

Т.М. Рева
К.Ф. Ковальчук
Н.В. Кучкова

МІСЦЕВІ ФІНАНСИ

*Рекомендовано
Міністерством освіти і науки України
як навчальний посібник для студентів
вищих навчальних закладів*



Київ – 2007

УДК 336.14:352](477)(075.8)

ББК 65.9(4УКР)261.8я73

Р 32

*Гриф надано
Міністерством освіти і науки України
(лист №1.4/18-Г-236 від 30.01.2007 р.)*

Рецензенти:

Шаров Ю.П. – доктор наук державного управління, професор (Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України);

Каламбет С.В. – доктор економічних наук, професор (Дніпропетровський національний університет залізничного транспорту ім. академіка В. Лазаряна);

Чайка В.М. – кандидат економічних наук (Контрольно-ревізійне управління в Дніпропетровській області).

Рева Т.М., Ковальчук К.Ф., Кучкова Н.В.

Р 32 **Місцеві фінанси.** Навчальний посібник. – К.: Центр учбової літератури, 2007. – 208 с.

ISBN 978-966-364-444-8

Навчальний посібник підготовлено відповідно до програми нормативної дисципліни “Місцеві фінанси”, яку включено до навчального плану підготовки фахівців з напрямку 0501 “Економіка і підприємництво” за спеціальністю “Фінанси”. Розглянуті правові та методичні аспекти формування і використання фінансів місцевого самоврядування. Засвоєння практичних навичок ґрунтується на виконанні ситуаційних вправ і завдань для самостійної роботи, поданих у посібнику. До кожної теми рекомендовано список законодавчих, нормативних і літературних джерел. Посібник містить довідковий апарат – словник термінів і предметний покажчик.

ISBN 978-966-364-444-8

© Рева Т.М., Ковальчук К.Ф.,
Кучкова Н.В. , 2007

© Центр учбової літератури, 2007

ЗМІСТ

Вступ	5
Навчальна програма дисципліни «Місцеві фінанси»	8
Тема 1. Місцеві фінанси, їх суть, склад і роль у розвитку економічної та соціальної інфраструктури	13
1.1. Місцеві фінанси, їх функції та призначення	13
1.2. Загальна характеристика бюджетного законодавства як правової основи місцевих фінансів	17
1.3. Територіальна громада як первинний об'єкт місцевого самоврядування	21
1.4. Проблеми становлення і розвитку місцевих фінансів в Україні	23
Тема 2. Місцеві бюджети - визначальна ланка місцевих фінансів	33
2.1. Бюджетна політика на місцевому рівні	33
2.2. Економічний зміст і структура місцевих бюджетів	34
2.3. Організація бюджетного процесу на місцевому рівні	39
2.4. Повноваження учасників бюджетного процесу	46
Тема 3. Фінансові ресурси місцевого самоврядування	61
3.1. Джерела і склад доходів місцевих бюджетів	61
3.2. Доходи місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів	64
3.3. Доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів	66
3.4. Прогнозування доходів місцевого бюджету	67
Тема 4. Планування, фінансування і виконання місцевого бюджету за видатками	79
4.1 Зміст і структура видатків місцевих бюджетів	79
4.2. Засади планування видатків місцевих бюджетів	84
4.3. Процес виконання місцевих бюджетів за видатками	88
4.4. Засади здійснення місцевих запозичень та управління боргом місцевого самоврядування	93

Тема 5. Державна регіональна фінансова політика та фінансове вирівнювання.....	109
5.1. Державна регіональна фінансова політика: поняття і цілі.....	109
5.2. Поняття вертикального дисбалансу. Збалансування місцевого бюджету.....	110
5.3. Поняття горизонтального дисбалансу. Об'єктивна необхідність й організація бюджетного вирівнювання в Україні	113
Тема 6. Міжбюджетні відносини, їх складові	125
6.1. Завдання та інструменти міжбюджетних відносин.....	125
6.2. Формула розподілу міжбюджетних трансфертів	129
6.3. Субвенції з державного бюджету на здійснення програм соціального захисту населення	132
6.4. Міжбюджетні відносини в зарубіжних країнах.....	134
Тема 7. Управління фінансами і фінансовий контроль на регіональному рівні	143
7.1. Аналіз виконання місцевого бюджету за доходами і видатками. Внесення змін до бюджетних призначень ...	143
7.2. Оцінка фінансового стану місцевого бюджету.....	147
7.3. Казначейське обслуговування місцевих бюджетів	149
7.4. Організація бюджетного контролю на місцевому рівні..	156
Тема 8. Фінансове забезпечення підприємств комунальної власності.....	167
8.1. Поняття комунальної власності	167
8.2. Фінанси комунальних підприємств. Комунальні платежі	170
8.3. Поняття, форми та правове регулювання комунального кредиту	172
8.4. Фінанси муніципальних підприємств і муніципальні платежі в зарубіжних країнах.....	176
Література.....	184
Словник термінів	189

ВСТУП

Інституційну реформу фінансової системи держави із запровадженням так званого бюджетного федералізму було розпочато з прийняттям Конституції України. Конституційні засади щодо розмежування і самостійності державного та місцевих бюджетів було доповнено у 1997 р. положеннями Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» й ратифікацією Європейської хартії місцевого самоврядування. Стара бюджетна модель перестала відповідати сутності нововведень, перетворилася на джерело постійної напруженості у відносинах між центром і місцевими органами влади. Щороку закон про Державний бюджет встановлював тимчасові правила формування державного і місцевих бюджетів, їх взаємодії, розподілу повноважень і закріплення джерел доходів. За таких умов бюджетним рішенням була властива непослідовність і непередбачуваність, низька ефективність бюджетного процесу.

Розробка і впровадження нового бюджетного законодавства були обумовлені не лише внутрішніми, а й зовнішніми чинниками. Процеси економічної інтеграції України в європейську спільноту передусім вимагали прийняття правових норм, які б відповідали міжнародним стандартам.

Перегляд принципів побудови, створення цілісної бюджетної системи України з визначенням повноважень і відповідальності учасників бюджетного процесу запровадив Бюджетний кодекс України, прийнятий у червні 2001 р. Він започаткував формування нових відносин в управлінні фінансовими ресурсами та реалізацію бюджетної політики в напрямку зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування територіальних громад і держави в цілому.

Введення у дію нового Бюджетного кодексу в Україні стало поштовхом до початку реформи міжбюджетних відносин і фіскальної децентралізації. Місцеві бюджети стали більш стабільними й передбачуваними, оскільки зменшилася кількість непрофінансованих повноважень. Органи влади отримали більше стимулів для збільшення надходжень до місцевих бюджетів і підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів територіальних громад.

Ці вдосконалення вимагають від майбутніх фінансистів кваліфікованого підходу до управління бюджетним процесом на місцевому рівні і здатності застосовувати професійні знання з метою підвищення добробуту територіальної громади.

Навчальна дисципліна «Місцеві фінанси» є нормативною у навчальному процесі підготовки фахівців зі спеціальності «Фінанси». Її вивчення ґрунтується на засвоєнні блоку економічних та профілюючих дисциплін базової фінансової освіти: «Фінанси», «Бюджетна система», «Податкова система».

Мета викладання курсу «Місцеві фінанси» – надання і поглиблення знань студентів з питань сутності й ролі місцевих фінансів у розвитку економічної та соціальної інфраструктури адміністративно-територіальних одиниць, бюджетного процесу на регіональному рівні.

Дисципліна має теоретично-прикладний характер, дає можливість майбутньому спеціалісту об'єктивно оцінювати економічні процеси, що відбуваються в регіонах; розуміти тенденції розвитку фінансових відносин і їх особливості у сфері місцевих фінансів та фінансів господарських одиниць комунальної форми власності.

У теоретичному аспекті студенти мають **знати**:

- принципи організації і структуру місцевих бюджетів;
- основні етапи формування і виконання місцевих бюджетів;
- порядок формування та використання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування;
- цілі та завдання міжбюджетного компоненту;
- функції казначейського обслуговування місцевих бюджетів;
- засади бюджетного контролю на місцевому рівні.

У результаті вивчення дисципліни студентам необхідно **уміти**:

- пояснювати закономірності у сфері фінансових відносин держави, місцевих органів, комунальних господарств та населення;
- визначати заходи, що забезпечують використання фінансів як одного з дійових важелів економічної політики місцевих органів самоврядування;
- застосовувати формульний підхід для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів;
- оцінювати ефективність використання бюджетних коштів.

Навчальний посібник з дисципліни «Місцеві фінанси» сприятиме засвоєнню студентами професійних знань і виробленню практичних навичок прийняття рішень з питань місцевих фінансів.

Структурними складовими навчального посібника «Місцеві фінанси» є методичні рекомендації до вивчення тем курсу, практичні задачі та ситуаційні вправи, тести і завдання для самостійної роботи. До кожної теми додається перелік рекомендованих літературних і законодавчих джерел.

Автори вдячні організаторам тренінгів за можливість використання у посібнику методичних матеріалів навчальної Програми по застосуванню положень Бюджетного кодексу, яка була впроваджена Міністерством фінансів України протягом 2001-2003 рр. у рамках Проекту економічної і фінансової реформи за фінансування Агентства США з міжнародного розвитку.

Автори висловлюють щиру подяку фахівцям контрольно-ревізійного управління в Дніпропетровській області за допомогу у підготовці посібника.

НАВЧАЛЬНА ПРОГРАМА ДИСЦИПЛІНИ «МІСЦЕВІ ФІНАНСИ»

Місцеві фінанси, їх сутність, склад і роль у розвитку економічної та соціальної інфраструктури

Місцеві фінанси – основа загальнодержавних фінансів. Об'єктивні передумови виникнення місцевих фінансів. Необхідність місцевих фінансів в умовах ринкових відносин. Ланки місцевих фінансів.

Зміст місцевих фінансів. Функції місцевих фінансів. Розподільна функція місцевих фінансів. Місцеві фінанси як фіскальний інструмент перерозподілу валового внутрішнього продукту. Значення місцевих фінансів як фіскального інструменту економічного розвитку та джерела фінансування громадських послуг і економічного розвитку. Контрольна функція місцевих фінансів та види і форми її прояву.

Загальна характеристика бюджетного законодавства як правової основи місцевих фінансів. Роль та значення Бюджетного кодексу України.

Територіальна громада. Органи місцевого самоврядування. Правові ознаки територіальних громад. Функції та роль територіальних громад.

Проблеми становлення і розвитку місцевих фінансів в Україні. Основні напрями зміцнення фінансової незалежності місцевого самоврядування в Україні.

Місцеві бюджети – визначальна ланка місцевих фінансів

Місцеві бюджети у складі бюджетної системи. Роль місцевих бюджетів у соціальному та економічному розвитку регіонів. Місцеві бюджети як економічна й фінансова категорія. Функції місцевих бюджетів.

Місцеві бюджети як організаційна форма мобілізації частини фінансових ресурсів у розпорядження місцевих органів самоврядування. Види місцевих бюджетів України та їх структура. Бю-

джетна класифікація. Складові частини бюджетної класифікації. Класифікація видатків та доходів місцевого бюджету.

Необхідність розподілу коштів місцевих бюджетів на загальний фонд і спеціальний фонд, їх джерела та порядок формування. Бюджет розвитку.

Організація бюджетного процесу на місцевому рівні. Порядок складання проектів місцевих бюджетів, їх взаємозв'язок з проектом Державного бюджету та планами економічного і соціального розвитку регіонів. Шляхи вдосконалення бюджетного планування.

Порядок розгляду, затвердження та виконання місцевих бюджетів. Принципи виконання місцевих бюджетів. Особливості затвердження та виконання місцевих бюджетів у разі несвочасного їх прийняття. Порядок складання, розгляду та затвердження звітів про виконання місцевих бюджетів. Періодичність, структура та терміни подання звітності про виконання місцевих бюджетів.

Повноваження учасників бюджетного процесу на місцевому рівні.

Фінансові ресурси місцевого самоврядування

Особливості формування доходів місцевих бюджетів. Методи мобілізації грошових коштів до місцевих бюджетів. Податкові та неподаткові доходи місцевих бюджетів.

Власні та закріплені доходи місцевих бюджетів. Формування власних доходів місцевих бюджетів за рахунок місцевих податків та зборів. Засади закріплення доходів за бюджетами місцевого самоврядування.

Доходи, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. Прогнозування доходів. Показники оцінки доходної бази територій. Підвищення стійкості доходів місцевих бюджетів та подальший розвиток місцевого самоврядування.

Планування, фінансування і виконання місцевих бюджетів за видатками

Зміст і структура видатків місцевих бюджетів. Критерії розмежування видів видатків між місцевими бюджетами. Класифікація видатків.

Характеристика видатків, що здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст районного значення, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Видатки, що здійснюються з районних бюджетів та бюджетів міст республіканського (Автономної Республіки Крим) і обласного значення, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Зміст видатків, що здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів і враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Необхідність фінансового планування на різних рівнях місцевих органів влади та управління, методи фінансового планування. Сутність програмно-цільового методу планування. Місцеві бюджетні програми. Бюджетний запит. Роль місцевих фінансових органів у регіональному фінансовому плануванні.

Загальний процес виконання місцевих бюджетів за видатками. Фінансування власних та делегованих державою повноважень. Порядок фінансування з поточного бюджету та бюджету розвитку.

Запозичення органів місцевого самоврядування. Інвестиційні проекти місцевих бюджетів. Управління боргом місцевого самоврядування.

Державна регіональна фінансова політика та фінансове вирівнювання

Державна регіональна політика: поняття, цілі, завдання. Місцеві бюджети як система фінансових відносин, що складаються між місцевими та державними бюджетами.

Вертикальні фіскальні дисбаланси. Шляхи усунення вертикальних дисбалансів. Інструменти збалансування доходів бюджетів.

Горизонтальний фіскальний дисбаланс. Причини виникнення та шляхи подолання горизонтальних фіскальних дисбалансів.

Фінансове вирівнювання. Необхідність запровадження фінансового вирівнювання в Україні.

Міжбюджетні відносини, їх складові

Сутність міжбюджетних відносин в Україні. Завдання міжбюджетного компоненту. Особливості взаємовідносин місцевих бюджетів з державним бюджетом. Перерозподіл через державний бюджет фінансових ресурсів від “багатих” до “бідних” у фінансовому розумінні регіонів. Формування умов для збільшення зацікавленості органів місцевого самоврядування в мобілізації додаткових доходів.

Класифікація міжбюджетних трансфертів. Дотації вирівнювання, субвенції, кошти, що передаються до Державного бюджету України.

Формула розподілу міжбюджетних трансфертів. Розрахунок дотації вирівнювання та коштів, що передаються до Державного бюджету з бюджету Автономної Республіки Крим, обласного бюджету та бюджетів міст Києва і Севастополя. Коефіцієнт вирівнювання. Індекс відносної податкоспроможності.

Порядок фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення програм соціального захисту населення за рахунок субвенції з державного бюджету.

Взаємовідносини в бюджетній сфері між різними рівнями місцевих бюджетів, їх особливості.

Міжбюджетні відносини у зарубіжних країнах.

Управління фінансами і фінансовий контроль на регіональному рівні

Моніторинг стану надходжень доходів до місцевих бюджетів. Аналіз виконання місцевого бюджету за видатками. Внесення змін до бюджетних призначень.

Оцінка фінансового стану місцевих бюджетів.

Системи касового виконання бюджету: банківська, казначейська та змішана. Їх характеристика, переваги та недоліки.

Загальні положення казначейського обслуговування місцевих бюджетів. Модель казначейського обслуговування місцевих бю-

джетів. Позитивні наслідки впровадження казначейського обслуговування бюджетів.

Необхідність фінансового контролю на рівні місцевих органів влади та управління. Стадії та види фінансового контролю. Внутрішній та зовнішній фінансовий контроль на місцевому рівні. Органи, які здійснюють фінансовий контроль.

Контроль фінансових органів за формуванням та використанням коштів місцевих бюджетів і власних коштів бюджетних установ.

Фінансове забезпечення підприємств комунальної власності

Фінанси підприємств комунальної форми власності – основа місцевих фінансів. Видатки з місцевих бюджетів на фінансування підприємств комунальної власності та особливості їх планування.

Особливості організації фінансів підприємств комунальної форми власності, їх зміст та структура. Особливості грошових надходжень підприємств, їх зміст і економічна характеристика.

Комунальний кредит. Основні форми комунального кредиту. Правове регулювання комунального кредиту. Вітчизняний та зарубіжний досвід розвитку комунального кредиту.

Муніципальні облігації. Безоблігаційні форми муніципальних позик. Комунальний банківський кредит. Державні банки комунального кредиту. Регіональні товариства фінансування інвестицій.

Проблеми фінансового забезпечення підприємств житлово-комунального господарства.

Особливості фінансування витрат на технічне обслуговування житлових будинків, вивезення сміття та поточний ремонт житлового фонду.

Порядок розрахунків дотацій на покриття збитків та експлуатації житлового фонду, на проведення капітального ремонту житлового фонду.

Фінансування цільових програм благоустрою, житла, розроблених радами депутатів відповідного рівня.

Фінанси муніципальних підприємств та муніципальні платежі у зарубіжних країнах.

ТЕМА 1. МІСЦЕВІ ФІНАНСИ, ЇХ СУТНІСТЬ, СКЛАД І РОЛЬ У РОЗВИТКУ ЕКОНОМІЧНОЇ ТА СОЦІАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

1.1. Місцеві фінанси, їх функції та призначення .

1.2. Загальна характеристика бюджетного законодавства як правової основи місцевих фінансів.

1.3. Територіальна громада як первинний об'єкт місцевого самоврядування.

1.4. Проблеми становлення і розвитку місцевих фінансів в Україні

1.1. Місцеві фінанси, їх функції та призначення

Місцеві фінанси є однією з провідних ланок загальнодержавних фінансів.

Функціонування місцевих фінансів пов'язано із забезпеченням необхідними фінансовими ресурсами місцевих Рад депутатів та органів місцевого самоврядування. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [3].

Метою діяльності місцевих органів влади є сприяння соціально-економічному розвитку регіону та задоволення суспільних інтересів і потреб.

Через місцеві фінанси держава активно проводить соціальну політику шляхом:

- фінансування установ та організацій освіти, культури, науки, охорони здоров'я, фізичної культури, молодіжної політики, соціального забезпечення і соціального захисту населення;

- використання місцевих фінансових ресурсів на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища, відновлення пам'яток природи і культури, що перебувають у віданні відповідних органів влади; на упорядкування міст, сіл, селищ, утримання і капітальний ремонт житлового фонду та об'єктів комунального призначення, мережі шляхів відповідного підпорядкування; на захист прав споживачів тощо.

Крім того, з державного бюджету до республіканського бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів передаються кошти у вигляді дотацій для їх відповідного розподілу між територіальними громадами та для виконання спільних проектів.

Навіть такий неповний перелік шляхів перерозподілу коштів вказує на вирішальну роль місцевих фінансів у забезпеченні конституційних прав громадян, у підвищенні їх добробуту.

Для виконання покладених обов'язків місцеві представницькі та виконавчі органи влади формують, розподіляють і використовують **централізовані** (мобілізовані в бюджет) кошти. Економічні відносини, які при цьому виникають, відображають:

- формування дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів;
- міжбюджетні розрахунки;
- формування і використання регіональних спеціальних фондів;
- місцеві позики, лотереї;
- створення та функціонування добродійних фондів тощо [52].

Усі зазначені економічні відносини мають розподільний і перерозподільний характер, оскільки з рухом коштів змінюється і їхній власник. Так, частина прибутку підприємств комунальної власності у вигляді податків стягується до бюджету, перерозподіляється за рішенням органів місцевої влади. Про місцеві фінанси як перерозподільну категорію можна говорити з точки зору збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів.

З огляду на демократичні процеси, які відбуваються в Україні, дедалі більшу роль у задоволенні соціальних інтересів і потреб відіграють **децентралізовані** фінанси, які відображають рух коштів організацій, підприємств усіх форм власності, що спрямовуються на розвиток соціальної інфраструктури регіону та на задоволення соціальних інтересів і потреб [47]. Так, частина прибутку підприємств різних форм власності може бути використана на створення заохочувальних фондів, призначених для стимулювання найкращих результатів роботи трудових колективів; на задоволення соціально-культурних потреб; будівництво і капітальний ремонт житлових будинків, дитячих дошкільних закладів, на добродійність, підтримку творчих колективів тощо.

Задоволенню соціальних інтересів і потреб сприяють також фінансові ресурси громадських організацій і установ: спортивних товариств, партій, профспілок, добродійних фондів тощо. Наприклад, останнім часом в Україні починають діяти не лише всеукраїнські, а й регіональні,

благодійні фонди. До речі, у США існує понад 50 тис. різних благодійних фондів. Фонди створюються строком на 50 років, і протягом цього часу їх кошти мають бути використані на відповідні цілі.

Підсумовуючи сказане, можна дати визначення місцевим фінансам.

Місцеві фінанси – це економічні відносини, пов’язані із формуванням централізованих та децентралізованих фондів коштів і використанням їх на забезпечення соціальних потреб та економічного розвитку території [66].

Місцеві фінансові ресурси – це фонди коштів, що створюються і використовуються на соціальний і економічний розвиток регіону.

Важливою з точки зору методології є структуризація місцевих фінансових ресурсів.

Центральною ланкою місцевих фінансових ресурсів є доходи місцевого бюджету. Порядок формування дохідної частини місцевих бюджетів визначений Бюджетним кодексом, Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», законом про Державний бюджет України на відповідний рік, чинним податковим законодавством.

Серед доходів місцевих бюджетів можна виділити такі види надходжень:

- загальнодержавні податки і збори;
- місцеві податки і збори;
- надходження коштів від приватизації майна;
- інші надходження.

Оскільки рівень соціально-економічного розвитку регіонів неоднаковий, їх доходи вирівнюються за допомогою таких інструментів, як трансферти і субвенції, отримані з бюджетів вищого рівня.

Другою ланкою місцевих фінансових ресурсів є кошти суб’єктів господарювання, тобто фінансові ресурси підприємств комунальної власності, комунальних банків та інших фінансово-кредитних установ, фінансові ресурси підприємств різних форм власності, що використовуються ними на фінансування соціально-культурних і житлово-комунальних об’єктів.

Третьою ланкою місцевих фінансів є спеціальні регіональні фонди. Джерелом їх формування можуть бути запозичені ресурси, добровільні внески юридичних і фізичних осіб.

Головним **суб’єктом** місцевих фінансів в Україні є територіальна громада та органи місцевого самоврядування, правовий статус яких закріплено в Конституції України.

В інших країнах головними суб'єктами фінансових відносин у сфері місцевих фінансів є муніципалітети, комуни, регіони, департаменти, провінції, області, округи та інші адміністративно-територіальні утворення.

Об'єктами системи місцевих фінансів є фінансові ресурси, що мобілізуються, розподіляються та використовуються місцевими органами влади для виконання покладених на них функцій і завдань.

Виділяють такі **функції** місцевих фінансів [61]:

1. Розподільна. За допомогою даної функції здійснюється перерозподіл ВВП. Перерозподіл здійснюється у зв'язку з:

- міжгалузевими і територіальними потребами;
- наявністю виробничої і невиробничої сфери;
- наявністю різних соціальних груп населення;
- наявністю різних форм власності.

Кінцевою метою перерозподілу ВВП, що здійснюються за допомогою місцевих фінансів, є розвиток виробничих сил, забезпечення високої якості життя всіх прошарків населення, підтримка рівноправності всіх форм власності, зміцнення держави.

Метою фінансового перерозподілу є також економічне стимулювання раціонального використання матеріальних, трудових, фінансових природних ресурсів, уникнення непродуктивних витрат.

2. Регулююча. Дана функція фінансів пов'язана із втручанням держави (через податки, видатки, державні кредити) у процес відтворення виробництва.

3. Контрольна. Дана функція проявляється в контролі за розподілом ВВП і витрачанням його за цільовим призначенням.

Основні завдання фінансового контролю:

- перевірка дотримання норм законодавства всіма суб'єктами;
- своєчасність і повнота виконання фінансових зобов'язань перед бюджетом;
- виконання дохідної і видаткової частин бюджету;
- виконання взаємних зобов'язань підприємств і організацій по розрахунках і платежах.

Ця функція здійснюється працівниками контрольно-ревізійної служби, фінансових органів, податкової і казначейської систем.

4. Стабілізаційна. Ця функція полягає у забезпеченні для господарюючих суб'єктів і громадян стабільних умов економічного і соціального розвитку. Насамперед це діяльність, пов'язана з впровадженням в життя соціальних програм держави, до яких, зокрема, відно-

сяться соціальний захист населення, освіта, охорона здоров'я, розвиток культури, спорту, молодіжні програми, а також діяльність, що пов'язана з наданням послуг та забезпеченням ефективного функціонування тих господарських одиниць, які надають комунальні, житлові, транспортні та інші послуги.

Отже, основним джерелом фінансування таких завдань є місцеві фінанси, насамперед – місцеві бюджети. Велике значення має система їх формування, яка забезпечує місцевим радам право використання власних фінансових ресурсів.

1.2. Загальна характеристика бюджетного законодавства як правової основи місцевих фінансів

Прийняття Конституції України 1996 р. створило передумови для розвитку принципів децентралізації фінансової системи, запровадження так званого бюджетного федералізму, оскільки конституційні положення передбачають розмежування й самостійність державного і місцевих бюджетів[1].

Інституційну реформу із запровадження бюджетної самостійності продовжено і доповнено положеннями Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. та ратифікацією Верховною Радою України в липні 1997 р. Європейської хартії місцевого самоврядування.

Отже, з початком інституційних реформ стара бюджетна модель вступила у протиріччя з сутністю нової політичної системи і перетворилася на джерело постійної напруженості у відносинах між центром і місцевими органами влади. У діючому на той час законодавстві були відсутні законодавчо визначені бюджетні права та рівень відповідальності двох рівноправних гілок влади – центрального уряду і місцевого самоврядування, а також правила їх взаємодії. Бюджетні відносини тривалий час регулювалися законом про бюджетну систему, що застарів і потребував удосконалення відповідно до вимог часу та соціальних потреб в умовах реформування суспільно-економічних відносин. Закон України «Про бюджетну систему України», що ґрунтувався на засадах радянської системи державних фінансів, був неспроможний реалізувати проголошені Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» принципи стосовно сфер діяльності, правового статусу, повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування за

розв'язання питань місцевого значення. Реалізація цих засад вимагала перегляду принципів побудови всієї бюджетної системи України.

У межах радянської системи міжбюджетні зв'язки формувалися за традиційною моделлю бюджетної «матрьошки». Міністерство фінансів України готувало проект державного бюджету, а також пропозиції щодо розподілу бюджетних ресурсів між державним бюджетом і бюджетом Автономної Республіки Крим та обласними бюджетами. При цьому обсяги дотацій і відрахувань від загальнодержавних податків і зборів визначалися під час напружених торгів між Міністерством фінансів України та представниками органів влади Автономної Республіки Крим і областей. У такий самий спосіб виконавчі органи АРК і областей формували міжбюджетні відносини з бюджетами міст і районів, а ті відповідно – з бюджетами місцевого самоврядування. Видатки місцевих бюджетів визначали на основі фінансового забезпечення існуючої мережі бюджетних установ, встановлення ж обсягів міжбюджетних трансфертів відбувалося під впливом суб'єктивних факторів, тому трансфертні рішення були непрозорими та непередбачуваними. Формування бюджету за принципом бюджетної «матрьошки» не заохочувало місцеві бюджети до ефективного управління бюджетними ресурсами: стара бюджетна система спонукала місцеві органи влади завищувати свої видаткові потреби і занижувати свої доходні ресурси з метою отримання більшого обсягу бюджетних ресурсів на стадії формування міжбюджетних відносин [19].

Отже, до прийняття Бюджетного кодексу існувало **три рівні бюджетної системи** відповідно до системи адміністративно-територіальної підпорядкованості: центральний, обласний та районний з містами обласного значення. Тобто, місцеві бюджети не були самостійними бюджетними одиницями, а значною мірою залежали від волі обласної та районної влади, що, звичайно, аж ніяк не сприяло реалізації принципів місцевого самоврядування в Україні [19].

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

Необхідність розробки Бюджетного кодексу була обумовлена такими причинами:

- внутрішня суперечливість та неузгодженість бюджетного законодавства з нормами Конституції України та інших системних законів;
- невідповідність існуючих бюджетних правовідносин обраній стратегії економічного перетворення держави;
- гальмування інших напрямів структурної реформи внаслідок зволікання з бюджетною реформою;
- відсутність комплексного закону з визначення основних засад побудови бюджетної системи;
- нестабільність «правил гри» при формуванні бюджетів [19].

Прийняття Бюджетного кодексу 21 червня 2001 р. спричинило фундаментальні зміни всієї бюджетної системи України, а саме:

- проведено впорядкування бюджетного устрою;
- встановлено принципи побудови та функціонування бюджетної системи;
- регламентовано стадії бюджетного процесу;
- закладено підвалини реформування міжбюджетних відносин;
- закріплено концептуальні засади казначейського обслуговування коштів бюджетів;
- визначено засади створення системи бюджетного контролю;
- уніфіковано бюджетну термінологію.

Впорядкування бюджетного устрою відповідно до чинних законодавчих положень про закріплення бюджетної самостійності за органами місцевого самоврядування було основним завданням нового бюджетного законодавства. Для реалізації цього завдання Бюджетний кодекс забезпечив прямі взаємовідносини між державним бюджетом і 171 бюджетами міст обласного (республіканського АРК) значення, 488 бюджетами районів, 24 обласними бюджетами, бюджетом АРК, бюджетами міст Києва та Севастополя.

Бюджетний кодекс – це перший у незалежній Україні системний, цілісний правовий акт, що започаткував кардинальні зміни в бюджетному процесі, проведення у бюджетній сфері реформ, спрямованих на формування нових прогресивних відносин в управлінні бюджетними ресурсами, та реалізацію бюджетної політики в напрямі зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування територіальних громад і держави в цілому.

Прийняття Бюджетного кодексу стало першим кроком до реформування бюджетної системи згідно з Конституцією України та нормами

і стандартами відповідного законодавства Європейського Союзу. Основні положення Бюджетного кодексу України здобули підтримку і схвалення на Восьмій сесії Ради Європи, що відбулася 13 листопада 2001 р. в Страсбурзі.

Концептуальні підходи, втілені в Бюджетному кодексі, та його основні положення спрямовані на досягнення цілей бюджетної реформи в Україні, а саме:

- Приведення конституційних та законодавчих зобов'язань держави щодо надання соціальних послуг громадянам у відповідність з фінансовими можливостями бюджету. Визначення пріоритетів бюджетного фінансування, концентрація бюджетних коштів на найважливіших соціально-економічних програмах.

- Забезпечення реальності планових показників бюджету та їх виконання.

- Забезпечення ефективного використання фінансових ресурсів. Перехід від практики фінансування видатків на утримання бюджетних установ і організацій до програмно-цільового методу управління бюджетними видатками. Відмова від бюджетного фінансування тих послуг, що можуть бути надані громадянам на ринкових засадах.

- Визначення і розмежування в бюджетному процесі функцій між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

- Створення економічно та фінансово самодостатніх територіальних громад.

- Вдосконалення та правове закріплення організації бюджетного процесу та бюджетних процедур як на центральному рівні, так і на рівні органів місцевого самоврядування.

- Реформування системи розподілу фінансових ресурсів між ланками бюджетної системи. Підвищення зацікавленості органів державної влади та місцевого самоврядування в ефективному адмініструванні податків та зміцненні податкової бази. Запровадження нової системи фінансового вирівнювання, бюджетних трансфертів, формульного розподілу обсягів міжбюджетних трансфертів.

- Створення ефективного механізму державних та місцевих запозичень, встановлення процедур обслуговування державного боргу та боргу місцевого самоврядування з метою мінімізації втрат бюджетів.

- Організація ефективного фінансового контролю над затвердженням та виконанням державного і місцевих бюджетів, використанням коштів цих бюджетів.
- Казначейське обслуговування бюджетів [19].

1.3. Територіальна громада як первинний об'єкт місцевого самоврядування

Згідно зі ст. 140 Конституції України основним елементом місцевого самоврядування в Україні є територіальна громада [1].

«Місцеве самоврядування, як зазначено у ч. 1 цієї статті, є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України».

У ч. 3 ст. 140 Основного Закону вже стверджується, що питання місцевого значення вирішуються як безпосередньо громадою, так і через органи місцевого самоврядування, тобто не самостійно колективом громади [1].

Первинним об'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста.

Територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [3]. У містах з районним поділом територіальні громади районів діють як суб'єкти права власності.

Формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення є місцевий референдум, предметом якого може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією і законами України до відання місцевого самоврядування, і рішення якого є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Іншою формою участі громади у вирішенні питань місцевого значення є загальні збори громадян за місцем проживання, рішення яких можуть враховуватися органами місцевого самоврядування в їх діяльності.

Нарешті, члени територіальної громади мають право місцевої ініціативи, тобто право ініціювати розгляд у раді будь-якого питання,

віднесеного до відання місцевого самоврядування.

Територіальні громади сіл, селищ, міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби [3].

Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що перебуває в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують і ліквідовують комунальні підприємства, організації та установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції [3].

Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; вирішують інші питання в межах компетенції.

Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними пов-

новажень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Органи місцевого самоврядування у межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.

Територіальна громада у будь-який час може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони: порушують Конституцію або закони України; обмежують права і свободи громадян; не забезпечують наданих їм законом повноважень.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає порядок і підстави дострокового припинення повноважень:

- рад (ст. 78);
- сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради (ст. 79).

Закон передбачає і підстави дострокового припинення повноважень органів самоорганізації населення.

Повноваження цих органів припиняються у разі:

- невиконання рішень сільської, селищної, міської, районної у місті ради, її виконавчого комітету, загальних зборів громадян або невиконання своїх повноважень;
- їх саморозпуску (ст.80).

Рішення про дострокове припинення повноважень органу самоорганізації населення приймається загальними зборами громадян, що утворили даний орган, або відповідною радою.

1.4. Проблеми становлення і розвитку місцевих фінансів в Україні

Система місцевих фінансових інститутів в Україні ще не має завершеного 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.

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. Тому 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 [25].

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 державних, 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 [43]:

- 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 знань

1. Чому місцеві фінанси є складовою частиною загальнодержавних фінансів?
2. Які об'єктивні передумови виникнення місцевих фінансів?
3. Назвіть чинники, що зумовлюють необхідність існування місцевих фінансів.
4. Охарактеризуйте сферу фінансових відносин, що виникають на місцевому рівні.
5. Визначте зміст місцевих фінансів.
6. Охарактеризуйте сутність фінансової політики і роль місцевих органів влади в її реалізації.
7. Дайте характеристику фінансовому механізму на місцевому рівні.
8. Визначте склад кожної ланки фінансів місцевого самоврядування.
9. Назвіть функції місцевих фінансів та охарактеризуйте їх.
10. Які основні закони складають правову базу місцевих фінансів?
11. Які концептуальні підходи щодо розвитку місцевих бюджетів запропоновані Бюджетним кодексом?
12. Які проблеми необхідно вирішити для ефективного функціонування місцевих фінансів?

Тестові завдання

1. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” прийнятий:

- А) 21 травня 1991 року;
- Б) 21 травня 2004 року;
- В) 21 травня 1996 року;
- Г) правильної відповіді немає.

2. До складу місцевих фінансів включаються кошти організацій, підприємств усіх форм власності, які спрямовуються на розвиток соціальної інфраструктури регіону та на задоволення соціальних інтересів і потреб:

- А) так;
- Б) ні;
- В) тільки комунальної форми власності;
- Г) правильної відповіді немає.

3. Матеріальною основою місцевих фінансів є централізовані та децентралізовані фонди коштів

- А) ні;
- Б) так;
- В) тільки централізовані фонди коштів;
- Г) правильної відповіді немає.

4. Розподільна функція фінансів обумовлена:

- А) міжгалузевим і територіальним перерозподілом коштів;
- Б) наявністю виробничої і невиробничої сфери;
- В) наявністю різних соціальних груп населення;
- Г) усі відповіді правильні.

5. Регулююча функція місцевих фінансів пов'язана з невтручанням держави у процес відтворення виробництва на місцевому рівні

- А) так;
- Б) ні.

6. Фінансовий контроль на місцевому рівні здійснюють:

- А) тільки територіальна громада;
- Б) тільки органи самоорганізації населення;

- В) працівники фінансових органів, податкової і банківської систем;
Г) правильної відповіді немає.

7. До доходів місцевих бюджетів включають такі види надходжень:

- А) загальнодержавні податки і збори;
Б) дотації та субвенції, отримані з бюджетів вищого рівня;
В) частина коштів від приватизації майна;
Г) усі відповіді правильні.

8. Скільки рівнів бюджетної системи існувало до прийняття Бюджетного кодексу України ?

- А) 2 рівні;
Б) 3 рівні;
В) 4 рівні;
Г) правильної відповіді немає.

9. Система місцевого самоврядування включає:

- А) територіальну громаду;
Б) сільську, селищну, міську, державну раду;
В) органи самоорганізації населення;
Г) правильні відповіді А,В.

10. Сільський, селищний, міський голова обирається відповідною громадою строком на:

- А) 2 роки;
Б) 3 роки;
В) 4 роки;
Г) обирається не територіальною громадою.

11. Система формування розподілу і використання доходів територіальними громадами з метою виконання делегованих та закріплених за ними функцій і завдань – це:

- А) місцеві фінанси;
Б) місцеві бюджети;
В) державні фінанси;
Г) правильної відповіді немає.

12. Зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення – це:

- А) місцевий референдум;
- Б) загальні збори територіальної громади;
- В) державний референдум;
- Г) правильної відповіді немає.

13. Форма прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування:

- А) загальні збори територіальної громади;
- Б) місцевий референдум;
- В) державний референдум;
- В) правильної відповіді немає.

14. Органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст:

- А) представницькі органи місцевого самоврядування;
- Б) районні та обласні ради;
- В) посадові особи місцевого самоврядування.

15. Виборний орган, який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення – це:

- А) районна або обласна рада;
- Б) представницький органи місцевого самоврядування;
- В) політична партія;
- Г) правильної відповіді немає.

16. Кількісний склад депутатів ради, визначений радою відповідно до законодавства України – це:

- А) правомочний склад ради;
- Б) склад ради;
- В) загальний склад ради.

17. Кількість депутатів, обраних до відповідної ради, повноваження яких визнано і не припинено в установленому законом порядку, яка становить не менш як дві третини від загального складу ради, – це:

- А) правомочний склад ради;
- Б) склад ради;
- В) загальний склад ради;
- Г) правильної відповіді немає.

18. Кількість депутатів, обраних до відповідної ради, повноваження яких визнано і не припинено в установленому законом порядку, – це:

- А) правомочний склад ради;
- Б) склад ради;
- В) загальний склад ради;
- Г) правильної відповіді немає.

19. Органи, які створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у визначених межах, – це:

- А) територіальна громада;
- Б) виконавчі органи відповідних рад;
- В) районні та обласні ради;
- Г) правильної відповіді немає.

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

- А) право державної власності;
- Б) право комунальної власності;
- В) право індивідуальної власності;
- Г) правильної відповіді немає.

Практичні завдання

Групова вправа. Основні поняття теми

1. Кожна команда отримує по два конверти, в одному з яких будуть міститись назви термінів, що застосовуються у темі 1 «Місцеві фінанси», а в другому – визначення цих термінів, у співвідношенні 7 термінів і 9 визначень (7 з яких правильні, а два визначення додані для ускладнення завдання).

2. Кожна команда має знайти відповідність між назвами термінів та визначеннями цих термінів (скріпивши половинки клейкою стрічкою).

3. По закінченню завдання кожна команда презентує результати для решти команд і спільно визначається правильність підібраних визначень.

