

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)**

2019

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», 2019.- 80 с.

Укладач: к.е.н., доцент Н.Г. Фатюха

Рецензент: перший проректор, д.е.н., професор  
В. Г. Прушківський

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

Затверджено  
на засіданні кафедри  
“Фінанси, банківська справа  
та страхування”  
Протокол № 1  
від 27.08. 2019 р.

Рекомендовано  
до видання НМК ФЕУ  
Протокол № 22  
від 25.09. 2019 р.

## ЗМІСТ

Частина 3	
Тема 7. Бюджетний процес на місцевому рівні	137
7.1. Зміст і стадії бюджетного процесу на місцевому рівні	137
7.2. Учасники бюджетного процесу на місцевому рівні та їх повноваження	150
7.3. Казначейське обслуговування місцевих бюджетів	157
Тема 8. Організація фінансової діяльності підприємств місцевого господарства	161
8.1. Послуги, які надаються на місцевому рівні	161
8.2. Місцеве господарство і його роль у формуванні місцевих бюджетів	162
Тема 9. Фінанси підприємств комунального господарства	165
9.1. Поняття комунальної власності та особливості її формування в Україні	165
9.2. Особливості організації фінансів підприємств комунальної власності	167
Тема 10. Фінансова діяльність житлово-експлуатаційного комплексу	169
10.1. Склад та особливості організації фінансів житлово-комунального господарства	170
10.2. Специфіка фінансової діяльності підприємств комунального обслуговування	175
10.3. Фінансова діяльність комунальних транспортних підприємств	179
10.4. Комунальні платежі в Україні	180
Тема 11. Управління місцевими фінансами в Україні	183
11.1. Система управління місцевими фінансами	183
11.2. Фінансовий контроль, що здійснюється органами місцевого самоврядування, його види та методи	185
11.3. Проблеми становлення і розвитку місцевих фінансів в Україні	189
Тема 12. Світовий досвід організації місцевих фінансів	192
12.1. Моделі організації місцевого самоврядування	192
12.2. Європейська хартія місцевого самоврядування: ос-	196

новні принципи організації місцевих фінансів

12.3. Склад фінансових ресурсів органів місцевої влади зарубіжних країн	199
12.4. Зарубіжний досвід місцевого оподаткування	203
12.5. Досвід адміністративно-територіальних реформ у зарубіжних країнах	204
Список використаних джерел	212

## 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. Учаснику бюджетного процесу. Казначейське обслуговування.*

Література:[1-4, 9, 10].

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

**Бюджетний процес** - це регламентована нормами права діяльність, пов'язана з складанням регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

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.

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

**Стадії бюджетного процесу:** складання проекту місцевого бюджету; розгляд та прийняття рішення про місцевий бюджет; виконання місцевого бюджету; підготовка та розгляд звіту про виконання місцевого бюджету і прийняття рішення щодо цього.

**Організаційні засади складання прогнозів місцевих бюджетів та проектів місцевих бюджетів** регламентуються ст. 75 Бюджетного кодексу України.

1. Міністерство фінансів України доводить Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад особливості складання роз-

рахунків до прогнозів місцевих бюджетів та проектів місцевих бюджетів.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи місцевих рад складають прогнози місцевих бюджетів та проекти місцевих бюджетів.

Проект місцевого бюджету на плановий бюджетний період ґрунтується на показниках, визначених у прогнозі місцевого бюджету, схваленому у році, що передує плановому.

2. 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.

3. Згідно з типовою формою бюджетних запитів, визначеною Міністерством фінансів України відповідно до статті 34 цього Кодексу та з урахуванням особливостей складання проектів місцевих бюджетів місцеві фінансові органи розробляють і доводять до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів.

4. 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.

5. 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.

6. Виконавчі органи сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад (крім виконавчих органів рад, для бюджетів територіальних громад яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти), районні державні адміністрації в містах Києві та Севастополі подають відповідно районним або міським фінансовим органам пропозиції щодо показників проектів відповідних бюджетів, визначених з урахуванням вимог частин третьої - п'ятої цієї статті.

7. Територіальні громади сіл, селищ і міст 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.

8. 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 прогностичних 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).

9. 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 міських (міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) рад та виконавчим органам рад відповідних об'єднаних територіальних громад, районним державним адміністраціям

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.

10. 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 (Стаття 75<sup>-1</sup>).***

1. Місцевий фінансовий орган щороку спільно з іншими головними розпорядниками бюджетних коштів відповідно до цілей та пріоритетів, визначених у прогнозних 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 прогнозу місцевого бюджету (включаючи типову форму прогнозу місцевого бюджету) визначаються Міністерством фінансів України.

2. 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 прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України та основних прогнозних 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.

3. Місцевий фінансовий орган на підставі основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України та основних прогнозних 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 обсяги фінансування місцевого бюджету, повернення кредитів до місцевого бюджету та орієнтовні граничні показники видатків місцевого бюджету та надання кредитів з місцевого бюджету на середньостроковий період.

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

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

Місцевий фінансовий орган здійснює аналіз поданих головними розпорядниками бюджетних коштів пропозицій до прогнозу місцевого бюджету на відповідність доведеним орієнтовним граничним показникам видатків місцевого бюджету та надання кредитів з місцевого бюджету і вимогам доведених інструкцій.

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

5. 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.

6. 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.

