та землі порівняно невисока – 13% надходжень від оподаткування нерухомого майна та (в т. ч., майже 10% – від оподаткування землі) [64].

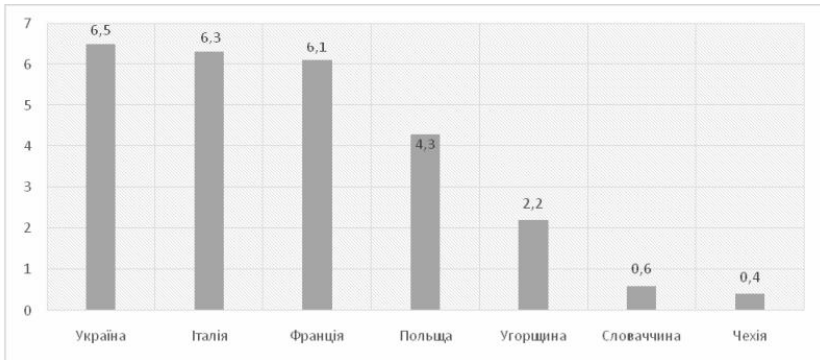


Рис. 12.5 Податкові надходження місцевих бюджетів у % до ВВП в країнах Європи та в Україні (За даними Організації економічного співробітництва і розвитку та Державного казначейства України)

Станом на 2019-й рік податкові надходження країн OECD складають 60%, соціальні відрахування складають близько 25% , 8 % проходить на доходи від продажу та близько 7% складають дотації.

Проте співвідношення структури доходів між різними країнами ЄС різняться. Так податкові надходження становлять 88% доходів Данії. Також високою часткою податкових надходжень можуть похизуватися Австралія, Нова Зеландія, та Швеція, частка яких в структурі доходів бюджету становить понад 79%. В той же час у Словкії частка податкових надходжень в структурі доходів бюджету становить тільки 46%.

Найбільша частка в структурі надходжень дохідної частини бюджету приходить на Соціальні відрахування, які складають 37,5% від загальної структури доходів.

Такі країни як Норвегія та Мексика характеризуються найбільшою частиною дотацій та грантів в структурі дохідної частини, а також інших доходів, таких як плата за користування природними ресурсами (нафта, газ). Так у Норвегії цей показник становить 23%, тоді як у Мексиці 34%.

Найвищі показники податків з продажу спостерігаються в таких країнах як Фінляндія (13%) Швейцарія(12%), в основному за рахунок абонентської плати у фінансуванні місцевих служб.

В структурі податкових надходжень країн OECD найбільшу частину займають податки на прибуток та доходи, в середньому цей по-

казник становить 34% станом на 2019й рік в країнах OECD. Наступним за значимістю ідуть податки на товари та послуги, які складають близько 33% податкових надходжень.

Проте потрібно зазначити, що структура податкових надходжень країн OCED відрізняється від середніх значень. Найменша частка доходів від податку на доходи та прибуток спостерігається у таких країнах як Угорщина, Литва, та Словенія та складає приблизно 19%. Найбільша частка доходів від податку на доходи та прибуток спостерігається у таких країнах як Данія 63%, Австрія 57%, та Нова Зеландія 56%.

Найбільшою часткою в структурі податкових надходжень бюджету від податку на товари та послуги характеризуються такі країни як Чилі 55%, Турція 44%, та Естонія. В той час як найменшою часткою від податку на товари та послуги характеризуються такі країни як Японія 20%, та Швейцарія 21%.

На відміну від доходів державного бюджету країн OECD, доходи місцевих бюджетів досить відрізняються за своєю структурою [65].

Так наприклад країни з федеральною системою такі як Німеччина мають структуру доходів 70% якої складають доходи отримані за рахунок податків, крім соціальних внесків, що становить понад 70% державних фінансів.

На відміну від цього, мексиканські штати збирають менше 6% своїх доходів за рахунок податків та соціальних внесків. Міжурядові гранти та інші доходи є ключовою особливістю фінансів органів місцевого самоврядування в більшості країн, що становить в середньому понад 61% місцевих доходів.

Обмеження можливості субрегіональних органів влади встановлювати власні місцеві бази оподаткування, ставки та пільги зменшують їхню здатність генерувати власні джерела доходів і, можливо, їх здатність надавати більш спеціальні державні послуги.

Досвід Швеції підказує, що краще починати з відносно простої системи вирівнювання, щоб її формули та її вплив на муніципалітети було легко зрозуміти та проаналізувати.

Податки є важливим джерелом доходів європейських муніципалітетів. Конкретний податковий режим у кожній країні вирішується по-різному, він може включати податки на майно або доходи.

Однак у кожному випадку громадяни муніципалітетів знають, що їх податки сприяють діяльності місцевого самоврядування, і вима-

гають підзвітності. Цей зв'язок стає ще сильнішим, якщо органи місцевого самоврядування мають повноваження, як і в деяких європейських країнах, встановлювати податкові ставки (іноді в межах, визначених законодавством).

Європейські країни запровадили не лише сильний режим моніторингу, але й повноваження центрального уряду втручатися у випадки безгосподарного управління на місцях.

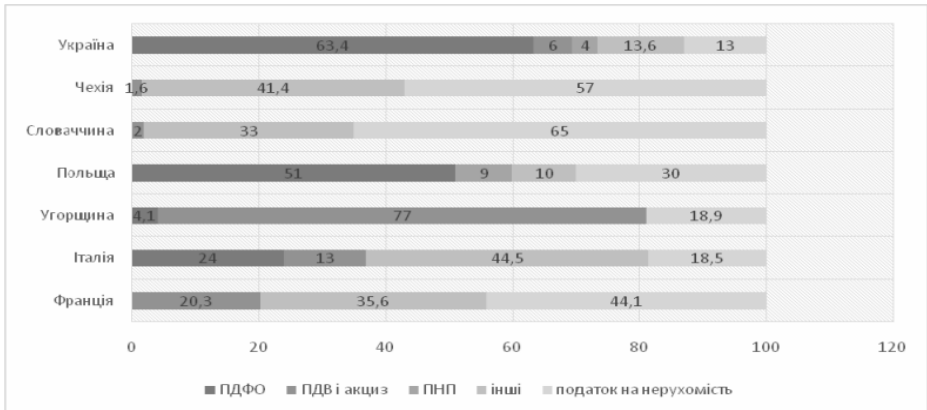


Рис. 12.6 Структура податкових надходжень місцевих бюджетів, в країнах Європи та в Україні, % (За даними Організації економічного співробітництва і розвитку та Державного казначейства України)