4. Команда, яка першою закінчила завдання, отримує 10 балів, 2-а, 3-я, 4-а і 5-а – відповідно 9, 8, 7 і 6 балів. Крім того, за неправильно підібране визначення команда втрачає 1 бал. У такий спосіб наприкінці визначається команда-переможець.

Вихідні терміни:

- місцеві фінанси;
- територіальна громада;
- адміністративно-територіальна одиниця;
- місцевий референдум;
- загальні збори територіальної громади;
- представницький орган місцевого самоврядування;
- районні та обласні ради;
- загальний склад ради;
- правомочний склад ради;
- виконавчі органи рад;
- органи самоорганізації населення;
- посадова особа місцевого самоврядування;
- делеговані повноваження;
- право комунальної власності.

Завдання для самостійної роботи

Підготуйте доповіді на теми:

1. Особливості та характерні ознаки фінансових відносин у сфері місцевих фінансів.
2. Стратегія і тактика фінансової політики місцевих рад.
3. Особливості функціонування фінансового механізму на місцевому рівні.
4. Вплив місцевих фінансів на економічний розвиток регіонів.
5. Зарубіжний досвід управління місцевими фінансами.

Список рекомендованих джерел:

[1, 2, 3, 17, 19, 25, 43, 44, 47, 51, 52, 54, 61, 66, 72]

ТЕМА 2. МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ – ВИЗНАЧАЛЬНА ЛАНКА МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

- 2.1. Бюджетна політика на місцевому рівні.*
- 2.2. Економічний зміст і структура місцевих бюджетів.*
- 2.3. Організація бюджетного процесу на місцевому рівні.*
- 2.4. Повноваження учасників бюджетного процесу.*

2.1. Бюджетна політика на місцевому рівні

Бюджетна політика на місцевому рівні – це офіційно визначені органом місцевого самоврядування цілі і напрямки розвитку бюджетних відносин та методи їх реалізації.

Місцеву бюджетну політику умовно можна поділити на регіональну (визначення напрямків соціально-економічного розвитку області, району і принципів міжбюджетних відносин між ними) та політику конкретного органу місцевого самоврядування.

Формування місцевої політики – це визначення пріоритетів розвитку, виявлення специфічних місцевих проблем і обмежень, розробка економічної перспективи.

Важливим документом, що визначає бюджетну політику на місцевому рівні, є **програма економічного та соціального розвитку** відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

У програмі економічного та соціального розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці на плановий рік повинні бути відображені [31, 34, 36, 64, 70]:

1. Аналіз соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці за попередній і поточний роки та характеристика головних проблем розвитку її економіки й соціальної сфери.

2. Стан використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу, екологічна ситуація.

3. Можливі шляхи розв'язання головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери.

4. Цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку в наступному році.

5. Система заходів органів місцевого самоврядування щодо реалізації соціально-економічної політики з визначенням термінів виконання та виконавців.

6. Основні показники соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці (по кожному напрямку).

7. Дані про отримання та використання доходів від розпорядження об'єктами права комунальної власності, показники розвитку підприємств та організацій, що є об'єктами права комунальної власності.

8. Місцеві програми.

Поточна бюджетна політика визначає обсяг бюджету, балансові показники, обсяг резервного фонду і розподіл ролей між різноманітними бюджетними чинниками.

Ефективність бюджетної політики може бути оцінена за результатами діяльності органів влади в зазначених напрямках. Отже, до основних критеріїв ефективності бюджетної політики належать показники:

- рівень доходів бюджету в цілому і, зокрема, податкових надходжень;
- рівень виконання бюджетних призначень і бюджетних зобов'язань;
- обсяг фактичного бюджетного дефіциту і державного боргу;
- обсяг фінансових ресурсів, що відволікаються на обслуговування державного бюджету;
- ступінь виконання законодавчих актів про бюджет.

Запорукою успіху місцевої бюджетної політики є її прозорість, відкритість та зрозумілість як для представницьких органів влади, так і для населення відповідної території, її публічна підтримка.

2.2. Економічний зміст і структура місцевих бюджетів

Місцеві бюджети є фінансовою базою органів місцевого самоврядування та вирішальним фактором регіонального розвитку. Наявність місцевих бюджетів закріплює економічну самостійність місцевих органів самоврядування, активізує господарську діяльність, дозволяє розвивати інфраструктуру на підвідомчій території, зміцнювати економічний потенціал регіону, виявляти і використовувати резерви фінансових ресурсів. У кінцевому підсумку все це розширює можливості місцевих органів влади у підвищенні рівня добробуту населення.

Стосовно визначення поняття “місцеві бюджети” в економічній літературі немає єдиної точки зору.

В перші роки організації бюджетної системи місцеві бюджети розглядались як сукупність завдань, закріплених Конституцією України за місцевими органами влади, і сукупність коштів, котрими вони володіють для їх виконання.

У Положенні про фінанси 1926 р. дається таке трактування: *“Місцеві фінанси складають частину єдиної системи фінансів СРСР і знаходяться в безпосередньому віданні місцевих Рад та їх виконавчих комітетів”*. Аналогічне визначення поняття “місцеві фінанси” дає професор В.Н. Твердохлібов [66, с.122].

Н.А. Ширкевич так визначає сутність місцевих бюджетів: *“Це частина основного річного фінансового плану країни – державного бюджету, крім того, місцеві бюджети утворюють централізований фонд грошових коштів місцевих Рад, котрим вони розпоряджаються з метою здійснення заходів, які щорічно передбачаються планом економічного і соціального розвитку”* [66, с.123].

Деякі вчені за основу визначення місцевих бюджетів приймають територіальний принцип, розглядаючи їх як бюджети окремих адміністративно-територіальних одиниць. Ряд економістів характеризують місцеві бюджети як економічні відносини. Наприклад, І.Н. Ходорович характеризує місцеві бюджети як *“сукупність економічних відносин, що забезпечують фінансову базу місцевих Рад щодо розвитку і утримання головним чином галузей господарства, які безпосередньо спеціалізуються на підвищенні доброту населення”* [66, с.118]. Н.В. Васил'єва визначає місцеві бюджети як *“обумовлену адміністративно-територіальним поділом і бюджетним устроєм частину економічних відносин у суспільстві, пов'язаних з формуванням, розподілом і використанням фондів грошових коштів, призначених для задоволення суспільних потреб”* [43, с.16].

Усе наведене свідчить про різні підходи до трактування поняття місцевих бюджетів, що, в свою чергу, позначається на визначенні ролі місцевих бюджетів у фінансовій системі держави.

Розгляд різних поглядів щодо визначення поняття “місцевих бюджетів” дозволяє охарактеризувати їх як сукупність економічних відносин, які сприяють територіальному перерозподілу ВВП

і національного доходу країни та забезпечують створення фінансової бази місцевих органів влади.

Отже при дослідженні ролі місцевих бюджетів їх необхідно розглядати у двох аспектах. По-перше, як організаційну форму мобілізації частини фінансових ресурсів у розпорядження місцевих органів самоврядування. По-друге, як систему фінансових відносин, що складаються між місцевими та державним бюджетами, а також усереднені сукупності місцевих бюджетів.

Як організаційна форма мобілізації доходів і здійснення витрат місцевими органами самоврядування, місцеві бюджети – це балансові розрахунки, які відповідають вимогам складання балансів, тобто вони мають дохідну й витратну частини, які складають єдиний баланс відповідного бюджету.

Іншими словами, місцеві бюджети – це план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій і повноважень місцевого самоврядування [3].

Водночас місцеві бюджети слід розглядати як важливу **фінансову категорію**, основу якої становить система фінансових відносин, а саме: відносини між місцевими бюджетами і господарськими структурами, що функціонують на даній території; відносини між бюджетами і населенням даної території, що складаються при мобілізації й витраченні коштів місцевих бюджетів; відносини між місцевими бюджетами різних рівнів щодо перерозподілу фінансових ресурсів; відносини між місцевими бюджетами і державним бюджетом.

Місцеві бюджети відображають обумовлену адміністративним поділом і бюджетним устроєм держави сферу економічних відносин суспільства, пов'язаних із формуванням, розподілом і використанням централізованих грошових коштів, що знаходяться у розпорядженні місцевих органів влади і призначених для соціально-економічного розвитку конкретних регіонів країни.

Структурно місцеві бюджети є складовою бюджетної системи України і поряд з державним бюджетом створюють зведений (консолідований) бюджет України.

Місцевими бюджетами визнаються бюджет АР Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування. Бюджетами місцевого самоврядування визнаються бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань (рис.2.1).

Для складання і виконання бюджетів й забезпечення прозорості та порівнянності показників бюджетів усіх рівнів бюджетної системи в Україні використовується **єдина бюджетна класифікація**.

Бюджетна класифікація була запроваджена в 1998 р. відповідно до вимог міжнародних стандартів і дозволяє зв'язати видатки державного та місцевих бюджетів із виконанням програмних завдань держави.

Бюджетна класифікація – це єдине систематизоване згрупування доходів, видатків (у тому числі кредитування за вирахуванням погашення) та фінансування бюджету за ознаками економічної сутності, функціональної діяльності, організаційного устрою та іншими ознаками відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів [16].

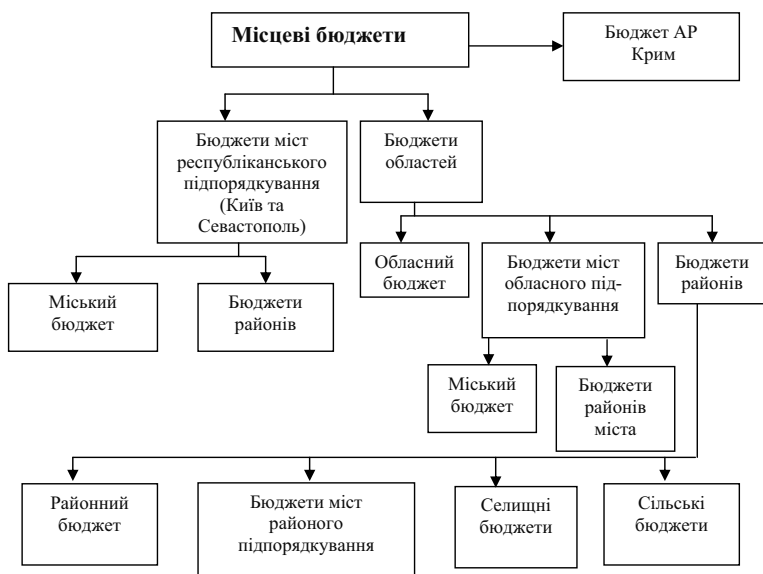


Рис. 2.1. Структура місцевих бюджетів

Бюджетна класифікація дає можливість здійснення економічного і статистичного аналізу показників доходів і витрат бюджетів, забезпечує адресність виділення фінансових ресурсів, міжнародну порівнянність показників бюджетів, необхідну для відповідного аналізу бюджетно-фінансової політики держави.

Бюджетна класифікація має такі складові частини [41]:

- класифікація доходів бюджету;
- класифікація видатків (у тому числі кредитування за вирахуванням погашення) бюджету;
- класифікація фінансування бюджету;
- класифікація боргу.

Доходи, в свою чергу, класифікуються за такими розділами:

- податкові надходження;
- неподаткові надходження;
- доходи від операцій з капіталом;
- трансфери.

Видатки бюджету класифікуються за:

- функціями, з виконанням яких пов'язані видатки (функціональна класифікація видатків),
- економічною характеристикою операцій, при проведенні яких здійснюються ці видатки (економічна класифікація видатків);
- ознакою головного розпорядника коштів (відомча класифікація видатків);
- за бюджетними програмами (програмна класифікація видатків).

Розподіл видатків за цими видами класифікації не заміняють, а доповнюють одна одну, представляючи бюджет у різних розрізах. Кожна з класифікацій відіграє свою роль у представленні бюджету.

Функціональна класифікація використовується для:

- представлення бюджету на розгляд ради відповідного рівня (в майбутньому цю роль виконуватиме програмна класифікація видатків);
- формування показників зведеного бюджету та здійснення міжнародних порівнянь видатків за функціями;
- здійснення макроекономічного аналізу та формування державної політики.

Класифікація має три рівні: категорії (від 1 до 10), групи та класи. Категорії – це загальні цілі державного управління, а групи й класи описують засоби досягнення цих загальних цілей [41].

Економічна класифікація є:

- основою ведення бухгалтерського обліку та звітності;

- інструментом адміністративного контролю за використанням коштів;
- забезпечує ведення реєстру усіх розпорядників бюджетних коштів;
- дає змогу чітко розподіляти відповідальність за виконання функцій (у майбутньому – програм) розпорядниками бюджетних коштів.

Програмна класифікація необхідна для:

- представлення проекту бюджету на розгляд відповідної ради;
- представлення того, яка діяльність буде фінансуватися та які завдання та цілі при цьому будуть ставитися;
- проведення аналізу використання коштів та досягнутих результатів.

Кожна частина бюджету (доходи, видатки) включає **загальний фонд і спеціальний фонд**.

Загальний фонд забезпечує більшість видів діяльності та програм органів місцевого самоврядування.

Спеціальний фонд акумулює визначені надходження, що витрачаються на певні визначені цілі.

Складовою частиною спеціального фонду місцевих бюджетів є **бюджет розвитку**. Надходження і напрямки використання коштів бюджету розвитку обмежені.

Бюджет розвитку формується за рахунок неподаткових надходжень, коштів, залучених від місцевих позик, а також субсидій з інших бюджетів і використовується для реалізації програм соціально-економічного розвитку та зміцнення матеріальної бази, тобто витрачається на розбудову місцевої соціальної та виробничої інфраструктури (доріг, сфери обслуговування тощо).

2.3. Організація бюджетного процесу на місцевому рівні

Згідно з Бюджетним кодексом стадіями бюджетного процесу є:

- 1) складання проектів бюджетів;
- 2) розгляд та прийняття закону про Державний бюджет України, рішень про місцеві бюджети;
- 3) виконання бюджету;

4) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджетів.

Бюджетна реформа в Україні, запроваджена Бюджетним кодексом, спрямована, головним чином, на забезпечення бюджетної самостійності регіонів і органів місцевого самоврядування. Це передбачає право законодавчих (представницьких) органів державної влади і органів місцевого самоврядування кожного рівня самостійно здійснювати бюджетний процес на стадіях його формування, ухвалення і виконання.

Водночас організація бюджетного процесу на вищому рівні має безпосередній вплив на узгодження бюджетних питань на місцевому рівні: розгляд та прийняття рішень про місцевий бюджет, відповідно до положень Бюджетного кодексу, залежить від своєчасного прийняття законопроекту про державний бюджет на наступний рік у другому читанні [19].

Для узгодженості процесу формування державного та місцевих бюджетів, визначення термінів отримання інформації, необхідної для обрахунків обсягів бюджетів та міжбюджетних трансфертів, своєчасного затвердження місцевих бюджетів Бюджетним кодексом визначений чіткий **бюджетний календар** затвердження місцевих бюджетів [2]:

До 1 серпня поточного року приймаються спільні рішення та укладаються угоди про об'єднання коштів відповідних бюджетів для виконання власних повноважень.

До 15 вересня після схвалення Кабінетом Міністрів України проекту закону про державний бюджет Міністерство фінансів України доводить місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам відповідних рад розрахунки прогностичних обсягів міжбюджетних трансфертів, методику їх визначення та інші показники, необхідні для складання проектів місцевих бюджетів.

У жовтні – листопаді на підставі інформації, отриманої відповідно до ч. 5-8 ст. 75 Бюджетного кодексу України від Міністерства фінансів та місцевих фінансових органів, готуються проекти рішень про місцеві бюджети.

Не пізніше 27 листопада у тижневий термін після ухвалення проекту закону про Державний бюджет України в другому читанні Кабінет Міністрів України доводить місцевим виконавчим органам влади положення та показники міжбюджетних відносин (обсяги міжбюджетних трансфертів і текстові статті, що визначають особливості міжбюджетних відносин на наступний бюджетний період).

Не пізніше ніж у двотижневий термін після опублікування закону про Державний бюджет України (грудень) затверджується бюджет АРК, обласні, районні, міські бюджети.

Не пізніше ніж у двотижневий термін після затвердження районних та міських (міст республіканського та обласного значення) бюджетів затверджуються міські (міст районного значення), селищні та сільські бюджети.

Якщо до початку нового року закон не набрав чинності, щомісячні видатки Державного бюджету України і місцевих бюджетів здійснюються у розмірах 1/12 обсягу видатків, визначених законом України про Державний бюджет або рішенням місцевої ради на попередній бюджетний період.

Проект рішення про місцевий бюджет перед його розглядом на сесії відповідної ради схвалюється виконавчим органом ради.

До проекту рішення додається **пояснювальна записка**, яка згідно зі ст. 76 Бюджетного кодексу має містити:

- інформацію про соціально-економічний стан відповідної адміністративно-територіальної одиниці і прогноз її розвитку на наступний бюджетний період, які покладено в основу проекту місцевого бюджету;
- оцінку надходжень з урахуванням втрат доходів унаслідок наданих відповідною радою податкових пільг;
- пояснення до основних положень проекту рішення про місцевий бюджет, включаючи аналіз пропонованих обсягів видатків на функції та програми. Обґрунтування включають бюджетні показники за попередній, поточний, наступний бюджетні періоди в розрізі класифікації видатків бюджету;
- обґрунтування особливостей міжбюджетних відносин (для районних бюджетів, що об'єднують бюджети сіл, селищ, міста районного значення);
- інформацію щодо погашення боргу органу місцевого самоврядування, обсягів та умов запозичень.

Окрім того, до проекту рішення про відповідний бюджет, згідно з Бюджетним кодексом, необхідно надати (ст. 76):

- прогноз показників відповідного бюджету за основними видами доходів, видатків та фінансування на наступні три бюджетні періоди;

- проект показників зведеного бюджету району, що об'єднує бюджети сіл, селищ, міста районного значення;
- показники видатків, необхідні на наступні бюджетні періоди для завершення проектів, що враховані в бюджеті, за умови, якщо реалізація проекту триває більше одного бюджетного періоду;
- перелік інвестиційних програм на наступний бюджетний період та на наступні три бюджетні періоди;
- інформацію про хід виконання відповідного бюджету в поточному бюджетному періоді;
- пояснення головних розпорядників бюджетних коштів до проекту відповідного бюджету (подаються до бюджетної комісії відповідної ради);
- інші матеріали, обсяг і форму яких визначає Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцева державна адміністрація чи виконавчий орган відповідної ради.

Згідно з п. 7 ст. 75 Бюджетного кодексу пропозиції щодо форми проекту рішення про місцевий бюджет (типову форму рішення) Міністерство фінансів України доводить до виконавчих органів відповідних рад. При підготовці пояснювальної записки до проекту рішення в частині обґрунтування особливостей міжбюджетних відносин (для районних бюджетів) районні фінансові органи подають пояснення до основних положень проекту рішення та докладні розрахунки обсягів трансфертів бюджетам сіл, селищ, міст районного значення.

Інформація про погашення боргу бюджету місцевого самоврядування, в разі прийняття бюджету на черговий фінансовий рік із дефіцитом, повинна містити обґрунтування джерел покриття дефіциту відповідного бюджету в розрізі основних видів залучених коштів і пропозиції щодо використання залишків коштів на облікових рахунках відповідних бюджетів на початок року.

Згідно з ч. 5 ст. 24 Бюджетного кодексу, рішення щодо необхідності створення резервного фонду місцевого бюджету приймає відповідна рада. Порядок використання коштів із резервного фонду бюджету визначається Кабінетом Міністрів України (ч. 1 ст. 24). У разі створення резервного фонду на наступний фінансовий рік у рішенні про місцевий бюджет у складі загального фонду цього бюджету визначається **обсяг резервного фонду**, який не

може перевищувати одного відсотка обсягу видатків загального фонду відповідного бюджету (ч. 3 ст. 24).

Згідно з Бюджетним кодексом до **обов'язкових показників** та положень, які має містити рішення про місцевий бюджет, належать:

- загальна сума доходів і видатків (з розподілом на загальний та спеціальний фонди, а також із розподілом видатків на поточні та капітальні);

- граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) місцевого бюджету в наступному бюджетному періоді і боргу Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування на кінець наступного бюджетного періоду; повноваження щодо надання гарантій Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, а також розміри цих гарантій з урахуванням положень ст. 17 Бюджетного кодексу;

- бюджетні призначення головним розпорядникам коштів за бюджетною класифікацією;

- доходи бюджету за бюджетною класифікацією;

- бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів;

- додаткові положення, що регламентують процес виконання бюджету.

Виконання місцевих бюджетів забезпечують Рада міністрів АР Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад або міські, селищні чи сільські голови (в разі, якщо відповідні виконавчі органи не створені).

Місцеві фінансові органи здійснюють загальну організацію та управління виконанням відповідного місцевого бюджету, координують діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання місцевих бюджетів.

Стаття 51 встановлює процедури виконання місцевих бюджетів за видатками.

Стадіями виконання місцевих бюджетів за видатками є:

- встановлення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на основі затвердженого бюджетного розпису;

- затвердження кошторисів розпорядникам бюджетних коштів;

- взяття бюджетних зобов'язань;

- отримання товарів, робіт та послуг;

- здійснення платежів;

- використання товарів, робіт та послуг на виконання бюджетних програм.

Бюджетний кодекс передбачає, що асигнування надається тільки тим об'єктам, щодо яких вони були затверджені. Бюджетний кодекс забороняє брати зобов'язання та проводити видатки, більші за бюджетні асигнування. Будь-яке розміщення замовлення, придбання товару, послуг без передбачених на це асигнувань або з перевищенням повноважень, встановлених Бюджетним кодексом та рішенням відповідної ради про місцевий бюджет, не вважається бюджетним зобов'язанням.

Розпорядники бюджетних коштів несуть відповідальність за управління бюджетними коштами. Розпорядник бюджетних коштів отримує товари, роботи та послуги відповідно до умов взятого (зареєстрованого) бюджетного зобов'язання і тільки після цього приймає рішення про їх оплату та подає платіжне доручення на здійснення платежу.

Звіти про виконання місцевих бюджетів та інші фінансові звіти складають територіальні органи Державного казначейства України за правилами та формами, встановленими Державним казначейством за погодженням з Міністерством фінансів України та Рахунковою палатою. Зведені показники звітів про виконання бюджетів одночасно передаються територіальними органами Державного казначейства України відповідно Міністерству фінансів України, фінансовим органам місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів відповідних рад на умовах положень ст. ст. 58-61 Бюджетного кодексу (п. 2 ст. 80).

Стаття 58 містить загальні вимоги до надання звітності:

- зведення, складання та надання звітності про виконання місцевих бюджетів здійснюється органами Державного казначейства України;

- розпорядники бюджетних коштів відповідно до єдиної методології звітності складають та подають детальні звіти, що містять бухгалтерські баланси, дані про виконання кошторисів, результати діяльності та іншу інформацію за формами, встановленими законодавством України;

- єдині форми звітності про виконання місцевого бюджету встановлюються Державним казначейством України за погодженням з Міністерством фінансів України;

- звітність про виконання місцевих бюджетів є оперативною, місячною, квартальною та річною.

Стаття 59 визначає, що **місячна звітність** про виконання місцевих бюджетів подається Державним казначейством України відповідним місцевим фінансовим органам у терміни:

- місячна звітність про виконання місцевого бюджету не пізніше 15 числа місяця, наступного за звітним;

- зведені показники звітів про виконання бюджетів, інформація про виконання захищених статей місцевого бюджету, про використання коштів з резервного фонду надається Державним казначейством України не пізніше 25 числа місяця, наступного за звітним. Звіт про бюджетну заборгованість надається не пізніше 15 числа другого місяця, наступного за звітним.

Статтею 60 визначаються складові частини **квартального звіту** про виконання місцевих бюджетів:

- звіт про фінансовий стан (баланс) місцевого бюджету;
- звіт про рух грошових коштів;
- звіт про виконання місцевого бюджету;
- інформація про стан боргу Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування;
- зведені показники звітів про виконання бюджетів;
- звіт про кредити та операції, що стосуються гарантійних зоб'язань.

Органи стягнення відповідно до п. 3 ст. 80 Кодексу надають місцевим фінансовим органам такі **звіти**:

- місячний звіт про фактичні надходження податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів до бюджету, місячний звіт про податкову заборгованість, включаючи суми недоїмки та переплат (у галузевому і територіальному розрізі, а також у розрізі джерел доходів та форм власності), не пізніше 12 числа місяця, наступного за звітним;

- квартальний звіт про втрати доходів внаслідок податкових пільг, а також про суми реструктуризованої та списаної податкової заборгованості (у галузевому і територіальному розрізі, а також у розрізі джерел доходів та форм власності) і суми відстрочених та розстрочених платежів не пізніше 35 днів після закінчення кварталу.

Стаття 61 Кодексу визначає структуру **річного звіту** про виконання місцевих бюджетів, зокрема:

- звіт про фінансовий стан (баланс) місцевого бюджету;
- звіт про виконання місцевого бюджету;
- звіт про рух грошових коштів;
- інформація про виконання захищених статей видатків місцевого бюджету;
- звіт про бюджетну заборгованість;
- звіт про використання коштів з резервного фонду бюджету;
- інформація про стан боргу Автономної Республіки Крим, місцевого самоврядування;
- звіт про кредити та операції, що стосуються місцевих гарантій щодо виконання боргових зобов'язань;
- зведені показники звітів про виконання бюджетів;
- інформація про виконання місцевих бюджетів;
- інша необхідна інформація для пояснення звіту, обсяг і форму якої визначає Рада міністрів Автономної Республіки Крим, відповідна місцева рада.

Квартальний та річний звіти про виконання місцевого бюджету подаються до Верховної Ради Автономної Республіки Крим та відповідної ради Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою державною адміністрацією, виконавчим органом відповідної ради чи міським, селищним, сільським головою (у разі якщо відповідні виконавчі органи не створені) у двомісячний термін після завершення відповідного бюджетного періоду. Перевірка звіту здійснюється Рахунковою палатою Верховної Ради Автономної Республіки Крим (щодо використання органами виконавчої влади коштів бюджету Автономної Республіки Крим) чи комісією з питань бюджету відповідної ради, після чого відповідні ради затверджують звіт про виконання бюджету або приймають інше рішення з цього приводу (п. 4 ст. 80 Бюджетного кодексу).

2.4. Повноваження учасників бюджетного процесу

Важливість досягнення конкретних результатів, визначених місцевою бюджетною політикою, вимагає чіткої координації та відповідальності кожного з **учасників бюджетного процесу**. Основним завданням координації є залучення всього наявного потенціалу для досягнення спільних цілей. Зусилля по координації роботи в першу чергу мають бути направлені на створення системи, при якій кожен учасник [24]:

- чітко знає свої завдання та може оцінити результати роботи;
- несе відповідальність за використання бюджетних коштів та прийняття управлінських рішень;
- має всю необхідну інформацію для оперативного управління.

Компетенція виконавчих та представницьких органів влади в галузі бюджету визначена Конституцією України, Законом «Про місцеве самоврядування», Бюджетним кодексом, законом про Державний бюджет України на рік та іншими законами України.

Повноваження **виконавчих органів** сільських, селищних, міських рад:

- складання проекту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідної ради, забезпечення виконання бюджету;
- щоквартальне подання раді письмових звітів про хід і результати виконання бюджету;
- підготовка і подання відповідно до районних, обласних рад необхідних фінансових показників і пропозицій щодо складання проектів районних і обласних бюджетів;
- встановлення за узгодженим рішенням відповідних рад порядку використання коштів та іншого майна, що перебувають у спільній власності територіальних громад;
- здійснення в установленому порядку фінансування видатків з місцевого бюджету;
- залучення на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, та коштів населення, а також бюджетних коштів на будівництво, розширення, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища;
- об'єднання на договірних засадах коштів відповідного місцевого бюджету та інших місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування комунальних підприємств, установ та організацій, вирішення інших питань, що стосуються спільних інтересів територіальних громад;
- здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах, в організаціях незалежно від форм власності;

Виключна **компетенція сільських, селищних, міських рад**:

- затвердження затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього;

- затвердження звіту про виконання відповідного бюджету;
- місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок у межах, визначених законами;
- прийняття рішень щодо випуску місцевих позик;
- прийняття рішень щодо отримання позик з інших місцевих бюджетів та джерел, а також щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету;
- прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах;
- прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення;
- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;
- встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету.

Виключна компетенція обласних та районних рад:

- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно району, області, цільових програм з інших питань, заслуховування звітів про їх виконання;
- затвердження відповідно районних, обласних бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання;
- розподіл переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення;
- вирішення в установленому законом порядку питань щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних і обласних рад;
- прийняття рішень щодо делегування місцевим державним адміністраціям окремих повноважень районних, обласних рад;
- прийняття рішень про звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних гро-

мад у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад та їх органів;

- встановлення відповідно до закону місцевого збору за проїзд по території прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон (єдиного збору), визначення порядку його сплати.

Повноваження **обласних та районних державних адміністрацій**:

- підготовка і внесення на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей;

- забезпечення виконання рішень ради;

- підготовка і подання до відповідних органів виконавчої влади фінансових показників і пропозицій до проекту Державного бюджету України;

- об'єднання на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, і населення, а також бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури, шляхів місцевого значення та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища.

Основними завданнями **місцевих фінансових органів** у бюджетному процесі є забезпечення ефективного виконання бюджету, реалізація бюджетної політики, удосконалення механізму фінансування витрат.

Фінансовий орган, згідно із покладеними на нього завданнями:

- організує виконання відповідного бюджету по доходах і видатках;

- здійснює фінансування видатків відповідно до затвердженого бюджету;

- вживає заходів до ефективного витрачання бюджетних коштів;

- складає розпис доходів та видатків;

- здійснює обслуговування боргу;

- розробляє пропозиції щодо ефективного та результативного використання бюджетних коштів;

- здійснює за потреби місцеві запозичення та обслуговування боргу;

- здійснює прогнозування;

- здійснює аналіз виконання відповідного бюджету;

- готує висновок про перевиконання чи недовиконання дохідної частини загального фонду відповідного бюджету;
- складає звіти про виконання місцевого бюджету на підставі звітів головних розпорядників бюджетних коштів;
- складає протоколи про бюджетні правопорушення та приймає рішення про призупинення операцій з коштами місцевого бюджету.

Керівник місцевого фінансового органу протягом бюджетного періоду забезпечує відповідність розпису бюджету встановленим бюджетним призначенням.

Фінансовий орган у процесі виконання відповідного бюджету взаємодіє з іншими органами виконавчої влади, з органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями, а також податковими інспекціями, контрольно-ревізійною службою та відділеннями державного казначейства на місцях.

Органи стягнення забезпечують своєчасне та в повному обсязі надходження до бюджету податків, зборів та інших доходів відповідно до законодавства.

Головна роль у системі податкового контролю належить **Державній податковій службі** України. Завданнями органів Державної податкової служби в процесі виконання місцевих бюджетів є здійснення контролю за дотриманням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати податків та зборів і неподаткових доходів, недопущення ухилення від оподаткування.

Органи Державного казначейства в процесі казначейського обслуговування місцевих бюджетів здійснюють відкриття рахунків, операції з коштами місцевих бюджетів, розрахунково-касове обслуговування розпорядників бюджетних коштів, а також ведуть бухгалтерський облік і складають звітність про виконання бюджетів.

До функцій казначейства щодо операцій з коштами місцевих бюджетів входить [49] :

- розмежування за надходженнями між рівнями місцевих бюджетів;
- повернення надмірно або помилково сплачених до місцевих бюджетів платежів на підставі висновків податкових органів;
- виконання рішень судових органів про повернення коштів з місцевих бюджетів;

- здійснення розрахунків за міжбюджетними трансфертами;
- здійснення контролю за відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів розпису бюджету;
- здійснення платежів за дорученням розпорядників бюджетних коштів;
- ведення бухгалтерського обліку доходів місцевих бюджетів, узятих зобов'язань, перерахованих трансфертів та виконання відповідного бюджету;
- встановлення єдиних правил ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання бюджетів;
- надання відповідним місцевим органам необхідної інформації та звітів про виконання місцевих бюджетів.

Головний розпорядник бюджетних коштів:

- розробляє план своєї діяльності відповідно до завдань, виходячи з необхідності досягнення конкретних результатів за рахунок бюджетних коштів;
- розробляє на підставі плану діяльності проект кошторису та бюджетні запити і подає їх місцевому фінансовому органу;
- отримує бюджетні призначення шляхом їх затвердження у рішенні про місцевий бюджет, доводить до розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня відомості про обсяги асигнувань, забезпечує управління бюджетними асигнуваннями;
- здійснює внутрішній контроль за повнотою надходжень, отриманих розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня і витрачанням ними бюджетних коштів;
- одержує звіти від підпорядкованих розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня, аналізує ефективність використання коштів і бюджетних програм.

Головним завданням **державної контрольно-ревізійної служби** є здійснення фінансового контролю за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, виконанням місцевих бюджетів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяття зобов'язань, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності в органах виконавчої влади, в державних фондах, у бюджетних установах і у суб'єктів господарювання державного сектору економіки[8].

Контроль здійснюється через проведення державного фінансового аудиту та інспектування, за їх наслідками контрольно-

ревізійні управління розробляють пропозиції щодо усунення виявлених недоліків і порушень та запобігання їм надалі.

Державний фінансовий аудит полягає у первірці та аналізі фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна.

Інспектування здійснюється у формі ревізій та полягає у первірці фінансово-господарської діяльності установи.

Існуюча проблема бюджетних втрат внаслідок недосконалості законодавства, відсутності публічної оцінки бюджетного управління і жорсткої відповідальності за допущені зловживання, слабкості профілактичної спрямованості бюджетного контролю викликала необхідність застосування **нової форми контролю** у практиці діяльності державної контрольно-ревізійної служби – **аудиту бюджетних установ**. Його мета – консультування керівників стосовно можливих факторів ризику, оцінка достовірності фінансової звітності та надання рекомендацій з удосконалення системи внутрішнього контролю. Такий підхід свідчить про концептуальні зміни у бюджетному контролі: його завдання полягає не в тому, щоб знайти якнайбільше порушень після закінчення бюджетного періоду, а надати допомогу розпорядникам бюджетних коштів у попередженні порушень та мінімізації їх наслідків.

Чіткість розподілу повноважень між органами управління має забезпечити прозорість в бюджетній сфері та підвищити відповідальність за прийняті рішення.

Питання для самоконтролю знань

1. Чому місцеві бюджети є основною складовою місцевих фінансів?
2. Дайте характеристику бюджетним відносинам, які виникають у процесі формування та виконання місцевих бюджетів різного рівня.
3. Охарактеризуйте види місцевих бюджетів, які формуються і функціонують в Україні.
4. Яка роль місцевих бюджетів у соціальному та економічному розвитку регіонів?
5. Який порядок складання проектів місцевих бюджетів?
6. Назвіть повноваження місцевих органів влади щодо формування і виконання бюджету.
7. Які функції у бюджетному процесі виконує Державне казначейство?
8. Які функції у бюджетному процесі виконують фінансові управління?
9. Які функції у бюджетному процесі виконує Державна податкова служба?
10. Які функції у бюджетному процесі виконує Державна контрольно-ревізійна служба?
11. Яку мету має аудит бюджетних установ? Чим він відрізняється від звичайного бюджетного контролю?

Тестові завдання

1. *Хто забезпечує виконання місцевих бюджетів?*

- А) місцеві фінансові органи;
- Б) виконавчі органи відповідних рад або міські, селищні чи сільські голови;
- В) відповідні ради, які їх затверджують.

2. *У який термін затверджуються міські (міст районного значення), селищні та сільські бюджети?*

- А) не пізніше, ніж через три тижні після прийняття Закону про Державний бюджет України;
- Б) не пізніше, ніж через два тижні після затвердження районного бюджету;
- В) не пізніше, ніж через тиждень після офіційного опублікування Закону про Державний бюджет України.

3. *До якої дати Верховною Радою України приймається Закон про Державний бюджет України?*

- А) не пізніше 20 листопада року, що передує плановому;
- Б) не пізніше 25 листопада року, що передує плановому;
- В) не пізніше 1 грудня року, що передує плановому.

4. *Чи забороняється проведення капітальних видатків до прийняття відповідного рішення про місцевий бюджет на поточний період?*

- А) дозволяється в обсязі 1\12 обсягу видатків, визначених рішенням відповідної ради про бюджет на попередній бюджетний період;
- Б) не забороняється;
- В) забороняється.

5. *В який термін виконавчі органи міських (міст районного значення), сільських, селищних рад направляють рішення про бюджет районній державній адміністрації?*

- А) протягом місяця після прийняття;
- Б) наступного дня після підписання керівником;
- В) не пізніше, ніж через два тижні після прийняття.

6. Хто визначає правила подання звітності про виконання місцевого бюджету?

- А) фінансове управління;
- Б) міська рада;
- В) Держказначейство.

7. Своєчасне і повне надходження до бюджету податків, зборів і обов'язкових платежів забезпечують:

- А) органи Держказначейства
- Б) органи податкової служби
- В) правильно А і Б.

8. У який термін подаються квартальний та річний звіти про виконання місцевого бюджету до відповідної ради?

- А) у місячний термін;
- Б) у двомісячний термін;
- В) до 1 квітня.

9. У який термін голові районної державної адміністрації надано право у разі порушення вимог щодо формування бюджету призупиняти рішення про відповідний бюджет?

- А) протягом двох місяців з дня прийняття рішення про відповідний бюджет;
- Б) протягом місяця з дня прийняття рішення про відповідний бюджет;
- В) протягом місяця з дня встановлення порушення.

10. Що забезпечують розпорядники бюджетних коштів в процесі 0 місцевого бюджету?

- А) досягнення конкретних результатів;
- Б) управління бюджетними асигнуваннями;
- В) правильно А і Б.

11. Визначте послідовність стадій виконання місцевого бюджету:

А) взяття бюджетних зобов'язань; отримання товарів, робіт та послуг; здійснення платежів;

Б) здійснення платежів; взяття бюджетних зобов'язань; отримання товарів, робіт та послуг;

В) взяття бюджетних зобов'язань; здійснення платежів; отримання товарів, робіт та послуг.

Практичні завдання

Завдання 1

Груповою вправа. Основні терміни Бюджетного кодексу України

1. Кожна команда отримує по два конверти, в одному з яких містяться назви термінів, що застосовуються у Бюджетному кодексі, а в другому – визначення цих термінів у співвідношенні 7 термінів і 9 визначень (7 з яких правильні, а два визначення додані для ускладнення завдання).

2. Кожна команда має знайти відповідність між назвами термінів та визначеннями цих термінів (скріпивши половинки клейкою стрічкою).

3. По закінченню завдання кожна команда презентує результати для решти команд, спільно визначається правильність підібраних визначень.

4. Команда, яка першою закінчила завдання, отримує 10 балів, 2-а, 3-я, 4-а і 5-а відповідно 9, 8, 7 і 6 балів. Крім того, за неправильно підібране визначення команда втрачає 1 бал. У такий спосіб наприкінці визначається команда-переможець.