7. 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 видатків 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 територіальною громадою міста боргу і надання місцевих гарантій;

- граничні показники видатків 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 проектів, визначені в межах загальних граничних показників видатків місцевого бюджету та надання кредитів з місцевого бюджету;

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

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

**Проект рішення про місцевий бюджет та матеріали, що до нього додаються, предмет регулювання рішення про місцевий бюджет (стаття 76).**

1. 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 пропонованих 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 району, міста з районним поділом, міста, що об'єднує бюджети села, селища, міста районного значення;

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;

г) перелік інвестиційних проектів на середньостроковий період;

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

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

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

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

2. 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 територіальною громадою міста боргу на кінець наступного бюджетного періоду; граничний обсяг надання місцевих гарантій, а також повноваження щодо надання таких гарантій з урахуванням положень статті 17 БК;

- 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, оплати комунальних послуг і енергоносіїв) та видатків розвитку (у додатках до рішення);

- 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 БК.

4. 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 (Стаття 77).***

1. 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.

2. 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.

4. 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. Ліміти споживання енергоносіїв у натуральних показниках для кожної бюджетної установи встановлюються виходячи з обсягів відповідних бюджетних асигнувань.

***Виконання місцевих бюджетів (Стаття 78).***

1. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад або сільські, селищні, міські (міст районного значення) голови (якщо відповідні виконавчі органи не створені згідно із законом) 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.

2. 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 коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджету.

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.

3. 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.

4. 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.

5. 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.

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.

6. Виконання місцевих бюджетів за видатками та кредитуванням здійснюється відповідно до статей 46-51 БК.

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).

7. 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 кварталу 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.

8. 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 БК, в разі необхідності перерозподілу бюджетних призначень між головними розпорядниками бюджетних коштів (за наявності відповідного обґрунтування) та в інших випадках, передбачених цим Кодексом.

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

10. 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 (Стаття 79).***

1. 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 БК, а також з ура-

хуванням необхідності проведення захищених видатків місцевого бюджету).

2. 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.

3. 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 БК).

#### **Звітність про виконання місцевих бюджетів (Стаття 80).**

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

2. 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.

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

4. 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 або сільським головою (якщо відповідний виконавчий орган не створено згідно із законом) 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.

У системі учасників бюджетного процесу на місцевому рівні, залежно від ролі, місця, функцій та характеру їх діяльності, можна виділити такі *групи учасників*:

- органи, наділені повноваженнями щодо нормативно-правового врегулювання бюджетного процесу (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Державне казначейство України);

- органи, які визначають бюджетні пріоритети та місцеву бюджетну політику (Верховна Рада АРК, місцеві ради);

- органи, які здійснюють контроль та оперативне управління бюджетним процесом (Рада Міністрів АРК, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи місцевих рад, місцеві фінансові органи, територіальні органи казначейства, фіскальні органи, контрольно-ревізійна служба);

- розпорядники та одержувачі бюджетних коштів (головні розпорядники коштів місцевого бюджету, розпорядники коштів другого ступеня, розпорядники коштів третього ступеня, одержувачі бюджетних коштів);

- органи, які здійснюють регулювання грошово-кредитної діяльності та місцевих запозичень (Національний банк України, комерційні банки, Національна комісія з цінних паперів і фондового ринку).

**Верховна Рада України** наділена такими повноваженнями:

розглядає та вносить пропозиції до положень про взаємовідно-

сини між державним і місцевими бюджетами;

- щороку розглядає проект та приймає закон про Державний бюджет України, вносить зміни і доповнення до нього;
- затверджує показники обсягів міжбюджетних трансфертів;
- здійснює контроль за дотриманням законодавства на кожній стадії бюджетного процесу.

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

До повноважень *Кабінету Міністрів України* належать:

- подання на розгляд Верховної Ради Основних напрямків бюджетної політики на наступний бюджетний період;
- складання проекту закону про державний бюджет України;
- визначення механізму здійснення запозичень до місцевих бюджетів;
- затвердження формули розподілу міжбюджетних трансфертів і порядку їх перерахування;
- встановлення порядку здійснення видатків місцевими бюджетами за рахунок субвенцій із державного бюджету.

**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.

В управлінні місцевими фінансами центральне місце посідають місцеві фінансові органи, які входять у систему Міністерства фінансів України і, крім того, є виконавчими органами державних адміністрацій і місцевих рад.

**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.

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, що відповідно до законодавства України здійснює функції з складання, виконання місцевих бюджетів, контролю за витрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів, а також інші функції, пов'язані з управлінням коштами місцевого бюджету. Для цілей цього Кодексу орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань фінансів віднесено до місцевих фінансових органів. Сільський, селищний, міський (міста районного значення) голова забезпечує виконання функцій місцевого фінансового органу, якщо такий орган не створено згідно із законом.

Розглянемо завдання, функції і права місцевих фінансових органів на прикладі фінансового управління міської ради.

***Основні завдання фінансового управління:***

- забезпечення реалізації державної бюджетної політики на відповідній території;
- складання розрахунків до проекту міського бюджету і подання їх на розгляд виконавчого комітету;
- підготовка пропозицій щодо фінансового забезпечення заходів соціально - економічного розвитку міста;
- розроблення пропозицій з удосконалення методів фінансового і бюджетного планування та фінансування витрат;
- здійснення контролю за дотриманням підприємствами, установами та організаціями законодавства щодо використання ними бюджетних коштів та коштів цільових фондів, утворених радою;
- здійснення загальної організації та управління виконанням міського бюджету, координація діяльності учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету.