Як видно з вище наведеного рис. 12.6 місцеві бюджети України за своєю структурою більше подібні до місцевих бюджетів Польщі. Однак порівнюючи структуру місцевих бюджетів України та місцевих бюджетів Польщі можна сказати, що в структурі доходів місцевих бюджетів в Україні ПДФО становить більше половини від усіх надходжень, а саме 63,4 % в той час коли в дохідній частині Польщі ПДФО становить 51% від усіх надходжень. Пояснити таку досить високу питому вагу ПДФО в структурі надходжень можна тим, що в країнах Європи не існує єдиного податку. В той же час доходи самозайнятих осіб в країнах ЄС оподатковуються на загальних підставах, а на кінець податкового року застосовують податкове відшкодування [65].



До місцевих бюджетів зарубіжних країн надходять **неподаткові надходження**:

- штрафи, збори;
- доходи від майна, яке належить місцевим органам влади;
- орендна плата;
- кошти від продажу об'єктів муніципальної власності;
- кошти, залучені від розміщення муніципальних позик та ін.

Частка неподаткових надходжень достатньо велика в сукупних доходах місцевих бюджетів окремих країн, проте їх склад та структура іноді значно відрізняються.

Так, у США, Великобританії, Швеції важливе місце серед неподаткових надходжень займають **доходи від підприємницької діяльності та власності**; у Франції, Німеччині та Данії значного поширення набули **місцеві позики**. Неухильно зростають **надходження до місцевих бюджетів від надання платних послуг** у США (за водопостачання, каналізацію, прибирання сміття), у Норвегії (за водопостачання, каналізацію, утримання дітей у дитячих садках), в Італії (шкільний збір, за використання державних земельних ділянок, місцеві ліцензійні збори), у Швеції (за енерго- і водопостачання, використання відходів).

Ще однією достатньо великою групою доходів місцевих бюджетів ринкових країн є **гранти**, тобто надходження коштів із бюджетів іншого, як правило, вищого рівня. Їх частка в доходах місцевих бюджетів коливається у більшості країн, які нами розглядалися, від 1/4 до 1/3, рідше - до 1/2 сукупних доходів. Виняток становить Великобританія, де гранти домінують серед усіх джерел фінансових ресурсів місцевого самоврядування. Сьогодні спостерігається тенденція до збільшення їх ролі у формуванні фінансових ресурсів місцевої влади, що відповідає поширенню принципу субсидіарності в Європі і світі. Крім того, якщо розглядати види субсидій, які виділяються центральним урядом, то перевага все більше надається незв'язаним субсидіям порівняно з цільовим субвенуванням, що, як показує досвід, не обмежує самостійності органів місцевого самоврядування і сприяє розвитку їхньої ініціативи, активізує діяльність щодо задоволення потреб населення територіальних громад.

**Витрачання ресурсів місцевої влади** загалом визначається ступенем децентралізації влади, рівнем розвитку місцевого самоврядування та його фінансовою автономією. Неабиякий вплив на склад видатків місцевих бюджетів має бюджетна політика центрального

уряду країни. Наприкінці ХХ - на початку ХХІ століття спостерігається *виразна соціальна спрямованість* у витрачанні коштів місцевих бюджетів: найбільшими групами видатків характеризуються утримання закладів освіти, охорона здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення населення.

Аналізуючи формування фінансової політики сталого розвитку місцевих бюджетів розвинутих держав світу, можна зробити висновок про посилення їх соціальної спрямованості. Саме на задоволення соціальних потреб людини була спрямована фінансова політика таких держав, як США, Велика Британія, Франція, Німеччина, Швеція. Найвищий рівень забезпечення соціальних потреб населення за рахунок бюджетного фінансування характерний для скандинавських країн, зокрема Швеції [1]. У видатках місцевих бюджетів значну частину складають асигнування на соціально-культурні об'єкти. Це, насамперед, витрати на початкові і середні школи. У Німеччині ці витрати становлять 25% видатків місцевих бюджетів, у Японії і Франції - більше 33%, а у бюджетах Великобританії і США - понад 40%. У ряді країн (Німеччині, США) за рахунок територіальних бюджетів покриваються витрати на вищі навчальні заклади. За рахунок місцевих бюджетів фінансується й охорона здоров'я. У Норвегії, Швеції, Фінляндії ці витрати становлять більше 50 % бюджетних видатків. На відміну від розвинутих країн світу, Україна залишається державою, в якій зберігаються екстенсивні методи розвитку економіки, що неминуче призводить до нераціонального і неефективного використання коштів місцевих бюджетів. З метою удосконалення використання коштів місцевих бюджетів в Україні особливу увагу слід приділити імплементації Європейського законодавства сфері, запровадження процедури незалежного аудиту в органах місцевого самоврядування тощо [66].

Якщо розглядати місце інших видатків, то можна відзначити, що переважання однієї чи другої групи зумовлюється виключно національними особливостями країн, розмежуванням повноважень між рівнями влади, які склалися протягом тривалого історичного періоду. Достатньо вагомими в усіх країнах є видатки, пов'язані з наданням муніципальних послуг (від 3 % до 13 % сукупних видатків місцевих бюджетів країн, що нами розглядалися), витрати, зумовлені житловим будівництвом та створенням комунальних вигод (від 2 % до 25 %), здійсненням розважальної, культурної та релігійної діяльності (від 1 % до 8 %), утриманням муніципального транспорту та засобів зв'язку

(від 3 % до 11 %), охороною громадського порядку (від 1 % до 12 % сукупних видатків) [7, с. 265].