Таблиця 1

Терміни і визначення (ключ до завдання)

Термін (учасники отримують картку з терміном та номером)			Визначення (викладач має визначення з ключем, який відповідає номеру терміна – наступна колонка)
1	1	Бюджет	План формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду
2	2	Бюджети місцевого самоврядування	Бюджети територіальних громад, сіл, селищ, міст та їх об'єднань
3	3	Бюджетна класифікація	Єдине систематизоване згрупування доходів, видатків та фінансування бюджету за ознаками економічної сутності, функціональної діяльності, організаційного устрою та міжнародних стандартів
4	4	Бюджетна програма	Систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети та завдань, виконання яких пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій
5	5	Бюджетне асигнування	Повноваження, надане розпоряднику бюджетних коштів, відповідно до бюджетного призначення на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів з конкретною метою у процесі виконання бюджету

Продовження таблиці

Термін (учасники отримують картку з терміном та номером)			Визначення (викладач має визначення з ключем, який відповідає номеру терміна – наступна колонка)
6	1	Бюджетне зобов'язання	Будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, згідно з якими необхідно здійснити бюджетні платежі
7	2	Бюджетне призначення	Повноваження, надане головному розпоряднику бюджетних коштів бюджетним Кодексом, законом про Державний бюджет України або рішенням про місцевий бюджет, що має кількісні та часові обмеження та дозволяє надавати бюджетні асигнування
8	3	Бюджетне порушення	Недотримання учасником бюджетного процесу встановленого Бюджетним кодексом та іншими нормативно-правовими актами порядку складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету чи звіту про виконання бюджету
9	4	Бюджетний запит	Документ, підготовлений розпорядником бюджетних коштів, що містить пропозиції з відповідними обґрунтуваннями щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для його діяльності
10	5	Бюджетний розпис	Документ, в якому встановлюється розподіл доходів та фінансування бюджету, бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів по певних періодах року відповідно до бюджетної класифікації
11	1	Єдиний казначейський рахунок	Рахунок, відкритий Державному казначейству України в Національному банку України для обліку коштів та здійснення розрахунків у Системі електронних платежів Національного банку України
12	2	Коефіцієнт вирівнювання	Коефіцієнт, що застосовується при розрахунку обсягу дотації вирівнювання та коштів, що передаються до Державного бюджету України з місцевих бюджетів, з метою зміцнення дохідної бази бюджетів місцевого самоврядування
13	3	Міське самоврядування	Право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти ними, діючи в рамках закону, під свою відповідальність та в інтересах місцевого населення
14	4	Місцеві бюджети	Бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування
15	5	Мінімальний бюджет місцевого самоврядування	Розрахунковий обсяг місцевого бюджету, необхідний для здійснення повноважень місцевого самоврядування на рівні мінімальних соціальних потреб, який гарантується державою
16	1	Поточний бюджет	Доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для покриття поточних видатків
17	2	Профіцит бюджету	Перевищення доходів бюджету над його видатками

Продовження таблиці

Термін (учасники отримують картку з терміном та номером)			Визначення (викладач має визначення з ключем, який відповідає номеру терміна – наступна колонка)
18	3	Регістраційні рахунки	Рахунки, які відкриваються в органах Державного казначейства розпорядникам та одержувачам коштів державного бюджету для обліку операцій за коштами загального фонду бюджету
19	4	Розпорядники бюджетних коштів	Бюджетні установи в особі їх керівників, уповноважені на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення видатків з бюджету
20	5	Субвенції	Міжбюджетні трансфери для використання на певну мету в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про надання субвенції

Завдання 2

Розподілити повноваження учасників бюджетного процесу на рівні місцевих бюджетів району. Заповнити таблицю «Розподіл повноважень у бюджетному процесі», відзначити «галочками» у правій частині таблиці правильні відповіді щодо виконання обов'язків.

Завдання для самостійної роботи

Підготуйте доповіді на теми:

1. Економічне та соціальне значення місцевих бюджетів.
2. Права та обов'язки місцевих органів влади та управління щодо формування та виконання бюджетів.
3. Роль місцевих бюджетів в економічному і соціальному розвитку регіонів.
4. Види місцевих бюджетів та особливості їх формування і виконання.
5. Розпорядники бюджетних коштів. Їх права та обов'язки.
6. Взаємозв'язок процесу складання місцевих бюджетів з проектом державного бюджету та планами соціального та економічного розвитку регіонів.

Список рекомендованих джерел:

[1, 2, 3, 4, 8, 10, 16, 17, 19, 23, 24, 33, 38, 41, 43, 49, 66]

Розподіл повноважень у бюджетному процесі

Обов'язки	Рада (сільська, селищна, міська рай. знач.)	Виконком, голова ради	Казначейство	КРУ	ДПА	Райфінуправління	Розпорядники бюджетних коштів
1. Організація підготовки проекту бюджету органу самоврядування	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
2. Доведення розрахунків міжбюджетних трансфертів серед місцевих бюджетів району	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
3. Складання і оприлюднення річного звіту про виконання бюджету місцевого самоврядування	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
4. Проведення контролю за відповідністю напрямів витрачання бюджетних коштів бюджетному асигнуванню перед проведенням платежів з рахунків бюджету	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
5. Надання відомостей про рух коштів на рахунках бюджету	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
6. Облік майна місцевого самоврядування	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
7. Збір та адміністрування місцевих податків	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
8. Визначення напрямків спрямування коштів резервного фонду місцевого бюджету	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
9. Вибір форми проведення громадських слухань з питань бюджету	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
10. Розробка пріоритетів бюджетної політики	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
11. Ухвалення рішення про обмеження бюджетних видатків або надання послуг	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
12. Проведення перевірки правильності цільового витрачання коштів відповідного бюджету та його ефективності	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
13. Підготовка проекту кошторису доходів і видатків	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
14. Оперативне управління бюджетними коштами	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
15. Підготовка інструкцій та форм бюджетних запитів	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

ТЕМА 3. ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1. Джерела і склад доходів місцевих бюджетів.

3.2. Доходи місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

3.3. Доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

3.4. Прогнозування доходів місцевого бюджету.

3.1. Джерела і склад доходів місцевих бюджетів

Ключову роль у становленні системи самостійних місцевих бюджетів відіграють їх доходи та способи, на основі яких вони формуються. Обласні, міські, районні ради народних депутатів затверджують міський, районний, обласний бюджети – у загальній сумі доходів – з виділенням окремих доходних джерел.

Доходами бюджету є кошти, що надходять у постійне користування на безповоротній основі. Вони забезпечують стабільність бюджету і фінансування його видатків.

Основними джерелами доходів місцевих бюджетів є податкові та неподаткові надходження і трансфerti. Доходи від операцій з капіталом не мають суттєвого значення для місцевих бюджетів.

Податковими надходженнями визнаються передбачені податковими законами України загальнодержавні і місцеві податки, збори та інші обов’язкові платежі [72].

Неподатковими надходженнями визнаються: доходи від власності та підприємницької діяльності; адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу; надходження від штрафів та фінансових санкцій, інші неподаткові надходження [72].

Трансфerti – це кошти, одержані від інших органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі [25].

Положення ст. 61 п. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» декларують, що «самостійність місцевих бюджетів гарантується **власними та закріпленими** за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами». Згідно з законодавством, яке регулювало

це питання до прийняття Бюджетного кодексу, обсяг відрахувань до міських (міст районного значення), селищних, сільських бюджетів від основних податків визначався радою вищого рівня (районного) і щорічно змінювався.

Власні доходи – це доходи, що формуються на території, підвідомчій відповідному місцевому органу влади згідно з його рішеннями [2].

До власних доходів належать:

- місцеві податки і збори, платежі, що встановлюються місцевими органами влади;

- доходи комунальних підприємств;

- доходи від майна, що належить місцевій владі, та інші.

Частка власних доходів місцевих бюджетів в Україні поки ще незначна.

Закріплені доходи – це доходи, які на постійній основі закріплюються за певним місцевим бюджетом (податок з доходів фізичних осіб, державне мито, плата за ліцензії, за державну реєстрацію, торгові патенти та ін.). Закріплені доходи зміцнюють самостійність місцевих бюджетів.

Закріплення доходів за бюджетами місцевого самоврядування здійснено на засадах [2]:

- забезпечення стабільності і передбачуваності надходжень для довгострокового прогнозування доходів бюджетів;

- встановлення взаємозв'язку між обсягами податків, що сплачуються на території, та рівнем бюджетних послуг, які отримує платник податку;

- закріплення переліку доходів за бюджетами місцевого самоврядування, які мають стимулювати органи місцевого самоврядування до нарощування податкової бази та мають більш стабільну базу оподаткування.

Безумовним досягненням у частині формування доходних джерел бюджетів місцевого самоврядування є те, що Бюджетний кодекс України закріпив на стабільній основі не тільки перелік доходів бюджетів місцевого самоврядування, а й постійні відсотки їх розмежування між видами бюджетів. Рада вищого рівня більше не має права встановлювати для бюджетів місцевого самоврядування обсяги відрахувань від жодного з податків.

У табл. 3.1 наведено частки зарахування до місцевих бюджетів надходжень від прибуткового податку з громадян та плати за землю, які встановлені Бюджетним кодексом на постійній основі.

Таблиця 3.1

Нормативи зарахування податку з доходів громадян та плати за землю за видами місцевих бюджетів

Назва бюджетів	Прибутковий податок з громадян, %	Плата за землею, %
Бюджет АРК та обласні бюджети	25	25
Бюджети міст республіканського (АРК) і обласного значення	75	75
Районні бюджети	50	15
Бюджети сіл, селищ, міст районного значення	25	60
Бюджети міст Києва і Севастополя	100	100

Структура доходів бюджетів місцевого самоврядування не є випадковою – це передусім податки та збори, що стягуються за місцем проживання громадян або місцем реєстрації підприємницьких структур. Одним із визначальних принципів державних фінансів є те, що лише податки, які сплачують місцеві жителі і підприємства, повинні використовуватися для фінансування суспільних послуг, які надаються цим місцевим жителям. Перелік податків місцевих бюджетів відповідає міжнародній практиці і засвідчує чіткий взаємозв'язок між величиною, місцем сплати податку та рівнем послуг, що їх отримує за ці кошти платник податку, який водночас є і виборцем. Місцеві платники податків значно більшою мірою схильні цікавитися видатковими рішеннями місцевої влади і відстежувати їх, коли вони знають, що ці рішення здійснюються переважно коштами сплачуваних ними податків.

Місцеві органи влади можуть впливати на розвиток бази надходжень закріплених доходів через впровадження ефективної політики в сфері управління земельними ресурсами, підтримки підприємств, що створюють нові робочі місця і збільшують фонд оплати праці, і т.ін. Закріплений на довгостроковій основі перелік і відсоток відрахувань від податків до бюджетів самоврядування спонукає до проведення моніторингу цих надходжень, аналізу економічних факторів, що впливають на обсяги доходів у рамках формування довгострокової місцевої політики розвитку.

3.2. Доходи місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів

Важливою складовою системи місцевого самоврядування є створення стимулів до нарощення обсягу надходжень до бюджетів місцевого самоврядування, що допоможе місцевим органам влади фінансувати надання послуг, за які вони відповідають. Найсерйознішою проблемою, успадкованою від старої бюджетної системи, була незацікавленість місцевих органів влади у збільшенні надходжень. Будь-які кроки в бік збільшення місцевих надходжень або заходи, спрямовані на зменшення видатків, зводилися нанівець автоматичним зменшенням частки регулюючих податкових надходжень або трансфертів.

Доходна частина місцевих бюджетів складається з **доходів, що враховуються та не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів**. У Бюджетному кодексі вводиться поняття «**кошика доходів місцевого самоврядування**» для бюджетів територіальних громад (сіл, селищ, міст та їх об'єднань). Кошик доходів визначається як сукупність доходних джерел, що закріплені на постійній основі за бюджетами місцевого самоврядування і враховуються при визначенні трансфертів цим бюджетам (ч. 2 ст. 64).

Доходами, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (кошик № 1), вважаються такі, які закріплені державою за місцевим бюджетом для забезпечення фінансування видатків, що обраховуються за фінансовими нормативами бюджетної забезпеченості. Якщо сума вказаних доходів менша за суму видатків, переданих державою, то на різницю даному місцевому бюджету надається трансферт (дотація вирівнювання) [2].

До доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, відносяться (ст. 64 Бюджетного кодексу України):

- 1) податок з доходів фізичних осіб у частині, що належить відповідним бюджетам;
- 2) державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам;
- 3) плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних рад;
- 4) плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що справляється виконавчими органами відповідних рад;

5) плата за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності (за винятком плати за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів (автозаправними станціями, заправними пунктами), що справляється виконавчими органами відповідних рад;

б) надходження адміністративних штрафів, що накладаються виконавчими органами відповідних рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями;

7) єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва у частині, що належить відповідним бюджетам.

Для забезпечення реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм територіальних громад **доходи бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, формуються за рахунок [2]:**

а) 25 % податку з доходів громадян, що справляється на відповідній території;

б) 25 % плати за землю, що справляється на території Автономної Республіки Крим та відповідної області;

в) плати за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються Радою міністрів Автономної Республіки Крим та обласними державними адміністраціями.

Для забезпечення реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм територіальних громад **доходи районних бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, формуються за рахунок [2]:**

а) 50 % податку з доходів громадян, що справляється на території сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань;

б) 15 % плати за землю, що сплачується на території сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань;

в) плати за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються районними державними адміністраціями;

г) плати за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що справляється районними державними адміністраціями;

д) надходження адміністративних штрафів, що накладаються районними державними адміністраціями або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями.

Таке розмежування найперспективнішого джерела наповнення бюджетів місцевого самоврядування покликане забезпечити певну доходну незалежність бюджетам міст районного значення, сіл та селищ.

3.3. Доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів

Доходами, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (кошик № 2), вважаються такі, що повністю залишаються в розпорядженні відповідного бюджету та не враховуються у розрахунках обсягів дотації вирівнювання або обсягів вилучення. Ці доходи призначено для забезпечення видатків, які в межах чинного законодавства повністю передані на розгляд місцевих органів влади. Склад власних доходів так званого «другого кошика» визначено у статті 69 Бюджетного кодексу.

Структура **власних доходів бюджетів місцевого самоврядування, що не враховується при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів**, така:

1) місцеві податки і збори, що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування;

2) 100 % плати за землю – для бюджетів міст Києва та Севастополя; 75 % плати за землю – для бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення; 60 % плати за землю – для бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань;

3) податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів у частині, що зараховується до відповідного бюджету;

4) надходження сум відсотків за користування тимчасово вільними бюджетними коштами;

5) податок на промисел, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

6) надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади;

7) плата за забруднення навколишнього природного середовища у частині, що зараховується до відповідного бюджету;

8) кошти від відчуження майна, яке знаходиться у комунальній власності, в тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебуває у комунальній власності;

9) фіксований сільськогосподарський податок у частині, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

10) плата за оренду майнових комплексів, що знаходяться у комунальній власності;

11) надходження від місцевих грошово-речових лотерей;

12) плата за гарантії;

13) гранти та дарунки у вартісному обрахунку;

14) власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів відповідного бюджету;

15) податок на прибуток підприємств комунальної власності;

16) платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення

17) інші надходження, передбачені законом.

Малий та середній бізнес, що розвивається на території місцевих громад, відіграє визначальну роль у наповненні цього кошика. Саме він є платником місцевих податків і зборів та інших власних надходжень місцевого бюджету.

3.4. Прогнозування доходів місцевого бюджету

Основне завдання прогнозування доходів бюджету полягає у **виявленні резервів** додаткового збільшення надходжень.

Для прогнозування доходів необхідно:

- визначити джерела доходів, по яких будуть складатися прогнози;
- зібрати фактичні дані по кожному джерелу доходів принаймні за

3 останніх роки;

- обрати та застосувати найбільш придатну методику прогнозування;

- визначити, чи прийнятний даний прогноз та відрегулювати його відповідно до очікуваних змін.

До **факторів**, що можуть вплинути на доходи, належать:

- недоїмка по платежах до бюджету (заходи по її ліквідації);

- заборгованість по виплаті заробітної плати;

- перехід на сплату єдиного податку;

- запозичення та обслуговування боргу;

- своєчасність зарахування до бюджету плати населення за надані послуги бюджетними установами;

- надходження місцевих податків та зборів в розрізі структур, що здійснюють їх адміністрування (інвентаризація торгових місць);

- обґрунтованість надання податкових пільг.

Важливим питанням бюджетних прогнозів є визначення методів, або способів їх розробки. Розглянемо деякі з них.

Метод експертної оцінки покладається на багаторічний досвід, знання й ознайомленість експертів з питаннями доходів для підготовки прогнозу.

Переваги експертного методу – здатність скласти відносно точні прогнози. Недоліки: відсутність ясної встановленої техніки прогнозування.

Метод прямого рахунку полягає у здійсненні детальних розрахунків кожного елементу доходів бюджету. Прогноз ведеться за алгоритмом, який відбиває формування показника. Наприклад, планування місцевих зборів передбачає здійснення розрахунків по кожному виду місцевих послуг, які обкладаються зборами. Метод прямого рахунку є досить трудомістким, потребує значного інформаційного забезпечення, але саме він є найнадійнішим та найдостовірнішим.

Метод екстраполяції (метод коефіцієнтів, метод тенденцій) ґрунтується на визначенні бюджетних показників на основі встановлення стійкої динаміки їх розвитку. Розрахунок бюджетних показників здійснюється на основі досягнутого в попередньому періоді рівня розвитку і його коригування на відносно стабільний розвиток у майбутньому.

Техніка методу тенденцій припускає, що рівень росту в майбутньому році буде таким же, як і в останні роки.

Економетричне прогнозування поєднує економічні принципи і статистичні теорії. Економетричні моделі дозволяють розглянути вплив декількох чинників на доходи шляхом визначення незалежних перемінних, що найбільше впливають на бюджетні надходження. Наприклад, податок з доходів найманих працівників залежить від: $F1$ – кількості працюючих, $F2$ – рівня їх доходів, $F3$ – ставки податку, $F4$ – прожиткового мінімуму, $F5$ – мінімальної заробітної плати.

Розглянуті методи прогнозу можуть застосовуватися для визначення показників не лише доходів бюджету, а й видатків.

Питання для самоконтролю знань

1. Назвіть джерела доходів місцевих бюджетів.
2. Охарактеризуйте зміст, структуру та динаміку доходів місцевих бюджетів.
3. Назвіть методи мобілізації грошових коштів до місцевих бюджетів.
4. Назвіть склад податкових доходів місцевих бюджетів.
5. Визначте склад неподаткових доходів місцевих бюджетів.
6. Охарактеризуйте загальнодержавні податки і збори та нормативи відрахувань, які закріплюються за місцевими бюджетами.
7. Перелічіть доходи місцевого самоврядування, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.
8. Яким чином здійснюється розподіл доходів між місцевими бюджетами різних рівнів?
9. Дайте характеристику власним доходам місцевих бюджетів.
10. З якою метою здійснюється прогноз доходів місцевих бюджетів? Які методи для цього застосовуються?

Тестові завдання

1. До неподаткових надходжень бюджету відносяться:
А) адміністративні збори та платежі;
Б) доходи від некомерційного та побічного продажу;
В) правильно А та Б.
2. До власних доходів місцевих бюджетів відносяться:
А) доходи комунальних підприємств;
Б) місцеві податки та збори;
В) правильно А та Б.
3. Норматив податку з доходів фізичних осіб, що зараховується до доходів бюджетів міст Києва та Севастополя, складає:
А) 75%;
Б) 100%;
В) 25%.

4. Норматив податку з доходів фізичних осіб, що зараховується до доходів бюджетів міст республіканського (в Автономній Республіці Крим) та обласного значення, складає:

- А) 75%;
- Б) 100%;
- В) 25%.

5. Норматив податку з доходів фізичних осіб, що зараховується до доходів бюджетів міст районного значення, сіл, селищ чи їх об'єднань, складає:

- А) 75%;
- Б) 100%;
- В) 25%.

6. Згідно з Бюджетним кодексом на постійній основі за місцевими бюджетами закріплюється:

- А) перелік доходів місцевого самоврядування та постійні відсотки розмежування доходів між видами бюджетів;
- Б) тільки перелік доходів місцевого самоврядування;
- В) тільки постійні відсотки розмежування доходів між видами бюджетів.

7. Норматив зарахування плати за землю до бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів складає:

- А) 75%;
- Б) 100%;
- В) 25%.

8. До кошика власних доходів місцевого самоврядування входять:

- А) сукупність доходних джерел, що закріплюються на постійній основі за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні трансфертів цим бюджетам;
- Б) сукупність доходних джерел, що закріплюються на постійній основі за бюджетами місцевого самоврядування та не враховуються при визначенні трансфертів цим бюджетам;
- В) правильно А і Б.

9. До доходів бюджетів сіл, селищ та міст районного значення, що не враховуються у визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, відносяться:

- А) 25 % прибуткового податку з громадян;
- Б) 60 % плати за землю;
- В) 43 % єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва;
- Г) правильно А і В.

10. До яких доходів місцевих бюджетів належить плата за оренду майнових комплексів, що знаходяться у комунальній власності?

- А) до надходжень бюджету розвитку;
- Б) до доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів;
- В) правильно А та Б.

11. До бюджету сільської, селищної, міської ради зараховується:

- А) 50% плати за землю, 50% прибуткового податку з громадян
- Б) 60% плати за землю, 25% прибуткового податку з громадян
- В) 40% плати за землю, 25% прибуткового податку з громадян

12. До яких доходів зараховуються надходження від продажу земельних ділянок?

- А) до загального фонду бюджету;
- Б) до бюджету розвитку;
- В) неправильно А і Б.

13. З якого моменту податки, збори та інші доходи визнаються зарахованими в дохід місцевого бюджету?

- А) з моменту зарахування на рахунки органів стягнення;
- Б) з моменту зарахування на рахунок відповідного бюджету;
- В) неправильно А і Б.

14. До доходів бюджетів сіл, селищ та міст районного значення, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать:

- А) місцеві податки і збори;
- Б) 60 відсотків плати за землю;
- В) правильно А і Б.

15. До доходів бюджетів сіл, селищ та міст районного значення, що враховуються у визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів відносяться:

- А) 25 % прибуткового податку з громадян;
- Б) 60 % плати за землю;
- В) 43 % єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва;
- Г) правильно А і В.

Практичні завдання

Завдання 1

Прогнозування доходів бюджету місцевого самоврядування

1. Дві команди проводять розрахунки прогнозних обсягів доходів місцевого бюджету від податку з доходів громадян, дві інші – від плати за оренду землі.

2. Визначити коефіцієнт росту (зниження) надходження податків порівняно з попереднім роком:

$$K = Dp / Dp-1 ,$$

де: К – коефіцієнт росту доходів порівняно з попереднім роком;

Dp – надходження окремого податку за рік, що обчислюється;

Dp-1 – фактичні надходження окремого податку за попередній рік.

3. Визначити прогнозні коефіцієнти росту на плановий рік і на їх основі провести обчислення прогнозних обсягів надходжень (табл.1, гр. 6).

4. Користуючись додатковою інформацією (табл.2), обчислити остаточні прогнозні обсяги надходжень на 2007 р. з урахуванням усіх факторів впливу (табл.1, гр. 7).

5. Презентувати і обговорити результати командної роботи.

Таблиця 1

Прогнозні обсяги надходжень податків

тис. грн.

№ з/п	Податки і збори	2003 рік	2004 рік	2005 рік	2006 рік	Прогноз доходів на 2007 рік (обчислений за коефіцієнтами росту)	Остаточний прогноз доходів на 2007 рік (з урахуванням усіх факторів впливу)
1	Податок з доходів громадян	29,3	32,2	48,3	58,0		
	Kt						
2	Плата за оренду землі	1,4	4,9	9,3	13,1		
	Kt						

Таблиця 2

Додаткова інформація до завдання

Рік	2003	2004	2005	2006
Фонд оплати праці (тис. грн.)	279	280	392,7	464
Середній відсоток вилучення податку з доходів громадян	12,5	13	13	13
Землі, надані в оренду (га)	350	1225	2325	3275
Середня грошова оцінка земель (тис. грн./1 га)	4,0	4,0	4,0	4,0
Ставка орендної плати за використання земель державної власності (% від грошової оцінки)	0,1	0,1	0,1	0,1

У 2007 р. очікуються такі зміни:

Податок з доходів громадян

На підставі прийняття законодавчих актів про підвищення мінімальної заробітної плати та підвищення ставки податку з доходів фізичних осіб на 2007 р. прогнозується в середньому збільшення фонду оплати праці на території на 20%.

Надходження плати за землю

Прийнято розпорядження голови райдержадміністрації про встановлення розміру орендної плати за використання земель державної власності у розмірі 1% від вартості земельної ділянки, що передається в оренду, яке набрало чинності з 1 січня 2007 р.

Зроблено подання до райдержадміністрації про передачу в оренду з початку наступного року 400 га земель резерву, які раніше не використовувались.

Завдання 2

Прогнозування доходів місцевого бюджету

1. Визначте, які джерела надходжень місцевих бюджетів можуть бути оцінені, використовуючи метод тенденцій. Сформууйте командне рішення.

2. Відповідно до наведених даних (табл. 3) визначте, які джерела місцевих надходжень можуть бути оцінені із застосуванням методу тенденцій та експертної оцінки.

Таблиця 3

Доходи	Метод прогнозу
Податок з доходів громадян	
Податок на прибуток	
Плата за землю	
Єдиний податок	
Власні надходження бюджетних установ	

3. Визначте контингент надходжень для застосування методу тенденцій. Проаналізуйте ці надходження для забезпечення постійної зміни абсолютної величини та визначте коефіцієнт росту доходів за формулою:

$$k_t = \frac{(D_{it} - D_{it-1})}{D_{it-1}},$$

де: k – коефіцієнт росту доходів;

D – доходи;

t – період часу.

4. Визначте середньорічний коефіцієнт росту та прогноз надходжень на наступний рік. Занесіть результати в табл. 4.

5. Презентуйте результати роботи.

Таблиця 4

Прогноз місцевих податків та зборів на 2007 рік

тис. грн.

№ з/п	Вид місцевих податків і зборів	2002 рік	2003 рік	2004 рік	2005 рік	2006 рік	Прогноз 2007 рік	Метод прогнозу
1	Податок з реклами	13	15	21	29	30		
2	Комунальний податок	1387	1154	1133	1019	937		
3	Збір за припаркування автотранспорту	317	240	48	50	91		
4	Ринковий збір	6150	7956	7572	8932	10696		
5	Збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг	307	358	322	426	391		
6	Реструктуризована заборгованість по місцевим податках і зборах	-	12	19	18	3		
7	Надходження для застосування методу тенденцій							
	Коефіцієнт росту							
	Разом надходжень	8329	9810	9144	10521	12226		

У 2007 р. планується:

- відкриття 100 нових місць паркування автотранспорту з очікуваним прогнозом додаткових надходжень збору за паркування в сумі 20 тис. грн.;

- відміна пільг по комунальному податку в сумі 200 тис. грн.

Завдання 3

Аналіз податків і зборів, розмір та ставки яких встановлюються

місцевими радами

1. Кожен учасник отримує індивідуальний формуляр для виконання завдання “Податки та збори, розмір і ставки яких встановлюються місцевими радами” (табл. 5).

**Податки та збори, розмір і ставки яких
встановлюються місцевими радами**

№ з/п	Назви загальнодержавних та місцевих податків, роз- мір/ставки на які встанов- люються місцевими радами	Вкажіть розмір або ставку цих податків і зборів	<i>Подайте пропозиції стосовно вве- дення <u>додаткових</u> податків і зборів, які до цього не стягували- ся, а також пропозиції <u>стосовно</u> <u>зміни чинних розмірів та ставок</u> <u>податків</u></i>
1	Фіксований податок на до- ходи фізичних осіб від підп- риємницької діяльності		
2	Плата за торговий патент		
3	Єдиний податок		
4	Податок з реклами		
5	Збір за право використання місцевої символіки		
6	Збір за паркування автомо- білів		
7	Ринковий збір		
8	Комунальний податок		
9	Збір за право на проведення місцевих аукціонів, конкур- сного розпродажу і лотерей		
10	Збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі		

2. Відзначити види податків, які надходять до бюджету за місцем Вашого проживання, а також вказати *розмір або ставку* цих податків і зборів.

3. Подати пропозиції стосовно введення додаткових податків і зборів, які до цього не стягувалися, а також пропозиції стосовно зміни чинних розмірів та ставок податків.

4. Проаналізувати думки стосовно введення нових податків і зборів, а також пропозиції стосовно зміни чинних розмірів та ставок податків.

5. Підвести підсумки, прокоментувати їх.

Завдання для самостійної роботи

1. Підготуйте доповіді на теми:

1.1. Джерела, зміст та структура доходів місцевих бюджетів.

1.2. Види податкових надходжень до місцевих бюджетів.

1.3. Роль загальнодержавних податків і зборів у формуванні місцевих бюджетів.

1.4. Місцеві податки і збори, їх роль у формуванні доходів місцевих бюджетів.

2. Проаналізувати доходи бюджетів адміністративно-територіальних одиниць за бюджетний рік:

2.1. На підставі звітних даних, наведених у табл. 6, визначити аналітичні (відносні) показники, за якими можна розрахувати рейтинги територій щодо формування бази доходів. Пояснити, що характеризують визначені показники.

2.2. Сформувати чотири найважливіші аналітичні показники, провести обчислення аналітичних показників по кожній території, визначити рейтингові місця територій, заповнити табл. 7.

2.3. Презентувати результати роботи.

Таблиця 6

Звітні та статистичні дані за 200х рік

№ з/п	Показники	Райони			
		P1	P2	P3	P4
1.	Кількість населення, тис. осіб	3,4	1,8	3,4	1,3
2.	Надходження до загального фонду бюджету, тис. грн.	582,0	115,7	225,1	192,8
3.	Надходження доходів, що не враховуються при визначенні трансфертів, тис. грн.	236,6	76,2	88,2	46,1
4.	Надходження доходів з податків, ставки яких встановлює місцева рада, тис. грн.	4,06	4,2	6,3	4,8
5.	Надходження прибуткового податку з громадян, тис. грн.	58,3	30,9	23,9	42,1
6.	Надходження місцевих податків і зборів, тис. грн.	2,5	0,8	0,8	0,4
7.	Надходження плати за торговий патент, тис. грн.	6,7	2,6	5,7	4,4
8.	Надходження єдиного податку, тис. грн.	2,9	0,7	7,6	1,3
9.	Надходження плати за землю від фізичних осіб, тис. грн.	2,5	2,4	5,5	2,1
10.	Надходження орендної плати за землі державної власності, тис. грн.	27,4	3,7	2,5	28,6
11.	Надходження фіксованого сільськогосподарського податку, тис. грн.	25,7	38,0	49,0	37,1
12.	Площа сільгоспугідь, що використовуються виробниками сільськогосподарської продукції, тис. га	4,5	4,02	5,16	9,3
13.	Площа земель запасу та резерву, переданих в оренду, тис. га	6,8	0,9	0,6	7,1
14.	Площа земель під присадибними ділянками та підсобними господарствами, тис. га	0,5	0,4	1,5	0,9
15.	Кількість торговельних точок, шт.	7	8	14	3

Таблиця 7

Визначення рейтингу територій

Аналітичні показники	Райони							
	P1		P2		P3		P4	
	Значення	Рейтинг	Значення	Рейтинг	Значення	Рейтинг	Значення	Рейтинг
1.								
2.								
3.								
4.								
Рейтинг району								

Список рекомендованих джерел:

[1, 2, 3, 4, 8, 10, 12, 14, 17, 19, 23, 24, 28, 32, 36, 37, 39, 67, 72]

ТЕМА 4. ПЛАНУВАННЯ, ФІНАНСУВАННЯ І ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ЗА ВИДАТКАМИ

4.1. Зміст і структура видатків місцевих бюджетів.

4.2. Засади планування видатків місцевих бюджетів.

4.3. Процес виконання місцевих бюджетів за видатками.

4.4. Засади здійснення місцевих запозичень та управління боргом місцевого самоврядування.

4.1. Зміст і структура видатків місцевих бюджетів

Видатки місцевих бюджетів включають бюджетні призначення, встановлені рішенням про місцевий бюджет, на конкретні цілі, що пов'язані з реалізацією програм.

До прийняття Бюджетного кодексу рада вищого рівня могла щороку встановлювати, з якого бюджету утримувати той чи інший заклад, що не стимулювало місцеві органи влади розвивати такі заклади та аналізувати їх ефективність і корисність для території.

Остаточне закріплення переліку бюджетних послуг (закладів) за видами бюджетів визначає відповідальність конкретних органів влади за надання цих послуг. Розподіл функціональних повноважень між окремими рівнями влади й управління є основою розмежування видатків між бюджетами. При цьому функціональні повноваження поділяються на **державні повноваження, делеговані та власні повноваження.**

Видатки на здійснення державних повноважень – це видатки на забезпечення конституційного ладу держави, державного суверенітету та інші видатки, які не можуть бути передані на виконання місцевому самоврядуванню. До них належать видатки на державне управління (законодавчу і виконавчу владу, утримання адміністрації Президента України), судову владу, міжнародну діяльність, фундаментальні дослідження, національну оборону, правоохоронну діяльність, державні програми підтримки пріоритетних галузей економіки, засобів масової інформації, розвитку транспорту та зв'язку, загальнодержавні інвестиційні проекти, державні програми ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, створення та поповнення державних запасів, обслуговування державного боргу, проведення загальнодержавних виборів та референдумів, інші

програми загальнодержавного значення. Такі видатки здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України.

Видатки на здійснення делегованих державних повноважень – це видатки, які визначаються функціями держави та можуть бути передані місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найефективнішого їх виконання (загальна середня освіта, охорона здоров'я, культура та інші послуги). Розмежування видів видатків за делегованими державними повноваженнями між місцевими бюджетами відбувається на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання суспільних послуг і наближення їх до безпосереднього споживача.

Відповідно до цих критеріїв види видатків поділяються на такі групи:

- **перша група** – видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання соціальних послуг, гарантованих державою, і які розташовані найближче до споживачів;

- **друга група** – видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих державою для всіх громадян України;

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

Видатки першої групи здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст та їх об'єднань. Видатки другої групи здійснюються з бюджетів міст республіканського АР Крим та міст обласного значення, а також районних бюджетів. Видатки третьої групи здійснюються з бюджету АР Крим та обласних бюджетів. З бюджетів міст Києва та Севастополя здійснюються видатки всіх трьох груп (ст.86 Бюджетного кодексу).

Такі видатки враховуються при визначення обсягу бюджетних трансфертів.

Розглянемо детальніше їх склад.

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

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

- 2) освіту:

- дошкільну освіту;
- загальну середню освіту (школи-дитячі садки);

3) первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (дільничні лікарні, медичні амбулаторії, фельдшерсько-акушерські та фельдшерські пункти);

4) сільські, селищні й міські палаци культури, клуби та бібліотеки.

До видатків, які здійснюються з районних бюджетів та бюджетів міст республіканського АР Крим і міст обласного значення та враховуються при визначенні обсягу між-бюджетних трансфертів, належать видатки на [2]:

1) державне управління:

- органи місцевого самоврядування міст республіканського АР Крим і міст обласного значення;

- органи місцевого самоврядування районного значення;

2) освіту:

- дошкільну освіту (у містах республіканського АР Крим та містах обласного значення);

- загальну середню освіту: загальноосвітні навчальні заклади, у тому числі: школи-дитячі садки (для міст республіканського АР Крим та міст обласного значення), спеціалізовані школи, ліцеї, гімназії, колегіуми, вечірні (змінні) школи;

- заклади освіти для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації: загальноосвітні школи-інтернати, загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт і дітей, які позбавлені піклування батьків, дитячі будинки, дитячі будинки сімейного типу та прийомні сім'ї, допомога на дітей, які перебувають під опікою і піклуванням;

3) охорону здоров'я:

- первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (лікарні широкого профілю, пологові будинки, станції швидкої та невідкладної медичної допомоги, поліклініки і амбулаторії, загальні стоматологічні поліклініки);

- програми медико-санітарної освіти (міські та районні центри здоров'я і заходи по санітарній освіті);

4) соціальний захист та соціальне забезпечення: державні програми соціального забезпечення: притулки для неповнолітніх (у разі, якщо не менше 70 % кількості дітей, які перебувають в цих

зкладах, формується на території відповідного міста чи району), територіальні центри і відділення соціальної допомоги на дому;

5) державні програми соціального захисту:

- пільги ветеранам війни і праці, допомога сім'ям з дітьми, додаткові виплати населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг, компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян;

- державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян;

- районні та міські програми і заходи щодо реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;

- державні культурно-освітні та театральні-видовищні програми (театри, бібліотеки, музеї, виставки, палаци і будинки культури, школи естетичного виховання дітей);

6) державні програми розвитку фізичної культури і спорту: утримання та навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл всіх типів (крім шкіл республіканського АР Крим і обласного значення), заходи з фізичної культури і спорту та фінансова підтримка організацій фізкультурно-спортивної спрямованості і спортивних споруд місцевого значення.

До видатків, які здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим і обласних бюджетів та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на [2]:

1) державне управління:

- представницьку і виконавчу владу Автономної Республіки Крим;

- обласні ради;

2) освіту;

3) охорону здоров'я;

4) соціальний захист та соціальне забезпечення;

5) культуру і мистецтво;

6) фізичну культуру і спорт.

Видатки на здійснення власних повноважень – це видатки на реалізацію прав, обов'язків та функцій місцевого самоврядування, які мають місцевий характер. Такі видатки фінансуються за рахунок ко-

штів місцевих бюджетів і не враховуються при визначення обсягу бюджетних трансфертів.

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

- 1) місцеву пожежну охорону;
- 2) позашкільну освіту;
- 3) соціальний захист та соціальне забезпечення:
 - а) програми місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;
 - б) місцеві програми соціального захисту окремих категорій населення;
 - в) програми соціального захисту малозабезпеченої категорії учнів професійно-технічних навчальних закладів;
- 4) місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів;
- 5) культурно-мистецькі програми місцевого значення;
- 6) програми підтримки кінематографії та засобів масової інформації місцевого значення;
- 7) місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту;
- 8) типове проектування, реставрацію та охорону пам'яток архітектури місцевого значення;
- 9) транспорт, дорожнє господарство:
 - а) регулювання цін на послуги метрополітену за рішеннями органів місцевого самоврядування;
 - б) експлуатацію дорожньої системи місцевого значення (в тому числі роботи, що проводяться спеціалізованими монтажньо-експлуатаційними підрозділами);
 - в) будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг місцевого значення;
- 10) заходи з організації рятування на водах;
- 11) обслуговування боргу органів місцевого самоврядування;
- 12) програми природоохоронних заходів місцевого значення;
- 13) управління комунальним майном;
- 14) регулювання земельних відносин;
- 15) інші програми, затверджені відповідною радою.

Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах кошти відповідних бюджетів для виконання власних повноважень. Міські (міст республіканського Автономної

Республіки Крим та міст обласного значення) ради та районні ради можуть передати видатки на виконання всіх або частини власних повноважень Верховній Раді Автономної Республіки Крим чи обласній раді з передачею відповідних коштів до бюджету Автономної Республіки Крим чи до обласного бюджету у вигляді міжбюджетного трансферту. Сільські, селищні та міські (міст районного значення) ради можуть передавати видатки на виконання всіх або частини власних повноважень районній раді чи раді іншої територіальної громади з передачею коштів до відповідного бюджету у вигляді міжбюджетного трансферту. Передача видатків здійснюється за спільним рішенням відповідних рад на договірних засадах. Всі угоди про передачу видатків укладаються до 1 серпня року, що передує плановому.

4.2. Засади планування видатків місцевих бюджетів

Процес розподілу ресурсів відповідного місцевого бюджету за напрямками діяльності органів місцевої влади є одним із найвідповідальніших етапів формування місцевого бюджету. Він має забезпечити надання громадянам соціальних послуг за покладеними на ці органи повноваженнями. Тобто, на етапі складання місцевого бюджету в межах надходжень цього бюджету (з урахуванням трансфертів) виконавчий орган відповідної місцевої ради розподіляє прогнозовані ресурси для забезпечення функціонування органів влади, установ освіти, культури, охорони здоров'я та підприємств житлово-комунального господарства тощо.

Формування і розподіл видатків місцевих бюджетів починається на стадії планування, за основу беруться очікуване виконання бюджету по видатках за попередній період. Звітні дані про виконання бюджетів по видатках, що є у розпрямленні як Міністерства фінансів України, так і у фінансових органів, як правило, за півріччя, доповнюються оцінкою очікуваного виконання показників по видатках за період, який залишається до кінця року. Аналіз звітних показників і оцінка перспективи до кінця року дають змогу визначити очікуване виконання бюджету по видатках. Із одержаних видатків виключаються видатки яких не буде у плановому році.