***Функції місцевого фінансового органу:***

- розробка і доведення до головних розпорядників бюджетних

коштів інструкцій із підготовки бюджетних запитів;

- визначення порядку та термінів розроблення бюджетних запитів головними розпорядниками бюджетних коштів;

- проведення на будь-якому етапі складання і розгляду проекту міського бюджету, аналізу бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, щодо його відповідності меті, пріоритетності, а також дієвості та ефективності використання бюджетних коштів;

- прийняття рішень про включення бюджетного запиту до пропозиції проекту міського бюджету перед поданням його на розгляд виконкому міської ради;

- взяття участі у розробленні балансу фінансових ресурсів міста, аналіз соціально-економічних показників розвитку міста та врахування їх під час складання міського бюджету;

- організація роботи, пов'язаної з складанням проекту міського бюджету, за дорученням голови - визначення порядку і термінів подання структурними підрозділами міської ради матеріалів для підготовки проекту міського бюджету; складання проекту міського бюджету;

- забезпечення протягом бюджетного періоду відповідності розпису міського бюджету встановленим бюджетним призначенням;

- здійснення у процесі виконання міського бюджету за доходами прогнозування та аналізу доходів міського бюджету;

- організація виконання міського бюджету; разом з іншими структурними підрозділами міської ради, органами державної податкової служби, територіальними органами Державного казначейства забезпечення надходження доходів до міського бюджету та вжиття заходів щодо ефективного витрачання бюджетних коштів;

- складання розпису доходів і видатків міського бюджету, забезпечення фінансування заходів, передбачених відповідним міським бюджетом, підготовка у встановленому порядку пропозицій щодо внесення змін до розпису у межах річних бюджетних призначень та здійснення у встановленому порядку взаємних розрахунків міського бюджету з обласним бюджетом;

- здійснення у встановленому порядку організації та управління виконанням міського бюджету, координація в межах своєї компетенції діяльності учасників бюджетного процесу з питань виконання міського бюджету та здійснення контролю за дотриманням бюджетного за-

конодавства;

- проведення моніторингу змін, що вносяться до міського бюджету;

- розгляд балансів, звітів про виконання міського бюджету та інших фінансових звітів;

- проведення разом із відповідними органами державної податкової служби аналізу стану надходження доходів до міського бюджету, підготовка пропозиції про доцільність запровадження на території міста місцевих податків і зборів, а також надання пільг за податками;

- проведення на базі статистичної і фінансової звітності і прогнозних розрахунків аналізу економічного і фінансового стану підприємств, установ і організацій, розташованих на території міста, тенденцій і динаміки розвитку різних форм власності, підготовка пропозиції щодо визначення додаткових джерел фінансових ресурсів; здійснення фінансування підприємств, установ та організацій, переданих у встановленому законом порядку в управління міській раді, а також заходів, пов'язаних із розвитком житлово-комунального господарства, благоустроєм території, дорожнім будівництвом, охороною довкілля та громадського порядку, інших заходів, передбачених законодавством;

- перевірка правильності складання і затвердження кошторисів та планів використання коштів установами і організаціями, які фінансуються з міського бюджету;

- участь у розробленні пропозицій із удосконалення структури міської ради, підготовка пропозиції щодо визначення чисельності працівників, фонду оплати їх праці, витрат на утримання апарату виконавчого комітету міської ради та здійснення контролю за витрачанням цих коштів;

- підготовка і подання виконкому міської ради офіційних висновків про перевиконання чи недовиконання дохідної частини загального фонду міського бюджету.

*Обслуговування місцевих бюджетів здійснюється територіальними органами державної казначейської служби. Казначейство - державний або муніципальний орган, головним завданням якого є здійснення касового виконання бюджету.*

Під час виконання місцевих бюджетів вони ведуть облік надходжень, що належать місцевим бюджетам, і за поданням органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, погодженим з відпо-

відними місцевими фінансовими органами, здійснюють повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджету. Здійснюючи підготовку звітів про виконання місцевих бюджетів, дані органи складають та подають Міністерству фінансів Автономної Республіки Крим, фінансовим органам місцевих державних адміністрацій і виконавчих органів місцевих рад звітність про виконання місцевих бюджетів.

Крім органів Державного казначейства, вагому роль в управлінні бюджетним процесом на місцевому рівні відіграють органи місцевого самоврядування, які спрямовують значні зусилля на підвищення рівня прозорості бюджетного процесу.

*Органи місцевого самоврядування наділені певними функціями:*

- самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети;
- самостійно розпоряджаються коштами місцевих бюджетів, визначають напрями їх використання;
- використовують вільні бюджетні кошти, додатково одержані в процесі виконання місцевих бюджетів;
- запроваджують відповідно до законодавства місцеві податки і збори та обов'язкові платежі;
- встановлюють ставки місцевих податків і зборів, які зараховуються до відповідних місцевих бюджетів; за рішенням зборів громадян можуть запроваджувати місцеві збори на засадах добровільного самооподаткування;
- випускають місцеві позики, лотереї та цінні папери, можуть отримувати короткотермінові позички (до трьох місяців, але у межах поточного бюджетного періоду) у фінансово-кредитних установах на покриття тимчасових касових розривів, що виникають під час виконання загального фонду місцевого бюджету;
- можуть створювати у межах законодавства комунальні банки та інші фінансово-кредитні установи, виступати гарантами кредитів підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності, розміщувати належні їм кошти в банках інших суб'єктів права власності, отримувати відсотки від їх доходів і зараховувати їх до доходної частини відповідного місцевого бюджету.