#### 12.4. Зарубіжний досвід місцевого оподаткування

У міжнародній термінології місцеві податки і збори визначаються як **локальні податки**, які є основною статтею доходів місцевих бюджетів. Внаслідок багатовікової еволюції на Заході склалася розгалужена система місцевих податків і зборів, характерними особливостями якої є:

- **чисельність** - у Бельгії запроваджено 100 місцевих податків і зборів, в Італії - 70, у Франції - 50. Разом з тим у Великобританії лише 1 податок - подушний;

- **масовість** - податки сплачуються фактично всім дорослим населенням незалежно від соціального статусу та рівня доходів;

- **регресивність** - частка місцевих податків і зборів зменшується, якщо сукупні доходи місцевих бюджетів зростають. У той же час є країни, які застосовують прогресивні ставки оподаткування (Фінляндія, Норвегія, Іспанія, Швеція, Швейцарія) при оподаткуванні особистого майна громадян;

- **застосування права податкової ініціативи**. В унітарних країнах місцеві органи влади, як правило, такого права не мають. Усі місцеві податки і збори запроваджені законами, які ухвалює парламент країни. У Норвегії та Бельгії місцеві органи влади самостійно встановлюють місцеві податки і збори, а центральна влада лише обмежує їх максимальні ставки. У федеративних державах основне коло питань місцевого оподаткування є компетенцією суб'єктів федерації (Канада, США, Швейцарія). Ставки місцевих податків і зборів у цих країнах визначають муніципалітети.

*Основні моделі податкової системи місцевих органів влади (на прикладі податків з доходів фізичних осіб).*

**Перша модель:** у Німеччині, Австрії, Іспанії, Люксембурзі місцеві органи влади автоматично отримують фіксований відсоток (частку) від податку на доходи у країні.

**Друга модель:** у Бельгії, Канаді (крім Квебеку), Данії, Норвегії місцеві органи самостійно встановлюють додаткові місцеві надбавки до ставок прибуткового податку, що надходить до державного бюджету.

**Третя модель:** місцеві органи влади самостійно встановлюють ставки оподаткування та базу прибуткового податку. Відповідні місцеві податки не враховуються центральним урядом при визначенні прибуткового доходу для податків, які надходять до центрального бюджету. Така модель застосовується в Швейцарії, провінції Квебек (Канаді) та деяких інших країнах.

Загальна кількість **місцевих податків** в окремих країнах досить значна і, відповідно, їх роль у формуванні доходів місцевих бюджетів відчутна.

Вітчизняні вчені і науковці мають дещо різний підхід до класифікації місцевих податків у зарубіжних країнах. Наприклад, Кириленко О. П. поділяє усі місцеві податки на чотири групи:

- **власні місцеві податки** - встановлюються місцевими органами самоврядування і справляються лише на території місцевої спільки. До них належать як прямі, так і непрямі податки: особисті прибуткові, податки на прибуток корпорацій, майнові, земельні, промислові, на автомобілі, на професії, місцеві акцизи, на покупки тощо. Найбільше (фіскальне) і майнові;

- **надбавки до державних податків** на користь місцевих бюджетів. Крім того, до цієї групи належать відрахування від загальнодержавних податків, які залишаються в доходах місцевих бюджетів. Розміри відрахувань, а також граничні рівні надбавок визначаються центральним урядом;

- **податки, що стягуються у вигляді плати за послуги**, які надаються місцевою владою (за користування електроенергією, газом, водопроводом, каналізацією, послугами зв'язку, автостоянками, за видачу різних документів органами місцевої влади);

- **податки, які відображають політику місцевої влади**, головним чином, це - **екологічні податки**; значної фіскальної ролі вони не відіграють, проте сприяють охороні навколишнього середовища й економному використанню обмежених природних ресурсів.

Петленко Ю. В. і Рожко О. Д. класифікують місцеві податки за формою їх встановлення та за способом зарахування до місцевих бюджетів і виділяють 3 групи податкових платежів:

**а) прямі і непрямі**, які запроваджені майже в усіх країнах місцевими органами влади і надходять до їх бюджетів;

*До прямих належать:*

- промисловий податок;

- податок на нерухоме майно фізичних осіб;
- податок на землю, автомобілі.

*До непрямих належать:*

- індивідуальні та універсальні акцизи на споживання предметів широкого вжитку та інших ресурсів (на бензин). В Японії - акцизи на споживання газу та електроенергії. У Великобританії місцевих непрямих податків немає;

**б) податки, що встановлюються місцевими органами влади як надбавки до загальнодержавних податків** або як відрахування від них (місцеві надбавки до земельного та с/г податків в Італії, відрахування від податку на доходи фізичних осіб, податок на прибуток корпорацій У США, надбавка до ПДВ у Франції);

*в) інші місцеві податки (це найбільша група):*

- податки на заняття торгівлею;
- податки з власників собак;
- на розваги та видовища;
- на володіння транспортними засобами;
- на торгівлю спиртними напоями;
- на надання ліцензій на спадщину;
- на подарунки;
- на осіб, котрі володіють двома квартирами; на мисливство та рибальство;
- на відкриття нічних закладів, готелів;
- на рекламу; на кар'єри;
- на прибирання вулиць і ліквідацію побутових відходів.

Подібних податків центральна влада, як правило, не стягує.

Основну роль у розвинутих країнах відіграють податки на майно,

у першу чергу на нерухомість та на землю. У США за рахунок податків на майно формується 45 % усіх доходів місцевих бюджетів, у Франції - 40 %.

У федеративних державах суб'єкти федерації мають власні служби, які збирають місцеві податки. **Муніципальні податкові служби** є і в органах місцевого самоврядування в багатьох федеративних та унітарних державах. Контроль за стягуванням з державних податків, які надходять до центрального бюджету, здійснюють державні податкові служби [7, с.265-268].

## 12.5. Досвід адміністративно-територіальних реформ у зарубіжних країнах

Первинною ланкою місцевого самоврядування в зарубіжних країнах виступають, як правило, міські та сільські комуни, які по-різному називаються (в Данії, наприклад, це **муніципалітети**), а також значно відрізняються розмірами території, чисельністю населення. У деяких країнах створюються невеликі самоврядні одиниці, які не мають статусу муніципалітету. Наприклад, в Іспанії налічується 3670 **місцевих громад**, розмір яких менший за розмір комуни. Ініціатива створення виходить від зацікавленого населення або муніципалітету, думка якого в будь-якому випадку має бути взятою до уваги

Повсюдно у післявоєнній Європі відбувалося укрупнення муніципальних утворень, у низці країн вводилися обмеження щодо розміру муніципалітету.