Виходячи з норми ст. 70 Бюджетного кодексу України, для планування видатків місцевих бюджетів за відповідними галузями функціонування бюджетної сфери адміністративно-територіальної одиниці необхідно мати пропозиції розпорядників коштів місцевого бюджету

(керівників бюджетних установ) щодо обсягу коштів, необхідних для надання громадянам відповідних послуг.

Бюджетний запит – документ, підготовлений розпорядником бюджетних коштів, що містить пропозиції з відповідними обґрунтуваннями щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для його діяльності на наступний бюджетний період [37].

У бюджетних запитах розпорядників коштів місцевих бюджетів наводиться основна інформація, необхідна для складання пропозиції щодо бюджету на відповідний рік, яка подається на розгляд виконавчого органу ради. **Складання бюджетних запитів починається** з доведення місцевими фінансовими органами до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів, розробленої на основі типової форми, визначеної Міністерством фінансів України з урахуванням особливостей складання проектів місцевих бюджетів. Міністерство фінансів України доводить Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам відповідних рад інформацію про особливості складання розрахунків до проектів місцевих бюджетів на плановий бюджетний рік [37].

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

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

До основних моментів, на які треба звернути увагу під час **розробки бюджетних запитів**, належать [55]:

- встановлення граничних обсягів ресурсів для бюджетних установ і програм;
- якісні і кількісні показники бюджетних програм;
- прийняття рішень щодо збільшення чи зменшення фінансування існуючих функцій чи програм, скорочення чи припинення програм або видів діяльності;
- коригування потреб у фінансуванні залежно від змін розміру фінансових нормативів бюджетного забезпечення;

- врахування впливу інфляції;
- визначення показників результативності;
- акцент на необґрунтованих бюджетних пропозиціях та тих, що не фінансуються;
- визначення заходів, спрямованих на економію бюджетних ресурсів.

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

Основна бюджетна пропозиція розпорядника подається відповідно до типової форми **бюджетного запиту**, в якому зазвичай містяться такі дані:

- назва бюджетної установи та програми, інформація про те, хто і за які види діяльності відповідає;
- коди бюджетної класифікації, що відповідають конкретній установі та програмі;
- суми фактичних видатків минулого року та затверджені обсяги в поточному році;
- граничний обсяг видатків на поточний рік;
- сума запиту на відповідну програму на бюджетний рік;
- сума додатково необхідних коштів;
- прогноз видатків на два наступних роки;
- характеристика мережі, штатів і контингентів.

Крім того, до складу бюджетного запиту додаються пояснення до **бюджетних програм**: вказується правова основа, визначаються завдання, напрями діяльності, обсяги роботи, описується досягнення попередніх років та подається інша важлива інформація. Загальною вимогою є детальний опис програми. У ній зазначаються запропоновані суми видатків згідно з економічною класифікацією та вказуються джерела надходжень, з яких планується фінансувати програму.

Сама ідея **програмно-цільового методу** планування полягає у тому, щоб зосереджувати увагу не тільки на можливостях бюджету (існуючих ресурсах), а й на тому, як найефективніше їх використати з метою отримання **конкретних результатів** у державному секторі. Тому важливою складовою бюджетної програми є опис запланованих очікуваних результатів на наступний рік із наголосом на показниках результативності.

Розробка результативних показників для бюджетних програм дає можливість чітко показувати віддачу від використаних бюджетних коштів, економічність (співвідношення результатів та витрат) і тривалість програми, її необхідність та відповідність поставленій меті, а також порівнювати бюджетні програми за роками, програми подібних установ по галузі або між ними, а в кінцевому підсумку – відбирати найефективніші бюджетні програми під час розподілу обмежених бюджетних ресурсів.

Результативні показники бюджетних програм групуються за такими типами:

1) *показники затрат, або вхідних ресурсів*, – визначають обсяги та структуру ресурсів, що вкладаються для виконання бюджетної програми (наприклад, кількість штатних одиниць, кількість установ, кількість обладнання тощо);

2) *показники продукту (обсяг виконаних робіт)* – визначають показники, необхідні для оцінювання досягнення поставлених цілей. Таким показником може бути, зокрема, кількість користувачів товарами (роботами, послугами), виробленими завдяки реалізації бюджетної програми (наприклад, кількість учнів, відвідувачів бібліотек, музеїв тощо);

3) *показники ефективності (рентабельності)* – визначають вартість (у грошовому обчисленні або в робочих годинах) одиниці продукції або результату. Тобто це витрати ресурсів на одиницю показника продукту (наприклад, кількість учнів на одного викладача, вартість підготовки одного учня тощо);

4) *показники якості* відображають результати і якість надання послуг. Вони показують досягнення чи корисність, отримані від здійснення заходів бюджетної програми (наприклад, зниження захворюваності на туберкульоз на 2 % порівняно з минулим періодом).

Застосування програмно-цільового методу планування видатків місцевого бюджету дає можливість провести якісний та кількісний

аналіз програм з погляду ефективного фінансування заходів щодо їх реалізації.

4.3. Процес виконання місцевих бюджетів за видатками

Виконання місцевих бюджетів за видатками базується на таких принципах:

- плановості;
- цільового спрямування коштів;
- ефективного та результативного використання коштів;
- оптимального поєднання власних надходжень бюджетних установ, запозичень та бюджетних коштів;
- додержання режиму економії та здійснення постійного контролю за їх використанням.

Принцип плановості означає, що бюджетні призначення головним розпорядникам коштів визначаються рішенням про місцевий бюджет та виділяються відповідно до нього. Крім цього, встановлені рішенням повноваження мають кількісні та часові обмеження.

Принцип цільового спрямування полягає у тому, що кошти виділяються головним розпорядникам коштів та використовуються на чітко визначені цілі та заходи.

Принцип ефективного використання коштів передбачає результативність діяльності, тобто виконання завдань з найменшими витратами фінансових ресурсів. Бюджетні кошти надаються на умовах забезпечення найбільшої результативності їх використання. Цей ефект повинен виявлятися, з одного боку, у вирішенні завдань соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці, а з іншого – у зворотному збільшенні надходжень за рахунок приросту доходів розпорядників коштів.

Принцип оптимального поєднання власних надходжень бюджетних установ, запозичень та бюджетних коштів полягає в тому, що обсяг фінансування визначається з урахуванням наявності власних ресурсів та можливості залучення кредитних.

Принцип постійного контролю дає змогу виявити недоліки та помилки, своєчасно їх усунути, а також оцінити правильність визначення обсягів.

Слід зазначити, що бюджетне фінансування, крім загальних принципів фінансування, має також свої специфічні принципи, зокрема:

- бюджетні установи отримують кошти лише з одного бюджету (одноканальність). Виняток становить фінансування загальнодержавних програм та заходів, наприклад, ліквідація стихійного лиха, епідемії тощо;

- фінансування бюджетних установ здійснюється на основі економічно обґрунтованих розрахунків та визначених лімітів.

У загальному **процесі виконання місцевих бюджетів** за видатками можна виділити декілька стадій (рис.4.1), а саме [37]:

1. Встановлення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на основі затвердженого бюджетного розпису.

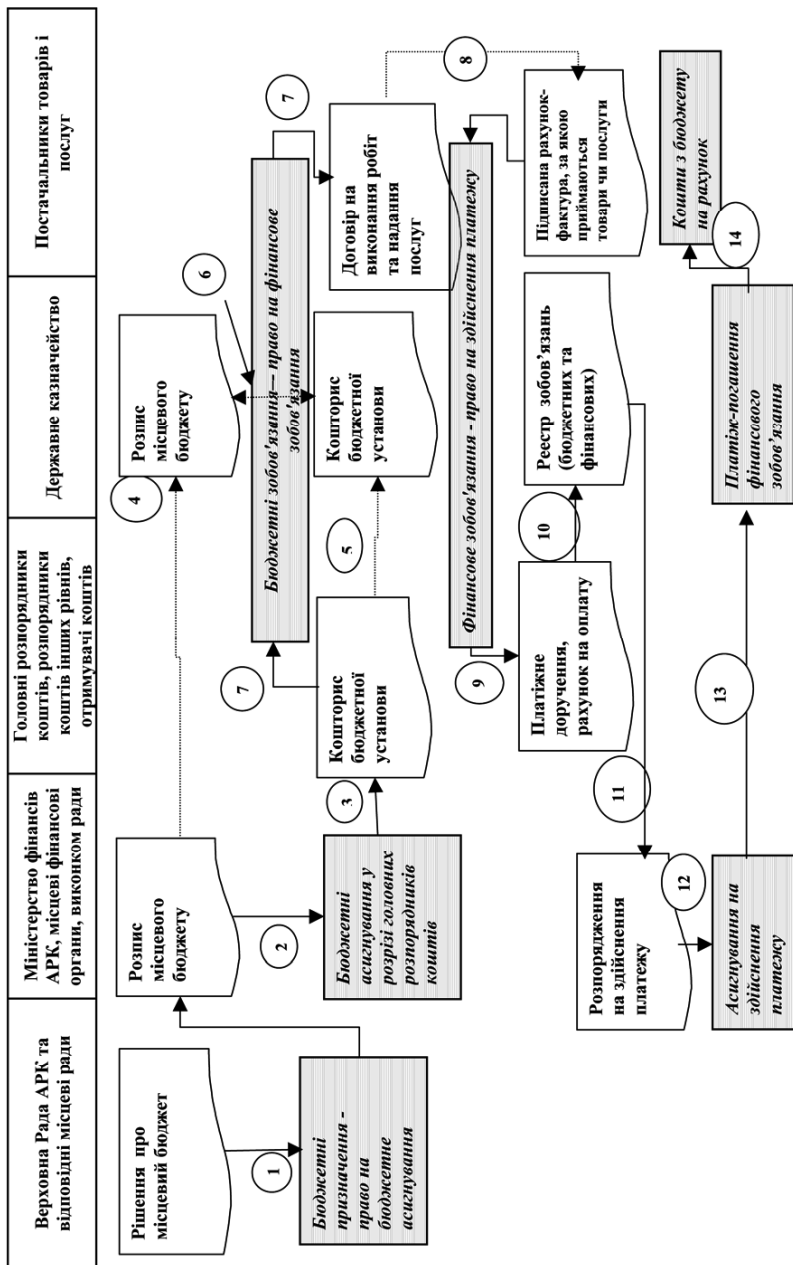
Виділення коштів на фінансування затвердженого бюджету повинно ґрунтуватися на затверджених планах на рівні розпорядника бюджетних коштів. Для цього потрібно здійснити розподіл затверджених бюджетних призначень (тобто повноважень на фінансування) у вигляді розпису (графіка виділення фактичних коштів протягом року).

До затвердження розпису фінансовим органом затверджується тимчасовий розпис на відповідний період. Потім призначення надається або розписується фінансовим органом для розпорядника бюджетних коштів протягом місяця після прийняття рішення про місцевий бюджет, як правило, за програмами, організаційно-структурними одиницями або функціями. Розпис визначає процес виділення коштів відповідно до структури призначень. Метою є розробка прозорої програми видатків, яку можна контролювати з погляду відповідності первинним призначенням.

2. Затвердження кошторисів розпорядникам бюджетних коштів.

Розпис – це основа для кінцевого кошторису. Кошториси розподіляють бюджетні повноваження (тобто призначення) між різними розпорядниками нижчого рівня в межах конкретного розпорядника вищого рівня.

Отже, кінцевий кошторис є розподілом розпису в межах однієї бюджетної установи. Кошторис затверджується на рівні розпорядника коштів і є головним плановим документом бюджетної установи. Іншими словами, кошторис є внутрішнім розподілом за статтями видатків, який надає повноваження на отримання доходів та фінансування видатків протягом бюджетного періоду.



Кошторис виконує роль головного засобу контролю розпорядника коштів і встановлює сферу відповідальності для керівника, розпорядника, фінансового органу та казначейства. Відповідно до ст. 51(3) Бюджетного кодексу казначейство здійснює контроль за відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів розпису місцевого бюджету. Розпорядники коштів звітують про видатки згідно з власними кошторисами органам казначейства, які звіряють ці звіти з розписами. Таким чином, видатки розпорядників регулярно звіряються з розписами (затвердженими планами) і контролюються з боку фінансового органу та казначейства.

3. Взяття бюджетних зобов'язань.

У першу чергу головний розпорядник бюджетних коштів повинен забезпечити проведення **видатків щодо захищених статей бюджету**. До першочергових відносяться видатки на оплату праці, нарахування, комунальні послуги, придбання предметів постачання та обладнання протягом року.

Витрати на персонал розраховуються в процесі формування бюджету як постійні витрати. У більшості випадків ці витрати відомі і фінансовані. Отже, розпорядники коштів застосовують так званий «контроль посад», щоб не допустити створення несанкціонованих посад або виплат несанкціонованому персоналу.

Закупівлі розпорядника коштів повинні здійснюватися відповідно до звичайного циклу закупівлі: (1) складання списку учасників тендеру, запрошення до тендеру, аналіз можливостей, або ж виняток з правил для незначних сум закупівель; (2) замовлення – планування з урахуванням знижок; (3) доставка, перевірка, сплата – передача повноважень відділу закупівель щодо отримання звітів, пакувальних відомостей та систем звірки попередніх замовлень; (4) управління та контроль запасів – встановлення критеріїв щодо обсягів та розміщення запасів, визначення оптимальної суми замовлення.

Розміщення будь-якого замовлення, укладення договорів, придбання товарів, робіт, послуг повинно здійснюватися відповідно до бюджетного асигнування. Для забезпечення контролю усі зобов'язання повинні фіксуватися (реєструватися) та відстежуватися. Стадії на шляху від реєстрації зобов'язань до їх виконання наведені у табл. 4.1.

Таблиця 4.1

Стадії виконання зобов'язання

Дія	Стадія
Договір на товари та послуги укладено	-
Договір затверджено та підтверджено наявність фондів. Внесено у реєстр зобов'язань	Зобов'язання зареєстровано
Договір відправлено постачальнику, утворено зобов'язання	Зобов'язання не виконано
Товари та послуги поставлено, їх отримання перевірено та зареєстровано	Зобов'язання не виконано
Накладні отримані, зареєстровані, створено платіжний документ	Зобов'язання не виконано
Платіж затверджено	Зобов'язання не виконано
Платіж виконано	Зобов'язання виконано

Стаття 51 Бюджетного кодексу зазначає, що розпорядники коштів відповідають за управління своїми бюджетними асигнуваннями, взяттям зобов'язань та здійсненням видатків у межах затверджених загальних сум кошторису.

Для того, щоб не допустити перевищення обсягів кошторису, існують певні запобіжні засоби. По-перше, відділ закупівель розпорядника повинен затвердити замовлення на поставку. Це засіб бюджетного контролю на рівні розпорядника. По-друге, підрозділи внутрішнього аудиту розпорядника здійснюють попередній аудит кожного запиту на видатки з огляду на достатність коштів (відповідність лімітам розпису). Це бухгалтерський контроль на рівні розпорядника. По-третє, казначейська система звіряє залишок, вільний від зобов'язань, і відкидає ті зобов'язання, які перевищують граничний обсяг.

Більшість розпорядників застосовують **постатейний контроль** виконання бюджету, наприклад: зарплати, обслуговування, постачання, інвестицій тощо. Якщо обсяги наявних коштів недостатні для досягнення запланованих бюджетних витрат, керівники намагаються перемістити кошти, наприклад, від постачання до обслуговування або від послуг до видатків, пов'язаних з зарплатою. Такі рішення повинні відповідати положенням нормативних актів (наприклад, стосовно захищених статей) і не впливати на загальний баланс бюджету.

4. Отримання товарів, робіт та послуг.

Розпорядники здійснюють контроль за фактичним отриманням придбаних предметів. Контроль поставки, звірка замовлень, перевірка та порівняння з первинними зобов'язаннями (тобто замовленням на поставку) – це надзвичайно важливий засіб контролю, який застосо-

вується для забезпечення принципу співвідношення ціни та якості при закупівлі.

5. Здійснення платежів.

Після доставки та перевірки розпорядник дає розпорядження про сплату. Фінансовий відділ розпорядника коштів здійснює платіж.

6. Використання товарів, робіт та послуг на виконання бюджетних програм.

Важливим питанням внутрішнього аудиту, який зосереджується на показниках діяльності, є питання: наскільки добре та ефективно використовуються товари в процесі виконання державних програм?

4.4. Засади здійснення місцевих запозичень та управління боргом місцевого самоврядування

До прийняття Бюджетного кодексу України питання здійснення запозичень місцевими органами влади не було законодавчо врегульоване – лише в опосередкованій формі можливість отримання позик обумовлювалась у Законі України про бюджет на відповідний рік у зв'язку з передбаченою нормою щодо зведення доходів і видатків місцевих бюджетів на бездефіцитній основі.

Запозичення – операції, пов'язані з отриманням бюджетом коштів на умовах повернення, платності та строковості, в результаті яких виникають зобов'язання держави, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування перед кредиторами.

Встановлення в Бюджетному кодексі жорстких умов щодо збалансування місцевих бюджетів, права на здійснення запозичень та нормативні обмеження їх обсягів спрямовані на впорядкування та ефективного використання бюджетних ресурсів на місцевому рівні і запобігання зростанню боргу місцевого самоврядування.

Короткострокові запозичення

Стаття 73 Бюджетного кодексу передбачає повноваження місцевих органів влади робити запозичення терміном до трьох місяців у поточному році для покриття короткострокових касових розривів.

Суб'єктами місцевих позик для покриття тимчасових касових розривів у процесі виконання відповідного бюджету можуть бути органи місцевого самоврядування в особі Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних та міських рад, рад міст Києва та Севастополя.

Через нормальні часові коливання бюджету (наприклад, нерівномірне надходження доходів і регулярні зобов'язання по видатках, таких як оплата праці) місцеві фінансові органи намагаються згладити виконання бюджету і стабілізувати фінанси шляхом запозичення в межах попередньо визначених лімітів.

При казначейському обслуговуванні місцевих бюджетів за видатками надання короткострокових позичок може здійснюватися управлінням Державного казначейства за рахунок тимчасово вільних залишків коштів на рахунках Держказначейства. Позички надаються за рахунок і в межах залишку коштів місцевих бюджетів на безвідсотковій основі для покриття тимчасових касових розривів, які виникають у процесі їх виконання, на виплату заробітної плати працівникам бюджетної сфери, на соціальні виплати і розрахунки за енергоносії терміном до трьох місяців.

Для оформлення та отримання позички сільськими, селищними, міськими та районними бюджетами подаються такі документи:

- лист-звернення за підписом голови про необхідність покриття касового розриву та напрямки спрямування коштів;
- рішення відповідної ради та затверджений розпис;
- економічне обґрунтування здійснення запозичення;
- прогноз надходжень на період запозичення та графік погашення.

Надання позичок оформляється відповідною угодою сторін. Позички надаються на безвідсотковій основі на термін до трьох місяців, але у межах поточного бюджетного періоду. Після підписання угоди вносяться відповідні зміни до розпису та плану асигнувань.

Погашення позички здійснюється в автоматичному режимі шляхом щоденних відрахувань від надходжень загального фонду відповідного місцевого бюджету до повного відшкодування. Обсяг коштів щоденних відрахувань погашення позички визначається шляхом розподілу обсягу позички на кількість робочих днів періоду запозичення. В разі непогашення позички у визначений термін (незабезпечення щоденних перерахувань внаслідок недонадходження доходів), органи Держказначейства здійснюють її повернення до повного погашення у примусовому порядку, починаючи з наступного дня терміну погашення позички. При цьому рефінансування забороняється.

Довгострокові запозичення.

Суб'єктами довгострокових місцевих запозичень можуть виступати виключно Верховна Рада Автономної Республіки Крим та міські

ради. Такі запозичення здійснюються до бюджету розвитку. Зовнішні запозичення можуть здійснювати лише міські ради з чисельністю населення понад вісімсот тисяч мешканців.

Місцеві органи влади можуть надавати послуги, які вимагають значних попередніх інвестицій. Загальновизнано, що, оскільки ці послуги забезпечують отримання благ у майбутньому або впродовж тривалого часу, для їх фінансування варто залучити запозичення, щоб розподілити капітальні видатки на певний проміжок часу. Однак можливості місцевих органів влади позичати й погашати свої борги тісно пов'язані із загальною системою міжбюджетного фінансування.

Капіталовкладення значною мірою фінансуються за рахунок бюджету розвитку або субвенцій згідно із ст. 105. Органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати капітальні ресурси на основі внутрішньоурядових угод (ст. 107). Основна маса капітального фінансування тоді надходить з Державного бюджету, який фінансується частково позиками міжнародних проєктів і грантами.

Стаття 74 Бюджетного кодексу надає повноваження на запозичення з метою фінансування інвестиційного бюджету або бюджету розвитку, конкретно встановлює ліміт обслуговування боргу на рівні 10% загального фонду (74-4). Якщо місцевий орган не зможе забезпечити вимоги обслуговування боргу і порушить графік виплат (технічний дефолт), місцевим радам буде заборонено позичати протягом 5 років (ст. 74-5). Казначейство звільняє себе від зобов'язань щодо міжбюджетних непередбачених випадків, пов'язаних з дефолтами місцевих рад (ст. 74-3). Ці положення встановлюють основу для позик місцевим органам влади з боку банків, приватних осіб або інших установ на основі кредитоспроможності місцевого органу або здатності вносити платежі за обслуговування боргу і повертати позику.

Для здійснення видатків бюджету розвитку та реалізації комерційних проєктів органи місцевого самоврядування за рішенням відповідної ради можуть отримувати кредити у фінансово-кредитних установах та здійснювати випуск цінних паперів місцевої позики.

Рішення про випуск цінних паперів місцевої позики підлягає обов'язковій реєстрації в Державній комісії з цінних паперів та фондового ринку. Емітентом облігацій виступають відповідно Верховна Рада Автономної Республіки Крим та міські ради. Емісія цінних паперів місцевої позики може відбуватися окремими випусками. Проект Закону передбачає рефінансування (погашення старої заборгованості новою) шляхом випуску нових облігацій, які надалі іменуються «кон-

вертованими облігаціями місцевої позики». При цьому термін конверсії облігацій не повинен бути більшим за термін викупу. Випуск конвертованих облігацій також підлягає обов'язковій реєстрації в Державній комісії з цінних паперів та фондового ринку.

Якщо випуск облігацій перевищує п'ять мільйонів, то обіг цінних паперів місцевої позики здійснюється фондовими біржами. Граничний обсяг боргу Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування встановлюється на бюджетний період рішенням про місцевий бюджет. Погашення основної суми боргу здійснюється за рахунок витрат бюджету розвитку, а обслуговування – за рахунок загального фонду відповідного місцевого бюджету. При цьому видатки на обслуговування боргу місцевих бюджетів не можуть щорічно перевищувати 10 відсотків видатків загального фонду.

Реєстрація інформації про випуск цінних паперів місцевої позики проводиться протягом 30 календарних днів з моменту подання документів до Державної комісії. Реєстрація випуску оформляється у вигляді свідоцтва.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим, міські ради затверджують звіт про використання запозичених коштів та погашення взятих зобов'язань. Затверджені звіти про розміщення та погашення облігацій місцевої позики подаються до Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку.

Щодо цінних паперів зовнішніх позик, то їх номінальна вартість може відображатися у конвертованій валюті. Зовнішні запозичення здійснюються виключно до бюджету розвитку. При цьому цінні папери зовнішніх позик можуть бути процентними, дисконтними.

З метою сприяння залученню коштів фізичних та юридичних осіб шляхом придбання облігацій місцевих позик діє пільгове оподаткування цінних паперів. Так, звільняються від оподаткування доходи фізичних та юридичних осіб з цінних паперів, а також підприємств, що здійснюють операції з розміщення облігацій.

Держава не несе відповідальності по зобов'язаннях за запозиченнями до місцевих бюджетів. Органи місцевого самоврядування повинні передбачити джерела забезпечення місцевих запозичень шляхом надання відповідних гарантійних зобов'язань.

Забезпеченням погашення зобов'язань за облігаціями місцевих позик можуть бути:

- загальний фонд бюджету (обслуговування боргу);
- бюджет розвитку (погашення основної суми боргу);

- резервний фонд;
- заставний фонд нерухомого майна, частки статутних фондів підприємств, органів місцевого самоврядування, земельні ділянки.

Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку здійснює контроль за випуском та обігом цінних паперів місцевої позики.

Міністерство фінансів здійснює загальний нагляд за зобов'язаннями в процесі розміщення та погашення облігацій місцевої позики.

Борг місцевого самоврядування – загальна сума заборгованості місцевого самоврядування, яка складається з усіх випущених і непогашених боргових зобов'язань органів місцевого самоврядування, включаючи боргові зобов'язання міських рад, що вступають у дію в результаті виданих гарантій за кредитами, або зобов'язань, що виникають на підставі законодавства чи договору.

Граничний обсяг боргу місцевого самоврядування встановлюється на бюджетний період рішенням про місцевий бюджет. Управління боргом можна визначити як найефективніше управління портфелем боргових зобов'язань державного сектору задля зменшення ризику і мінімізації довгострокових видатків органів влади.

Складовими успішної програми управління боргом є:

Нормативно-правова база. Ядром програми управління боргом має бути юридична база, яка надає фінансовому управлінню повноваження здійснювати управління боргом від імені міста, включаючи виключне повноваження зобов'язувати місто та вести реєстр боргу і його обслуговування. Нормативно-правова база може визначати ліміти позичання і може бути пов'язана із законом про річний бюджет.

Прозорість і передбачуваність. Цілі програми управління боргом мають бути чітко і відкрито сформульовані. Планове звітування з управління боргом має стати надбанням відповідної ради, громадськості і фінансових установ.

Розробка боргової політики. Для процесу планування і запозичення, зокрема випуску державних цінних паперів, необхідні політика і процедури. Така політика має встановити рамки, в яких приймаються рішення про типи, частоту, цілі та суми запозичень.

Невід'ємним компонентом процесу управління боргом є динамічний огляд поточного і прогнозованого боргового навантаження і обслуговування боргу згідно із певними прийнятими показниками. Інформація про стан управління боргом повинна бути оприлюднена, щоб

уможливити доступ до неї громади, фінансових установ та інших зацікавлених сторін.

Питання для самоконтролю знань

1. Назвіть зміст та структуру видатків місцевих бюджетів.
2. Назвіть критерії розмежування видатків між бюджетами.
3. Назвіть видатки місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.
4. Назвіть видатки місцевих бюджетів, які не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.
5. У чому полягає суть кошторисного фінансування?
6. Назвіть стадії виконання бюджету за видатками.
7. Які існують напрямки вдосконалення бюджетного планування?
8. Назвіть показники результативності, які характеризують бюджетну програму. Наведіть приклади.
9. Які існують відмінності між позичками і запозиченнями місцевого бюджету?
10. Які обмеження встановлені до запозичень місцевого самоврядування?
11. Назвіть складові боргу місцевого самоврядування.

Тестові завдання

1. В якому порядку здійснюються видатки в разі призупинення рішення про місцевий бюджет?

- А) відповідно до рішення попереднього бюджетного періоду за винятком капітальних видатків;
- Б) відповідно до затвердженого рішення за винятком капітальних видатків;
- В) захищені статті забезпечуються відповідно до затвердженого рішення за винятком капітальних видатків.

2. Відповідно до чого визначається перелік захищених статей видатків бюджету?

- А) відповідно до переліку, визначеного Законом про Державний бюджет;
- Б) відповідно до переліку, визначеного Бюджетним кодексом;

В) самостійно визначається місцевими радами.

3. На які цілі може використовуватись залишок коштів місцевих бюджетів, що склався на початок року?

А) на покриття тимчасових касових розривів, що виникають у процесі виконання бюджету;

Б) на збільшення видатків на соціальний захист населення;

В) правильно А і Б.

4. Чи допускається фінансування окремих бюджетних установ з різних бюджетів?

А) допускається, якщо вони розташовані на території відповідної ради;

Б) заборонено;

В) допускається за спільним рішенням рад, що затверджують призначення цим установам.

5. До видатків, які здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на:

А) органи місцевого самоврядування, дошкільну освіту, первинну медико-санітарну та амбулаторно-поліклінічну допомогу;

Б) соціальний захист та соціальне забезпечення;

В) правильно А і Б.

6. Що таке бюджетний запит?

А) документ, в якому встановлюється розподіл доходів та фінансування бюджету;

Б) підготовлений розпорядником бюджетних коштів документ, який містить пропозиції з відповідним обґрунтуванням щодо обсягу бюджетних коштів;

В) план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій.

7. Що таке бюджетний розпис бюджету?

А) план розподілу бюджетних зобов'язань;

Б) документ, в якому встановлюється розподіл доходів та фінансування бюджету, бюджетних асигнувань головним розпорядникам за певними періодами року відповідно до класифікації;

В) документ, що містить обсяги готівкових коштів головним розпорядникам.

8. Чи має право виконавчий орган сільської, селищної та міської ради в процесі виконання бюджету брати позички на покриття тимчасових касових розривів?

- А) так, тільки з відповідного районного бюджету;
- Б) ні;
- В) так.

9. Чи передбачено Кодексом надання позичок з одного бюджету іншому?

- А) так;
- Б) ні;
- В) так, але тільки на покриття тимчасових касових розривів.

10. Чи можна в процесі виконання місцевого бюджету передавати кошти із загального фонду до спеціального?

- А) так, можна;
- Б) ні, не можна;
- В) так, тільки за рішенням відповідної ради.

11. Чи можуть сільські, селищні та міські (міст районного значення) ради передавати районній раді видатки на виконання їх власних повноважень?

- А) так, якщо це передбачено рішенням районної ради;
- Б) так, за спільним рішенням відповідних рад з передачею коштів у вигляді міжбюджетного трансферту;
- В) ні.

12. Чи можуть здійснюватись запозичення до загального фонду місцевого бюджету?

- А) так, як джерело покриття дефіциту;
- Б) ні, лише до бюджету розвитку;
- В) так, на визначену мету.

13. Видатки на загальну середню освіту здійснюються за рахунок коштів:

- А) державного бюджету;
- Б) обласного бюджету;
- В) бюджету місцевого самоврядування.

14. Видатки на утримання обласної лікарні широкого профілю здійснюються за рахунок коштів:

- А) державного бюджету;
- Б) обласного бюджету;
- В) бюджету міста обласного значення.

Практичні завдання

Завдання 1

Складання розпису місцевих бюджетів

Проблема: потреба розпорядників коштів у бюджетних коштах на І квартал перевищує очікуваний обсяг ресурсів сільського бюджету у цьому кварталі. Запропонуйте варіанти вирішення зазначеної проблеми.

Завдання для всіх команд:

1. Провести аналіз показників помісячного розпису видатків за окремими функціями.

2. Проаналізувати помісячний розпис доходів загального фонду бюджету місцевого самоврядування, виходячи із затверджених термінів внесення платежів, динаміки надходжень тощо (*додаток до завдання 1*).

3 Розробити варіант помісячного розпису асигнувань загального фонду місцевого бюджету, який, на Вашу думку, є оптимальним щодо реальності виконання.

4. Обговорити відповіді на запитання, що зазначені в кінці завдання 1.

5. Підготуватися до презентації результатів роботи.

6. Спільне обговорення:

Команди 1 – 2 презентують аналіз за доходами.

Команди 3 – 4 презентують аналіз за видатками.

Команда 5 презентує пропозиції щодо збалансування розпису.

Вихідні умови

Головний бухгалтер Шостинської сільської ради має в місячний термін після затвердження відповідного бюджету скласти розпис бюджету згідно з бюджетними призначеннями, які встановлені рішенням сільської ради про бюджет.

Таблиця 1

Помісячний розпис доходів загального фонду сільського бюджету (грн.):

Доходи	I квартал	Січень	Лютий	Березень	Обсяг на рік	Питома вага I кварталу
Всього доходів, в тому числі:	75314	28650	22311	24353	330700	22,8
Податок з доходів громадян	28160	8245	9082	10833	130900	21,5
Фіксований с/г податок	4160	1050	1100	2010	12200	34,1
Плата за землю	11114	8515	1429	1170	40200	27,6
Плата за торговий патент	2890	760	1040	1090	12700	22,8
Єдиний податок на підприємницьку діяльність	19900	6500	6700	6700	80100	24,8
Комунальний податок	3000	1500	1000	500	26880	11,2
Державне мито	5670	1970	1850	1850	21300	26,6
Адмініштрафи	85	0	0	85	2300	3,7
Інші	0	0	0	0	2720	0

Примітка: Станом на 1 січня 2006 року по сільському бюджету числиться недоїмка по платі за землю в сумі 6900 грн.

**Дані про фактичні надходження доходів
у I кварталі попереднього року:**

Доходи	I квартал	Січень	Лютий	Березень	Обсяг на рік	Питома вага I кварталу
Всього доходів, в тому числі:	56493	17705	19070	19718	285792	19.8
Податок з доходів громадян	20290	6040	7060	7190	109850	18.5
Фіксований с/г податок	2840	900	960	980	12100	23,5
Плата за землю	4060	1330	1360	1370	40100	10,1
Плата за торговий патент	2500	740	860	900	11900	21
Єдиний податок на підприємницьку діяльність	18380	6100	6150	6130	73560	25
Комунальний податок	2620	800	900	920	11480	22,8
Державне мито	5260	1600	1650	2010	21050	25
Адмініштрафи	235	100	50	85	200	11,2
Інші	60	10	0	50	2680	2,2

На початок 2006 р. сільський бюджет має залишки коштів у обсязі 2600 гривень.

З сільського бюджету фінансується апарат сільської ради, 2 дитсадки, сільська лікарська амбулаторія, 3 фельдшерсько-акушерські пункти та 2 клуби.

У січні 2006 р. планується придбання для апарату сільської ради меблів та комп'ютера (інші видатки).

У зв'язку з аварійним станом фельдшерсько-акушерського пункту пропонується у I кварталі його реконструкція за рахунок бюджету розвитку.

У процесі складання розпису місцевого бюджету **необхідно дати відповіді на такі запитання:**

1. Назвіть терміни сплати зазначених вище податків та інших платежів до місцевого бюджету.

2. Як можуть змінитися помісячні обсяги надходжень до бюджету у ситуації, яка розглядається, при врахуванні термінів внесення в бюджет окремих дохідних джерел, динаміки надходження за попередні роки, інших факторів?

3. Які види видатків за помісячним розписом можна перенести на інші періоди року або зменшити?

4. До яких негативних наслідків може призвести затвердження розпису місцевого бюджету, не збалансованого за доходами та видатками?

5. За рахунок яких ресурсів, крім надходження доходів, у даній ситуації можливо збалансувати доходи та видатки місцевого бюджету на I квартал?

Таблиця 3

Пропозиції розпорядників коштів щодо помісячного розподілу асигнувань характеризуються такими показниками:

Бюджетні призначення за галузями	I квартал	Січень	Лютий	Березень	Обсяг на рік
Органи місцевого самоврядування – всього, в тому числі:	25191	13950	5503	5738	80500
заробітна плата (1110)	8820	2620	3100	3100	42800
нарахування (1120)	3281	975	1153	1153	15922
Оплата комунальних послуг та енергоносіїв (1160)	976	326	325	328	2020
Інші видатки (5000)	12114	10029	925	1160	19758
Освіта – всього, в тому числі:	18707	5546	6263	6898	96310
заробітна плата (1110)	10135	3135	3500	3500	51750
нарахування (1120)	3783	1179	1302	1302	19250
продукти харчування (1133)	1185	345	400	440	5300
Оплата комунальних послуг та енергоносіїв (1160)	2001	576	675	750	5000
Інші видатки (5000)	1603	311	386	906	15010
Охорона здоров'я	21793	6218	6519	9056	101450
заробітна плата (1110)	13367	4447	4460	4460	55160
нарахування (1120)	4978	1666	1656	1656	20522
медикаменти та перев'язувальні матеріали (1132)	2105	-	255	1850	17500
Оплата комунальних послуг та енергоносіїв (1160)	660	50	60	550	3405
Інші видатки (5000)	683	55	88	540	4863
Інші галузі	2503	266	1171	1066	8900
заробітна плата (1110)	554	184	186	184	2220
нарахування (1120)	206	68	70	68	825
поточні трансферти населенню (1340)	1200	0	900	300	4000
Інші видатки (5000)	543	14	15	514	3855
Разом видатків	68194	25980	19456	22758	287160
Кошти, що передаються до райбюджету (250302)	10620	3470	3555	3595	37540
Кошти, що передаються із загального фонду бюджету до бюджету розвитку (250306)	6000	5000	600	400	6000
Всього видатків	84814	34450	23611	26753	330700
Всього доходів	75314	28650	22311	24353	330700
Перевищення видатків над доходами	9500	5800	1300	2400	0

Для складання розпису сільського бюджету за доходами та видатками на I квартал необхідно:

- зменшити обсяг **доходів** на _____ грн (відповідно до питомої ваги надходження доходів за відповідний період попереднього року (_____ %) та термінів внесення платежів в т.ч. помісячно:

Перелік податків	січень	лютий	березень	Разом
Плата за землю				
Фіксований с/г податок				
Комунальний податок				
Сума до зменшення доходів				
Планове перевищення видатків над доходами				
Загальна сума дефіциту				

обсяг видатків на _____ грн в т.ч. за функціями:

Перелік видатків	січень	лютий	березень	Разом
Органи місцевого самоврядування інші видатки (меблі, комп'ютерна техніка)				
Освіта інші видатки				
Охорона здоров'я інші видатки				
Інші функції інші видатки				
Кошти, що передаються із загального фонду до бюджету розвитку				
Разом				
Тимчасовий касовий розрив бюджету				

Завдання 2

Розробка бюджетної програми на основі програмно-цільового методу планування (робота у командах)

1. Сформулювати назву і напрямки діяльності місцевої бюджетної програми (наприклад: місцева програма боротьби з туберкульозом, місцева програма підтримки мододих сімей, місцева програма позашкільної освіти підлітків та інші), обґрунтувати її доцільність, визначити відповідального за її виконання.

2. Визначити мету і завдання програми.

3. Запропонувати показники результативності виконання програми.
4. оформити результати роботи за наведеною формою (табл. 4).
5. Підготувати та провести презентацію результатів роботи команди.

Завдання 3

Підготовка бюджетних запитів

1. Визначте граничний обсяг загальних видатків головному розпоряднику коштів відповідно до завдання (табл. 5) з урахуванням таких умов:

Таблиця 4

Бюджетна цільова програма

Назва програми:	
Мета програми:	
Напрямки діяльності програми:	
Завдання програми:	
Відповідальний за виконання програми:	
Показники результативності:	
Показники витрат	
Показники продукту	
Показники ефективності	
Показники результату	

- збільшення заробітної плати працівникам освіти у 2007 р. у порівнянні з 2006 р. відбулося на 25%, у 2008 р. у порівнянні з 2007 р. – на 15%;

- нарахування на зарплату складають 36%;

- передбачено щорічне скорочення енергоспоживання бюджетними установами на 3–6 % (середній рівень 4%)

- фінансовим органом визначено збільшення суми видатків на 2008 рік проти очікуваного виконання 2007 року не більше, ніж на 10%.

- на 2008 рік планується рівень інфляції 9,8%, зростання прибутку комунальних підприємств на 15%, надходження податку на прибуток комунальних підприємств у загальному обсязі надходжень становить в середньому 9–10%, зростання надходжень по прибутковому податку з громадян планується на 8%, надходження прибуткового податку з громадян у загальному обсязі надходжень становить в середньому 45%, збільшення інших надходжень планується на рівні індексу інфляції на 2008 рік.

3. Підготуйтеся до презентації командних рішень.

Завдання для самостійної роботи

Підготуйте доповіді на теми:

1. Основні напрями використання коштів місцевих бюджетів.
2. Зміст та структура видатків місцевих бюджетів.
3. Особливості планування видатків на освіту.
4. Проблеми фінансування видатків на лікувальні заклади.
5. Шляхи вдосконалення бюджетного нормування.