*Державна фінансова інспекція України* здійснює незалежний внутрішній фінансовий контроль від імені виконавчої гілки влади на стадії виконання бюджетів. Зокрема, її територіальні органи контро-

люють цільове й ефективне використання коштів місцевих бюджетів, цільове використання і своєчасне повернення кредитів (позик), одержаних під місцеві гарантії, достовірність визначення потреби у бюджетних коштах при складанні планових бюджетних показників, відповідність взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням і паспорту бюджетної програми, стан внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в розпорядників бюджетних коштів тощо.

*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.

*Розпорядники бюджетних коштів* - це бюджетні установи в особі їх керівників, уповноважені на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань і здійснення видатків з бюджету

Залежно від ступеня підпорядкованості та обсягу наданих прав розпорядників бюджетних коштів поділяють на головних розпорядників та розпорядників нижчого рівня.

*Головні розпорядники коштів місцевого бюджету* - бюджетні установи в особі їх керівників, які отримують повноваження шляхом встановлення їм бюджетних призначень безпосередньо рішенням про місцевий бюджет. Ними можуть бути:

- за бюджетними призначеннями АРК: уповноважені юридичні особи, що забезпечують діяльність Верховної Ради АРК (міністерства і т. д.);

- за бюджетними призначеннями інших місцевих бюджетів: керівники місцевих державних адміністрацій, керівники головних управлінь, управлінь, відділів місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів рад.

**Повноваження головних розпорядників бюджетних коштів:**

- розробляють план своєї діяльності відповідно до завдань та функцій;

- розробляють проект кошторису і бюджетні запити;

- отримують бюджетні призначення шляхом їх затвердження

рішенням про місцевий бюджет;

- доводять до розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів відомості про обсяги асигнувань, забезпечують управління бюджетними асигнуваннями;

- затверджують кошториси розпорядників коштів нижчого рівня;

- здійснюють внутрішній контроль за повнотою надходжень, отриманих розпорядниками коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів, і витрачанням ними бюджетних коштів;

- одержують звіти про використання коштів від розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів і аналізують витрачання ними бюджетних коштів.

*Розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня* - це розпорядники, які у своїй діяльності підпорядковані відповідному вищому розпоряднику. Вони поділяються на розпорядників другого та третього ступенів.

*Розпорядниками коштів другого ступеня* є бюджетні установи в особі їх керівників, які уповноважені отримувати асигнування, брати зобов'язання та здійснювати виплати з бюджету на виконання функцій самої установи, яку вони очолюють, і розподіляти кошти для переказу розпорядникам третього ступеня та безпосередньо підпорядкованим їм одержувачам.

*Розпорядниками коштів третього ступеня* є бюджетні установи в особі їх керівників, які уповноважені отримувати асигнування, брати зобов'язання та здійснювати виплати з бюджету на виконання функцій самої установи, яку вони очолюють, і розподіляти кошти безпосередньо підпорядкованим їм одержувачам.

*Одержувачі коштів місцевого бюджету* - це фізичні та юридичні особи, що не мають статусу бюджетної установи, які одержують кошти з місцевого бюджету з метою фінансової підтримки але в рамках виконання передбачених бюджетом програм виключно через розпорядників бюджетних коштів. Кожен одержувач витрачає бюджетні кошти відповідно до плану використання бюджетних коштів, затвердженого розпорядником коштів, якому він підпорядковується.

### **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.

Функції органів Державного казначейства з обслуговування місцевих бюджетів можна поділити на 4 групи:

*а) функції «бухгалтера»:*

1) реєстрація зобов'язань розпорядників та одержувачів коштів місцевих бюджетів;

2) ведення обліку доходів і видатків місцевих бюджетів;

3) складання звітності про виконання місцевих бюджетів;

*б) функції «касира»:*

1) касове виконання місцевих бюджетів за доходами;

2) участь у касовому виконанні видаткової частини місцевих бюджетів;

3) перерахування міжбюджетних трансфертів;

*в) функції «контролера»:*

1) контроль за відповідністю платежів взятим зобов'язанням та бюджетним асигнуванням;

2) контроль за цільовим спрямуванням бюджетних коштів;

3) контроль за дотриманням правил ведення бухгалтерського обліку та складання звітності бюджетними установами;

4) контроль за своєчасністю повернення позик, наданих з єдиного казначейського рахунку;

*г) функції «менеджера»:*

1) організація функціонування внутрішньої платіжної системи казначейства;

2) управління ресурсами єдиного казначейського рахунку;

3) надання позик та покриття тимчасових касових розривів, що виникають у процесі виконання місцевих бюджетів;

4) проведення взаємних розрахунків між бюджетами.

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

тних 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.

**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

**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 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.

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

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

### **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 підприєм-*

*ства комунальної власності. Функціональне призначення підприємств комунальної власності.*

Література:[1,4, 9, 10].

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

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.

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

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.

*Суб'єкти господарювання комунального сектору економіки* – це суб'єкти, які діють на основі лише комунальної власності, а також су-

б'єкти, у статутному фондї яких частка комунальної власності перевищує 50 % чи становить величину, яка забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів.