Досвід укрупнення був як позитивним, так і негативним. Спроби «командного злиття» не були вдалимими навіть у таких країнах, як **Франція**. Навпаки, успіху досягали добровільні об'єднання. Навіть, якщо межі надмуніципальних утворень визначалися «зверху», це робилося на базі аналізу досвіду міжмуніципальної кооперації та дорогих досліджень, завдяки чому враховувалися економічні, історичні, культурні зв'язки муніципалітетів.

У **Швеції**, наприклад, муніципалітети об'єднувалися навколо міст на основі освоєння території між населеними пунктами. Остаточний муніципальний поділ закріпив систему блоків, яка склалася.

У **Данії** для визначення меж округів було проведено дослідження, яке виявило вже сформовані торгові зони (44 зони), зони концентрації трудових ресурсів (123 центри тяжіння) і багато інших сфер, навіть межі продажу та доставки місцевих газет. В результаті склалася повна взаємозалежність. Було також проведено детальний аналіз «ефекту масштабу» для надання різноманітних громадських послуг, який засвідчив, наприклад, що будинки для старих доцільно створювати на територіях із населенням 3,5-5,0 тисяч осіб, а система допомоги вдома ефективна при населенні 4,0-5,0 тисяч. Законом було затверджено принципи змін муніципального поділу (округи охоплюють сільські муніципалітети та міста, одне місто - один муніципалітет, що передбачає забезпеченість територією для промислового та іншого розвитку). Керуючись цими принципами та використовуючи резуль-

тати детальних досліджень, данська Комісія з реформ місцевого самоврядування розробила пропозиції щодо створення округів; Ці пропозиції були спрямовані для обговорення в тільки після узгодження з тими, хто мав об'єднуватися.

У **Фінляндії** 20 років тому вдалися до спроби «зверху» зменшити кількість муніципалітетів, розробили план подібний до шведського та датського. Однак в результаті політичних дебатів із територіальної реформи переміг принцип добровільності об'єднання. Паралельно було створено систему державних субсидій на виконання державних повноважень - надання послуг у шкільній освіті, із догляду за дітьми тощо. Держава заохочує об'єднання муніципалітетів через надання додаткових коштів, тобто реформа проводиться адміністративним шляхом, але підтримується економічним.

Процеси укрупнення муніципалітетів та адміністративно-територіальна реформа в цілому безпосередньо пов'язувалися із децентралізацією управління та передачею на місцевий рівень все більших повноважень.

Показовим є досвід проведення реформи місцевого самоврядування у країнах колишнього соціалістичного табору - Польщі та колишній ГДР.

Польські законодавці ще у 1990 році закріпили основні положення Європейської хартії місцевого самоврядування у національних актах. З січня 1990 року в **Польщі** вступив у дію закон про місцеве самоврядування, відповідно до якого воно повинно здійснюватися на основі принципів субсидіарності та пріоритету прав громадян. У якості базової основи місцевого самоврядування було обрано гміну (громаду). Управлінська діяльність місцевої спільноти здійснюється через органи гмінного (місцевого) самоврядування, головна задача яких, так само як і органів державної влади в Польщі, - надання послуг мешканцям.

З початку 1999 року місцеве самоврядування реалізується також і на повітовому рівні (районний рівень).

Аналізуючи уроки об'єднання в **Німеччині**, німецькі фахівці виявили низку помилок:

- система місцевого самоврядування, як правило, охоплює широкі прошарки суспільства, тому її реформування не має бути кардинальним, як це було при приєднанні «нових» федеральних земель до західногерманської системи;

- саме при реформуванні місцевої влади слід було більше уваги приділяти позитивному досвіду і покласти його в основу нової системи (наприклад, у колишній ГДР успіхи у соціальній сфері були досягнуті завдяки діяльності місцевих влад, але при об'єднанні це не врахували);

- для практичного здійснення реформи місцевого самоврядування необхідно було мати багато спеціалістів у сфері комунального права, управління, фінансів, а їх недостатність разом із відсутністю відповідного механізму комунального управління не могла компенсуватися навіть за рахунок величезних фінансових вкладень у «нові» землі.

*Фінансове вирівнювання за кордоном.*

Організація системи міжурядових фінансових відносин у зарубіжних демократичних країнах ґрунтується на поєднанні двох основних положень:

- враховується прагнення територіальних громад та їх об'єднань до фінансової незалежності від центральної влади;

- держава спільно з органами місцевого самоврядування несе тягар відповідальності за забезпечення однаково високих стандартів життя для кожного громадянина, гарантує надання найважливіших суспільних послуг.

За таких обставин фінансове вирівнювання місцевих бюджетів є не лише засобом підтримки депресивних територій, а й об'єктивною необхідністю.

Ні єдиного трактування терміна «*фінансове вирівнювання*», ні загальносхвалених підходів до його здійснення в зарубіжній практиці та науковій літературі немає. В кожній країні тривалий історичний розвиток та особливості організації міжурядових відносин заклали основи автентичного розуміння цього поняття та сприяли виробленню власних механізмів усунення диспропорцій у фінансовому забезпеченні окремих територій. Разом з тим світові інтеграційні та глобалізаційні тенденції все більшою мірою нівелюють національні відмінності в організації процедур фінансового вирівнювання, що й досі мають місце, та сприяють поширенню кращого досвіду.

За кордоном під *фінансовим вирівнюванням* розуміють систему інструментів та заходів щодо усунення вертикальних і горизонтальних фіскальних дисбалансів шляхом перерозподілу фінансових ресурсів між територіальними одиницями.



**Вертикальні фіскальні дисбаланси** - невідповідність між обсягами фінансових ресурсів, що перебувають у розпорядженні органів певних рівнів місцевої влади, та віднесеними до їх компетенції завданнями виконання яких здійснюється за рахунок цих коштів. Завдяки зменшенню вертикальних дисбалансів забезпечується спроможність кожного рівня виконувати свої повноваження та створюються умови для повного та своєчасного фінансування відповідних, закріплених за ним, суспільних послуг.