Список рекомендованих джерел:

[1, 2, 3, 5, 8, 9, 11, 13, 18, 19, 24, 37, 39, 55, 64, 69, 71, 72]

Таблиця 5

**Дані для розрахунку граничного обсягу асигнувань місцевого
бюджету по галузі «Освіта» КФК 070000**

№	Показники	(тис. грн)				
		2004	2005	2006	2007 очі- куване	Граничний обсяг
1	Доходи місцевого бюджету – всього	252177,6	297194,1	367305,6	408223,7	
2	Видатки місцевого бюджету – всього	251597,7	296939,8	361866,8	408223,7	
	з них:					
2.1	Освіта – разом, в т.ч. по КЕК	31527,3	38696,1	46972,0	59872,8	
	1110 – зарплата	12114,8	16548,8	18499,5	24400,8	
	1120 – нараховування на зарплату	4543,0	6205,8	6937,3	9150,3	
	1132 – медикаменти	380,0	737,	2335,8	1636,4	
	1133 – продукти харчування	1660,4	2681,6	3879,9	4794,7	
	1160 – оплата комунальних послуг та енергоносіїв	6599,0	7156,6	7992,8	7355,8	
	1134 – м'який інвентар та обмундирування	400,0	800,0	1600,0	2000,0	
	1137 – поточний ремонт обладнання	750,0	1500,0	2200,0	2500,0	
	1138 – послуги зв'язку	676,1	1352,2	1500,0	1700,0	
	Інші послуги	1200,0	703,6	1226,7	1034,8	
	2000-капітальні видатки	3204,0	1010,0	800,0	5300,0	

ТЕМА 5. ДЕРЖАВНА РЕГІОНАЛЬНА ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА ТА ФІНАНСОВЕ ВИРІВНЮВАННЯ

5.1. Державна регіональна фінансова політика: поняття і цілі.

5.2. Поняття вертикального дисбалансу. Збалансування місцевого бюджету.

5.3. Поняття горизонтального дисбалансу. Об'єктивна необхідність й організація бюджетного вирівнювання в Україні.

5.1. Державна регіональна фінансова політика: поняття і цілі

Загальноприйнятим і справедливим є той погляд, що можливості здобуття освіти та доступ до програм охорони здоров'я й соціального захисту не повинні залежати від регіону проживання громадянина. Будь-яка країна, що ігнорує цей принцип, наражає себе на величезний ризик. Вона ризикує змарнувати свої людські ресурси та позбавити своїх громадян основних засобів, за допомогою яких вони можуть повністю реалізувати свій людський потенціал. Ця нерівність обумовлена міжрегіональною неоднаковістю обсягів баз оподаткування і має бути усунена в рамках державної регіональної політики.

Державна регіональна фінансова політика – це система заходів, що здійснюються центральною владою з метою управління процесом утворення, розподілу, перерозподілу й використання фінансових ресурсів у регіонах та в інших адміністративно-територіальних одиницях.

Заходи щодо фінансового вирівнювання мають на меті забезпечити кожному місцевому самоврядуванню можливість надавати соціальні послуги на приблизно однаковому рівні за однакових ставок оподаткування. Оскільки дотації вирівнювання не прив'язані до фінансування конкретних видатків, ці трансфери працюють на вирівнювання видаткового потенціалу місцевого самоврядування на рівні області, міста та району. В такий спосіб дотації вирівнювання примирюють між собою мету вирівнювання та мету забезпечення розмаїтості місцевих бюджетів.

Згідно з принципом єдності бюджетної системи України державна регіональна політика реалізується на основі Конституції України, законодавства про місцеве самоврядування, галузевого і бюджетного

законодавства та загальнодержавних фінансових нормативів бюджетної забезпеченості [1- 4].

Цілі державної регіональної фінансової політики:

- зближення рівнів соціально-економічного розвитку окремих регіонів на основі надання фінансової допомоги територіям, які не мають достатніх ресурсів для виконання покладених на них функцій і обов'язків;
- створення умов для надання громадських послуг за єдиними стандартами на всій території країни;
- подолання відставання в розвитку соціально-культурної сфери та соціальної інфраструктури в малих містах, селах і селищах;
- зменшення й подолання диспропорцій територіального розміщення виробничих потужностей, усунення надмірної концентрації техногенних й екологічно небезпечних виробництв в окремих регіонах;
- створення умов для ефективного й раціонального використання природних і ресурсних можливостей територій;
- створення умов для міжрегіонального співробітництва як фактора підвищення ділової активності в країні.

Головним елементом у системі заходів державної регіональної фінансової політики є надання допомоги владним органам тих територій, котрі не мають достатніх ресурсів для виконання покладених на них функцій.

5.2. Поняття вертикального дисбалансу. Збалансування місцевого бюджету

Вертикальний фіскальний дисбаланс – це невідповідність між обсягами фінансових ресурсів того чи іншого рівня влади і обсягами завдань та обов'язків, які на нього покладаються [47].

Вертикальний фіскальний дисбаланс означає недостатність фінансових ресурсів певного рівня влади для забезпечення громадських і державних послуг у межах його завдань (рис.5.1). З теорії публічних фінансів відома назва «не профінансований мандат». Суть його в тому, що держава наділяє органи місцевого самоврядування певними зобов'язаннями, але при цьому не підкріплює їх фінансовими ресурсами.

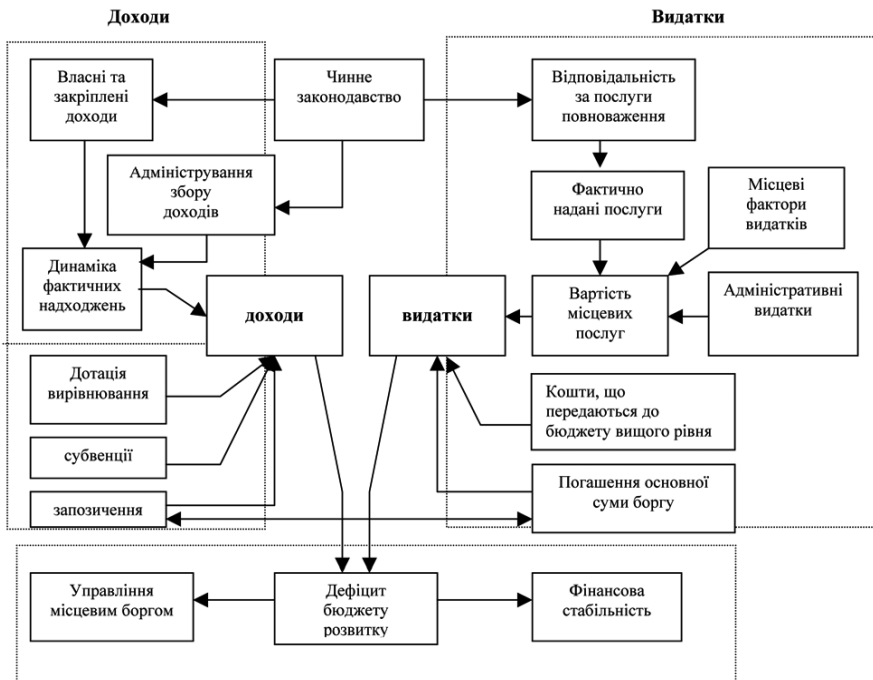


Рис. 5.1. Збалансування місцевого бюджету

Вертикальні фіскальні дисбаланси можна усунути кількома шляхами:

- центральна влада або органи місцевого самоврядування територіального рівня можуть взяти частину обов'язків із надання державних і громадських послуг і тим самим зменшити коло обов'язків того рівня влади, в якого виник вертикальний фіскальний дисбаланс;
- запровадження додаткових податків тим рівнем влади, який має вертикальний фіскальний дисбаланс;
- за рахунок надання центральною владою цільових субвенцій.

Відповідно до Бюджетного кодексу місцевий бюджет містить надходження і витрати на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Ці надходження і витрати складають єдиний баланс відповідного бюджету. Частину схеми “Доходи” (рис. 5.1), пред-

ставлену у лівій половині схеми, розподілено на власні джерела та зовнішні. Основними власними джерелами доходів є закріплені за місцевими бюджетами податки і збори, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, а також доходи, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Зовнішні джерела включають дотації, субвенції та запозичення.

Загальноприйнятим джерелом місцевих надходжень є податки та збори, ставки яких встановлює та має право стягувати орган місцевого самоврядування. „Адміністрування збору доходів” – другий основний елемент схеми в частині “Доходи”. Як правило, адміністрування ніколи не буває стовідсотково ефективним, оскільки навіть при найкращій організації збору податків можлива недоїмка. Рівень недоїмки – основний критерій ефективності процедур збирання.

Короткострокові кредити для погашення касових розривів свідчать про певні проблеми у плануванні доходів та видатків, у той час як довгострокові кредити під інвестиційні проекти, як правило, є ознакою належного управління фінансами і довіри до керівництва з боку позичальників. Цільове фінансування капіталовкладень та кредити на інвестиційні проекти створюють потребу своєчасного планування витрат на утримання цих об’єктів у майбутньому та інших операційних витрат, пов’язаних з їх експлуатацією.

Друга частина схеми стосується відповідальності за послуги. В першу чергу необхідно аналізувати обсяг фактично наданих послуг. Важливим фактором є заборгованість бюджету та її динаміка.

Фінансовий баланс є порівнянням доходів та видатків. Якщо доходи перевищують видатки, існує профіцит; якщо видатки є більшими за доходи, то наявний дефіцит. Відповідно до Кодексу бюджет Автономної Республіки Крим та міські бюджети можуть прийматися з дефіцитом виключно у частині бюджету розвитку. Джерелом покриття цього дефіциту є запозичення. Затвердження обласних, районних, районних у містах, сільських та селищних бюджетів з дефіцитом не допускається.

Збалансування бюджету є найбільш відповідальним етапом формування бюджету.

5.3. Поняття горизонтального дисбалансу. Об'єктивна необхідність й організація бюджетного вирівнювання в Україні

Горизонтальний фінансовий дисбаланс – це невідповідність між обсягами фінансових ресурсів територіальних одиниць, які мають однакові обсяги завдань, що на них покладаються [47].

Горизонтальний фінансовий дисбаланс виникає тоді, коли:

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

- існують так звані «бідні» і «багаті» території;

- деякі території мають більші потреби, ніж інші;

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

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

Фінансове вирівнювання – це процес усунення горизонтальних дисбалансів. У процесі фінансового вирівнювання здійснюються заходи з перерозподілу фінансових ресурсів між так званими «бідними» і «багатими» територіями.

Необхідність запровадження фінансового вирівнювання в Україні зумовлена рядом об'єктивних причин:

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

2. Необхідність фінансового вирівнювання зумовлюється значною диференціацією обсягів витрат у сфері надання державних і громадських послуг та цін на ці послуги. З урахуванням екологічної забрудненості більш високі витрати на ці послуги несуть східні регіони України та регіони зони Чорнобильської катастрофи. Зростає ціна та-

ких послуг у столиці держави та в інших великих міських агломераціях.

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

4. Необхідність фінансового вирівнювання зумовлюється потребами передачі від центральної влади на місцевий рівень значної частини видатків, не властивих для її конституційних функцій. Такі видатки більш ефективно здійснюватимуться на місцевому рівні. Це стосується видатків з фінансування освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту та деяких інших.

5. Необхідність фінансового вирівнювання зумовлена і так званими зовнішніми ефектами соціальних виплат. Це означає, що послугами, які фінансуються з бюджету однієї адміністративно-територіальної одиниці, користуються і жителі інших територіальних одиниць, але їхні владні органи при цьому не несуть ніяких витрат.

Бюджетне вирівнювання в Україні здійснюється через систему трансфертів, які будуть розглянуті в наступній темі посібника.

Питання для самоконтролю знань

1. Визначте головну мету державної регіональної бюджетної політики.
2. Назвіть основні завдання державної регіональної бюджетної політики.
3. Дайте визначення вертикального дисбалансу.
4. Яким чином можна усунути вертикальний дисбаланс?
5. Дайте визначення горизонтального дисбалансу.
6. Якими факторами обумовлена необхідність бюджетного вирівнювання в Україні?
7. Назвіть правові засади державної регіональної бюджетної політики.
8. Які заходи застосовуються в Україні з метою фінансового вирівнювання регіонів?

Тестові завдання

1. Створення умов для надання громадських послуг населенню за єдиними стандартами на всій території – це завдання:

- А) державної фінансової політики;
- Б) місцевої фінансової політики;
- В) не передбачається фінансовою політикою взагалі.

2. Визначення головних проблем розвитку економіки та соціальної сфери на основі аналізу розвитку адміністративно – територіальної одиниці за попередній та поточний роки – це завдання:

- А) державної фінансової політики;
- Б) місцевої фінансової політики;
- В) не передбачається фінансовою політикою взагалі.

3. До основних критеріїв ефективності бюджетної політики належать показники:

- А) рівень збирання доходів бюджету;
- Б) рівень збирання податкових надходжень;
- В) рівень виконання бюджетних призначень;
- Г) рівень виконання бюджетних зобов'язань;
- Д) обсяг фактичного бюджетного дефіциту.

4. Невідповідність між обсягами фінансових ресурсів певного органу місцевого самоврядування і обсягами завдань та обов'язків, які на нього покладаються, – це:

- А) горизонтальний фіскальний дисбаланс;
- Б) вертикальний фіскальний дисбаланс;
- В) бюджетний дефіцит.

5. Невідповідність між обсягами фінансових ресурсів територіальних одиниць, які мають однакові обсяги завдань, що на них покладаються, – це:

- А) горизонтальний фіскальний дисбаланс;
- Б) вертикальний фіскальний дисбаланс;
- В) бюджетний дефіцит.

6. Якими шляхами можна усунути вертикальні фіскальні дисбаланси:

- А) зменшити коло обов'язків того рівня влади, в якого виник вертикальний фіскальний дисбаланс;
- Б) запровадити додаткові податки на території;
- В) за рахунок надання центральною владою цільових субвенцій;
- Г) за рахунок дотації вирівнювання.

7. Якими шляхами можна усунути горизонтальні фіскальні дисбаланси:

- А) зменшити коло обов'язків того рівня влади, в якого виник вертикальний фіскальний дисбаланс;
- Б) запровадити додаткові податки на території;
- В) за рахунок надання центральною владою цільових субвенцій;
- Г) за рахунок дотації вирівнювання.

8. Головним елементом у системі заходів державної регіональної фінансової політики є:

- А) горизонтальне вирівнювання
- Б) вертикальне вирівнювання
- В) правильні відповіді А, Б.

9. «Не профінансований мандат» це явище:

- А) горизонтального фіскального дисбалансу;
- Б) вертикального фіскального дисбалансу.

10. Необхідність запровадження фінансового вирівнювання в Україні зумовлена об'єктивними причинами:

- А) нерівномірністю територіального розміщення продуктивних сил;
- Б) значною диференціацією обсягів витрат у сфері надання державних послуг та цін на ці послуги;
- В) забезпеченням єдиних стандартів державних і громадських послуг на всій території держави;
- Г) правильні відповіді А, Б, В.

Практичні завдання

Завдання 1

Ситуаційна вправа 1 «Збалансування місцевого бюджету»

Проведіть аналіз показників кошторисів і планів асигнувань кожного головного розпорядника коштів. Визначте, наскільки оптимально розподілені асигнування за економічною ознакою між кварталами та місяцями для ефективної роботи установ.

Проблема:

Потреба головних розпорядників у коштах на I квартал перевищує очікуваний обсяг ресурсів місцевого бюджету у цьому кварталі. Враховуючи необхідність збалансування доходів та потреби місцевого бюджету у I кварталі, місцевий фінансовий орган має запропонувати варіанти вирішення зазначеної проблеми.

Проаналізуйте помісячний розпис доходів загального фонду місцевого бюджету, виходячи із затверджених термінів внесення платежів, динаміки надходжень тощо.

Командам розробити варіант помісячного розпису асигнувань загального фонду місцевого бюджету, що на думку учасників є оптимальним щодо реальності виконання.

Обговоріть відповіді на запитання, що зазначені в кінці завдання. Підготуйтеся до презентації командних рішень.

Вихідні умови завдання:

Фінансове управління Антонівського району після затвердження відповідного бюджету має в місячний термін скласти розпис бюджету згідно з бюджетними призначеннями, встановленими рішенням відповідної ради про бюджет.

Працівниками фінансового органу помісячний розпис доходів загального фонду місцевого бюджету складено за умови обсягу помісячного надходження кожного дохідного джерела в однаковому розмірі (табл. 1).

Таблиця 1

Доходи	I квартал	Січень	Лютий	Березень	Обсяг на рік	Питома вага I кварталу
Всього доходів, у тому числі:	6300	2100	2100	2100	35000	18%
Податок з доходів громадян	5563	1854	1854	1855	30900	
Державне мито	107	35	35	37	595	
Єдиний податок	227	75	76	76	1261	
Інші платежі	403	136	135	132	2244	

Враховуючи, що помісячний розпис доходів загального фонду місцевого бюджету складається згідно із термінами внесення платежів, визначеними відповідними законодавчими та нормативно-правовими актами, традиціями економічної активності суб'єктів підприємницької діяльності адміністративно-територіальної одиниці, динамікою надходження платежів у попередні роки тощо, необхідно внести зміни до показників помісячного розпису доходів місцевого бюджету.

Дані про фактичні надходження доходів у I кварталі попереднього року викладені у табл. 2:

Таблиця 2

Доходи	I квартал	Січень	Лютий	Березень	Обсяг на рік	Питома вага I кварталу
Всього доходів, у тому числі:	5040	1568	1685	1787	25200	20%
Податок з доходів громадян	4450	1390	1483	1577	22250	
Державне мито	86	22	30	34	430	
Єдиний податок	182	56	62	64	910	
Інші платежі	322	100	110	112	1610	

На початок планового року місцевий бюджет має залишки коштів у обсязі 500 тис. грн.

Пропозиції головних розпорядників коштів щодо помісячного розподілу асигнувань характеризуються такими показниками (табл. 3):

Таблиця 3

Бюджетні призначення за галузями	I квартал	Січень	Лютий	Березень
Освіта – всього, в тому числі:	3735	1244	1244	1247
заробітна плата (1110)	1434	478	478	478
нарахування (1120)	537	179	179	179
оплата комунальних послуг та енергоносіїв (1160)	410	136	136	138
поточні трансферти населенню (1340)	148	49	49	50
Інші видатки (5000)	1206	402	402	402
Охорона здоров'я	2505	835	835	835
заробітна плата (1110)	970	323	323	324
нарахування (1120)	363	121	121	121
оплата комунальних послуг та енергоносіїв (1160)	305	100	100	105
поточні трансферти населенню (1340)	100	30	30	40
Інші видатки (5000)	767	261	261	245

Продовження таблиці

Бюджетні призначення за галузями	I квартал	Січень	Лютий	Березень
Інші галузі	1575	523	523	529
заробітна плата (1110)	472	157	157	158
нарахування (1120)	177	58	58	61
оплата комунальних послуг та енергоносіїв (1160)	150	50	50	50
поточні трансферти населенню (1340)	145	48	48	49
Інші видатки (5000)	631	210	210	211
Разом доходів	6300	2100	2100	2100
Разом видатків	7815	2602	2602	2611
Відхилення між доходами та видатками	1515	502	502	511

Для вирішення проблеми, що виникла у процесі складання розпису місцевого бюджету, необхідно дати відповіді на такі запитання:

1. Назвіть терміни сплати зазначених вище податків та інших платежів до місцевого бюджету.

2. Як можуть змінитися помісячні обсяги надходжень до бюджету у ситуації, яка розглядається, при врахуванні термінів внесення в бюджет окремих доходних джерел, динаміки надходження за попередні роки, інших факторів?

3. Які види видатків за кошторисом головного розпорядника коштів можна перенести на інші періоди року або зменшити?

4. До яких негативних наслідків може призвести затвердження розпису місцевого бюджету, не збалансованого за доходами та видатками?

У процесі виконання практичного завдання використовуйте такі критерії:

- 1) збалансованість – діяти в межах наявних доходів;
- 2) пріоритетність – контролювати тенденції поточних затрат;
- 3) ефективність – оптимізувати рішення в межах бюджету;
- 4) виконання програми – забезпечити майбутні програми достатньою кількістю ресурсів шляхом планування видатків.

Завдання 2

Ситуаційна вправа 2 «Збалансування місцевого бюджету»

Внести пропозиції по скороченню видатків (збільшенню доходів) для збалансування місцевого бюджету (*додаток до завдання 2*). При цьому необхідно забезпечити розмежування видатків між бюджетами та пріоритетність захищених статей.

У дохідній частині бюджету не враховані такі надходження, які закріплені за міським бюджетом:

1.1. Єдиний податок, що складає 1,6% бюджету; рівень інфляції на 2002 р. становитиме 10% (1695,1 тис. грн).

1.2. Державне мито в частині, що зараховується до місцевих бюджетів – 1,3% бюджету (1377,3 тис. грн), аналіз надходжень за 3 попередні роки говорить про щорічне зменшення надходжень на 300–400 тис. грн.

У видатковій частині бюджету враховано:

2.1. Рішенням міської ради затверджено уточнений перелік пільгових категорій (раніше визначених рішенням ради), що приведе до зменшення видатків на регулювання цін на послуги міського транспорту на 15%.

2.2. По коду 150000 передбачено будівництво храму “Введення в храм Пресвятої Богородиці” в сумі 8,5 млн. грн.

2.3. Передбачені такі видатки по захищених статтях:

- заробітна плата – 12215,8 тис. грн;
- нарахування на зарплату – 4580,9 тис. грн;
- медикаменти – 4041,9 тис. грн;
- продукти харчування 3314,4 тис. грн;
- оплата тепло- енергоносіїв – 3719,2 тис. грн;
- трансфerti населенню – 30200,5 тис. грн;

2.4. Розпорядниками коштів заплановано бюджетний запит на суму 65,650,2 тис. грн капітальних видатків, яку фінансовий орган не погоджується прийняти, але пояснення головних розпорядників бюджетних коштів до проекту відповідного бюджету доводять необхідність проведення цих видатків.

Завдання для самостійної роботи

Підготуйте доповіді на теми:

1. Правова база фінансового вирівнювання в Україні.
2. Особливості бюджетного фінансування гірських районів України.
3. Фінансове вирівнювання регіонів України до і після прийняття Бюджетного кодексу.

Список рекомендованих джерел:

[1-4, 19, 24, 25, 30, 31, 34, 36, 37, 40, 43, 47, 63, 64, 67, 70, 71]

Додаток до
завдання 2

Доходи міського бюджету (200х рік)

Код	Найменування доходів згідно із бюджетною класифікацією	Загальний фонд	Спеціальний фонд		Разом
			Разом	у т.ч. бюджет розвитку	
1	2	3	4	5	6=(□р.3+□р.4)
10000000	Податкові надходження	104 564,1	5 067,0	X	109 631,1
11000000	Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості	85 494,2	X	X	85 494,2
11010000	Прибутковий податок з громадян	79 994,2	X	X	79 994,2
11020000	Податок на прибуток підприємств	5 500,0	X	X	5 500,0
11020100	Податок на прибуток підприємств і організацій, що перебувають у державній власності (для платників, що сплачують податок за місцезнаходженням у м.Києві)		X	X	0,0
11020200	Податок на прибуток підприємств і організацій, що належать до комунальної власності	5 500,0	X	X	5 500,0
12000000	Податки на власність		4 967,0	X	4 967,0
12020000	Податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів	X	4 967,0	X	4 967,0
13000000	Збори за спеціальне використання природних ресурсів	18 598,0	X	X	18 598,0
130200-130300	Платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення		X	X	0,0
13050000	Плата за землю	18 598	X	X	18 598,0
14000000	Внутрішні податки на товари та послуги	14,4	100,0	X	114,4
14060100	Податок на промисел		X	X	0,0
14060200	Плата за видачу ліцензій та сертифікатів		X	X	0,0

(тис. грн.)

Продовження таблиці

1	2	3	4	5	6=(гр.3+гр.4)
	Плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, об'єднань громадян, асоціацій, інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування, статутів територіальних громад, творчих спілок	14,4	X	X	14,4
14060300	Плата за ліцензії на право роздрібної торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами		X	X	0,0
14061100	Плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності		X	X	0,0
14070000	Плата за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів (автозаправними станціями, заправними пунктами)	X	100,0	X	100,0
14071500	Інші податки	457,5	X	X	457,5
16000000	Місцеві податки і збори	457,5	X	X	457,5
16010000	Фіксований сільськогосподарський податок		X	X	0,0
16040000	Єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва		X	X	0,0
16050000	Неподаткові надходження				
20000000	Доходи від власності та підприємницької діяльності	1 378,3	5 070,3	700,0	6 448,6
21000000	Надходження від грошово-речових лотерей	701,4	700,0	700,0	1 401,4
21030000	Надходження від розміщення в установах банків тимчасово вільних залишків бюджетних коштів		X	X	0,0
21040000	Надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади	701,4	X	X	701,4
21050400	Надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади				
22000000	Адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу	X	700,0	700,0	700,0
22020000	Плата за утримання літей у школах–інтернатах	36,6	X	X	36,6
22080000	Плата за оренду цілісних майнових комплексів комунального та іншого майна	36,6	X	X	36,6
22090000	Державне мито		X	X	0,0

Продовження таблиці

1	2	3	4	5	6=(гр.3+гр.4)
23000000	Надходження від штрафів та фінансових санкцій	327,3	X	X	327,3
23030000	Адміністративні штрафи та інші санкції	327,3	X	X	327,3
24000000	Інші неподаткові надходження	313,0	4 370,3	0,0	4 683,3
	Надходження сум кредиторської та депонентської заборгованості підприємств, організацій та установ, щодо яких минув строк позовної давності		X	X	0,0
24030000	Інші надходження	313,0	X	X	313,0
24060300	Відсотки за користування позиками, які надавалися з місцевих бюджетів	X	0,0		0,0
24110600	Плата за гарантії, надані Верховною Радою Автономної Республіки Крим та міськими радами		X	X	0,0
24120000	Власні надходження бюджетних установ	X	4 370,3	X	4 370,3
30000000	Доходи від операцій з капіталом	X	4 211,5	4 211,5	4 211,5
	Надходження від відчуження майна, яке належить Автономній Республіці Крим та майна, що знаходиться у комунальній власності	X	2 100,0	2 100,0	2 100,0
31030000	Надходження від продажу землі і нематеріальних активів	X	2 111,5	2 111,5	2 111,5
33000000	Надходження від продажу землі	X	2 111,5	2 111,5	2 111,5
50000000	Цільові фонди	X	2 495,0	0,0	2 495,0
50080000	Збір за забруднення навколишнього природного середовища	X	350,0	X	350,0
	Цільові фонди, утворені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади	X	2 145,0		2 145,0
50110000	Разом доходів	105 942,4	16 843,8	4 911,5	122 786,2
40000000	Офіційні трансферти (розшифровуються за видами трансфертів та бюджетів)	31 406,2	3 150,0	3 150,0	34 556,2
41000000	Від органів державного управління	31 406,2	3 150,0	3 150,0	34 556,2
41010000	Кошти, що надходять з інших бюджетів		X	X	0,0
41020000	Дотації		X	X	0,0

Продовження таблиці

1	2	3	4	5	6=(гр.3+гр.4)
41030000	Субвенції	31 406,2	3 150,0	3 150,0	34 556,2
43000000	З іншої частини бюджету	X	0,0	0,0	0,0
43010000	Кошти, одержані із загального фонду бюджету до бюджету розвитку (спеціального фонду)	X			0,0
	Всього доходів	137 348,6	19 993,8	8 061,5	157 342,4

Секретар міської ради

І.Квітко

Населення міста 753 тис. чол.

ТЕМА 6. МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ, ЇХ СКЛАДОВІ

- 6.1. Завдання та інструменти міжбюджетних відносин.*
- 6.2. Формула розподілу міжбюджетних трансфертів.*
- 6.3. Субвенції з державного бюджету на здійснення програм соціального захисту населення.*
- 6.4. Міжбюджетні відносини в зарубіжних країнах.*

6.1. Завдання та інструменти міжбюджетних відносин

Протягом останніх десятиріч як розвинуті країни, так і країни, що розвиваються, виявляють глибоке зацікавлення впровадженням децентралізації управління. У західних країнах децентралізація є ефективним інструментом, що застосовується для реорганізації уряду в напрямку надання державних послуг у найбільш ефективний спосіб. Країни, що розвиваються, переходять до децентралізації управління з метою позбутися неефективності та неекономічності надання державних послуг, макроекономічної нестабільності, а також щоб прискорити процес економічного зростання.

Успіх реформування в напрямку фіскальної децентралізації тісно пов'язаний з розподілом відповідальності у державному секторі в розрізі територіальних органів влади. Скрізь у світі відомі загальні засади побудови децентралізованої системи міжбюджетних відносин – це розподіл повноважень для здійснення урядових функцій та надання бюджетних послуг, а також повноважень з отримання доходів, побудова системи міжбюджетних трансфертів та здатність місцевих урядів брати позики.

Міжбюджетні відносини – це сукупність правовідносин між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо розмежування фінансових ресурсів між видами бюджетів та органів влади для забезпечення виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України [3].

Основна мета міжбюджетних відносин полягає у встановленні справедливого та неупередженого розподілу публічних фінансів, забезпеченні відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами, та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень.

Недосконалість міжбюджетних відносин, що була притаманна Україні до прийняття Бюджетного кодексу, породила низку проблем [19]:

Недоліки старої системи	Наслідки, до яких вони призводили
Щорічна зміна правил формування місцевих бюджетів	Непередбачуваність та нестабільність доходної бази місцевих бюджетів
Відсутність чіткого розподілу видаткових повноважень на делеговані та власні	Неефективність надання державних послуг та відсутність відповідальності за якість їх надання
Розподіл бюджетних ресурсів між регіонами на основі даних попереднього року	Стимулювання підтримувати видатки на високому рівні та зберігати існуючу мережу
Відсутність чіткого закріплення доходних джерел за місцевими бюджетами на власні повноваження	Незацікавленість місцевих органів влади в мобілізації додаткових ресурсів місцевих бюджетів
Відсутність прозорого механізму нормативного перерахування міжбюджетних трансфертів	Збільшення обсягів заборгованості

Як наслідок, місцеві органи влади практично не несли відповідальності за формування і виконання бюджету і – головне – за якість та обсяг наданих населенню державних послуг, оскільки будь-які нерозв’язані проблеми можна було перекладати на вищий рівень влади. Тому Бюджетним кодексом запроваджені нові засади побудови міжбюджетних відносин:

- розмежування видів видатків між видами бюджетів і відповідальність за їхнє фінансування та виконання;
- порядок вирівнювання спроможності місцевих бюджетів за рівнем надання бюджетних послуг, для чого застосовується фінансовий норматив у розрахунку на одного мешканця;
- розмежування видів доходів місцевих бюджетів на доходи, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів з державного бюджету, та доходи, що не враховуються;
- прозорий та простий порядок розподілу міжбюджетних трансфертів, диференціацію видів трансфертів на умовні та безумовні трансферти;
- компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень унаслідок наданих державою податкових пільг.

Міжбюджетний компонент в Україні має вирішувати такі **основні завдання**:

- Окреслити чіткий розподіл видатків, з одного боку, **між держа-**

вою та місцевими бюджетами, а з іншого – **між рівнями місцевих бюджетів** з метою посилення їх відповідальності за ефективність видатків і тим самим поліпшити ефективність видаткової політики. Коли органи влади будь-якого рівня чітко розуміють, за які суспільні послуги відповідають вони, і лише вони, посадові особи не зможуть більше перекладати на когось іншого вину за низьку ефективність видатків. Крім того, чіткий розподіл повноважень на здійснення видатків дозволить проводити співставлення видаткових потреб місцевих бюджетів, що необхідно для формульного визначення обсягів трансфертів.

- Забезпечити більшу стабільність і передбачуваність потоку коштів, які отримують місцеві бюджети з метою поліпшення бюджетного планування та усунення загроз подальшого нагромадження бюджетної заборгованості.

- З метою дотримання макроекономічної стабільності встановити на стадії планування суворе бюджетне обмеження загального обсягу видатків місцевих бюджетів, що гарантуватиме спроможність уряду контролювати сумарні видатки при наданні достатньої свободи місцевим органам влади в плані вибору: як використати наявні в них бюджетні кошти.

- Створити більш дієві стимули для органів місцевого самоврядування до ефективного витрачання коштів, що забезпечується тим, що всі додаткові ресурси, одержані внаслідок ощадливого витрачання коштів, залишаються в їхньому розпорядженні.

- Звільнити місцеві бюджети від тягаря фінансування програм соціального захисту, що ухвалюються й контролюються в центрі.

- Здійснити вирівнювальні заходи, що дозволять забезпечити справедливий розподіл суспільних послуг між усіма бюджетами країни в такий спосіб, щоб місцеві органи влади мали однакові загальні доходні можливості для надання суспільних послуг, за які вони відповідають.

- Забезпечити простоту, прозорість й об'єктивність розподілу трансфертів, позбавити учасників бюджетного процесу можливостей маніпулювати ними і спростити механізм адміністрування трансфертів.

- Запровадити механізми, які забезпечать повне і вчасне виконання трансфертних зобов'язань.

- Встановити суворе обмеження суми боргу і запозичень державного і місцевих бюджетів.

Згідно з Бюджетним кодексом основною формою взаємовідносин

між бюджетами в Україні є **міжбюджетні трансферти**, до яких відносять:

- дотацію вирівнювання;
- субвенцію;
- кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів (вилучення коштів);
- інші дотації.

Основним видом міжбюджетних трансфертів є **дотація вирівнювання** та зворотне їй вилучення коштів. Дотація вирівнювання надається бюджетам нижчого рівня і визначається як перевищення обсягу видатків, обчислених із застосуванням фінансових **нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючих коефіцієнтів**, над відповідними (визначеними Кодексом) доходами бюджетів. Вилучення коштів визначається у протилежному порядку. Отже, дотація вирівнювання і вилучення коштів є формою бюджетного регулювання – забезпечення збалансованості бюджетів усіх рівнів.

Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості визначається діленням загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість мешканців чи споживачів соціальних послуг тощо.

Загальний обсяг фінансових ресурсів, що спрямовується на виконання бюджетних програм місцевими бюджетами, розподіляється між видами видатків відповідно до пріоритетів бюджетної політики держави.

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

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

Коригуючі коефіцієнти затверджуються Кабінетом Міністрів України.

До складу **субвенцій** відносяться:

а) з Державного бюджету України:

- на здійснення програм соціального захисту;
- на компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень унаслідок надання

пільг, установлених державою;

- на виконання інвестиційних проектів;
- інші субвенції.

б) з місцевих бюджетів:

- на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування;
- субвенції на виконання власних повноважень територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань;
- на виконання інвестиційних проектів;
- інші субвенції.

Дотація вирівнювання та субвенції місцевим бюджетам з рахунків Державного бюджету, а також кошти, що передаються місцевими бюджетами до Державного бюджету, перераховуються органами Державного казначейства України.

Бюджетним кодексом запропоновано механізм урегулювання стосунків *бюджетів районів та бюджетів міст обласного значення*, які водночас є центрами цих районів. На практиці відбувається, що мешканці, скажімо, району значною мірою користуються послугами бюджетних установ, що утримуються з муніципального бюджету. Кодексом передбачено як *договірне врегулювання* цих ситуацій, так і зобов'язання до передачі коштів, якщо бюджетні установи району чи міста не можуть забезпечити надання коштів в необхідному обсязі.

6.2. Формула розподілу міжбюджетних трансфертів

Оскільки обсяг трансферту місцевому бюджету визначається на основі об'єктивної оцінки видаткових потреб та доходної спроможності, органи місцевого самоврядування чітко бачитимуть, як саме визначається належний їм трансферт. Фактично органи місцевого самоврядування мають змогу самостійно повторити і перевірити обрахунок їхніх трансфертів на основі наявної в них інформації та інформації, що міститься у розрахунках державного бюджету.

Обсяг трансферту місцевому бюджету впливає з формульного розрахунку, тому відпадає необхідність у лобіюванні трансфертів органами місцевого самоврядування. У жодному разі сума трансферту не може більше бути предметом “торгів” та переговорів.

Формула розподілу **обсягу міжбюджетних трансфертів** розроблена відповідно до ст. 98 Бюджетного кодексу України.

Обсяг дотацій вирівнювання з державного бюджету, що надаються бюджету Автономної Республіки Крим, обласним бюджетам, бюджету міст Києва і Севастополя, бюджетам міст республіканського (Автономної Республіки Крим) і обласного значення та бюджетам районів, або коштів, що передаються з цих бюджетів до державного бюджету (T_i), визначається за загальним фондом бюджету адміністративно-територіальної одиниці як різниця між розрахунковим обсягом видатків (V_i), прогнозним показником обсягу доходів (кошику доходів), що акумулюються на її території (D_i) із застосуванням коефіцієнта вирівнювання α_i за єдиним типом формули:

$$T_i = \alpha_i (V_i - D_i).$$

Коефіцієнт вирівнювання має окреме значення в межах від 0,6 до 1 залежно від зростання обсягу коштів, що передаються з бюджету i -тої адміністративно-територіальної одиниці до державного бюджету в плановому році у відсотках порівняно з роком, що передує плановому.

Розрахунок прогнозного показника обсягу кошика доходів, закріплених за бюджетами місцевого самоврядування, здійснюється шляхом застосування індексу відносної податкоспроможності відповідної адміністративно-територіальної одиниці, що обраховується на основі звітних даних про фактичні надходження відповідних податків, зборів до цих бюджетів за три останні бюджетні періоди (базовий період), що передують рокові, у якому формуються показники бюджету на плановий бюджетний період. При цьому враховуються втрати закріплених доходів відповідних місцевих бюджетів унаслідок надання пільг платникам податків згідно з рішеннями Верховної Ради Автономної Республіки Крим та відповідних місцевих рад.

Розрахунок обсягу доходів, закріплених за місцевими бюджетами, здійснюється на підставі прогнозного обсягу доходів зведеного бюджету України, визначеного, у свою чергу, на підставі прогнозних основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на плановий бюджетний період, а також шляхом застосування індексу відносної податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці.

Для місцевих бюджетів, що передають кошти до державного бюджету, застосовується коефіцієнт вирівнювання α_i , який має індивідуальні значення і знаходиться в межах від 0,8 до 1,0, що враховує середньорічний темп приросту обсягу кошика закріплених доходів бюджету i -ої адміністративно-територіальної одиниці за роки, які є базовими у розрахунку індексу відносної податкоспроможності.

Відповідно до Бюджетного кодексу після визначення обсягу видатків місцевих бюджетів, що беруться до розрахунку при обчисленні трансфертів, ці видатки фінансуватимуться за рахунок здійснених на основі формули трансфертів та надходжень, що мають надійти з кошика доходів кожного місцевого бюджету. Закладені в Кодексі принципи формування доходів полягають у тому, що “фінансування залежить від функції”. Тобто, доходи та вирівнювальні трансферти призначаються місцевим бюджетам для фінансування запланованих видатків місцевих бюджетів, і в цьому розумінні доходи відіграють переважно пасивну роль у визначенні обсягу видатків. Формула позбавляє сенсу навмисного заниження доходів, щоб виторгувати щонайбільше трансферту.

Кошик доходів місцевого бюджету складається з семи окремих джерел, з-поміж яких найважливішим є прибутковий податок з громадян. Для розрахунку трансферту (T_j) місцевому бюджету Міністерство фінансів робить оцінку сукупних доходів у кошику доходів (C) на основі прогнозованих макроекономічних показників: рівня інфляції та рівня економічного зростання. Оскільки податок з доходів громадян підлягає “розщепленню”, розрахунок по ньому до того ж здійснюється окремо.