Підприємства, що належать до комунальної власності, стали невід'ємною складовою економічної системи держави.

Більшість об'єктів комунальної власності є неприбутковими підприємствами і утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів. Окрім передбачених законодавством податків та обов'язкових платежів ніяких інших доходів підприємства комунальної власності, як правило, місцевим бюджетам не приносять.

У комунальній власності перебуває: житловий та нежитловий фонд та об'єкти зовнішнього благоустрою (парки, сквери, дороги, скульптури, трамвайні колії, тролейбусна водопровідна і каналізаційна, електрична, газова, теплопровідна мережі).

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.

**1. 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.

**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.

**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.

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 щодо управління комунальною власністю*** (стаття 29 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»).

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.

### **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 форму-*

*вання доходів територіальних громад від комунальної власності. Доходи від об'єктів комунальної власності.*

Література:[1, 2, 9, 10].

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

**Комунальна власність** - самостійна форма власності, яка за Конституцією України є власністю територіальної громади.

**Суб'єкти комунальної власності** - адміністративно-територіальні одиниці в особі відповідних рад народних депутатів.

**Об'єкти права комунальної власності:**

- майно, що забезпечує діяльність відповідних рад і утворюваних ними органів;
- земля, природні ресурси;
- кошти місцевих бюджетів;
- державний житловий фонд;
- об'єкти житлово-комунального господарства;
- майно закладів народної освіти, культури, охорони здоров'я, торгівлі, побутового обслуговування;
- майно комунальних підприємств; місцеві енергетичні системи;
- транспорт;
- системи зв'язку та інформації;
- інше майно, необхідне для забезпечення економічного і соціального розвитку території.

Формування комунальної власності в Україні має свої особливості.

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.

По-друге, в зарубіжних країнах, включно з Росією, майно не зараховується до складу державної власності і є самостійною формою власності - власністю територіальних колективів.

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.

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**

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

**Особливості функціонування фінансів** комунальних підприємств в Україні:

- частина комунальних закладів не мають самостійних банківських рахунків, а лише субрахунки (школи, дитячі садки);

- 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 підприємств;

2) *послуги місцевого господарства* - комунальні платежі.

г) від надання позичок:

1) доходи у вигляді процентів;

2) комунальний кредит.

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).

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.

### **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

**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.*

Література:[1, 2 4, 8, 9,10, 12 ].

### **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).
- 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).

Згідно Закону України «Про житлово-комунальні послуги» житлово-комунальні послуги - результат господарської діяльності, спрямованої на забезпечення умов проживання та/або перебування осіб у житлових і нежитлових приміщеннях, будинках і спорудах, комплексах будинків і споруд відповідно до нормативів, норм, стандартів, порядків і правил, що здійснюється на підставі відповідних договорів про надання житлово-комунальних послуг

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

***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 ко-

мунальне обслуговування суб'єктів господарювання.

Метою комунального обслуговування є досягнення нормативно-го 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.

*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 ліжок-днів;
- 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 тепlopостачання);

- *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 звільняються 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 неповною мірою, що обумовлює зростання умовно - постійних витрат та собівартості загалом, погіршує фондомісткість, фондovіддачу 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 про-

ведення 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» (ст.30) органи місцевого самоврядування наділені значними повноваженнями у сфері ЖКГ:

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

## 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.

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.

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.

Витрати, що включаються до собівартості робіт та послуг, на підприємствах комунального господарства групуються за такими елементами: матеріальні витрати; витрати на оплату праці; відрахування на соціальні заходи; амортизація основних фондів та нематеріальних активів; інші витрати.

Важливою і вагомою галуззю місцевого господарства є житлове господарство.

Доходи у житловому господарстві визначаються за такими джерелами надходжень: квартирна плата; орендна плата за нежитлові приміщення; кошти, які одержують від комунальних підприємств на відшкодування витрат із обслуговування внутрішньобудинкових мереж (водопостачання, каналізація, електропостачання); інші доходи (орендна плата за житлові приміщення) .

Охарактеризуємо основні доходи.

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

$$Ж = П + \frac{В \cdot М}{12} - \frac{Н \cdot (12 - М)}{12}, \quad (10.2)$$

де П - розмір житлової площі на початок року;

В - розмір житлової площі, яка вводиться в дію;

Н - розмір житлової площі, яка вибуває з експлуатації;

М - кількість місяців функціонування житлової площі за рік;

12 - кількість місяців за рік.

**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.

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

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:

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

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

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

$\Pi_i$  - 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 та-

кий вигляд:

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

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

$В_v$  - 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** ( $ЖФ_{га}$ ), обчислюється за формулою:

$$ЖФ_{пл} = Пж_{п1} - Нж_0 + Вж, \quad (10.6)$$

де  $Пж_{п1}$  - 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:

$$З_{ор.} = [(B_z - B_{кр}) \div (П_{ж} + П_n)] \cdot П_n, \quad (10.7)$$

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

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

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

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

$P_n$  - 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.

### **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.

#### 10.4. Комунальні платежі в Україні

*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.

*Згідно ЗУ «Про житлово-комунальні послуги» до повноважень органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунальних послуг належать:*

- затвердження та виконання місцевих програм у сфері житлово-комунального господарства, участь у розробленні та виконанні відповідних державних і регіональних програм;
- встановлення цін/тарифів на комунальні послуги відповідно до закону;
- затвердження норм споживання комунальних послуг;
- інформування населення відповідно до законодавства про стан виконання місцевих програм у сфері житлово-комунального господарства, а також про відповідність якості житлово-комунальних послуг нормативам, нормам, стандартам та правилам;
- здійснення моніторингу стану виконання місцевих програм розвитку житлово-комунального господарства;
- встановлення одиниці виміру обсягу наданих послуг з поведення з побутовими відходами.