**Горизонтальні фіскальні дисбаланси** виникають в межах одного рівня управління та зумовлені неоднаковими фінансовими можливостями потребами окремих місцевих урядів.

**Мета фінансового вирівнювання** - зменшення вертикальних та горизонтальних дисбалансів у фінансовому забезпеченні органів місцевої влади.

У світовій практиці розрізняють *два основні види фінансового вирівнювання*:

- зосередження коштів, призначених для фінансового вирівнювання територій, у складі центрального бюджету держави;
- об'єднання зусиль органів місцевої влади певного рівня для створення спеціальних фондів фінансового вирівнювання, за рахунок яких усуваються горизонтальні фіскальні дисбаланси.

У зарубіжних державах застосовують різні *способи фінансового вирівнювання*:

- прямі трансферти (загальні і спеціальні);
- непрямі трансферти (передані податки або відрахування від регулюючих доходів);
- фонди фінансового вирівнювання.

Основним інструментом фінансового вирівнювання за кордоном є прямі міжурядові трансферти, які здійснюються на безоплатній і безповоротній основі. У зарубіжній практиці сформувались два основні підходи до їх класифікації. Згідно з першим, визначеним Міжнародним валютним фондом, усі трансферти поділяються на субсидії та гранти. *Субсидіями* відповідно до цієї класифікації вважаються лише ті трансферти, які надаються органами державної влади підприємствам або іншим суб'єктам господарювання. *Гранти* - це необов'язкові трансферти, що функціонують між органами державного управління та міжнародними організаціями. Тобто, трансферти, за допомогою

яких здійснюється фінансове вирівнювання місцевих бюджетів, - гранти.

В європейських країнах широкого застосування набула інша класифікація, розроблена у 1986 р. експертною комісією з проблем місцевих та регіональних фінансів Ради Європи.

Відповідно до неї субсидії - переміщення коштів від органів державної влади до органів місцевого самоврядування, включаючи безвідсоткові позики, що надаються на період, не менший за 10 років. Всі субсидії поділяються на дві групи - загального призначення та спеціальні. *Субсидії загального призначення* використовуються без обмежень і прирівнюються до власних доходів місцевих органів влади. *Субсидії спеціального призначення* мають бути витрачені на конкретні цілі.

Поширеною в зарубіжних країнах є тенденція використання формульного розрахунку вирівнювальних трансфертів. При цьому використовуються різні формули, які досить часто враховують не лише загальноприйняті соціальні стандарти, а й певні національні особливості та пріоритети. В одних країнах вирівнюється лише дохідна спроможність територіальних одиниць (Канада, Естонія) чи видаткові потреби (Іспанія, Італія), в інших - одне і друге (Австрія, Велика Британія, Японія).

У країнах, де вирівнюються і дохідна спроможність територій, і видаткові потреби місцевих органів влади, формула розрахунку загального трансферту, що перераховується до місцевого бюджету, як правило, має такий вигляд:

$$TR_i = \alpha(E_i - R_i) \cdot P_i \quad (12.1)$$

де  $TR_i$  - сума трансферту для  $i$ -го місцевого бюджету;

$\alpha$  - коефіцієнт фінансового вирівнювання (від 0 до 1);

$E_i$  - видаткова потреба  $i$ -го бюджету на одну особу населення;

$R_i$  - дохідна спроможність  $i$ -го бюджету на одну особу населення;

ная;

$P_i$  - кількість населення  $i$ -ої територіальної одиниці.

Така формула має низку переваг, оскільки:

- дає змогу використовувати трансферти як з додатним значенням (надання коштів), так і з від'ємним (вилучення коштів);

- не містить прямого обмеження загального обсягу трансфертів, що передаються до місцевого бюджету;

- видаткова потреба і дохідна спроможність кожного місцевого бюджету розраховується не на основі фактичних даних про його доходи і видатки за попередні бюджетні роки, а шляхом урахування низки закріплених у формулі об'єктивних показників.

Формула не обов'язково має забезпечувати повне вирівнювання. Вона повинна передбачати елементи, які б стимулювали зусилля місцевих органів влади, спрямовані на збільшення їх доходів. Ще одним вагомим аргументом проти здійснення повного фінансового вирівнювання є доцільність заохочення людей до переїзду в регіони пріоритетного розвитку. Стимулювання такого руху, як правило, є дешевшими, ніж створення нових підприємств за місцем проживання безробітних.

*Ресурсною основою фінансового вирівнювання у зарубіжних країнах здебільшого є:*

- асигнування з центрального бюджету;

- асигнування з бюджетів органів регіональної влади;

- кошти, передані з «багатих» місцевих бюджетів;

- відрахування від загальнодержавних податків. Основними критеріями розподілу коштів у процесі фінансового вирівнювання у зарубіжних державах є, як правило, сума податкових надходжень на одного мешканця, чисельність і структура населення, площа територіальних одиниць. Крім того, враховується широкий спектр показників, які суттєво відрізняються в різних країнах. Наприклад, в Іспанії поряд з іншими критеріями береться до уваги показник рівня безробіття, у Норвегії - сума поточних витрат на прибирання снігу взимку, у Португалії - кількість церковних приходів і т. д.

Підбір критеріїв для **фінансового вирівнювання** за кордоном багато в чому зумовлюється національними особливостями соціально-економічного розвитку країн, обраними пріоритетами суспільного розвитку, політичною ситуацією всередині країни, актуальністю внутрішніх проблем, необхідністю їх вирішення тощо.

Особливості фінансового вирівнювання представлені в табл.