Для бюджету кожного міста та району розраховується **індекс відносної податкоспроможності (I_j)**, що використовується для оцінки доходів на душу населення в кожному місті чи районі. Головна функція цього індексу полягає в забезпеченні послідовної, надійної та прозорої методики розрахунку доходного потенціалу всіх місцевих бюджетів. Для кожного міста чи району цей індекс вимірюється як відношення його усталених середніх доходів на душу населення до середнього показника доходів на душу населення по країні. Скажімо, якщо цей індекс дорівнює двом, це означає, що певний місцевий бюджет має спроможність зібрати доходів на душу населення вдвічі більше за середній показник по країні.

Після встановлення індексів відносної податкоспроможності для всіх міст і районів очікувані доходи на душу населення для кожного міста чи району мають бути розраховані як добуток їхнього індексу відносної податкоспроможності та прогнозованих сукупних доходів на душу населення. Як було вже зазначено, встановлені індекси залишатимуться фіксованими на значний період часу, щоб винагородити зусилля місцевих бюджетів у збільшенні своїх доходів у майбутньому.

Важливою властивістю цих формульних трансфертів є те, що вони не залежать від рівня фактичного виконання доходів та видатків місцевих бюджетів у наступному бюджетному періоді. Завдяки цьому ці трансферти не позбавляють місцеві самоврядування стимулів заощаджувати на видатках і спонукають їх нарощувати доходи.

Більше того, хоч місцеві органи влади, можливо, ніколи і не будуть цілковито задоволені своїм рівнем доходів, але за формульної системи трансфертів вони бодай можуть бути впевнені в тому, що ставлення до кожного окремого самоврядування з боку держави таке саме, як і до всіх інших, без будь-яких викривлень.

6.3. Субвенції з державного бюджету на здійснення програм соціального захисту населення

У галузі програм соціального захисту, що пов'язані з наданням грошової допомоги і мають загальнодержавне охоплення, міста та райони надають законодавчо встановлені види допомоги, але отримують компенсацію своїх бюджетних видатків шляхом цільових субвенцій з держбюджету.

Механізм фінансування видатків місцевих бюджетів на виконання державних програм соціального захисту населення регламентується Бюджетним кодексом і Постановою Кабінету Міністрів України від 4.04.2002 р. №256 «Порядок фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенції з державного бюджету». Пункт 4 ст. 89 Бюджетного кодексу, Закон про Державний бюджет визначають програми, які фінансуються **за рахунок субвенції з державного бюджету**, зокрема:

- пільги ветеранам війни і праці;
- допомога сім'ям з дітьми;
- додаткові виплати населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг;
- компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян.

Фінансування зазначених видатків здійснюється в межах обсягів, передбачених у місцевих бюджетах. При цьому фінансування додаткових соціальних гарантій місцевих органів влади за рахунок субвенції забороняється. Місцеві програми соціального захисту окремих категорій населення в розрахунок міжбюджетних трансфертів не вклю-

чаються і фінансуються за рахунок доходів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів.

Відповідно до розпису асигнувань державного бюджету Державне казначейство **перераховує суми субвенції два рази на місяць** (5-го та 25-го числа). Щомісячні суми субвенції перераховуються на рахунки місцевих бюджетів пропорційно до обсягів субвенції, передбачених у державному бюджеті [11].

Головні розпорядники коштів місцевих бюджетів до 15-го числа місяця, що настає за звітним, проводять звірку розрахунків з підприємствами-постачальниками та передають відповідні акти місцевим фінансовим органам. Останні на підставі отриманих актів готують реєстри нарахованих сум та направляють їх Міністерству фінансів Автономної Республіки Крим, фінансовим управлінням до 20-го числа цього ж місяця.

Міністерство фінансів АРК, фінансові органи облдержадміністрацій після отримання коштів субвенції здійснюють її розподіл пропорційно до нарахованих сум і протягом трьох операційних днів надають органам Державного казначейства платіжні доручення на перерахування субвенції бюджетам нижчих рівнів. Протягом операційного дня органи Державного казначейства зараховують визначені суми на рахунки місцевих бюджетів, які, в свою чергу, перераховують їх протягом одного операційного дня головним розпорядникам коштів для здійснення відповідних платежів [11].

Головні розпорядники бюджетних коштів у п'ятиденний термін здійснюють розрахунки з постачальниками відповідних послуг. При цьому погашення кредиторської заборгованості, яка утворилася на початок року, проводиться першочергово [11].

Головні фінансові управління відстежують фактичну кредиторську заборгованість міських та районних бюджетів по відшкодуванню субвенції з урахуванням її обсягу, передбаченого у відповідних бюджетах. У разі необхідності (виникнення дисбалансу) здійснюють перерозподіл обсягів субвенції між міськими та районними бюджетами.

Узагальнені матеріали про фактично нараховані та відшкодовані пільги ветеранам війни та праці, допомоги сім'ям з дітьми, додаткові виплати населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг, компенсаційних виплат за пільговий проїзд окремих категорій громадян подають Міністерству фінансів України до 25 числа місяця, наступного за звітним кварталом [2].

Міністерство фінансів здійснює моніторинг відповідності передбачених обсягів субвенції фактичному обсягу нарахованих та відшкодованих сум, а у разі потреби вносить Кабінету Міністрів України пропозиції щодо перерозподілу обсягів субвенції між бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, виходячи з фактично нарахованих обсягів. Кабінет Міністрів України за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету здійснює, відповідно до ст. 34 Закону України, зазначений перерозподіл [11].

Відповідно до проведеного перерозподілу Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим, фінансові органи обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій вносять до відповідних рад пропозиції щодо уточнення обсягів субвенції для міст та районів.

6.4. Міжбюджетні відносини в зарубіжних країнах

За рахунок трансфертів формується значна частина доходів місцевих бюджетів зарубіжних країн: у Румунії – 79%, Болгарії – 78%, Угорщині – 66%, Латвії – 68%, Словенії – 67%, Великобританії – 77%, у Нідерландах – 60%. У деяких країнах трансферти формують незначну частину доходів місцевих бюджетів: у Швеції – 19%, Франції – 25%, у Данії – 24%.

У країнах із стабільною економікою головну роль відіграють незв'язані трансферти (ФРН, Франція, Швеція), у країнах з перехідною економікою (Польща, Латвія) – зв'язані. Практикується також надання такого виду субвенцій, як доповнюючі (США). Величина даних субсидій може зростати зі збільшенням витрат органів місцевого самоврядування на цілі, що передбачені загальнодержавними програмами.

Джерелами виплати бюджетних трансфертів можуть бути відрахування частки надходжень від одного або декількох податків, що сплачуються до Державного бюджету; щорічні асигнування з Державного бюджету. У розвинених країнах перевагу надають першому джерелу, а в країнах з перехідною економікою – часто в міру політичних мотивацій та можливостей бюджету вищого рівня – бюджетним асигнуванням.

Швеція. Тут система фінансового вирівнювання дістала назву системи Робіна Гуда. Автори дослідження «Міське самоврядування

у Швеції» зазначають, що потреби в комунальних послугах і місцеві умови для їх надання в різних комунах неоднакові. Є залежність між віковою структурою населення і рівнем потреб у послугах. Висока частка дітей дошкільного віку і високий рівень зайнятості населення жіночої статі збільшують потребу в дошкільних закладах. Велика кількість дітей шкільного віку вимагає збільшення місць у школах. Збільшення чисельності громадян похилого віку спричиняє додаткову потребу в закладах для таких людей.

Затрати на комунальні послуги відрізняються також у комунах залежно від географічних та кліматичних умов. Малозаселені райони вимагають більших затрат. Водночас висока густота населення спричиняє додаткові витрати. Усі ці та інші фактори приводять до того, що комуни зобов'язані здійснювати неоднакові витрати.

У той же час комуни мають і неоднакові доходи: одні – більші, інші – менші. Це пов'язано з різною дохідною базою, яку вони самостійно оподатковують. Для визначення можливостей кожної комуни щодо формування її доходів використовують кілька показників:

- **середньокомунальну податкоспроможність** – розраховується шляхом поділу суми доходів, котрі підлягають комунальному оподаткуванню по всій країні, на загальну кількість жителів держави;

- **податкоспроможність окремої комуни** – визначається шляхом поділу суми доходів в окремій комуні, що підлягає її комунальному оподаткуванню, на кількість жителів цієї комуни.

Таким чином, одні комуни мають більшу податкоспроможність, ніж середньокомунальна, інші – меншу.

Основні фактори, що впливають на цей показник, такі:

- частка населення, яка працює;
- рівень доходів населення;
- вікова структура населення;
- господарська структура;
- структура забудови комуни та ін.

Податкоспроможність кожної комуни визначає її можливості фінансувати витрати на надання громадських послуг. Отже, з одного боку, в кожній комуні складаються різні обсяги витрат, з іншого – різні можливості щодо їх фінансування. Фінансове вирівнювання зводиться до того, що вирівнюються можливості комун фінансувати ці витрати і вирівнюються самі витрати. Це означає: вирівнюються їхні доходи й видатки. За інших умов, вважають у Швеції, зростав би розрив між рівнями розвитку окремих комун з усіма негативними наслідками.

Нову систему фінансового вирівнювання у Швеції прийнято риксдагом (парламентом) восени 1995 р. і введено з 1996 р. Система побудована таким чином, що вирівнювання здійснюється виключно за рахунок фінансових ресурсів самих комун, тобто на засадах самофінансування. До цього фінансове вирівнювання здійснювалося за рахунок субсидій із бюджету центрального уряду. З 1996 р. державні субсидії використовуються для загальної фінансової підтримки місцевого самоврядування, а також для регулювання відносин комун і ландстингів (губерній).

Фінансове вирівнювання здійснюється у два етапи:

1. Вирівнювання доходів. Середньомунальну податкоспроможність по Швеції визначено в обсязі 100 тис. шведських крон. Комуні, які мають середній дохід на одного жителя менше 100 тис. крон, отримують субсидію. Ті, дохід котрих становить понад 100 тис. крон на одну людину, сплачують внески до фонду субсидій. Розміри субсидій і внесків розраховуються як різниця між середньомунальною податкоспроможністю по Швеції і власною податкоспроможністю кожної комуни, помноженою на чисельність жителів комуни, а також на попередньо встановлену податкову ставку (до 1998 р. цю ставку було визначено в обсязі 95% від середньої комунальної податкової ставки, яка склалася в 1995 р.).

2. Вирівнювання витрат на більшість видів послуг, що надаються комунами. Визначено сфери діяльності, котрі враховуються при вирівнюванні витрат, а також фактори, що впливають на рівень цих витрат. Комуні, які мають високі структурні витрати, отримують субсидії. Ті, що мають малі структурні витрати, роблять внески до спільної каси субсидій.

Питання для самоконтролю знань

1. Які проблеми була притаманні міжбюджетним відносинам в Україні до прийняття Бюджетного кодексу?
2. У чому полягає основна мета міжбюджетних відносин?
3. Наведіть формулу визначення обсягу міжбюджетних трансфертів.
4. Назвіть склад доходів місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.
5. Які доходи місцевих бюджетів не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів?
6. Назвіть склад видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.
7. Які видатки місцевих бюджетів не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів?
8. Поясніть сутність індексу податкоспроможності місцевого бюджету.
9. Охарактеризуйте фіскальне значення коефіцієнта вирівнювання у формулі міжбюджетних трансфертів.

Тестові завдання

1. До яких доходів місцевих бюджетів належить плата за оренду майнових комплексів, що знаходяться у комунальній власності?

- А) до надходжень бюджету розвитку;
- Б) до доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів;
- В) правильно А, Б.

2. Коли Кабінет Міністрів України доводить місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам відповідних рад обсяги міжбюджетних трансфертів?

- А) у 10-денний термін після ухвалення закону про Державний бюджет України в другому читанні;
- Б) у тижневий термін після ухвалення закону про Державний бюджет України в другому читанні;
- В) у двотижневий термін після ухвалення закону про Державний бюджет України в другому читанні.

3. Чи можуть надаватися субвенції на виконання інвестиційних проектів з одного місцевого бюджету іншому?

- А) ні, заборонено Бюджетним кодексом;
- Б) так, на підставі договору;
- В) неправильно.

4. Які показники доводить Міністерство фінансів України Раді міністрів АРК, місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам відповідних рад після ухвалення проекту закону про Державний бюджет України у другому читанні?

- А) показники міжбюджетних відносин;
- Б) обсяг дотації вирівнювання;
- В) положення та показники міжбюджетних відносин.

5. Як часто можуть змінюватися та переглядатися індекси відносної податкоспроможності:

- А) раз на три роки;
- Б) раз на два роки;
- В) щорічно.

6. Які трансферти передбачені в Державному бюджеті?

- А) дотація вирівнювання;
- Б) кошти, що передаються до Державного бюджету;
- В) правильно А, Б.

7. Вкажіть доходи загального фонду Державного бюджету, за рахунок яких здійснюється перерахування дотацій вирівнювання?

- А) податок на прибуток підприємств комунальної власності;
- Б) податок на додану вартість з товарів, що виробляються в Україні;
- В) неправильно А, Б.

8. Значення коефіцієнта вирівнювання для коштів, що передаються з місцевого до Державного бюджету може змінюватися у межах:

- А) від 0 до 1;
- Б) від 0,4 до 1;
- В) від 0,6 до 1;
- Г) від 0,8 до 1.

9. За рахунок яких коштів проводиться фінансування місцевих програм соціального захисту окремих категорій населення?

- А) за рахунок субвенції з державного бюджету
- Б) за рахунок доходів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів;
- В) правильно А і Б.

10. В які терміни здійснюється перерахування сум субвенції на виконання державних програм соціального захисту населення?

- А) раз на місяць (5 числа);
- Б) два рази на місяць (5 та 25 числа);
- В) три рази на місяць (5, 15 та 25 числа).

Практичні завдання

Завдання 1

Визначте, які з доходів місцевих бюджетів враховуються та не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів:

- податок на доходи з фізичних осіб, сплачений на території міста обласного значення;
- адміністративні штрафи, які стягуються органами ДАІ в місті районного значення;
- податок на прибуток підприємства «Обленерго», що знаходиться у комунальній власності міста;
- податок з власників транспортних засобів, сплачений на території міста обласного значення;
- податок на доходи з фізичних осіб, сплачений на території селища;
- плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються обласними адміністраціями;
- державне мито, що справляється сільською радою;
- власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів обласного бюджету;
- ринковий збір, сплачений на території міста районного значення;
- єдиний податок суб'єктів малого бізнесу міста районного значення;
- фіксований сільськогосподарський податок, сплачений фермерами селища;
- плата за землю, сплачена приватним підприємцем на території міста обласного значення.

Завдання 2

Визначте, які з видатків місцевих бюджетів враховуються та не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів:

- ремонт будівлі обласної ради;
- проведення референдумів;
- видатки на позашкільні заклади освіти району міста;
- програми природоохоронних заходів міського значення;
- реставрація та охорона пам'яток архітектури районного значення
- капітальний ремонт проспекта міста обласного значення;
- видатки на відрядження працівників каналу міського телебачення;
- нарахування на заробітну плату працівників районної загальноосвітньої школи.

Завдання 3

Розрахувати індекс відносної податкоспроможності бюджету міста на основі даних:

Вихідні показники	Значення
1. Чисельність наявного населення міста (тис. чол.) станом на:	
01.01.2003	518,2
01.01. 2004	517,5
01.01.2005	516,8
2. Чисельність наявного населення України (тис. чол.) станом на:	
01.01.2003	48 160,2
01.01.2004	47 578,5
01.01.2005	47 314,6
3. Фактичні надходження доходів до бюджету міста (з урахуванням пільг, що надавались місцевими органами влади), що враховуються при визначенні обсягу трансфертів (тис. грн):	
2003 р.	68 788,0
2004 р.	82 405,5
2005 р.	124 750,2
4. Фактичні надходження доходів, що враховуються при визначенні обсягу трансфертів, до усіх місцевих бюджетів України (тис. грн):	
2003 р.	3 361 614,2
2004 р.	4 239 709,2
2005 р.	5 371 470,8

Завдання 4

На основі вихідних даних визначити прогнозний обсяг закріплених доходів бюджету міста, що враховуються при визначенні трансфертів (Dizak), на 2007 р.:

Складові формули	Значення
1. Чисельність наявного населення міста (тис. чол.) станом на:	
01.01.2003	158,9
01.01.2004	155,5
01.01.2005	153,7
2. Чисельність наявного населення України (тис. чол.) станом на:	
01.01.2003	48 160,2
01.01.2004	47 578,5
01.01.2005	47 314,6
3. Індекс відносної податкоспроможності бюджету міста	0,9904
4. Прогнозний обсяг закріплених доходів усіх місцевих бюджетів України на 2007 р., що враховуються при визначенні трансфертів (тис. грн.)	17 204 540,6

Завдання для самостійної роботи

1. Складіть схему застосування коефіцієнта вирівнювання у формулі розрахунку обсягу трансферта.

2. Підготуйте доповідь «Реформа міжбюджетних відносин в Україні».

3. Підготуйте доповідь «Міжбюджетні відносини в зарубіжних країнах».

4. Визначте показники обсягів видатків на **охорону здоров'я** по обласному бюджету (V_{zob}), бюджету міста обласного значення та бюджету району ($V_{zm(r)i}$) на плановий рік:

Складові	Значення
1. Загальний показник обсягу видатків на охорону здоров'я усіх місцевих бюджетів на плановий рік – тис. грн (V_{zu})	4720989,1
2. Загальний показник обсягу видатків місцевих бюджетів на охорону здоров'я на плановий рік згідно з вимогами Закону України «Про статус гірських населених пунктів в Україні» – тис. грн (V_{zgu})	9001,2
3. Чисельність наявного населення України у попередньому році – тис. чол. (N_u)	47891,2
4. Чисельність наявного населення, що проживає в містах республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районах, де відсутня мережа закладів охорони здоров'я, які фінансуються з місцевих бюджетів (обслуговується закладами, які фінансуються з державного бюджету) – тис. чол. ($N_{dm(r)u}$)	320,4

Продовження таблиці

Складові	Значення
5. Загальна чисельність наявного населення, що проживає в містах республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районах і частково обслуговується закладами загальнодержавного значення, підпорядкованими МОЗ, Мінтрансу, Мінпаливенерго, Державному лікувально-оздоровчому управлінню та Національній академії наук, – тис. чол. ($N_{wm(r)u}$)	1402
6. Тимчасовий коефіцієнт розподілу асигнувань на охорону здоров'я між бюджетами адміністративно-територіальних одиниць у розрахунку на одного жителя (K_{z2})	0,952
7. Чисельність наявного населення відповідної області у попередньому році, тис. чол. (N_i)	1282
8. Чисельність наявного населення міста у попередньому році – тис. чол. (N_{mi})	126,3
9. Чисельність наявного населення району у попередньому році – тис. чол. (N_{ri})	104,1
10. Чисельність наявного населення, що проживає в містах обласного значення та районах, де відсутня мережа закладів охорони здоров'я, які фінансуються з місцевих бюджетів (обслуговуються закладами, які фінансуються з державного бюджету) ($N_{dm(r)u}$)	-
11. Загальна чисельність наявного населення, що проживає в місті і частково обслуговується закладами загальнодержавного значення, підпорядкованими МОЗ, Мінтрансу, Мінпаливенерго, Державному лікувально-оздоровчому управлінню та Національній академії наук, – тис. чол. (N_{wmi})	2,7
12. Обсяг видатків адміністративно-територіальної одиниці на охорону здоров'я згідно з вимогами Закону України «Про статус гірських населених пунктів в Україні», визначений за окремим розрахунком: – обласного бюджету – бюджету міста – бюджету району	203,1 - 11,5
13. Розрахунковий обсяг видатків на охорону здоров'я: - обласного бюджету - бюджету міста - бюджету району	

Список рекомендованих джерел:

[3, 6, 10, 13, 14, 17-19, 21-23, 24, 25, 33, 37, 48, 53, 56, 57, 68]

ТЕМА 7. УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ І ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

7.1. Аналіз виконання місцевого бюджету за доходами і видатками. Внесення змін до бюджетних призначень.

7.2. Оцінка фінансового стану місцевого бюджету.

7.3. Казначейське обслуговування місцевих бюджетів.

7.4. Організація бюджетного контролю на місцевому рівні.

7.1. Аналіз виконання місцевого бюджету за доходами і видатками. Внесення змін до бюджетних призначень

Основне завдання організації та управління на стадії виконання відповідного місцевого бюджету полягає в забезпеченні відповідності діяльності розпорядників бюджетних коштів визначеній меті та завданням. Але картина доходів і видатків може суттєво змінюватися протягом року: збільшуються видатки на соціальну допомогу, заробітну плату, оплату рахунків за енергоносії тощо. Або, навпаки, бюджет виконується з профіцитом - перевищенням доходів над видатками.

Тому надзвичайно важливою функцією є аналіз виконання місцевих бюджетів. Послідовне, постійне її здійснення дасть змогу своєчасно відкоригувати допущені при плануванні бюджету похибки поточного бюджету та закласти реальну базу для бюджету наступного періоду.

Аналіз доходів місцевого бюджету.

Місцеві фінансові органи мають здійснювати моніторинг стану надходжень до місцевого бюджету щоденно, щомісячно, щоквартально та за рік. Поряд з аналізом даних щодо поточного надходження доходів до місцевого бюджету необхідно здійснювати розрахунки очікуваного надходження на наступні періоди бюджетного року.

Аналіз має здійснюватись за кожним джерелом доходів, окремо за обсягом доходів, що враховуються та не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, загального та спеціального фондів, до затверджених показників на рік та на відповідний звітний період [33].

Аналізується відповідність обсягу фактичних надходжень затвердженим як у абсолютному, так і у відсотковому співвідношенні. При цьому обсяг фактичних надходжень за кожним дохідним джерелом зіставляється з надходженнями у бюджетні періоди попередніх років і обов'язково – у порівнянних умовах.

Для виявлення резервів додаткового надходження доходів місцевим фінансовим органам потрібно тісно співпрацювати з органами стягнення та використовувати детальну інформацію щодо фінансового стану значних платників податків (у розрізі підприємств, установ тощо). Щодо кожного дохідного джерела потрібно з'ясувати динаміку показників за поточний та попередні бюджетні періоди, що є визначальними при розрахунку платежів до бюджету. Наприклад: прибутковий податок з громадян – фонд заробітної плати, податок на прибуток підприємств комунальної власності – прибуток комунальних підприємств та організацій, плата за землю – площа та категорія земельних угідь тощо. Щодо земельного податку та орендної плати за землю, як правило, необхідно раз на півроку проводити звірку бази даних земельного відділу та державної податкової інспекції. Особливої уваги потребує аналіз сплати земельного податку підприємствами-орендарями приміщень неплатників земельного податку (бюджетних установ).

На основі показників виконання місцевого бюджету за доходами поточного року обов'язково має складатись прогноз надходження на наступний місяць, квартал, до кінця року. Показники очікуваного надходження доходів до місцевого бюджету дадуть можливість забезпечувати фінансовими ресурсами бюджетні зобов'язання поточного періоду та проводити ефективну видаткову політику у наступних періодах. В умовах недонадходження доходів до місцевого бюджету показники очікуваного обсягу платежів дають можливість заздалегідь провести відповідну роботу з головними розпорядниками коштів щодо тимчасового обмеження асигнувань загального фонду бюджету або скорочення бюджетних призначень [38].

Аналіз виконання місцевого бюджету за видатками

Показники виконання місцевого бюджету за видатками аналізуються у співвідношенні до річних затверджених обсягів видатків, обсягу видатків відповідного періоду, у порівнянні з попередніми бюджетними періодами та бюджетними роками, у абсолютній сумі та відсотковому визначенні, за функціональною та економічною класифікаціями. Порівнюються такі показники звіту місцевого бюджету за видатками:

- обсяг видатків загального і спеціального фонду;
- обсяг видатків за кожним головним розпорядником бюджетних коштів;
- показники виконання бюджету за економічною ознакою;

- показники за мережею, штатами та контингентами;
- стан дебіторської та кредиторської заборгованості;
- стан міжбюджетних розрахунків;
- обсяг здійснених запозичень;
- використання резервного фонду.

Поряд із аналізом загальних показників виконання місцевого бюджету за видатками відповідного бюджетного періоду здійснюється аналіз діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо використання бюджетних коштів та якості надання населенню соціальних послуг. Аналіз виконання показників зведеного кошторису головного розпорядника бюджетних коштів повинен стосуватись видатків як загального, так і спеціального фондів, загальних показників діяльності і стосовно кожної економічної складової бюджетної класифікації.

Аналіз стану кредиторської та дебіторської заборгованості здійснюється за зміною її обсягу, термінами виникнення (прострочена) та видами неоплачених одержаних та наданих послуг. Аналізуються показники за мережею, штатами, контингентами (кількість ставок, наповнюваність класів, ліжко-днів тощо), з'ясовуються чинники підвищення ефективності функціонування бюджетних установ та пропонуються заходи щодо реформування структури закладів галузі у напрямку її оптимальності.

Аналізуються звітні дані про витрачання власних коштів бюджетних установ на предмет відповідності цільовому призначенню цих коштів, їх ефективності та економного використання.

За поданням місцевих фінансових органів підсумки виконання місцевого бюджету за доходами і видатками та пропозиції щодо вирішення проблем, які виникають у цьому процесі, мають розглядатись відповідними органами виконавчої та представницької влади.

Внесення змін до бюджетних призначень.

Для того, щоб забезпечити виконання бюджету, важливо, щоб місцеві фінансисти могли передбачити недонадходження доходів або потенційне зростання видатків. Місцеві фінансові органи відповідають за здійснення попереднього прогнозу або уточнення первинних прогнозів доходів і видатків.

За поданням офіційного висновку місцевого фінансового органу про обсяг вільного залишку бюджетних коштів, перевиконання чи недовиконання дохідної частини загального фонду відповідною радою ухвалюється внесення змін до рішення про місцевий бюджет.

Факт **перевиконання дохідної частини** загального фонду місцевого бюджету визнається за підсумками **першого півріччя та наступних звітних періодів** 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** [2].

Факт **недоотримання доходів** загального фонду місцевого бюджету визнається на підставі офіційних висновків місцевого фінансового органу за **підсумками квартального звіту** при недоотриманні доходів загального фонду місцевого бюджету, врахованих у розписі місцевого бюджету на відповідний період, **більше ніж на 15 %**.

Підстава для внесення змін до рішення про місцевий бюджет виникає також у разі внесення **змін до закону про Державний бюджет** України стосовно зміни обсягу, видів міжбюджетних трансфертів, розміру нормативу щоденних відрахувань від доходів загального фонду державного бюджету (дотація вирівнювання) та нормативу щоденних відрахувань за рахунок надходжень доходів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Якщо на певному етапі виконання бюджету виявляється недостатність доходів для здійснення запланованих видатків, зміни до запланованого та затвердженого бюджету вносяться з використанням таких засобів:

- секвестрування бюджету;
- перепрограмування видатків;
- залучення коштів резервних фондів.

У ст. 54 Бюджетного кодексу йдеться про **секвестрування** державного бюджету й передбачається, що такі ж повноваження надаються місцевим органам. Якщо квартальні звіти зафіксують нестачу надходжень на рівні понад 15% бюджетного розпису на відповідний період, Мінфін уповноважений підготувати зміни до державного бюджету. Ймовірно, що якщо Мінфін секвеструє Державний бюджет через недонадходження доходів, це відіб'ється на місцевих бюджетах, яким доведеться секвеструвати кошти, щоб не допустити дефіциту бюджету.

Відповідно до системи трансфертів на основі формули місцевим органам будуть виділені скорочені обсяги фінансування.

Секвестрування зачепить предмети постачання, поточні витрати й обслуговування, а також капітальні та державні інвестиції. В ре-

зультаті може виникнути «торг» за послуги та клієнтів, хоча метод є достатньо прозорим.

7.2. Оцінка фінансового стану місцевого бюджету

Одним із найважливіших чинників успішного управління бюджетними ресурсами є здійснення загальної оцінки фінансового стану місцевого бюджету, що за своїм змістом відображає підсумки фінансової діяльності виконавчих органів влади. Оцінка фінансового стану бюджету є неодмінним елементом бюджетного процесу на його завершальній стадії при підведенні підсумків процесу виконання бюджету.

Результати діяльності по управлінню бюджетними ресурсами цікавлять не тільки представників органів влади, а також місцеве населення, платників податків та інвесторів, тому що така оцінка є індикатором розвитку місцевого бюджету.

У ході оцінки фінансового стану бюджету здійснюється аналіз бюджетних зобов'язань та вивчається структура його активів і пасивів на поточну дату. Знання показників поточного та попереднього стану бюджету дозволить здійснити загальну оцінку перспектив розвитку території, виявити його потенціальну фінансову спроможність та можливі фінансові ризики.

Оцінка фінансового стану бюджету необхідна для:

- виявлення змін у показниках фінансової звітності;
- виявлення факторів, які вплинули на ці показники;
- аналізу кількісних і якісних змін фінансового стану;
- виявлення тенденцій у змінах фінансового стану;
- порівняння показників різних місцевих бюджетів.

Для проведення оцінки фінансового стану використовуються певні методи та інструментарій. Найбільш розповсюджений метод – **метод зіставлення**, коли фінансові показники на кінець періоду порівнюються з показниками на початок або з плановими. При використанні цього методу показники слід уточнити з врахуванням інфляційних процесів та їх структурної однорідності. Фактичні показники можна порівнювати з прогнозними або очікуваними показниками для виявлення відхилень від прогнозу.

Інший метод – **групування**, коли показники групуються для проведення аналітичних розрахунків, з'ясування тенденцій та їхнього взаємозв'язку. При застосуванні цього методу визначаються такі по-

казники: частка виду доходів або видатків бюджету в загальному обсязі бюджету, частка міжбюджетних трансфертів у дохідній частині бюджету, співвідношення показників бюджету між загальним та спеціальним фондом.

Крім того, як інструментарій проведення оцінки фінансового стану можуть використовуватися фінансові коефіцієнти – відносні показники, які відображають співвідношення абсолютних фінансових показників. Фінансові коефіцієнти використовуються для зіставлення показників конкретного місцевого бюджету із відповідними середніми показниками інших місцевих бюджетів з порівнянною чисельністю населення (або за так званими stratami).

Оцінка платоспроможності.

Оцінка платоспроможності органу місцевого самоврядування здійснюється у таких основних напрямках:

- аналіз боргового навантаження;
- стан управління бюджетними ресурсами;
- оцінка показників міжбюджетних відносин;
- оцінка податкової бази.

Як приклад застосування фінансових коефіцієнтів для оцінки боргового навантаження використовуються такі показники:

- відношення обсягу боргу органу місцевого самоврядування до суми податкових і неподаткових доходів;
- сума платежів з обслуговування боргу в поточному році як частка доходів бюджету;
- частка зовнішнього боргу в структурі боргу в цілому;
- співвідношення між обсягами кредиторської заборгованості та сукупних доходів бюджету.

Для оцінки стану управління бюджетними ресурсами використовується показник відношення дефіциту бюджету з врахуванням кредиторської заборгованості до сукупних видатків місцевого бюджету. Додатковими показниками оцінки щодо цього можуть виступати співвідношення показників загального та спеціального фондів за доходами та видатками і їх порівняння за результатами виконання бюджету, зокрема частка капітальних видатків у розвиток місцевої інфраструктури.

У рамках оцінки платоспроможності в плані міжбюджетних відносин використовуються такі показники:

- частка доходів, що не враховуються при визначенні трансфертів, у структурі доходів місцевого бюджету без урахування трансфертів;

- частка доходів, що враховуються при визначенні трансфертів. у структурі доходів місцевого бюджету без урахування трансфертів;
- частка дотації та цільових субвенцій у структурі місцевого бюджету.

Для оцінки стану податкової бази можуть використовуватися показники частки податкових надходжень від найбільших платників податків у структурі податкових доходів бюджету, результати порівняльного аналізу кількості видів надходжень (зокрема місцевих податків і зборів). Для оцінки тенденцій у податковій базі слід використовувати показники касових надходжень, нарахованих податкових зобов'язань та податкової заборгованості (недоїмки) до бюджету.

Таким чином, оцінка доходної бази місцевого бюджету є основою для кращого розуміння поточної фінансової ситуації, показником ефективності управління бюджетними ресурсами та індикатором інвестиційної привабливості для потенційних інвесторів.

7.3. Казначейське обслуговування місцевих бюджетів

У процесі виконання бюджету як державного, так і місцевого рівнів у самостійну сферу виділяється касове його виконання.

Під **касовим виконанням бюджету** слід розуміти організацію і здійснення розрахунково-касових операцій (приймання, зберігання і видання бюджетних коштів) щодо виконання бюджету відповідного рівня. Загальновідомі три системи касового виконання бюджету: банківська, казначейська, змішана.

За банківської системи рахунки для виконання бюджету відкриваються в установах банківської системи. Казначейська система касового виконання бюджету передбачає відкриття та ведення рахунків через Державне казначейство.

Традиції державного казначейства в Україні зародилося ще за часів Київської Русі: прообразом казначейства можна вважати князівську скарбницю Ярослава Мудрого. Одним із перших у світі конституційне визначення державної скарбниці зробив Пилип Орлик. Положенням створеної ним Конституції передбачалося, що військова скарбниця (генеральні цінності) – це державні цінності і фінанси в гетьманській державі. Керує нею генеральний «підскарбій» (скарбник).

Казначейство, як спеціальний урядовий орган, що в складі міністерства фінансів займався касовим виконанням державного бюджету, було засновано в Росії у другій половині XIX ст. Воно організовувало

стягування податків, зборів, мита, вело облік доходів держави та здійснювало фінансування видатків, передбачених бюджетом імперії.

В Україні наприкінці ХХ ст. для забезпечення моніторингу і контролю за виконанням усіх трансакцій з коштами державного та місцевих бюджетів розпочалося впровадження **казначейської системи обслуговування бюджету**. Результатом її розвитку стало формування повнофункціональної системи державного казначейства, що працює за міжнародними стандартами бухгалтерського обліку та звітності з використанням сучасних технологій управління грошовими потоками.

З 2001 р. Державне казначейство України стало повноправним учасником Системи електронних платежів Національного банку України, що дозволило значно скоротити терміни проходження платежів, а також дало можливість складати щоденну оперативну звітність. На сьогодні відкриті кореспондентський рахунок Державного казначейства України в ОПЕРУ Національного банку України та 27 кореспондентських рахунків управлінь Державного казначейства України в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі в регіональних управліннях НБУ.

Модель функціонування казначейства в Україні передбачає створення внутрішньої платіжної системи і дозволяє консолідувати бюджетні рахунки на єдиному казначейському рахунку, відкритому в НБУ, що, відповідно, дозволяє позбавитись ризиків при зберіганні бюджетних коштів. У структурі центрального апарату та територіальних відділеннях Державного казначейства створені підрозділи, що виконують функції «казначейського банку» та Розрахункової палати обласного управління Державного казначейства (РПДК). Для РПДК відкривається єдиний кореспондентський рахунок в установі Національного банку та присвоюється відповідний код МФО.

Казначейська модель обслуговування бюджету ґрунтується на таких основних **принципах**:

- концентрації всіх коштів бюджету на єдиному рахунку;
- несумісності функцій розпорядника та касира;
- повної системи попереднього і поточного контролю.

Принцип обслуговування за єдиним казначейським рахунком (ЄКР) впроваджено з метою ефективного управління грошовими потоками, скорочення термінів проходження коштів, забезпечення централізованого обліку надходжень у бюджеті всіх рівнів бюджетної системи і одержання оперативної інформації про хід виконання

місцевих бюджетів.

Технологія функціонування ЄКР ґрунтується на засадах «єдності каси», що передбачає зарахування всіх доходів бюджету, залучення і погашення джерел фінансування дефіциту бюджету, здійснення всіх витрат з єдиного рахунку бюджету, за винятком операцій з виконання державного бюджету за межами країни.

Відповідно до ст. 48 Бюджетного кодексу казначейська форма обслуговування державного бюджету передбачає виконання казначейськими органами таких **функцій**:

- здійснення касових операцій з коштами державного бюджету;
- розрахунково-касове обслуговування розпорядників бюджетних коштів, у тому числі здійснення платежів на підставі доручення розпорядника бюджетних коштів;
- контроль бюджетних призначень при зарахуванні надходжень, прийнятті зобов'язань та проведенні платежів з бюджетних рахунків;
- здійснення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання бюджету.

Відповідно до організації внутрішньої платіжної системи всі надходження до державного і місцевих бюджетів зараховуються на кореспондентські рахунки Держказначейства, відкриті на центральному та обласних рівнях НБУ. Платники податків перераховують податки та збори на відповідні аналітичні рахунки доходів бюджетів.

Схема проходження доходів при казначейському обслуговуванні місцевих бюджетів подана на рис.7. 1.

Із зарахуванням доходів бюджетів на єдиний рахунок казначейства фінансування видатків здійснюється відповідно до регламенту проходження бюджетних коштів, що забезпечує ефективність поточного контролю та управління процесом виконання бюджету.

Здійснення касових видатків розпорядників та одержувачів бюджетних коштів відповідно до кошторисів доходів і видатків, планів асигнувань або планів використання бюджетних коштів проводиться органами Державного казначейства України з реєстраційних, спеціальних реєстраційних рахунків розпорядників бюджетних коштів (одержувачів) шляхом проведення платежів з цих рахунків, відкритих в органах Державного казначейства України (рис.7.2).