***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. 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, розташовуване 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.

### **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. Проблеми становлення і розвитку місцевих фінансів в Україні

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

Література: [2, 9,10 ].

### **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.

Діяльність щодо управління місцевими фінансами включає на-

ступні функціональні елементи (рис.11.1).

<b>Елементи управління місцевими фінансами</b>
<b>Планування</b> , яке займає важливе місце в управлінні місцевими фінансами, тому що саме у ході планування проводиться аналіз соціально-економічного стану адміністративно-територіальних одиниць, розвитку місцевого господарства, оцінка фінансового стану підприємств комунальної власності; виявляються резерви збільшення фінансових ресурсів, напрямки їх ефективного використання.
<b>Оперативне управління</b> як комплекс заходів, що проводиться на основі оперативного аналізу конкретної фінансової ситуації. Мета оперативного управління - досягти максимального ефекту при мінімальних затратах шляхом своєчасної зміни фінансових відносин, маневрування фінансовими ресурсами.
<b>Контроль</b> , який охоплює усі стадії управлінської діяльності і в той же час має велике самостійне значення. В процесі контролю зіставляються фактичні результати із запланованими, виявляються резерви.

Рисунок 11.1- Елементи управління місцевими фінансами

Розрізняють *стратегічне* і *оперативне управління* місцевими фінансами

**Стратегічне управління** - це управління на тривалу перспективу, виражається у встановленні обсягів фінансових ресурсів адміністративно-територіальних одиниць на перспективу для реалізації цільових програм, пов'язаних із розвитком економіки регіонів України, проведенням її структурної перебудови, розвитком АПК, а також вирішенням соціальних проблем.

**Оперативне управління** місцевими фінансами полягає у маневруванні наявними фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування, залученні додаткових коштів, ефективному витрачанні наявних грошових засобів.

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.

Діють також ревізійні комісії, що створюються безпосередньо представницькими органами місцевого самоврядування для контролю використання коштів бюджету, позабюджетних, валютних та цільових фондів. Окремі контрольні функції в цій сфері виконують самі представницькі органи місцевого самоврядування та їхні комісії.

В Україні здійснюється загальний контроль за використанням бюджетних коштів і обов'язковий аудит підприємств та організацій, включаючи й комунальний сектор.

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

**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 учасників 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 дер-

жавних 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.

*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: незалежності; гласності, публічності та прозорості; дієвості; регулярності; превентивності; об'єктивності; всеохоплюючого характеру.

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;

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.

цій. 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;

**б) за суб'єктами контролю:**

1) контроль органів державного управління (Міністерство фінансів України, Рахункова палата, Державна фінансова інспекція України, Державна фіскальна служба, Державна казначейська служба України, місцеві державні адміністрації, інші органи держуправління);

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) внутрішній контроль (керівники підприємств, установ, організацій комунальної власності; структурні підрозділи організації, на які покладено функції зі здійснення внутрішнього контролю);

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

**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;

## б) 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:

Таблиця 11.1- Основні методи фінансового контролю

<b>Перевірка</b>	- це обстеження і вивчення окремих ділянок фінансово-господарської діяльності підприємств, установ, організацій чи їх підрозділів. Результати перевірки оформляються доповідною запискою.
<b>Ревізія</b>	- 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).

**Таблиця 11.2 - Розподіл функцій контролю за дотриманням бюджетного законодавства між міністерствами та відомствами України**

Рахункова палата	Міністерство фінансів України	Державне казначейство України	Орган державного фінансово-го контролю в Україні
<p>Здійснює контроль за:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- використанням коштів Державного бюджету України відповідно до закону про Державний бюджет України;</li> <li>- ефективністю використання та управління коштами Державного бюджету України;</li> <li>- використанням бюджетних коштів у частині фінансування повноважень місцевих державних адміністрацій та делегованих місцевому самоврядуванню повноважень органів виконавчої влади за доходами і видатками.</li> </ul>	<p>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.</p>	<p>Здійснює бухгалтерський облік надходжень та витрат місцевих бюджетів.</p> <p>Встановлює єдині правила ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання бюджетів, кошторисів, видає інструкції з цих питань та здійснює контроль за їх дотриманням.</p> <p>Здійснює контроль за відповідністю платежів взятим зобов'язанням та бюджетним асигнуванням.</p>	<p>Здійснюють контроль за:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- цільовим та ефективним використанням коштів державного та місцевих бюджетів;</li> <li>- цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), одержаних під державні (місцеві) гарантії; достовірністю визначення потреби в бюджетних коштах при складанні планових бюджетних показників;</li> <li>- відповідністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі);</li> <li>- веденням бухгалтерського обліку, а також складанням фінансової і бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі), кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету;</li> <li>- станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту у розпорядників бюджетних коштів;</li> <li>- усуненням виявлених недоліків і порушень;</li> </ul>

### **11.3. Проблеми становлення і розвитку місцевих фінансів в Україні**

Система місцевих фінансових інститутів в Україні ще не має за-

вершеного характеру і перебуває в стадії становлення. Для цієї системи ще не властива така найважливіша ознака будь-якої системи, як цілісність. Не зовсім сформована структура системи місцевих фінансових інститутів. Як наслідок, місцеві фінанси України поки що не забезпечують можливості реалізації функцій і завдань, які покладаються на місцеві органи влади. Тобто, становлення місцевих фінансів України неможливе без формування структурованої й цілісної системи місцевих фінансових інститутів.