12.2:

**Таблиця 12.2 - Особливості фінансового вирівнювання у деяких країнах світу**

<b>Особливості фінансового вирівнювання у деяких країнах світу</b>
У <b>Канаді</b> єдиним критерієм для визначення фінансових потреб провінцій є чисельність населення.
У <b>Швеції</b> платежі на вирівнювання відмінностей у структурі і обсягах витрат муніципалітетів залежать від: клімату, щільності населення, його вікової і соціальної структури.
У <b>Франції</b> при визначенні загальних дотацій на функціонування комун враховуються: чисельність населення, його оподатковувані доходи, кількість учнів у системі дошкільної і обов'язкової шкільної освіти, масштаби дорожнього господарства, кількість «соціальних» квартир.
У <b>Німеччині</b> критерієм для надання загальних дотацій комунам є різниця між фінансовими потребами та податковою спроможністю комун. При визначенні фінансової потреби враховується: виконання функцій центру; чисельність населення і студентів; довжина доріг, наявність шахт, характер території.
У розрахунках загальної субсидії на розвиток громади в <b>США</b> враховується: ступінь бідності, чисельність населення, перенаселення житлових приміщень, термін служби житла і відставання приросту населення порівняно з іншими містами.
В <b>Іспанії</b> цільові дотації органам місцевої влади надаються з врахуванням: чисельності населення, загального збору податків, наявності суспільних шкіл.

Загалом, фінансове вирівнювання у зарубіжних країнах повинно базуватись на таких **принципах**:

- стимулювання;
- сприяння місцевій автономії;
- широти вирівнювання (має враховуватись якнайширший спектр видів діяльності та послуг, що надаються на місцевому рівні);
- повноти критеріїв (при оцінці видаткових потреб мають братися до уваги всі основні чинники, що зумовлюють відмінності у витратах: демографічні, географічні, соціальні, економічні);
- ефективності;
- об'єктивності (в основі розрахунку видаткових потреб має бути не суб'єктивна оцінка, система об'єктивних показників);
- обґрунтованості (при визначенні сукупних видаткових потреб окремі чинники, що визначають їх обсяг, мають враховуватись тією мірою, якою вони впливають на вартість послуг, що надаються органами місцевої влади);
- демократичності (потреби повинні відображати запити і уподобання місцевого населення);

- простоти (модель фінансового вирівнювання має бути зручною і простою);
- стабільності;
- пріоритетності загальних трансфертів.

*Місцеві позики за кордоном.*

У країнах Європи практика місцевих позик бере початок ще з кінця XIX ст. Найпоширенішими за кордоном формами місцевих за-  
позичень є:

- облігаційні позики;
- кредити фінансово-банківських установ;
- міжбюджетні позики.

**Облігаційні позики** залежно від специфіки поділяються на три основні групи:

- генеральні боргові зобов'язання (бездохідні облігації, які гарантуються доходами бюджетів та майном органів місцевого самоврядування);

- дохідні облігації (випускаються з метою розвитку комунальної інфраструктури і погашаються, як правило, за рахунок доходів збудованих комунальних підприємств);

- облігації (не приносять доходів та погашаються за рахунок одержаних від діяльності споруджених об'єктів).

Як правило, вихід на фінансові ринки за кордоном самостійно здійснюють тільки найбільші муніципалітети. Органи місцевого самоврядування країн Європи більшість запозичень реалізують за посередництва спеціальних фінансово-кредитних інститутів.

У багатьох країнах, особливо європейських, держава є гарантом зобов'язань органів місцевого самоврядування. У цих країнах рейтинг цінних паперів за місцевими запозиченнями наближається до рейтингу боргових цінних паперів держави. Надаючи гарантії за місцевими позиками, держава здійснює певні заходи для мінімізації ризику. Центральні уряди отримують регулярну звітність про стан місцевих фінансів та здійснюють контроль за дотриманням фінансової дисципліни.

*Обмеження у сфері запозичень*, які встановлюються центральним урядом або регіональними урядами, бувають:

- прямими (регулювання обсягу заборгованості або видатків на обслуговування боргу);

- непрямыми (обмеження щодо використання або цільового спрямування запозичених коштів, а також щодо обсягу бюджетного дефіциту).

Якщо місцеві органи влади не дотримуються встановлених обмежень, то можливе втручання центрального уряду у фінансові справи муніципалітетів.

У багатьох зарубіжних країнах при здійсненні місцевих запозичень прийнято дотримуватись «золотого правила», яке передбачає використання позичених коштів лише на капітальні видатки.

Уряди зарубіжних країн здійснюють комплекс заходів, метою яких є зниження ризиків кредиторів, стабілізація роботи органів місцевого самоврядування та зменшення вартості запозичень. Важливою передумовою досягнення названих цілей є використання застави. Нормативні документи визначають **види застави**, які можуть бути застосовані органами місцевого самоврядування при здійсненні запозичень:

- доходи від реалізації прибуткових проєктів;
- сукупні доходи місцевого бюджету;
- певні типи активів муніципалітетів.

Якщо одночасно використовуються кілька видів застави, то інвестори надають позику охочіше

Чітко визначена процедура **дефолту** місцевого бюджету дає змогу, з одного боку, визначити порядок сплати коштів за позикою, а з іншого - гарантувати населенню надання обов'язкових соціальних послуг. Система врегулювання дефолту чітко визначає дії як кредитора, так і позичальника.

*Комплекс заходів, пов'язаних з неплатоспроможністю позичальника, як правило, передбачає:*

- попередження дефолтів місцевих та регіональних органів влади;
- розробку чітких адміністративних та правових процедур для кредиторів, які зазнали втрат;
- визначення порядку реорганізації і врегулювання боргових вимог кредиторів;
- мінімізацію ризиків для центрального уряду;
- підтримання належного рівня фінансування суспільних благ.

Вивчення зарубіжного досвіду та ефективне його застосування в Україні дасть змогу розробити дієву систему раціонального використання залучених ресурсів [7, с. 268-277].