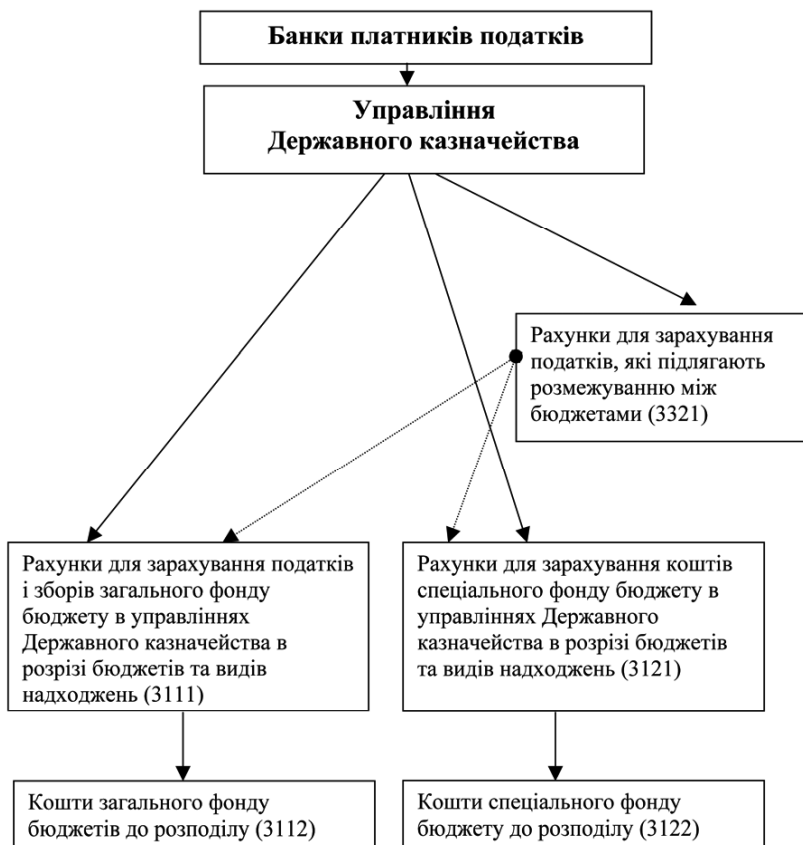


Рис. 7.1. Схема проходження доходів при казначейському обслуговуванні місцевих бюджетів

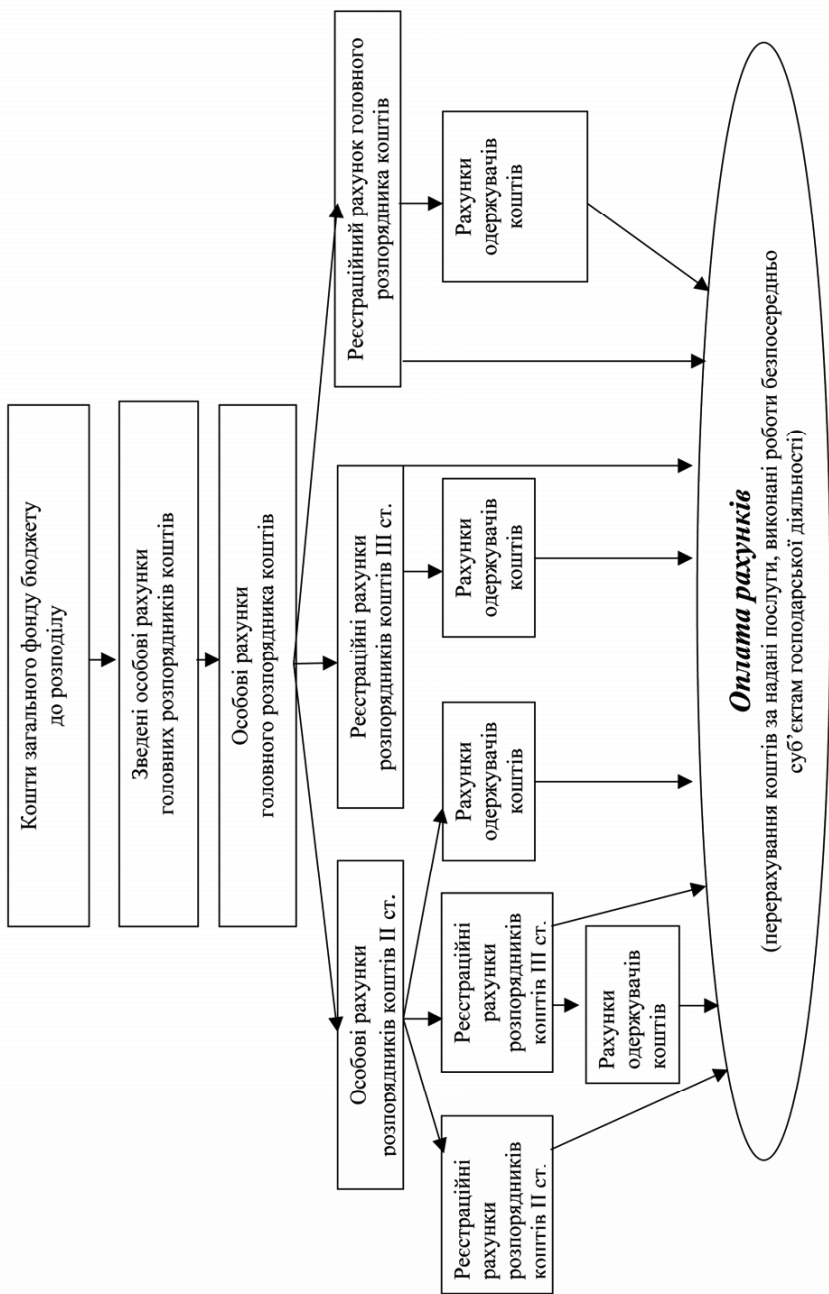


Рис. 7.2. Схема здійснення витратів при казначейському обслуговуванні бюджетів

Відповідно до покладених завдань Державне казначейство контролює цільове направлення бюджетних коштів і здійснює платежі за дорученнями розпорядників бюджетних коштів у разі:

- наявності відповідного бюджетного зобов'язання у бухгалтерському обліку виконання бюджету;
- наявності на рахунку розпорядника невикористаних бюджетних коштів;
- відповідності напрямів витрачання бюджетних коштів бюджетному асигнуванню.

Підставою для оплати рахунків є **платіжні доручення** розпорядників коштів та документи, які підтверджують цільове направлення коштів: рахунки, рахунки-фактури, накладні, товарно-транспортні накладні, трудові угоди, договори на виконання робіт (крім договорів на оплату комунальних послуг, послуг зв'язку, охорони, оренди приміщень), акти виконаних робіт, тендерна документація, договори про закупівлю тощо.

Але забезпечення контролю лише на стадії здійснення платежу з рахунків бюджету не може бути ефективним: потрібно забезпечити постійний контроль на стадії прийняття бюджетних зобов'язань. Статтею 51 Бюджетного кодексу передбачено, що розпорядники коштів бюджету мають право брати зобов'язання тільки в межах відповідних бюджетних асигнувань. Облік зобов'язань розпорядників коштів здійснюється органами державного казначейства у встановленому порядку.

Система постійного контролю за процесом прийняття бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів передбачає, що:

- обсяги асигнувань, які затверджені в бюджетному розпису, мають доводитися до кожної бюджетної установи або організації через органи казначейства;
- кожній бюджетній установі або організації мають надаватися ліміти бюджетних зобов'язань, у межах яких можна приймати ті чи інші рішення та брати бюджетні й фінансові зобов'язання;
- жодна угода бюджетної організації не може бути укладена без реєстрації у відповідному казначейському органі: не можна допускати прийняття зобов'язань, що явно виходять за межі реальних касових можливостей бюджету;
- угода повинна бути виконаною: тільки після того, як організація підтверджує виконання контракту, може бути зроблений платіж.

Бухгалтер будь-якої організації працює за такою схемою: поки до

складу не надійшли товари, матеріальні цінності, поки не заведена картка особового обліку, бухгалтер не має права виписувати платіжне доручення на оплату рахунку.

Казначейська модель дозволяє державі перешкоджати утворенню кредиторської заборгованості бюджетної сфери через прийняття реальних договорів, замовлень та створення моніторингу державних витрат. Налагодження розрахункової дисципліни є одним із завдань органів Державного казначейства України і казначейської системи в цілому.

Таким чином, роль органів державного казначейства не передбачає їхньої участі в процесі формування місцевих бюджетів та визначенні місцевих бюджетних пріоритетів. У ході виконання місцевих бюджетів державне казначейство відіграє пасивну роль: термін «обслуговування» означає, що казначейство здійснює технічне фінансування відповідно до затверджених призначень і встановлених бюджетних асигнувань.

Основні рішення щодо місцевого бюджету та пріоритетності бюджетного фінансування належать місцевим виконавчим органам та розпорядникам коштів відповідних бюджетів.

Казначейство не має жодних прав розпоряджатися бюджетними коштами: усі права належать тим розпорядникам коштів, яким бюджетні призначення передбачені законом.

Казначейське обслуговування є системою контролю і системою, що здійснює платежі. Отже, казначейство концентрує на своїх рахунках усі платіжні операції бюджету та здійснює постійний контроль на стадії, що передуює виділенню коштів з державного бюджету і проведенню платежів з рахунків бюджету. Така концентрація коштів викликає, природно, визначену залежність розпорядника бюджетних коштів від органу державного казначейства в питаннях виділення йому грошей. Однак ця залежність не пов'язана з узурпацією влади над грошима, а забезпечує витрати бюджетних коштів за суворого дотримання бюджетної дисципліни. Тобто, розпорядники коштів використовують свої гроші тільки на ті цілі, які передбачені розписом бюджету і доведені до відповідного розпорядника бюджетними асигнуваннями.

Разом з тим через органи державного казначейства здійснюється реальний моніторинг та нагляд за грошовими потоками в ході виконання місцевих бюджетів. Створення єдиної системи бухгалтерського обліку касових операцій з коштами бюджету забезпечує прозорість виконання бюджету через своєчасне надання детальної, достовірної і

змістовної інформації органам, які приймають рішення з управління бюджетом.

7.4. Організація бюджетного контролю на місцевому рівні

Бюджетний контроль є одним із функціональних елементів управлінської діяльності у сфері фінансів. Фінансовий контроль дає можливість суб'єкту управління (керуючій системі) через використання вартісних показників впливати на функціонування і фактичний стан керованого об'єкта, оцінити обґрунтованість та ефективність прийнятих управлінських рішень, виявити допущені відхилення, установити їх причини, у разі необхідності скоригувати раніше прийняті рішення і вжити заходів щодо усунення несприятливих ситуацій.

За своєю сутністю **бюджетний контроль** являє собою систему заходів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, спрямованих на забезпечення законності дій учасників бюджетного процесу під час складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджетів і звітування про їх виконання з використанням специфічних форм і методів їх організації.

Основними **завданнями бюджетного контролю** є:

- запобігання ухваленню рішень, які можуть призвести до вчинення бюджетних правопорушень;
- виявлення слабких місць у виконанні бюджетних програм;
- розроблення пропозицій щодо попередження бюджетних правопорушень та підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів.

Стадії бюджетного контролю, їх призначення і зміст наведені у табл. 7.1.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим та відповідні ради у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства здійснюють контроль за виконанням рішення відповідної ради про бюджет, за використанням коштів резервного фонду, інші повноваження, передбачені Бюджетним кодексом та Законом про Державний бюджет України.

Стадії бюджетного контролю [24]

	Попередній	Поточний	Остаточний
Мета та призначення	Мас сприяти: - досягненню <i>узгоджено-сті</i> в бюджетному процесі річних і стратегічних (середньострокових) завдань економічного розвитку; - визначенню <i>пріоритетних бюджетних програм</i> та напрямків діяльності в умовах обмеженого рівня бюджетних ресурсів; - встановленню <i>ефективного</i> та раціонального способу надання суспільних послуг та споживання державних ресурсів.	Мас регулювати: - <i>економічність</i> : на базі первинних документів, оперативно попереджувати збитки та втрати державних коштів; - <i>ефективність</i> : на базі даних бухгалтерського обліку та періодичної звітності реагувати на ефективність господарської діяльності; - <i>відповідність</i> : відповідність результатів встановленим завданням і планам; додержання фінансової дисципліни.	Мас встановлювати: - <i>порушення</i> бюджетного законодавства та дотримання встановлених пріоритетів; - <i>законність</i> проведених операцій; достовірність звітності; - зловживання та заходи щодо усунення порушень; - <i>необхідність</i> притягнення винних до відповідальності
Стадія бюджетного процесу	Здійснюється на стадії складання, розгляду та затвердження бюджету.	Здійснюється у процесі виконання бюджетів та кошторисів бюджетних установ.	Здійснюється після складання звітності про виконання бюджетів у процесі аудиту.
Повноваження в сфері контролю:	- <i>дотримання</i> встановлених норм та пріоритетів бюджетної політики; - <i>оцінка реальності</i> цілей бюджетної політики та створення умов для їх досягнення; - <i>економічна оцінка доцільності</i> та ефективності показників бюджетних програм, їх відповідності державним пріоритетам; - <i>аналіз</i> показників попередніх періодів, рекомендації по виявленню резервів; - <i>контроль</i> застосування встановлених норм соціального забезпечення.	- <i>контроль</i> за доведенням бюджетних призначень до розпорядників бюджетних коштів та затвердження кошторисів бюджетних установ; - <i>контроль</i> на стадії укладання угод та прийняття фінансових зобов'язань; - <i>контроль</i> при здійсненні платежу з бюджетних рахунків; - <i>поточна перевірка</i> ефективності використання бюджетних ресурсів.	- <i>перевірка</i> достовірності звітних даних, балансів, та законності здійснених операцій; - <i>оцінка виконання</i> правових норм та дотримання встановлених положень; - <i>оцінка результатів</i> бюджетних програм; - <i>аналіз</i> фактичного споживання та рівня надання бюджетних послуг; - <i>контроль</i> ефективності використання державної та муніципальної власності.

Контроль за відповідністю бюджетному законодавству України показників затверджених бюджетів, бюджетного розпису та кошторисів бюджетних установ здійснюється:

- Радою міністрів АР Крим – стосовно бюджетів міст республіканського значення та районних бюджетів АР Крим;
- обласними державними адміністраціями – стосовно районних та міських (міст обласного значення) бюджетів;
- міськими державними адміністраціями в містах Києві та Севастополі – стосовно районних у цих містах бюджетів;
- районними державними адміністраціями – стосовно міських (міст районного значення), сільських, селищних та їх об'єднань бюджетів;
- виконавчими органами міських рад – стосовно бюджетів районів у місті, сільських, селищних чи міст районного значення, що входять до складу цих міст (ст. 115 Бюджетного кодексу).

Відповідно до ст. 26 Бюджетного кодексу **на всіх стадіях бюджетного процесу** здійснюється **внутрішній фінансовий контроль**, який повинен забезпечувати:

- постійну оцінку достатності та відповідності діяльності бюджетної установи вимогам внутрішнього фінансового контролю;
- оцінку діяльності на відповідність результатів встановленим завданням та планам;
- інформування безпосередньо керівника бюджетної установи про результати кожної перевірки (оцінки, розслідування, вивчення чи ревізії), проведеної підрозділом внутрішнього фінансового контролю.

Розпорядники бюджетних коштів несуть відповідальність за організацію і стан внутрішнього контролю та аудиту як у своїх закладах, так і в підвідомчих установах.

Зовнішній контроль фінансової та господарської діяльності бюджетних установ здійснюється Рахунковою палатою – в частині контролю за використанням коштів Державного бюджету України (у тому числі субвенцій місцевим бюджетам), Головним контрольно-ревізійним управлінням України – відповідно до його повноважень, визначених законом.

Отже, протягом фінансового року та після його закінчення принаймні п'ять груп установ здійснюють фінансовий контроль відповідності місцевих надходжень і видатків затвердженим призначенням і платежам або видаткам:

- Міністерство фінансів здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу як стосовно державного бюджету, так і місцевих бюджетів (ст. 111 Бюджетного кодексу).

- Рада міністрів АР Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі комітети відповідних рад (ст. 115) здійснюють контроль за відповідністю бюджетному законодавству показників затверджених бюджетів, бюджетного розпису та кошторисів бюджетних установ.

- Державне казначейство через свої регіональні підрозділи обліковує всі доходи і видатки місцевих бюджетів, здійснює моніторинг виконання бюджету з метою забезпечення відповідності платежів зобов'язанням і бюджетним призначенням (ст. 112).

- Рахункова палата перевіряє використання бюджетних коштів Державного бюджету (ст. 110) у частині фінансування повноважень місцевих державних адміністрацій та делегованих місцевому самоврядуванню повноважень органів виконавчої влади по доходах і видатках.

- Державне контрольно-ревізійне управління перевіряє відповідність процедурам обліку і ефективність використання ресурсів місцевими органами (ст. 113).

Питання для самоконтролю знань

1. Які існують підстави для внесення змін в рішення про місцевий бюджет?

2. Яким чином визнається факт перевиконання дохідної частини загального фонду місцевого бюджету?

3. Яким чином визнається факт недоотримання доходів загального фонду місцевого бюджету?

4. Які показники характеризують фінансовий стан місцевого бюджету?

5. Що таке касове виконання бюджету?

6. У чому сутність і переваги казначейської системи обслуговування бюджету?

7. Дайте визначення бюджетного контролю як функції управління.

8. Назвіть суб'єктів бюджетного контролю та їх основні повноваження в бюджетному процесі.

9. Визначте завдання внутрішнього бюджетного контролю.

10. На яких стадіях бюджетного процесу застосовується зовнішній контроль і аудит. Які органи у ньому задіяні?

Тестові завдання

1. На яких стадіях Державне казначейство здійснює контроль бюджетних повноважень?

- А) при зарахуванні надходжень;
- Б) при прийнятті зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів;
- В) при проведенні платежів;
- Г) при формуванні доходів і видатків місцевого бюджету.

2. Які функції здійснює Державне казначейство в процесі обслуговування місцевих бюджетів?

- А) операції з коштами місцевого бюджету;
- Б) розрахунково-касове обслуговування розпорядників;
- В) контроль бюджетних повноважень;
- Г) внесення змін до розпису місцевого бюджету;
- Д) бухгалтерський облік і звітність про виконання бюджету.

3. Державне казначейство України здійснює платежі за дорученнями розпорядників бюджетних коштів за умов:

- А) наявності відповідного бюджетного зобов'язання у бухгалтерському обліку виконання бюджету;
- Б) наявності на рахунку розпорядника невикористаних бюджетних коштів;
- В) відповідності напрямів витрачання бюджетних коштів бюджетному асигнуванню;
- Г) у межах щоденних надходжень коштів на рахунки Держказначейства.

4. Що забезпечує керівник місцевого фінансового органу протягом бюджетного періоду?

- А) відповідність розпису місцевого бюджету встановленим бюджетним призначенням;
- Б) відповідність бюджетних зобов'язань кошторису;
- В) вірно А і Б.

5. На яких стадіях бюджетного процесу здійснюється фінансовий контроль і оцінка ефективності використання бюджетних коштів?

- А) на стадії формування бюджету;

- Б) на стадії виконання бюджету;
- В) правильно А і Б.

6. У яких випадках можуть бути ухвалені рішення про внесення змін до рішення про відповідний бюджет?

- А) у разі перевиконання чи недовиконання дохідної частини загального фонду відповідного бюджету;
- Б) у разі зміни міжбюджетних трансфертів;
- В) правильно А, Б.

7. Порівняння фінансових показників на кінець періоду з показниками на початок періоду з врахуванням їх структурної однорідності та інфляційних процесів – це метод оцінки дохідної бази місцевого бюджету:

- А) групування;
- Б) коефіцієнтний;
- В) зіставлення.

8. У процесі визначення показників частки виду доходів бюджету в загальному обсязі бюджету, частки міжбюджетних трансфертів у дохідній частині бюджету застосовується метод оцінки дохідної бази бюджету:

- А) групування;
- Б) коефіцієнтний;
- В) зіставлення.

9. При розрахунку показника співвідношення між обсягами кредиторської заборгованості та сукупними доходами в процесі аналізу місцевого бюджету застосовується метод:

- А) групування;
- Б) коефіцієнтний;
- В) зіставлення.

10. На якій стадії бюджетного процесу Міністерство фінансів здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства?

- А) на стадії формування;
- Б) на стадії виконання;
- В) на кожній стадії.

11. Продовжити речення:

Податки, збори та інші доходи місцевого бюджету зараховуються безпосередньо на рахунок відповідного бюджету, відкритий в:

- А) Національному банку України;
- Б) територіальному органі Держказначейства;
- В) комерційному банку, який має повноваження щодо обслуговування бюджетних коштів.

12. На яких стадіях бюджетного процесу здійснюється фінансовий контроль і оцінка ефективності використання бюджетних коштів?

- А) на стадії формування бюджету;
- Б) на стадії виконання бюджету;
- В) правильно А і Б.

13. Хто затверджує зміни до місцевого бюджету?

- А) фінансове управління;
- Б) міська рада;
- В) Держказначейство.

14. За яких умов казначейством здійснюються платежі з бюджету?

- А) за наявності бюджетного зобов'язання;
- Б) за наявності бюджетного асигнування (призначення);
- В) правильно А і Б.

15. Що є підставою для призупинення бюджетних асигнувань?

- А) нецільове використання бюджетних коштів;
- Б) порушення розпорядниками бюджетних коштів вимог щодо прийняття бюджетних зобов'язань;
- В) правильно А і Б.

Практичні завдання

Завдання 1

Ситуаційна вправа «Внесення змін до бюджетних призначень»

Потреба головних розпорядників коштів бюджету Яблунівського району перевищувала обсяг доходів, що надійшли до місцевого бюджету.

Враховуючи необхідність збалансування наявних ресурсів, місцевий фінансовий орган має проаналізувати показники виконання місцевого бюджету у I кварталі поточного та визначити необхідність внесення змін до рішення про бюджет.

Вихідні умови завдання

Фінансове управління Яблунівської райдержадміністрації за наслідками виконання місцевого бюджету у I кварталі констатувало невиконання визначеного розписом плану доходів на суму 995 тис. грн, з яких недонадходження дотації вирівнювання становить 420 тис. грн. Недонадходження у запланованих обсягах доходів не позначилось на виконанні зобов'язань головних розпорядників коштів, оскільки на фінансування запланованих видатків місцевого бюджету направлялись залишки коштів на початок року у сумі 520 тис. грн, були внесені зміни до плану асигнувань та перенесені на другий квартал видатки, що не відносяться до першочергових (375 тис. грн), здійснено запозичення коштів з банківських установ (100 тис. грн).

Звітні дані про виконання місцевого бюджету за доходами подані у табл. 1:

Таблиця 1

Доходи	I квартал			Січень			Лютий			Березень		
	План	Факт	Відх.	План	Факт	Відх.	План	Факт	Відх.	План	Факт	Відх.
Всього*, у т.ч.	6615	5620	-995	2195	1650	-545	2195	1820	-375	2225	2150	-75
Дотація вирівнювання	1260	840	-420	420	250	-170	420	270	-150	420	320	-100
Доходи без трансфертів	5355	4780	-575	1775	1400	-375	1775	1550	-225	1805	1830	+25

*) обсяг для усіх кварталів однаковий

Як свідчать наведені дані, дохідна частина місцевого бюджету менша, ніж було закладено в бюджеті через недонадходження доходів (575 тис. грн) і меншу дотацію вирівнювання (420 тис. грн).

При цьому рівень надходження доходів у березні вищий проти січня на 30,7 %, (лютий до січня –10,7%), що свідчить про постійне покращання ситуації.

Пропозиції головних розпорядників коштів щодо помісячного розподілу асигнувань характеризуються такими показниками (табл. 2).

Таблиця 2

Бюджетні призначення за галузями	1 квартал	січень	лютий	березень
Освіта – всього, в тому числі:	2835	943	943	949
заробітна плата (1110)	1134	378	378	378
нарахування (1120)	425	141	141	143
оплата комунальних послуг та енергоносіїв (1160)	410	136	136	138
Поточні трансферти населенню (1340)	148	49	49	50
Інші видатки (5000)	718	239	239	239
Охорона здоров'я	2205	729	729	747
заробітна плата (1110)	770	256	256	258
нарахування (1120)	288	96	96	96
оплата комунальних послуг та енергоносіїв (1160)	305	100	100	105
Поточні трансферти населенню (1340)	100	30	30	40
Інші видатки (5000)	742	247	247	248
Інші галузі	1575	523	523	529
заробітна плата (1110)	472	157	157	158
нарахування (1120)	177	58	58	61
оплата комунальних послуг та енергоносіїв (1160)	150	50	50	50
поточні трансферти населенню (1340)	145	48	48	49
Інші видатки (5000)	631	210	210	211
Разом доходів	6615	2195	2195	2225
Разом видатків	6615	2195	2195	2225
Внесення змін у план асигнувань за кодом 5000	-375			
Разом видатків з урахуванням внесених змін	6240			
Дані щодо фактичного виконання місцевих бюджетів за доходами	5620	1650	1820	2150
Відхилення між плановим та фактичним обсягом доходів	995	545	375	75
Залишки коштів на початок року	520			
Позики з банків	100			
Разом доходів із залишками і запозиченими коштами	6240			

Питання для обговорення:

1. На підставі аналізу показників надходження доходів до місцевого бюджету визначити очікуване виконання дохідної частини місцевого бюджету до кінця року.
2. Які види видатків можна перенести на інші періоди року?
3. Наскільки доцільно залучати кредитні ресурси для проведення видатків?

Завдання 2

Оцінка фінансового стану місцевих бюджетів

1. На основі звітних даних про виконання бюджету (табл. 3) здійснити розрахунки показників оцінки фінансового стану бюджету кожної адміністративно-територіальної одиниці (табл. 4).

2. Визначити рейтингове місце кожної адміністративно-територіальної одиниці.

3. Визначити сім найважливіших, на Ваш погляд, показників. Підготуватися до проведення презентації результатів виконаної роботи.

Таблиця 3

Звітні дані для оцінки фінансового стану бюджетів адміністративно-територіальної одиниці

Показники	Адміністративно-територіальні одиниці			
	A1	A2	A3	A4
Кількість населення, тис. осіб	109,0	132,6	114,5	99,8
Контингент надходжень, тис. грн	43580,0	117878,0	90066,0	36236,0
Обсяг бюджету, тис. грн	34864,0	38900,0	40530,0	26090,0
Відсоток виконання бюджету, %	102,0	99,0	107,0	141,2
в т.ч., загальний фонд, тис. грн	23085,0	23840,0	29720,0	20190,0
в т.ч. дотація вирівнювання/вилучення, тис. грн	2345,0	-1270,0	-2450,0	1650,0
Доходи, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, тис. грн	5947,0	11930,0	7628,0	12856,0
в т. ч. власні надходження бюджетних установ, тис. грн	651,0	1386,0	89,0	669,0
в т.ч. надходження бюджету розвитку, тис. грн	1148,0	1769,0	3017,0	1189,0
Втрати доходів від надання пільг місцевою радою, тис. грн	650,0	340,0	210,0	95,0
Залишок коштів на початок року, тис. грн	240,0	760,0	1020,0	330,0
Недоїмка з платежів до місцевого бюджету, тис. грн	2040,0	980,0	460,0	1600,0
Кредиторська заборгованість бюджету, тис. грн	4359,0	4739,0	4848,0	3517,0
в т.ч. із заробітної плати, тис. грн	-	1276,0	1090,0	430,0
Місячний фонд оплати праці, тис. грн	890,0	1100,0	900,0	860,0
Дебіторська заборгованість, тис. грн	180,0	50,0	370,0	20,0
Прибуток комунальних підприємств, тис. грн	610,0	1400,0	840,0	466,0

**Оцінка фінансового стану
адміністративно-територіальних одиниць**

Показники, застосовані для оцінки фінансового стану	Адміністративно-територіальні одиниці							
	A1	р	A2	р	A3	р	A4	р
Питома вага обсягу доходів бюджету в загальних надходженнях, %								
Виконання бюджету, %								
Доходи на душу населення (всього), грн								
Питома вага доходів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, %								
на душу населення, грн								
Питома вага бюджету розвитку								
на душу населення, грн								
Питома вага загального фонду								
Питома вага дотації вирівнювання								
Втрати доходів від надання пільг місцевою радою, тис.грн								
Питома вага недоїмки, %								
Залишок коштів на початок року								
Питома вага кредиторської заборгованості, %								
на душу населення, грн								
Прибуток комунальних підприємств на душу населення, тис.грн								
Рейтинг (р)								

Завдання для самостійної роботи

1. Підготуйте доповідь на тему: «Роль громадського бюджетного контролю та досвід його застосування в Україні і зарубіжних країнах».
2. Підготуйте доповідь на тему: «Історія становлення Державного казначейства України».
3. Запропонуйте систему показників оцінки фінансового стану місцевого бюджету (платоспроможності, заборгованості та інших) і методику їх обрахунку.
4. Охарактеризуйте види відповідальності за бюджетні правопорушення.

Список рекомендованих джерел:

[5, 7, 8, 15, 19, 24, 25, 27- 29, 37- 39, 46, 60, 70]

ТЕМА 8. ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПІДПРИЄМСТВ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

8.1. *Поняття комунальної власності.*

8.2. *Фінанси комунальних підприємств. Комунальні платежі.*

8.3. *Поняття, форми та правове регулювання комунального кредиту.*

8.4. *Фінанси муніципальних підприємств і муніципальні платежі в зарубіжних країнах.*

8.1. Поняття комунальної власності

Місцеві фінанси не можна повністю оцінити без прибутку, витрат і фінансових зобов'язань широкого спектра підприємств комунальної власності.

Комунальна власність – самостійна форма власності, яка, за Конституцією України, є власністю територіальної громади. У зарубіжних країнах її аналогом є муніципальна форма власності [48, 68].

Муніципальна власність – одна з форм корпоративної (колективної) власності, що перебуває в користуванні, володінні й розпорядженні територіальних колективів та їхніх виборних органів самоврядування.

Згідно з Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» **право комунальної власності** – право територіальної громади (жителів адміністративно-територіальних одиниць) володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування (місцеві ради, їх виконавчі комітети).

Об'єктами права комунальної власності є:

- майно, що забезпечує діяльність відповідних рад і утворюваних ними органів;
- 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;
- транспорт;
- системи зв'язку та інформації;

- інше майно, необхідне для забезпечення економічного й соціального розвитку відповідної території.

Формування **комунальної власності в Україні** має свої особливості:

1. На відміну від практики більшості зарубіжних розвинутих країн, в Україні майно комунальної власності сформовано шляхом його безоплатної передачі із загальнодержавної власності. У зарубіжних країнах майно муніципальної (комунальної) власності сформоване, як правило, шляхом викупу об'єктів приватної власності, а також шляхом створення за рахунок коштів органів місцевого самоврядування;

2. У зарубіжних країнах суб'єктом права комунальної (муніципальної) власності є не адміністративно-територіальна одиниця, а територіальний колектив як носій місцевого самоврядування, і, відповідно, там немає різновидів комунальної власності. На відміну від України, де було запроваджено обласну, районну, міську, районну в містах, сільську та селищну різновиди комунальної власності, у зарубіжних країнах право комунальної (муніципальної) власності реалізується лише на рівні первинної (низової) адміністративно-територіальної одиниці, що утворюється на базі територіального колективу як суб'єкта місцевого самоврядування.

Конституція України визначила принципово **нові правові засади функціонування комунальної власності** та її економічної природи:

- комунальна власність запроваджена як форма власності, якої до цього часу не було в Україні. Комунальна власність є власністю відповідної територіальної громади – жителів міста, села та селища або добровільного об'єднання жителів кількох сіл, що утворює окреме поселення, наділене правом самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України;

- суб'єктом права комунальної власності за Конституцією 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 поряд з такими, як державна, приватна та ін.;

- за своєю економічною природою комунальна власність є колективною формою власності, оскільки відображає відносини колективного присвоєння жителями міст, сіл, селищ та об'єднань сіл коштів, об'єктів і майна цієї власності, ставлення до них як до своїх. Територіальна громада, маючи статус територіального колективу грома-

дян України, є колективним власником коштів, об'єктів і майна комунальної власності.

Існують різні організаційні форми комунальних підприємств.

Унітарне комунальне підприємство – це підприємство, не наділене правом власності на закріплене за ним майно. Майно такого підприємства є неподільним і не може бути розподілене на частки, паї. Не можуть мати часток, паїв у такому підприємстві і його працівники.

Комунальним акціонерним товариством є товариство, що має статутний фонд, поділений на певну кількість акцій рівної номінальної вартості. Комунальним акціонерним товариством вважається товариство, в якому понад 50 % акцій належить органу місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування можуть бути учасниками як відкритих, так і закритих акціонерних товариств.

Акціонерне товариство несе відповідальність за зобов'язаннями лише майном товариства. Акціонери відповідають за зобов'язаннями товариства лише в межах належних їм акцій.

Комунальним товариством з обмеженою відповідальністю є товариство, котре має статутний фонд, розподілений на частини, розмір яких визначається статутними документами. Учасники товариства несуть відповідальність за його зобов'язаннями в межах їхніх внесків до статутного фонду. Органи місцевого самоврядування можуть володіти статутним фондом товариства з обмеженою відповідальністю повністю або частково. Комунальним вважається товариство з обмеженою відповідальністю, якщо орган місцевого самоврядування володіє більш ніж 50 відсотками його статутного фонду.

Органи місцевого самоврядування щодо управління комунальною власністю мають [3]:

а) власні 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;

б) делеговане повноваження:

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

8.2. Фінанси комунальних підприємств. Комунальні платежі

Функціонування фінансів комунальних підприємств в Україні має такі особливості [47]:

1. Фінанси комунальних підприємств обліковуються в складі фінансів державного сектора економіки.

2. Фінанси підприємств комунальної власності функціонують на основі законодавства, яке регламентує діяльність господарських структур усіх форм власності в економіці України.

3. Комунальні підприємства в Україні мають самостійні фінансові баланси, їхні рахунки не об'єднуються з бюджетними рахунками органів місцевого самоврядування. Частина комунальних закладів не мають самостійних банківських рахунків, а лише субрахунки, наприклад школи, дитячі садки та ін.

4. Більшість установ і закладів, що перебувають у комунальній власності, є самостійними юридичними особами і фінансуються за рахунок місцевих бюджетів на основі кошторисів. Частина комунальних установ і закладів мають змішану систему фінансування – як госпрозрахункову, так і кошторисну, тобто вони є отримувачами бюджетних коштів на виконання окремих програм.

5. Прибуток підприємств комунальної власності підлягає оподаткуванню. 100 % податку на прибуток комунальних підприємств зараховується до бюджету місцевої ради того рівня, якому належать ці підприємства.

6. Місцеві ради можуть надавати пільги або повністю звільняти від оподаткування підприємства комунальної форми власності в тій частині, в якій ці податки зараховуються до відповідних місцевих бюджетів.

7. Чистий прибуток підприємств комунальної власності розподіляється в порядку, визначеному відповідними місцевими радами згі-

дно із статутами цих підприємств. Статуту затверджуються місцевими радами, яким належать вказані підприємства.

Більшість сучасних бюджетів вимагає певного розкриття фінансової діяльності комунальних підприємств при поданні проекту бюджету на розгляд місцевої ради. Ось перелік напрямків, за якими оцінюються комунальні підприємства у контексті бюджету:

- сума прямих бюджетних дотацій або субсидій;
- напрямок використання дотацій або субсидій;
- прибуток від капіталовкладень та прибуток, що залишається у розпорядженні комунальних підприємств;
- ефективність досягнення цілей/завдань;
- ступінь фінансового ризику.

Прагнучи розширити базу надходжень, органи місцевого самоврядування стають дедалі залежними від **комунальних платежів**.

Система комунальних платежів в Україні одержавлена. Виконавчі органи сільських, селищних і міських рад отримали право на встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів на побутові, транспортні та інші послуги, що надаються підприємствами та організаціями комунальної власності відповідної територіальної громади.

Плата за послуги сприяє економічній ефективності й підвищенню якості послуг. Фінансування громадських послуг, таких як тепло-, водопостачання та водовідведення, природний газ, за рахунок загальних надходжень допускається тільки тоді, коли споживачі сплачують відповідно до обсягів постачання. Якщо ж вони не платять за ці послуги, органи місцевого самоврядування намагаються зорієнтуватися на зростаючий попит. З іншого боку, споживачі, з яких береться плата за саме той обсяг води, який вони використали, вживатимуть менше води, ніж тоді, коли ця послуга фінансувалася із загальних податкових надходжень. Приклади того, де можна сподіватися на ріст продуктивності завдяки введенню плати за послуги на місцевому рівні, – це вивіз сміття, комунальні послуги, інформаційні послуги, транспорт та охорона здоров'я.

8.3. Поняття, форми та правове регулювання комунального кредиту

Комунальний кредит у розвинутих місцевих фінансових системах – основне джерело фінансування муніципальних інвестиційних програм.

Комунальний кредит є системою відносин з приводу поворотної, платної та строкової передачі фінансових ресурсів між двома юридичними особами, одна з яких – орган місцевого самоврядування.

Основні форми комунального кредиту:

- облігаційні позики;
- безоблігаційні позики;
- комунальний банківський кредит;
- комерційний комунальний банківський кредит;
- комунальний кредит державних банків;
- взаємний комунальний кредит та ін.

В Україні поступово розвивається кредит у формі комунальних облігаційних позик і комерційний банківський комунальний кредит.

Органи місцевого самоврядування, відповідно до законодавства України, можуть брати участь у фінансово-кредитних відносинах.

Органи місцевого самоврядування можуть у межах законодавства створювати комунальні банки та інші фінансово-кредитні установи, виступати гарантами кредитів підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміщувати належні їм кошти в банках інших суб'єктів права власності, отримувати відсотки від їх доходів відповідно до закону із зарахуванням їх до дохідної частини відповідного місцевого бюджету.

Згідно з Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» Рада або за її рішенням інші органи місцевого самоврядування відповідно до законодавства можуть випускати місцеві позики, лотереї та цінні папери з їх погашенням до кінця бюджетного року, а також отримувати кредити в банківських установах.

Надходження від внутрішніх позик і грошово-речових лотерей, які проводяться за рішеннями відповідних рад, зараховуються до бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, київського і севастопольського міських бюджетів. Згідно із законом до цих бюджетів зараховуються також дивіденди від акцій і цінних паперів, що належать державі в акціонерних господарських товариствах, створених за участю підприємств комунальної власності цього рівня.

Розмір внутрішніх республіканських позик Автономної Республі-

ки Крим встановлюється Верховною Радою цієї республіки, а внутрішніх місцевих позик – обласними та міськими радами.

Загальний обсяг випущених внутрішніх позик регулює Верховна Рада України в межах визначеного законом внутрішнього державного боргу. Органи місцевого самоврядування, встановлюючи розмір місцевих позик та кредитів, обов'язково погоджують його з Міністерством фінансів України. Функції регулювання реєстрації цінних паперів покладено на Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку.

Вітчизняний досвід розвитку комунального кредиту [30,47]. Царська Росія хоч і мала практику розвитку комунального кредиту, але в цілому відставала в цих питаннях від Західної Європи. У Росії набули розвитку в основному муніципальні облігаційні позики. Станом на 1 січня 1913 р. в обігу були облігації позик 65 міст Росії. У той же час Німеччина мала в обігу облігації 522 міських і сільських общин. Облігаційні позики випускалися лише великими містами. Росія вирізнялася слабкістю внутрішнього ринку муніципальних цінних паперів. 80–90% їхніх випусків розміщувалися на ринках цінних паперів західноєвропейських країн. Особливо велику роль у цьому плані відігравав ринок Франції. Залежність від зовнішнього фондового ринку була характерною ознакою бідності Росії на капітали. Одні з перших міських позик розміщено Києвом у 1876 р. загальним обсягом 500 тис. крб. на поліпшення доріг і благоустрій та Одесою в 1879 р. на суму 3 млн. 750 тис. крб. Випуск муніципальних цінних паперів у Росії тривав до 1917 р., аж поки не був припинений більшовицьким урядом. Радянський уряд скасував усі борги міст, як і їхнє право на розміщення муніципальних позик.

Досить широкого розмаху в дореволюційній Росії набула діяльність міських громадських банків, які здійснювали кредитування органів місцевого самоврядування та інші операції.

Довгий час у Росії дискутувалося питання про створення спеціального державного банку муніципального кредиту. У 1912 р. було створено Державну касу міської та земської позики, яка стала центральною державною установою з кредитування місцевого самоврядування. Цю касу 1 листопада 1917 р. перетворили на Державний банк земського й міського кредиту, який незабаром було ліквідовано більшовиками.

У колишньому СРСР інститут комунального кредиту було відроджено в 20-х рр. за політики **НЕПу**. Місцеві ради могли отримувати короткострокові позики (на строк 6–12 місяців) для поповнення наяв-

них коштів місцевих бюджетів, за умови касових розривів, на закупівлю медикаментів, підручників, палива для бюджетних установ. Обсяг таких позик не міг перевищувати 1 % доходів річного бюджету місцевого органу влади. Довгострокові позики передбачалися терміном на 5 років. У період НЕПу так і не вдалося відродити інститут муніципальних облігаційних позик. Фактично жодної з них не було розміщено.

Згідно з Декретом ВЦВК і РНК СРСР від 18 січня 1923 р. почалося **відродження комунальних банків**. Вони засновувалися тільки губвиконкомом як акціонерні товариства з обов'язковою часткою в акціонерному капіталі самого губвиконкому в обсязі не менше 51 відсотка. Банкам було надане право, крім інших операцій, випускати муніципальні позики, які, як уже зазначалося, відродити не вдалося. У 1927 р. функціонувало 49 комунальних банків.

У січні 1924 р. утворено Центральний банк комунального господарства і житлового будівництва СРСР.

Серед його акціонерів була й Українська РСР. Банк кредитував місцеві органи влади, житлове будівництво, комунальне господарство. Основна маса кредитів надавалася з розрахунку 3,5 відсотка річних. 97 відсотків кредитів банку мали довгостроковий характер. На будівництво дерев'яного будинку строк кредиту становив 40 років, цегляного – 60 років.

Банк не міг задовольнити потреб у кредиті, і його роль була незначною. У 30-х рр. система комунального кредиту в СРСР згортається. Змінюється і призначення Центрального банку комунального господарства та житлового будівництва. Банк ліквідовано в 1959 р.