Вирішення проблем:

- надання цілеспрямованості системі місцевих фінансових інститутів - невідкладна потреба, і її належить забезпечити на основі створення відповідної правової бази. У першу чергу, слід законодавчо встановити, що метою діяльності виконавчої влади і місцевого самоврядування є надання громадських послуг. Слід також визначити кількісні характеристики послуг, котрі забезпечуються різними рівнями виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Особливо важлива роль в ієрархії місцевих фінансових інститутів належить самостійним місцевим бюджетам. Саме місцеві бюджети є фондами, в яких мобілізується основна частина фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення надання громадських послуг;

- забезпечення самостійності місцевих органів влади у формуванні цих фондів - надзвичайно важливе завдання, що має бути розв'язане в процесі формування системи місцевих фінансових інститутів та визначення її структури;

У практиці України поки що не забезпечується реалізація однієї з вимог Європейської хартії про місцеве самоврядування стосовно:

- створення умов для гнучкості локальних фінансових систем. Без цього неможливо врахувати особливості конкретних територіальних громад і, отже, забезпечити ефективне функціонування місцевих фінансів з урахуванням цих особливостей. Ось чому невідкладним завданням уже на нинішньому етапі становлення місцевих фінансів України є створення правових передумов, які б відкрили простір для ініціативи органів місцевого самоврядування, надання їм права формувати таку структуру місцевих фінансових інститутів, яка за конкретних умов буде найбільш ефективною. Система місцевих фінансових інститутів в Україні має будуватися як система, що має не статичну, а динамічну структуру. Тільки за цих умов може бути повною мірою використано потенціал місцевих фінансів, які, на відміну від держав-

них, мають забезпечити особливі й специфічні місцеві інтереси, що не може бути враховано центральною владою і реалізовано через державні фінанси.

Отже, для ефективного функціонування місцевих фінансів необхідно вирішення таких проблем:

- подальше узгодження законодавства України з положеннями Бюджетного кодексу;

- забезпечення ефективного розподілу фінансових ресурсів за рівнями бюджетної системи держави;

- удосконалення визначення соціально-економічних пріоритетів та пріоритетів бюджетного фінансування, концентрації бюджетних коштів на найбільш важливих соціально-економічних програмах;

- перехід від практики фінансування видатків на утримання бюджетних установ і організацій до впровадження програмно-цільового підходу до управління бюджетними видатками;

- відмова від бюджетного фінансування тих послуг, які можуть бути надані громадянам на ринкових засадах;

- подальша оптимізація та раціоналізація мережі закладів та установ, які фінансуються з місцевих бюджетів, з метою підвищення рівня та якості послуг, які надаються громадянам;

- забезпечення реальності планових показників бюджету та їх виконання;

- створення економічно та фінансово самодостатніх територіальних громад;

- вдосконалення та правове закріплення організації бюджетного процесу та бюджетних процедур на рівні органів місцевого самоврядування;

- вдосконалення розподілу фінансових ресурсів (податків) між ланками бюджетної системи;

- покращання ефективності фінансового контролю щодо затвердження та виконання місцевих бюджетів і використання коштів цих бюджетів;

- завершення процесу переходу на казначейське обслуговування;

- удосконалення механізму врегулювання міжбюджетних відносин між рівнями місцевих бюджетів;

- приведення у відповідність розміру державних зобов'язань за видатками з обсягами їх фінансування, тобто ліквідація так званих

«не профінансованих мандатів»;

- надання стимулів місцевим органам влади до підвищення обсягу своїх надходжень до бюджетів;

- покращання фінансового управління ресурсами через застосування прозорих і раціональних методів.

### **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?

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

Література: [ 5, 8-11 ].

### **12.1. Моделі організації місцевого самоврядування**

Вважається, що в Європі було сформовано **дві основні моделі місцевого самоврядування: англосаксонська та континентальна.**

*Англосаксонська модель* поширена у таких країнах: Великій Британії, США, Канаді, Індії, Австралії та інших. Її головні ознаки представлені на рис. 12.1.



Рисунок 12.1 - Характерні ознаки англосаксонської моделі

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, ustalеної практики, судового прецеденту самостійно та під власну відповідальність вирішують питання, не віднесені до компетенції держави. 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. 12.2.

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.

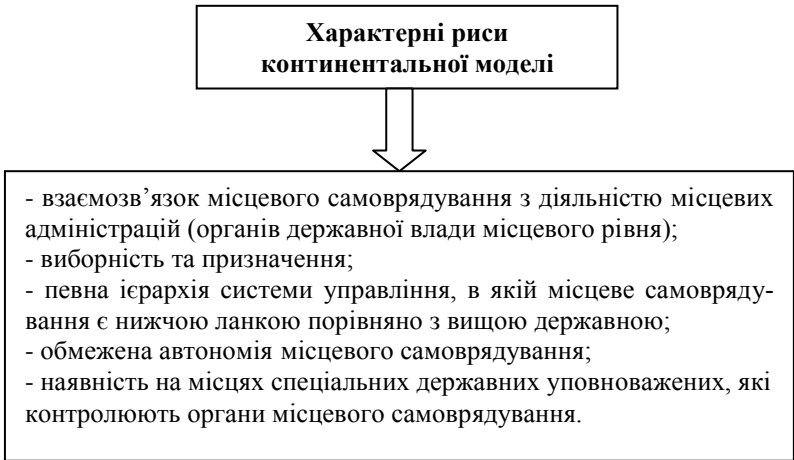


Рисунок 12.2 - Характерні ознаки континентальної моделі

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 – включно

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 са-

моврядкуванням.