### Питання для самоконтролю

1. Назвіть основні моделі організації місцевого самоврядування та їх характерні риси
2. Назвіть основні правові акти, якими регулюється діяльність Європейської хартії.
3. Охарактеризуйте основні положення про фінансову діяльність органів місцевого самоврядування, які діють у Хартії.
4. Які чинники впливають на збільшення видатків місцевих бюджетів?
5. Що включають фінансові ресурси органів місцевої влади зарубіжних країн?
6. Охарактеризуйте доходи і витрати місцевих бюджетів зарубіжних країн.
7. Які особливості фінансового вирівнювання у зарубіжних країнах?
8. Охарактеризуйте зарубіжний досвід місцевого оподаткування.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Сунцова О. О. Місцеві фінанси: навч. посіб.–К.: Центр учбової літератури, 2010. — 488 с., с.10. Режим доступу: [https://shron1.chtyvo.org.ua/Suntsova\\_Olesia/Mistsevi\\_finansy.pdf](https://shron1.chtyvo.org.ua/Suntsova_Olesia/Mistsevi_finansy.pdf).
2. Поліщук В. В. Впровадження “регіонального бюджетного паєспорту” як інструменту підвищення ефективності планування бюджетних коштів на рівні органів місцевого самоврядування / В. Поліщук // Науковий вісник академії муніципального управління [Текст]. — 2013. — Вип. 1. — С. 354.
3. 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., с.15. Режим доступу: [http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/12095/1/Miscevi\\_finansuPD\\_2\\_B5%20%D0%9A%D0%B8%D1%80%D0%B8%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE%20%D0%9E.%D0%9F.pdf](http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/12095/1/Miscevi_finansuPD_2_B5%20%D0%9A%D0%B8%D1%80%D0%B8%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE%20%D0%9E.%D0%9F.pdf).
4. Ніколаєва О. М. Місцеві фінанси [Текст] / О. М. Ніколаєва. — К. : Центр навч. літ-ри, 2013. — С. 45.
5. Управління розвитком міста [Текст] / І. Валентюк, О. Борщ, Г. Берданова [та ін.] ; за ред. В. Вакулєнка, М. Орлатого. — К. : Вид-во НАДУ, 2006. — С. 330.
6. Петленко Ю.В., Рожко О.Д. Місцеві фінанси: опорний конспект лекцій.-Київ : Кондор, 2003 . – 282 с.
7. Місцеві фінанси : навчальний посібник / Н.І. Власюк, Т.В. Мединська, М.І.Мельник. – Київ : Алерта, 2011. – 328 с.
8. Бечко П.К., Ролінський О.В. Місцеві фінанси: Навч. посібник. – К.: Центр учбової літератури, 2007. – 192с.
9. Юнацький М.О. 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: [ДонНУ-ЕТ], 2019. — 134 с. [http://elibrary.donnuet.edu.ua/1663/1/2019\\_KL\\_Yunackiy\\_Miscevy\\_finansy.pdf](http://elibrary.donnuet.edu.ua/1663/1/2019_KL_Yunackiy_Miscevy_finansy.pdf).
10. Конституція України : Відомості Верховної Ради України (ВВР) від 28 черв. 1996, № 30, ст. 141 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.



11. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР) від 21.трав.1997 р. № 24, ст.170 зі змінами. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

12. Бюджетний кодекс України від 8 лип. 2010 р. № 50-51, ст.572 зі змінами [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

13. Зайчикова В.В. Місцеві фінанси України та європейських країн. – К.: НДФІ, 2007. – 299 с.

14. Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання: Матер. конф. – НДІ Мінфіну, 2001р. – 345с.

15. Євдокімова М.О. Місцеві фінанси: навч. посібник / М.О.Євдокімова; ХНАУ ім. В.В. Докучаєва. – Х., 2014. – 343 с

16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1638-20#n22>.

17. 9.1. Державна регіональна фінансова політика, її зміст та основні завдання. Режим доступу: <https://uchebnik-online.com/128/53.html>.

18. Закон України: Про засади державної регіональної політики від 05.02.2015 № 156-VIII (зі змінами). Режим доступу: <https://ips.ligazakon.net/document/T150156?an=1>.

19. Євдокімова М.О. Місцеві фінанси: навч. посібник / М.О.Євдокімова; ХНАУ ім. В.В. Докучаєва. – Х., 2014. – 343 с.

20. Місцеві бюджети. Міністерство фінансів України. Режим доступу: <https://mof.gov.ua/uk/local-budgets>.

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

22. Сазонець І. Л. Управління місцевими фінансами : навч. посібник / І. Л. Сазонець, Т. В. Гринько, Г. Ю. Придатко. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 264 с.

23. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у період дії воєнного стану № 8056. Режим доступу: <https://www.rada.gov.ua/news/razom/228249.html>.

24. Кількість та типи місцевих бюджетів України за 2021р. Режим доступу: <https://openbudget.gov.ua/>

25. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів " від 29 грудня 2010 р. № 1204». Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1204-2010-%D0%BF#Text>.

26. Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень Постанова кабінету міністрів від 16 лютого 2011 р. N 110 . Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/110-2011-%D0%BF#Text>.

27. Податковий Кодекс України: Верховна Рада України № 2755-VI від 2 грудня 2010 року. Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17?find=1&text=%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%8F+265#w2\\_1](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17?find=1&text=%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%8F+265#w2_1)

28. Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів. Наказ Міністерства фінансів України № 938 від 23.08.2012. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1569-12#Text>.

29. Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ. Постанова Кабінету Міністрів України № 228 від 28 лютого 2002 р. Режим доступу: [https://ips.ligazakon.net/document/view/kp020228?an=164&ed=2023\\_01\\_27](https://ips.ligazakon.net/document/view/kp020228?an=164&ed=2023_01_27).

30. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів. Міністерство фінансів України, 2016. Режим доступу: <https://mof.gov.ua/storage/files/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D0%BF%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D0%9F%D0%A6%D0%9C.pdf>.

31. Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання. Міністерство Фінансів України від № 836 від 26.08.2014/2016. Режим доступу: [https://zakononline.com.ua/documents/show/356247\\_\\_\\_707546](https://zakononline.com.ua/documents/show/356247___707546).

32. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>

33. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів». Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2850-15#Text>.

34. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій». Верховна Рада України № 2389-IX від 09.07.2022р. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2389-20#n365>.

35. Про структурний підрозділ з питань фінансів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної у м. Києві та Севастополі державної адміністрації»: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 № 348». Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-2013-%D0%BF#Text>.

36. Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів . Наказ Міністерства фінансів України від 23.08.12 № 938. Режим доступу: <https://buhgalter.com.ua/zakonodavstvo/kaznacheyske-obslugovuvannya/poryadku-kaznacheyskogo-obslugovuvannya-mistsevih-byudzhetiv/>.

37. Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів . Наказ Міністерства фінансів України від 23.08.12 № 938. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1569-12#Text>.

38. Господарський кодекс України. Верховна Рада України № 436-IV від 16 січня 2003 року. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>.

39. Цивільний кодекс. Верховна Рада України № 435-IV від 16 січня 2003 року. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.

40. Бюджетний менеджмент: Підручник/ В. Федоров, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.; За заг. ред. В. Федорова. – К.: КНЕУ, 2004. – 864с.

41. Соловей Н. С. Поняття та сутність права комунальної власності в Україні // Наше право. — 2015. — № 4. — С. 37.

42. Пінчук С. Поняття комунальної власності. Історія формування комунальної власності в Україні. Режим доступу: <https://ipo.org.ua/%D0%9F%D0%9E%D0%9D%D0%AF%D0%A2%D0%A2%D0%AF-%D0%9A%D0%9E%D0%9C%D0%A3%D0%9D%D0%90%D0%9B%D0%AC%D0%9D%D0%9E%D0%87->

%D0%92%D0%9B%D0%90%D0%A1%D0%9D%D0%9E%D0%A1%D0%A2%D0%86-%D0%86%D0%A1%D0%A2%D0%9E%D0%A0/.

43. Закон України “Про власність” / Уклад. М. Бойцова. – Х.: Фактор, 2003. – 32 с.

44. 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.

45. Поняття комунальної власності. Історія формування комунальної власності в Україні. власності в Україні. Режим доступу: <http://IPO.ORG.UA/%D0%9F%D0%9E%D0%9D%D0%AF%D0%A2%D0%A2>

46. «Методичні рекомендації щодо розрахунків економічно обгрунтованих тарифів на житлово-комунальні послуги». Наказ Держбуду України від 29.03.1999 р. N 78 . Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0078241-99#Text>.

47. Постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на комунальні послуги» від 1 червня 2011 р. № 869. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/869-2011-%D0%BF#Text>.

48. Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки». Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1869-15#Text>.

49. «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки». Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>

50. Дяченко С.А. Розвиток методів управління місцевими фінансами в умовах реформи децентралізації / Державне управління: удосконалення та розвиток. Режим доступу: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/12\\_2018/29.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/12_2018/29.pdf).

51. Опубліковано Стратегію реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки. Аналітичний центр АМУ. Режим доступу: <https://auc.org.ua/novyna/opublikovano-strategiyu-reformuvannya-systemy-upravlinnya-derzhavnymy-finansamy-na-2022-2025>.

52. Децентралізація в Україні досягнення, надії і побоювання. Режим доступу: <https://www.international-alert.org/wp-content/uploads/2021/08/Ukraine-Decentralisation-UK-2017.pdf>.

53. Горбатюк М. Реформа децентралізації в Україні: проблеми здійснення в умовах суспільної кризи / Політичні дослідження. №1. 2021. С. 22-40. Режим доступу: <http://pd.ipiend.gov.ua/article/view/235383/233863>.

54. Солодкий С., Левонюк Т., Баласанян В. та ін. Взаємозв'язок між децентралізацією та європейською інтеграцією. [Б.м.], 2020. 30 с. URL: [http://neweurope.org.ua/wp-content/uploads/2020/02/Decentralization\\_ukr\\_web-2.pdf](http://neweurope.org.ua/wp-content/uploads/2020/02/Decentralization_ukr_web-2.pdf).

55. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад. Постанова Кабінету Міністрів України від 08 квітня 2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text>.

56. Козуб В. П'ять проблем децентралізації, або Як стати господарем у своєму місті. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2017/11/16/7162180/>.

57. Жук В. Напрями розвитку та зміцнення управлінського потенціалу органів місцевої влади. URL: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/Juli08/01.htm>.

58. Весперіс С. З., Решетняк Я. В. Децентралізація: проблеми новосформованих об'єднаних територіальних громад. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2018. Вип. 19, част. 1. С. 46–50.

59. Бевз Т. А. Специфіка здійснення реформ місцевого самоврядування та територіальної організації влади в регіонах України: здобутки і прорахунки. Демо-країнізація політичних інститутів і суспільний розвиток в Україні. Збірник наукових праць / за ред. О. О. Рафальського. О. М. Майбороди. Київ : Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2019. С. 187–231.

60. Крупник А. С., Калашнікова О. Є., Дзюпин М. О. та ін. Аналітичний звіт за підсумками міжрегіонального дослідження участі громадськості у процесах об'єднання та розвитку територіальних громад. Одеса, 2016. 104 с. URL: <https://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2016/11/Analitichniy-zvit-povniy.pdf>.

61. Котенко Н. В., Решетняк Я. В. Фіскальна децентралізація: досвід вразливості сільських територіальних громад в Україні. IV Міжнародна науково-практична конференція „Фінансові аспекти розвитку держави, регіонів та суб'єктів господарювання: сучасний стан та перспективи”. м. Одеса. Травень. 2017. С. 243–245

62. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Хартія Ради Європи від 15.10.1985 – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036). – Законодавство України.

63. Петрушенко Ю.М. Джерела формування місцевих бюджетів: вітчизняний та зарубіжний досвід / Ю.М. Петрушенко, А.С. Воронцова // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: зб. наук. праць / УАБС НБУ. – Суми, 2014. – Вип. 40. – С. 226-233. Режим доступу: [https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/53199/5/Petrushenko\\_Vorontsova\\_Mistsevyi\\_biudzh.et.pdf;jsessionid=D135CC5B40B4C07184ADCA4134A7FCA5](https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/download/123456789/53199/5/Petrushenko_Vorontsova_Mistsevyi_biudzh.et.pdf;jsessionid=D135CC5B40B4C07184ADCA4134A7FCA5) .

64. Фатюха Н. Г., Тертиця О. А. Сучасний стан та перспективи розвитку місцевих бюджетів в умовах децентралізації. *Ефективна економіка*. 2020. № 11. – URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=8324> (дата звернення: 17.05.2023).

65. International Budget Practices and Procedures Database - OECD [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD\(94\)116&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD(94)116&docLanguage=En).

66. Бала О. Світовий досвід організації місцевих бюджетів та шляхи впровадження його в Україні. Режим доступу: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/26069/1/25.PDF>.