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.

## **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 рати-

фікувала цей акт. Таким чином, вона взяла на себе зобов'язання організувати 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.

**Місьцеве 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 забезпечення 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.

Надана місцевим органам самоврядування влада, як правило, має бути повною та виключною. 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 принципових положень про фінансову діяльність місцевого самоврядування (табл. 12.1).

Таблиця 12.1 - Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування

- |   |
|---|
| 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.   |

## Продовження табл. 12.1

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 підґрунтя 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 проектів. 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.

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.

### **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 відбувся 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 само-

врядування 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.

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 використовуються такі *основні способи розмежування бюджетних доходів*: розподіл податків та інших доходів між бюджетами різних рівнів; розподіл надходжень від податків шляхом закріплення за кожним рівнем бюджетної системи конкретних часток податку в межах єдиної ставки оподаткування; встановлення територіальних надбавок до загальнодержавних податків.

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. Баується 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 враховува-

ти: 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.

У складі податкових доходів місцевих бюджетів, як правило, переважають місцеві податки, до яких у більшості країн віднесено майнові, чисельну групу дріб'язкових за своїм фіскальним значенням податків, які відображають політику місцевих органів влади (екологічні, на полювання, на собак і т. п.).

Національні особливості розвитку кожної країни зумовлюють різноманітність взаємовідносин між центральними та місцевими органами влади у сфері розподілу доходних джерел між державним та місцевими бюджетами.

Існують значні відмінності також і в складі податкових доходів місцевої влади.

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.

Ще однією достатньо великою групою доходів місцевих бюджетів ринкових країн є гранти, тобто надходження коштів із бюджетів іншого, як правило, вищого рівня.

Сьогодні спостерігається тенденція до збільшення їх ролі у формуванні фінансових ресурсів місцевої влади, що відповідає поши-

ренню 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.

Витрачанням ресурсів місцевої влади загалом визначається ступенем децентралізації влади, рівнем розвитку місцевого самоврядування та його фінансовою автономією. Неабиякий вплив на склад видатків місцевих бюджетів на початку XXI 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.

#### **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 багатомісячної 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 мак-

симальні 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.

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

### *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 загально схвалених 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 і-го місцевого бюджету;

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

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

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

ня;

$P_i$  - кількість населення і-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.

Таблиця 12.2 - Особливості фінансового вирівнювання

Особливості фінансового вирівнювання у деяких країнах світу
У Канаді єдиним критерієм для визначення фінансових потреб провінцій є чисельність населення.
У Швеції платежі на вирівнювання відмінностей у структурі і обсягах витрат муніципалітетів залежать від: клімату, щільності населення, його вікової і соціальної структури.
У Франції 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 Німеччині 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 США враховується: ступінь бідності, чисельність населення, перенаселення житлових приміщень, термін служби житла і відставання приросту населення порівняно з іншими містами.
В Іспанії цільові дотації органам місцевої влади надаються з врахуванням: чисельності населення, загального збору податків, наявності суспільних шкіл.
У Росії в процесі фінансового вирівнювання враховуються: податковий потенціал територій, кількість населення, мінімальні необхідні видатки територіальних бюджетів.

#### *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 гара-

нтуються 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 проектів;
- 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.

### **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. Конституція України : Постанова ВРУ від 28.черв.1996 р. УІ 254/96- ВР. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Бюджетний кодекс України: Відомості Верховної Ради України від 8 лип. 2010 р. № 50-51. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>
3. Про державний бюджет України : Закон України на поточний рік.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України. Відомості Верховної Ради України від 21. трав.1997 р. № 24. Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua>
5. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України. Відомості Верховної Ради України від 15.лип.1997 р. № 38. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80>
6. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 156-VIII. Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/156-19>.
7. Податковий кодекс України від 2 груд. 2010 р. Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/>.
8. Про житлово-комунальні послуги : Закон України. Відомості Верховної Радивід 9 лист. 2017 р. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2189-19>.
9. Бечко П. К. , Ролінський О. В. Місцеві фінанси: навчальний посібник. Київ: Центр учбової літератури, 2007. 192 с.
10. Власюк Н. І. Місцеві фінанси: навчальний Київ: Алерта, 2011. 328 с.
11. Кириленко О. П. Місцеві фінанси : підручник / за ред. д.е.н., проф. О. П. Кириленко. 2-ге вид., доп. і перероб. Тернопіль : Економічна думка ТНЕУ, 2014. 448 с.
12. Рева Т. М., Ковальчук К.Ф., Кучкова Н.В. Місцеві фінанси: навчальний посібник. Київ : Центр учбової літератури, 2007. 208 с.
13. Васильєва Н. В., Гринчук Н. М., Дерун Т. М., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцевий бюджет і фінансове забезпечення об'єднаної територіальної громади: навчальний посібник. Київ: 2017. 119 с. Режим доступу: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/pdf>.