Зарубіжний досвід розвитку комунального кредиту. Практично в усіх розвинутих зарубіжних країнах місцеві органи влади можуть брати участь у кредитних відносинах. У частині країн доступ органів місцевого самоврядування до ринку позичкового капіталу вільний і не обмежується державою. Це Данія, Фінляндія, Німеччина, Італія, Нідерланди, Португалія, Швеція, Швейцарія. У Франції цей доступ майже вільний. У деяких країнах він здійснюється на основі дозволів держави. Це Австрія, Бельгія, Великобританія, Греція, Ірландія, Норвегія, Іспанія.

У законодавстві практично всіх зарубіжних країн є вимога спрямування запозичених фінансових ресурсів виключно на інвестиції. За рахунок позичок в європейських країнах формується, як правило, 10–15 % доходів місцевих бюджетів. Найвищий показник у Сан-Марино,

де він становить 69 %, у Нідерландах – 19, у Бельгії – 13, на Кіпрі – 12, у Чехії – 11, в Іспанії, Франції – 10 % муніципальних доходів.

Система комунального кредиту пов'язана з різноманітними формами запозичення ресурсів. Найбільш поширеним є облігаційний комунальний кредит. Міста та інші органи місцевого самоврядування зарубіжних країн мають право випускати облігації муніципальної позики.

Муніципальні облігації умовно можна поділити на три групи:

- генеральні боргові зобов'язання (або бездохідні облігації), які гарантуються бюджетними доходами та майном органу місцевого самоврядування;

- дохідні облігації, що випускаються з метою фінансування будівництва об'єктів інфраструктури. Їх погашення здійснюється за рахунок доходів побудованих підприємств;

- облігації змішаного характеру, що не приносять доходів, але погашення яких здійснюється за кошти, отримані від діяльності підприємств, створених за рахунок запозичених ресурсів.

Є значна кількість **безоблігаційних форм муніципальних позик**. Ще з XIX ст. відомо про так звані міські боргові книги, в яких робився запис позичених містом коштів. До безоблігаційних позик належать:

- угоди оренди, лізингу обладнання та майна;

- податкові позики;

- іпотечні позики під заставу землі і майна та ін. Різновидом комунального кредиту є **комунальний банківський кредит**. У зарубіжних країнах сформувалося кілька форм комунального банківського кредиту. Це кредити комунальних банків, державних комунальних банків, комунальні кредити комерційних банків, взаємний комунальний кредит.

У США комунальних банків немає. Проте в Європі частина країн підтримує існування їх уже протягом більш ніж 130 років.

Успішно функціонують комунальні банки взаємного кредиту в **Швеції**, які виникли ще в XIX ст.[48]. Це банки-посередники, за допомогою яких одні органи місцевого самоврядування можуть кредитувати інші. Банки комунального кредиту утворено у Швеції у формі банків із солідарною відповідальністю засновників – комун без гарантій держави. Шведські комуни утворюють спілки для взаємного кредитування по округах. Кожна така спілка є банком взаємного кредитування. За борги цих банків комуни несуть солідарну відповідальність.

Ще один вид комунальних банків – це **акціонерні комунальні банки**, їхні засновники несуть відповідальність у межах власної частки акціонерного капіталу. Перший такий банк створено ще в 1860 р. у **Бельгії** як товариство комунального кредиту. Його акціонерами могли бути тільки общини.

Важливе місце посідають і спеціальні **державні банки комунального кредиту**, що спеціалізуються у сфері кредитування місцевих органів влади. Вони, як правило, тісно пов'язані із системою ощадних кас. Такі банки є в Німеччині, Франції, Італії, Великобританії, Бельгії. У Франції головним банківським інститутом комунального кредиту є Депозитно-ощадна каса – Місцевий французький кредит. До 1987 р. у Франції функціонувала Каса допомоги об'єднанню адміністративно-територіальних одиниць, яку було замінено Місцевим французьким кредитом – банком акціонерного типу. У цьому банку державі належить 47,5 % акцій, Депозитно-ощадній касі – 25, Ощадній касі – 7, Пенсійному фонду – 6,5, банкам і фінансовим закладам – 5, будівельним підприємствам – 2,8, іноземним фінансовим закладам – 6,2 % акцій. Банк надає довгострокові інвестиційні позики органам місцевого самоврядування. Група «Депозитно-ощадна каса – Місцевий французький кредит» є провідним банком комунального кредиту в Європі.

У Франції функціонують також **регіональні товариства фінансування інвестицій**, утворені, відповідно до закону 1983 р., як акціонерні товариства з рівною пайовою участю депозитно-ощадних кас і ощадних кас.

В Італії такою державною установою комунального кредиту є Центральна депозитно-ощадна каса, у **Великобританії** – Національний фонд позик.

Створюються муніципальні банки в Польщі, Російській Федерації та в інших країнах [30, 48, 68].

8.4. Фінанси муніципальних підприємств та муніципальні платежі в зарубіжних країнах

Фінанси муніципальних підприємств є інститутом і складовою частиною місцевих фінансових систем зарубіжних країн. У багатьох країнах фінансові ресурси муніципальних підприємств за своїми обсягами прирівнюються до ресурсів місцевих бюджетів, а в деяких з них навіть перевищують бюджетні кошти. **Муніципальними підприємствами** в зарубіжних країнах вважаються підприємства, які пов-

ністю належать органам місцевого самоврядування, і господарські товариства, якщо частка в капіталі органів місцевого самоврядування перевищує 50% [50,51, 47,48].

У США муніципальні послуги в основному забезпечуються приватними фірмами і компаніями. В **Австрії** муніципальні підприємства, котрі повністю перебувають у власності общин, функціонують у системі громадського транспорту, постачання води й електроенергії, каналізації та прибирання сміття, освоєння території та в інших галузях. У **Данії**, крім названих галузей, комунальні підприємства займаються продажем деревини з муніципальних лісів.

Основними формами комунальних підприємств у зарубіжних країнах є:

- товариства з обмеженою відповідальністю;
- акціонерні товариства;
- асоціації;
- фонди, які поділяються на два види. Одні з них безпосередньо засновані муніципалітетами, інші є дочірніми підприємствами, заснованими комунальними фірмами і компаніями.

Є дві основні форми організації фінансів комунальних підприємств:

- перша група підприємств веде власні фінансові баланси, має відокремлені від місцевого бюджету рахунки;
- друга група підприємств не веде самостійних балансів, її рахунки об'єднано з рахунками місцевих бюджетів. Фінансове господарство таких підприємств виділене в так звані приєднані бюджети.

У сучасних умовах для більшості зарубіжних країн характерні такі риси муніципальних фінансів:

- відміна останнім часом усіх протекціоністських заходів щодо діяльності муніципальних підприємств, їхні фінанси формуються на загальних умовах, визначених для всіх бізнесових структур;
- значним джерелом доходів у розвинутих зарубіжних країнах є муніципальні платежі за послуги, що надаються місцевими органами влади; місцеві органи влади цих країн, як правило, самостійно встановлюють ціни й тарифи на послуги, котрі вони надають членам територіальних колективів; у кожній країні сформувалися власні підходи до плати за послуги, що надаються місцевою владою. У багатьох країнах плата за ці послуги не покриває видатків на їх здійснення.

Питання для самоконтролю знань

1. Порівняйте визначення комунальної та муніципальної власності.
2. Сформулюйте правові засади функціонування комунальної власності в Україні
3. Що є об'єктами права комунальної власності?
4. Назвіть організаційні форми комунальних підприємств.
5. Назвіть власні повноваження органів місцевого самоврядування щодо управління комунальною власністю.
6. Назвіть делеговані повноваження органів місцевого самоврядування щодо управління комунальною власністю.
7. У чому полягають особливості функціонування фінансів комунальних підприємств в Україні?
8. Дайте визначення комунального кредиту та назвіть його форми.
9. Проаналізуйте вітчизняний досвід розвитку комунального кредиту.
10. Проаналізуйте зарубіжний досвід розвитку комунального кредиту.

Тестові завдання

1. *Комунальна форма власності в Україні запроваджена:*
 - А) Господарським кодексом України;
 - Б) Конституцією України;
 - В) Законом України «Про власність».
2. *Комунальна форма власності є:*
 - А) різновидом колективної форми власності;
 - Б) самостійною формою власності;
 - В) власністю територіальної громади.
3. *До об'єктів комунальної власності відносяться:*
 - А) об'єкти житлово-комунального господарства;
 - Б) майно закладів народної освіти, культури, охорони здоров'я, торгівлі, побутового обслуговування;
 - В) майно казенних підприємств, розташованих на території міста;
 - Г) міський електротранспорт.

4. Вкажіть організаційні форми комунальних підприємств:

- А) унітарне комунальне підприємство;
- Б) акціонерне комунальне товариство;
- В) державне комунальне підприємство;
- Г) комунальним товариством з обмеженою відповідальністю.

5. Податок на прибуток комунальних підприємств зараховується:

- А) до державного бюджету;
- Б) до місцевого бюджету;
- В) до державного і місцевого бюджетів у певному співвідношенні.

6. Вкажіть власні повноваження органів місцевого самоврядування щодо управління комунальною власністю:

- А) здійснення контролю за використанням прибутків підприємств комунальної власності;
- Б) заслуховування звітів про роботу керівників підприємств комунальної власності;
- В) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо порядку відчуження комунального майна;
- Г) погодження кандидатур для призначення на посаду керівників підприємств, розташованих на відповідній території, які перебувають у державній власності.

7. Вкажіть основні форми комунального кредиту:

- А) облігаційні позики
- Б) міська грошово-речова лотерея
- В) комунальний банківський кредит
- Г) комерційний комунальний банківський кредит

8. Тарифи на побутові, транспортні та інші послуги, що надаються підприємствами та організаціями комунальної власності, встановлюються:

- А) виконавчими органами сільських, селищних і міських рад в межах, визначених законодавством
- Б) Державним комітетом з регулювання цін та тарифів
- В) рішенням сільських, селищних і міських рад в межах, визначених законодавством

9. Облігації муніципальної позики можна поділити на такі групи:

- А) бездохідні облігації;
- Б) іпотечні облігації;
- В) дохідні облігації;
- Г) змішані облігації.
- Д) податкові облігації

10. До безоблігаційних форм муніципальних позик відносяться:

- А) угоди оренди майна;
- Б) іпотечні позики під заставу землі;
- В) міська грошово-речова лотерея;
- Г) податкові позики.

Практичні завдання

Завдання 1

Доходи місцевого бюджету на поточний рік затверджені у сумі 408,2 млн. грн

На наступний плановий рік прогнозується рівень інфляції 9,8%, зростання прибутку комунальних підприємств на 15%. Надходження податку на прибуток комунальних підприємств у загальному обсязі надходжень місцевого бюджету становлять в середньому 12%. Очікується зростання надходжень податку з доходів громадян на 7%, частка цих надходжень в загальному обсязі доходів становить 45%. Збільшення інших бюджетних надходжень прогнозується на рівні індексу інфляції планового року. Визначте обсяг доходів місцевого бюджету на плановий рік.

Завдання 2

Визначити необхідність (розмір) бюджетної дотації комунальним підприємствам міста на основі вихідних даних:

Вид комунальних платежів	Нарахована сума комунальних платежів за рік		Дебіторська заборгованість населення за комунальними платежами, %	Необхідність (розмір) дотації комунальним підприємствам, грн
	млн. грн	% платежів населення		
Квартирна плата	68,5	100	28	
Опалення	74,9	55	16	
Гаряче водопостачання	31,8	84	21	
Холодне водопостачання	52,3	62	47	
Газопостачання	28,2	34	13	
Електроенергія	110,5	48	9	

Норма рентабельності комунальних підприємств в аналізованому періоді визначена на рівні 10%.

Завдання 3

Ситуаційна вправа «Фінансування капітальних видатків»

Проведіть аналіз ситуації за наведеними умовами ситуаційної справи. Запропонуйте можливі варіанти фінансування капітальних видатків та виходу із ситуації, що склалася. Наведіть аргументи за та проти кожної альтернативи. Визначте допущені порушення положень Бюджетного кодексу.

Вихідні умови завдання

Надання стоматологічних послуг мешканцям міста проводилось двома міськими закладами та обласною поліклінікою, майно яких знаходиться у комунальній власності.

З метою підвищення рівня обслуговування населення закладами охорони здоров'я та ефективності використання бюджетних коштів, оптимізації бюджетної мережі, підвищення рівня надання громадських послуг **міське управління охорони здоров'я** внесло пропозицію про створення об'єднаної стоматологічної поліклініки. Аргументи на користь такого кроку:

- зростання мережі приватних стоматологічних кабінетів та центрів, що працюють із застосуванням нових технологій лікування та матеріалів, обладнаних сучасною технікою;
- зменшення кількості відвідувань закладів комунальної власності;

- незадовільний стан приміщень дитячої поліклініки, необхідність капітального ремонту;
- 90% контингенту обласної стоматологічної поліклініки становили мешканці міста.

Крім цього створення об'єднаної поліклініки значно знизило б видатки на утримання закладів, обслуговуючого персоналу, що дозволило б вивільнені кошти направити на технічне переоснащення. В результаті мешканці отримають якісно вищий рівень послуги, застосування сучасних методів лікування, підвищення культури обслуговування.

З пропозицією створення об'єднаної поліклініки **міськвиконком** звернувся до **обласного управління охорони здоров'я**. В умовах зростання заборгованості, недостатнього забезпечення галузі зазначене рішення заслуговувало на позитивне вирішення.

Незважаючи на проведені розрахунки доцільності та ефективності такого рішення, **обласне управління охорони здоров'я** його не підтримало. Аргументація відмови носила більше політичний характер, ніж економічний, та взагалі не враховувала інтереси громадян.

В ситуації, що склалася, **міська рада** приймає рішення про створення міської об'єднаної поліклініки. В результаті об'єднання було затверджено нову організаційну схему, що також зменшило фактичні витрати.

З метою збільшення обсягу надання платних послуг, підвищення рівня послуги **управлінням охорони здоров'я** розроблено інвестиційний план технічного переоснащення поліклініки, збільшення платних послуг і послуг по зубному протезуванню для пільгових категорій населення, організації лікувального процесу за новими підходами.

Під гарантії **міськвиконкому** поліклінікою одержано кредит в одному із комерційних банків за пільговою ставкою та закуплено на умовах кредиту повний комплект обладнання „Siemens” (300 тис. євро) з терміном погашення 3 роки. Зазначений проект передбачав, що після попередньої оплати (30%) і надання гарантії міськвиконкомом обладнання монтуюється і починає працювати.

За результатами першого року повністю проведено розрахунки з банком в цілях економії коштів. Разом з цим обсяги коштів від платних послуг очікуваних результатів не виправдали. Крім цього, нехтування таким важливим чинником, як валютний ризик (контракт укладався в євро), взагалі звело нанівець усі зусилля. Зростання курсу євро з 6,1 до 7,0 грн та інфляція вимагали прийняття відповідних рі-

шень. Перед початком другого траншу перед міською владою поставило питання, що робити далі. Фірма – постачальник вимагала погашення боргу; реальний обсяг платних послуг не дозволяв цього зробити. Після порушення терміну оплати фірма виставила штрафні санкції. Ситуація, що склалася, вимагала негайного прийняття відповідних рішень.

Завдання для самостійної роботи

1. Підготуйте доповідь: «Шляхи становлення комунальної власності в Україні та зарубіжних країнах».
2. Зробіть аналіз результатів діяльності будь-якого підприємства комунальної власності.
3. Розробіть схему розрахунків з бюджетом підприємств комунальної власності.
4. Проаналізуйте досвід управління комунальними підприємствами в зарубіжних країнах.
5. Запропонуйте шляхи розв'язання проблем комунальних платежів в Україні.

Список рекомендованих джерел:

[9, 13, 30, 35, 47 -49, 50, 51, 54, 55, 58, 66, 68, 69]

ЛІТЕРАТУРА

Основна:

1. Конституція України // Закони України: В 11 т. – Верховна Рада України: Ін-т законодавства. – К., 1997. – Т. 10. – С. 3–41.
2. Бюджетний кодекс України. – Закон України від 21.06. 2001 № 2542-III.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97 – ВР.
4. Про Державний бюджет України на відповідний рік: Закон України // Відомості Верховної Ради України; Офіційний вісник; Урядовий кур'єр.
5. Про закупівлю товарів, робіт та послуг за державні кошти: Закон України від 22.02. 2000 № 1490-III.
6. Про статус гірських населених пунктів в Україні: Закон України від 15.02. 1995 № 56/95-ВР.
7. Про державну податкову службу в Україні: Закон України від 04.12.1990 № 509-12.
8. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні: Закон України від 26.01.1993 № 2939-XII.
9. Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами і державними цільовими фондами: Закон України від 20.12.2000 № 2181-III.
10. Про місцеві податки та збори: Декрет Кабінету Міністрів України від 25.05.1993 № 56–93.
11. Порядок фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенції з державного бюджет: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2002 № 256.
12. Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228.
13. Про затвердження Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 № 207.
14. Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.09.2001 № 1195.

15. Про затвердження Порядку використання коштів резервного фонду бюджету: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.03.2002 . № 415.

16. Про бюджетну класифікацію та її впровадження: Наказ Міністерства фінансів України від 27.12.2001 № 604

17. *Бюджетна система України*: Навч. посібн. для студ. екон. спец. вищ. навч. закл. / С.І. Юрій, Й.М. Бескид та ін. – К.: НІОС, 2004. – 400 с.

18. *Бюджетна система*: Навч.- метод. посібн. для самост. вивч. дисц. / В.М. Опарін, В.І. Малько, С.Я. Кондратюк. – К.: КНЕУ, 2004. – 206 с.

19. *Бюджетний процес і міжбюджетні відносини на рівні місцевих бюджетів району*: Навч. посібник. Мод. 4 / С.І. Мельник, В. Серск, С.Б.Ільїних та ін. – К.: Міленіум, 2003. – 336 с.

20. *Василик О.Д.* Теорія фінансів: Підручник. – К.: НІОС, 2000. – 416 с.

21. *Василик О.Д., Павлюк К.В.* Державні фінанси України. – К.: Центр навчальної літератури, 2003. – 608 с.

22. *Василик О.Д., Павлюк К.В.* Бюджетна система України. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 544 с.

23. *Василишин М.М.* Формування місцевих бюджетів та обґрунтування міжбюджетних відносин // *Фінанси України*. – 2004. – № 7. – С. 125-129.

24. *Виконання місцевих бюджетів на основі положень Бюджетного кодексу*: Навч. Посібник. Мод. 3 / С.І. Мельник, С.Б.Ільїних, І.Ф. Щербина – К.: Міленіум, 2002. – 280 с.

25. *Вступ до Бюджетного кодексу*: Навч. посібник. Мод. 1 / С.І. Мельник, І.Ф. Щербина, Дж. Хансен та ін. – К., 2001. – 144 с.

26. *Ганущак Ю.* Державні закупівлі – практичні рекомендації. – К. Дослідницький інститут “Рісерч трайенгл” (RTI), 2002.

27. *Германчук П.К., І.Б. Стефанюк, Н.І. Рубан, В.Т. Олександров, О.І. Назарчук.* Державний фінансовий контроль: ревізія та аудит. – К.: НВП “АВТ”, 2004. – 424 с.

28. *Герчаківський С.Д.* Місцеве оподаткування в Україні: традиції, реалії та напрями удосконалення // *Фінанси України*. – 2003. – №2. – С.44–49.

29. *Гушта О.В.* Порядок формування та використання коштів місцевих бюджетів // *Фінанси України*. – 2005. – № 1. – С.10–15.

30. *Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі.* / За ред. Ю. Немеца, Г. Райта: Пер. з англ. – К.: Основи, 1998. – 542 с.

31. *Єніфанов А.О., Сало І.В.* Регіональна економіка: Навч. посібник для студентів екон. спец. вузів. – К.: Наукова думка, 1999. – 343 с.

32. *Каламбет С.В., Чайка В.М.* Неподаткові платежі як додаткові джерела наповнення бюджету // *Культура народів Причорномор'я.* – 2004. – №56. – Т.2. – С.71–73.

33. *Кириленко О.П.* Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). – К.: НІОС, 2000. – 384 с.

34. *Ковальчук К.Ф., Рева Т.М.* Вплив податкової політики на економічний розвиток громад в Україні // *Економічна кібернетика: Міжнародний науковий журнал.* – Донецьк: ДНУ – 2001. – № 3–4. – С.52–54.

35. *Луніна І.О.* Державні фінанси України в перехідний період. – Харків: Форт, 2000. – 296 с.

36. *Піхоцька О.М.* Місцеві податки і збори у забезпеченні фінансової самостійності органів місцевого самоврядування // *Фінанси України.* – 2003. – №5. – С.46–49.

37. *Складання, розгляд та затвердження місцевих бюджетів на основі положень Бюджетного кодексу: Навч. посібник. Мод. 2* / С.І. Мельник, І.Ф. Щербина, Дж. Хансен та ін. – К.: Міленіум, 2002. – 276 с.

38. *Чайка В.М.* Проблеми формування бюджету України // *Економіка: проблеми теорії та практики: Зб. наук. праць.* – Д.: ДНУ, 2004. – Вип.197. Т.1. – С.229–235.

39. *Юрій С., Стоян В., Мац М.* Казначейська система: Навчальний посібник. – Тернопіль: Карт-бланш, 2002. – 591 с.

Додаткова:

40. Про основні напрямки бюджетної політики на відповідний рік (Бюджетна резолюція): Постанова Верховної Ради України // *Відомості Верховної Ради України.*

41. Про структуру бюджетної класифікації: Постанова Верховної Ради України від 12.07.1996 № 327/96-ВР.

42. Інструкція про порядок ведення органами державної податкової служби оперативного обліку податків і зборів до бюджетів

та до державних цільових фондів: Наказ ДПА України від 12.05.1994 № 37 (в редакції Наказу від 02.04.1999 № 174).

43. *Бюджетний менеджмент: Підручник* / В.Федосов, В.Опарін, Л. Сафонова та ін. – К.: КНЕУ, 2004. – 864 с.

44. *Економічна енциклопедія: У 3 т. / Редкол.: С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін.* – К.: ВЦ «Академія», 2000. – Т.1 – 864 с.

45. *Завгородній А.Г., Вознюк Г.Л., Смовженко Т.С.* Фінансовий словник. – 3-тє вид., випр. та доп. – К.: Т-во “Знання”, КОО, 2000. – 587 с.

46. *Каламбет С.В.* Податковий потенціал: теорія, практика, управління: Наукова монографія. – Д.: Наука і освіта, 2001. – 304 с.

47. *Кравченко, В.І.* Місцеві фінанси України: Навч. посібник. – К.: Т-во “Знання”, 1999. – 487 с.

48. *Кравченко В.І.* Шведський соціалізм починається з комуни // Фінанси України. – 1996. – №3-4. – С.50–57.

49. *Лунина И.* Местные бюджеты Украины: поиск новых подходов к проведению реформ // Экономика Украины. – 1998. – № 3. – С.31–41.

50. *Муниципальное право: Учебн. пособие / Под ред. А.Н. Коваленко.* – М.: Новый юрист, 1997. – 432 с.

51. *Муниципальный менеджмент: Учебн. пособие / Под ред. Т.Т. Морозовой.* – М.: ЮНИТИ, 1997. – 263 с.

52. *Общая теория финансов: Учеб. для студ. вузов / Л.А. Дробозина, Ю.Н. Константинова, Л.П. Окунева и др.* – М.: Банки и биржи: ЮНИТИ, 1995. – 255 с.

53. *Опарін В.М. та ін.* Бюджетна система: Навч. посібник для самост. вивч. дисц. – 2-е видання. – К.: КНЕУ, 2002. – 336 с.

54. *Опарін В.М.* Фінанси. Загальна теорія: Навчальний посібник. – К.: КНЕУ, 2001. – 240 с.

55. *Павлюк В.К.* Фінансові ресурси держави. – К.: НІОС, 1998. – 175 с.

56. *Пасічник Ю.В.* Бюджетна система: Навч. посібник для студентів екон. спец. вузів. – Черкаси: Відлуння, 1999. – 375 с.

57. *Пасічник Ю.В.* Бюджетна система України та зарубіжних країн: Навч. посібник. – 2-е видання. – К.: Знання-Прес, 2003. – 523 с.

58. *Постовой Н.В.* Муниципальное право: Учебник. – М.: Новый юрист, 1998. – 350 с.

59. *Пушкарева В.М.* История финансовой мысли и политики налогов. – М.: ИНФ-М, 1996. – 191 с.

60. *Рева Т.М.* Податковий менеджмент: Навч. посібник. – Вид. 2-ге, перероб. та доп. – К.: Центр навчальної літератури, 2005. – 304 с.
61. *Сабанти Б.М.* Теория финансов: Учеб. пособие. – М.: Менеджер, 1998. – 167 с.
62. *Сафонова Л.Д.* Бюджетний менеджмент: Навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. – К.: КНЕУ, 2001. – 186 с.
63. *Стігліц Джозеф Е.* Економіка державного сектора: Пер. з англ. – К.: Основи, 1998. – 843 с.
64. *Тарангул Л.Л.* Удосконалення податкової політики у контексті соціально-економічного розвитку регіонів // *Фінанси України.* – 2004. – № 6. – С.8–12.
65. *Фінанси:* Навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. / О.Р. Романенко, С.Я. Огородник, М.С. Зязюн. – К.: КНЕУ, 1999. – 107 с.
66. *Финансы:* Учеб. для студентов вузов по экон. спец. / Л.А. Дробозина, Г.Б. Поляк, Ю.Н. Константинова и др. – М.: Финансы: ЮНИТИ, 1999. – 527 с.
67. *Формування доходної частини бюджету:* Методи і моделі / Бабищ Л.М., Барсуку Р.П., Білостоцька В.О. та ін. – К.: «Нора Принт», 1998. – 88 с.
68. *Харлоф Э.* Местные органы власти в Европе: Пер. с англ. В.И. Каштанова. – М.: Финансы и статистика, 1992. – 208 с.
69. *Черник Д.Г.* Налоги в рыночной экономике. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 1997. – 383 с.
70. *Чугунов І.Я.* Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку. – К.: НІОС, 2003. – 488 с.
71. *Шаповалов О.В.* Роль місцевих органів влади у створенні сприятливого клімату в Україні // *Фінанси України.* – 2004. – № 7. – С.68–74.
72. *Экономическая энциклопедия* / Институт экономики РАН. Гл. ред. А.И. Абалкин. – М.: ОАО «Изд-во «Экономика», 1999. – 831 с.

СЛОВНИК ТЕРМІНІВ

Активи	Будь-яка одиниця, що має економічну вартість і є власністю організації. Одиниця може бути фізичною за своїм характером (матеріальною) або нематеріальною, що виступає у формі права чи власності, вираженій через затрати або іншу вартість.
Аналіз затрат та вигод	Вид аналізу, який визначає в грошовій формі вартість і/або вигоди (наприклад, дозвілля або вплив на довкілля), які не обов'язково мають ринкову вартість. Аналіз витрат та вигод передбачає застосування трьох логічних кроків: (1) визначення завдань та альтернативних шляхів для виконання цих завдань; (2) аналіз додаткових змін у випадку застосування кожного альтернативного варіанту порівняно з випадком його незастосування; (3) порівняння витрат та вигод різних альтернативних шляхів.
Аналіз програм	Аналіз діяльності органів влади для визначення її наслідків, ефективності та результатів.
Анулювання	Скасування бюджетного фінансування впродовж поточного року. Анулювання є законодавчим актом, який може ухвалюватися з ініціативи виконавчої або законодавчої гілки влади.
Аудит	Перевірка правильності фінансової звітності і аналіз фінансового стану. За формою проведення поділяється на зовнішній та внутрішній. Здійснюється незалежними аудиторами (фізичними або юридичними особами) або посадовою особою за рішенням відповідної ради з метою перевірки достовірності річного фінансового звіту, поданого виконавчим органом на затвердження.
Бюджет	План формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення виконання завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.
Бюджети місцевого самоврядування	Бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань.

Бюджетна класифікація	Єдине систематизоване згрупування доходів, видатків (в тому числі кредитування за вирахуванням погашення) та фінансування бюджету за ознаками економічної сутності, функціональної діяльності, організаційного устрою та іншими ознаками відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів.
Бюджетна програма	Систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети та завдань, виконання яких пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій.
Бюджетна система України	Сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права.
Бюджетна установа	Орган, установа чи організація, визначена Конституцією України (254к/96-ВР), а також установа чи організація, створена у встановленому порядку органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим чи органами місцевого самоврядування, яка повністю утримується за рахунок відповідно державного бюджету чи місцевих бюджетів. Бюджетні установи є неприбутковими.
Бюджет розвитку	План видатків, призначених для поліпшення або придбання землі, споруд та інфраструктури, що гарантує довгострокові вигоди. Бюджет розвитку схвалюється радою і містить надходження та видатки, джерела надходжень, кожен проект або придбання.
Бюджетна поправка (зміни до бюджетних призначень)	Уточнення до вже затвердженого бюджету, яке, за умови його схвалення відповідною радою, змінює бюджетне призначення. Поправки до бюджету можуть вноситися впродовж року при зміні видаткових пріоритетів.

Бюджетне призначення	Повноваження, надане головному розпоряднику бюджетних коштів Бюджетним кодексом, законом про Державний бюджет України або рішенням про місцевий бюджет, що має кількісні та часові обмеження і дозволяє надавати бюджетні асигнування. Основними формами бюджетного повноваження виступають призначення, право на запозичення та право на укладання угоди. Класифікація бюджетних повноважень здійснюється за такими ознаками: - за терміном дії (тривалістю один рік, багаторічне та необмежене); - за часовими рамками законодавчої дії (поточне або постійне); - за способом подання наявних сум (визначене або невизначене).
Бюджетне асигнування	Повноваження, надане розпоряднику бюджетних коштів відповідно до бюджетного призначення на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів з конкретною метою в процесі виконання бюджету.
Бюджетний календар	План заходів, який відображає головні етапи та визначає строки для кожного етапу, а також дати початку й закінчення бюджетного процесу.
Бюджетний цикл	Періодичний процес, протягом якого орган влади готує, ухвалює та виконує відповідний бюджет. Бюджетний цикл складається з: (1) підготовки пропозиції проекту бюджету, (2) законодавчого схвалення запропонованого бюджету, (3) виконання запропонованого бюджету виконавчою гілкою влади та (4) підготовки річного звіту з детальним викладом результатів діяльності та його затвердження.
Бюджетні платежі	Платежі відповідно до бюджетних зобов'язань, термін оплати яких наступив.
Бюджетні зобов'язання	Будь-яке виконане відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій упродовж бюджетного періоду, за яким необхідно здійснити платежі протягом цього ж періоду або у майбутньому.

Бюджетні ін-струкції	Основні напрями, що визначають бюджетне середовище – тобто очікувані надходження та стратегію на наступний рік; управління роблять свої бюджетні запити відповідно до основних напрямів формування бюджету.
Бюджетні резерви	Кошти, зарезервовані для наступних видатків, наприклад на покриття непередбачених потреб.
Видатки	Термін “видатки” іноді в широкому значенні застосовується до касових платежів. Однак безпосереднє значення видатків – це вартість одержаних товарів і послуг, незалежно від часу або відповідних платежів. Видатки на товари й послуги здійснюються в той час, коли покупці беруть на себе зобов’язання по відношенню до продавців, тобто коли (а) право власності на товари й послуги передається від продавця до нового власника; або (б) коли надання товарів та послуг здійснюється для задоволення потреб споживачів.
Видатки бюджету	Кошти, що спрямовуються на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом, за винятком коштів на погашення основної суми боргу та повернення надміру сплачених до бюджету сум. Видатки поділяються на поточні та капітальні.
Витяг органу Держказначейства	Документ, який підтверджує відповідність обсягу бюджетних асигнувань розпорядника, затвердженого у кошторисах та планах асигнувань, даним казначейського обліку.
Внутрішній контроль	Перевірка фінансової достатності та юридичних прав на видамки, здійснювана внутрішніми аудиторами розпорядника бюджетних коштів або уповноваженими бухгалтерами-ревізорами. Обсяги перевірки розширено з метою включення аналізу використання ресурсів. У системі внутрішнього контролю посадові обов’язки розподіляються таким чином, щоб уникнути ситуації, коли один і той самий працівник веде фінансову операцію від початку до кінця.
Головні розпорядники бюджетних коштів	Бюджетні установи в особі їх керівників, які відповідно до ст. 22 Бюджетного кодексу отримують повноваження шляхом встановлення бюджетних призначень

Громадські слухання	Офіційні збори, які проводяться з метою громадського розгляду та обговорення питань, які викликають громадський інтерес, включаючи проекти бюджетів та бюджети, стратегічні плани, програми капітального вдосконалення тощо.
Державний борг (борг Автономної Республіки Крим чи борг місцевого самоврядування)	Загальна сума заборгованості держави (Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування), яка складається з усіх випущених і непогашених боргових зобов'язань держави (Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування), включаючи боргові зобов'язання держави (Автономної Республіки Крим чи міських рад), що вступають у дію в результаті виданих гарантій за кредитами, або зобов'язань, що виникають на підставі законодавства або договору.
Дефіцит бюджету	Сума перевищення видатків бюджету над його доходами.
Дефолт	Неможливість здійснення вчасних боргових виплат, спричинена погашенням основної суми боргу або його обслуговуванням.
Дотація вирівнювання	Міжбюджетний трансферт на вирівнювання доходної спроможності бюджету, який його отримує.
Доходи бюджету	Усі податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, дарунки, гранти).
Економічна ефективність	Ступінь досягнення цілей політики чи програми за умови мінімальних економічних затрат; є аналогом реальної вартості грошей.
Економічна класифікація видатків	Класифікація видатків за економічною характеристикою операцій, при проведенні яких здійснюються ці видатки (з детальним розподілом коштів за предметними ознаками: заробітна плата, нарахування, всі види господарської діяльності, виплати населенню, що іменуються як трансферти населенню, та інші категорії).
Економія фонду оплати праці	Зменшення видатків за рахунок заощадження суми заробітної плати, що не сплачується з певних причин (посада залишається вакантною упродовж певного періоду, на посаду зараховано працівника, якому сплачують нижчу, ніж його попередникові, заробітну плату, та ін.).

Загальний фонд	Сукупність надходжень до бюджету, які визначені для забезпечення ресурсами загальних видатків і не призначені на конкретну мету. Загальний фонд є джерелом більшості видатків бюджету.
Залишок готівкових коштів	Кошти, що залишилися в бюджеті попереднього року, не будучи розподіленими за конкретними напрямками, і можуть бути використані в бюджеті наступного року.
Замовлення на закупівлю	Угода про придбання товарів або послуг у конкретного постачальника із зобов'язанням оплати одночасно з доставкою.
Закон про Державний бюджет України	Закон, який затверджує повноваження органам державної влади здійснювати виконання Державного бюджету України протягом бюджетного періоду.
Збалансований бюджет	Бюджет, у якому надходження поточного періоду відповідають сумі видатків цього ж періоду.
Зведений (консолідований) бюджет	Бюджет, що консолідує всі надходження та видатки всіх фондів. Мета зведеного бюджету полягає в тому, щоб точно звітувати про повну суму урядових надходжень та видатків за той чи інший бюджетний період.
Зобов'язання	Контракт, придбання товарів чи послуг або подібна операція, що вимагає здійснення платежу протягом того ж самого або наступного бюджетного періоду.
Інфраструктура	Сукупність об'єктів водо-, теплопостачання, водовідведення, благоустрою, очисні споруди, дренажні системи, шляхи, зовнішнє освітлення, утилізація твердих побутових відходів, що забезпечують функціонування певної адміністративно-територіальної одиниці.
Казначейська система	Система контролю, що забезпечує обслуговування бюджетів та здійснює облік усіх операцій з бюджетними коштами.
Календар бюджетного процесу	Графік, який відображає головні етапи бюджетного процесу і графічно позначає строки для кожного етапу, а також дати початку й закінчення бюджетного процесу.

Капітальні активи (основні фонди)	Цінні та тривалого користування об'єкти, що перебувають у власності місцевих органів влади — наприклад, споруди, земельні ділянки, дороги, мости, транспортні засоби, устаткування, тощо.
Капітальні видатки	Видатки на придбання капітальних активів, землі, нематеріальних активів або невідплатні платежі, що передаються отримувачам для придбання подібних активів, компенсації втрат, пов'язаних з руйнуванням чи ушкодженням основних фондів.
Касовий метод бухгалтерського обліку	Метод бухгалтерського обліку, відповідно до якого надходження фіксуються лише після отримання коштів, а видатки лише після здійснення виплат. З огляду на те, що виплати за товари та послуги можуть затримуватися до наступного фінансового року, наявна касова готівка може неточно відображати фінансовий стан фонду. Для дотримання загально прийнятих принципів ведення бухгалтерського обліку місцеві органи влади повинні використовувати метод нарахувань, а не касовий метод.
Коефіцієнт вирівнювання	Коефіцієнт, що застосовується при розрахунку обсягу дотації вирівнювання та коштів, що передаються до Державного бюджету України з місцевих бюджетів, з метою зміцнення дохідної бази бюджетів місцевого самоврядування.
Комплексний річний фінансовий звіт	Стандартизований формат звіту, що підсумовує фінансову інформацію за попередній фінансовий рік.
Контингенти	Основні кількісні показники, які характеризують діяльність бюджетної установи (кількість класів, учнів у школах, ліжок у лікарнях, дітей у дошкільних закладах, тощо) і є основою для визначення обсягу фінансових ресурсів, необхідних для її функціонування.
Кошик доходів бюджетів місцевого самоврядування	Податки і збори (обов'язкові платежі), що закріплені Бюджетним кодексом на постійній основі за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Кошти на випадок непередбачених обставин	Резерв коштів для стабілізації надходжень у випадку касового розриву, пов'язаного з тимчасовим зменшенням податкових надходжень унаслідок економічної рецесії, втрати значного платника податків або здійснення видатків, що не могли бути передбачені при формуванні бюджету.
Кошторис	Документ, який надає повноваження розпоряднику коштів на отримання доходів і здійснення видатків, визначає обсяг і спрямування коштів на виконання бюджетною установою своїх функцій та досягнення цілей, визначених на бюджетний період відповідно до бюджетних призначень.
Лімітна довідка про бюджетні асигнування	Документ, який містить затверджені бюджетні призначення (встановлені бюджетні асигнування) та їх помісячний розподіл, а також інші показники, що згідно із законодавством повинні бути визначені на основі відповідних нормативів, видається відповідно Мінфіном України, Мінфіном Автономної Республіки Крим, місцевим фінансовим органом, розпорядником вищого рівня та доводиться до головних розпорядників, розпорядників нижчого рівня для уточнення проектів кошторисів і складання проектів планів асигнувань.
Метод нарахувань	Метод бухгалтерського обліку, при якому доходи відображаються тоді, коли виникає зобов'язання сплати їх до бюджету, а видатки – по факту споживання товарів або послуг.
Міжбюджетні трансферти	Кошти, які безоплатно та безповоротно передаються з одного бюджету до іншого.
Місцевий фінансовий орган	Установа, що відповідно до законодавства України організує та здійснює функції по складанню, виконанню місцевих бюджетів, контролю за витрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів, а також інші функції, пов'язані з управлінням коштами місцевого бюджету.
Місцеві бюджети	Бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування.
Модифікований метод нарахувань	Форма обліку за методом нарахувань, згідно з якою витрати відображаються під час отримання товарів чи послуг, а доходи, такі як податки, визнаються у разі їх наявності та можливості встановлення їхніх розмірів з метою фінансування видатків у поточному обліковому періоді.

Надходження до бюджету	Доходи бюджету та кошти, залучені в результаті взяття боргових зобов'язань органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим або органами місцевого самоврядування.
Незалежний аудитор	Фізична або юридична особа, діяльність якої не пов'язана з місцевими органами влади, що займається перевіркою комплексного фінансового звіту та його порівнянням з вибіркою фінансових операцій для того, щоб з'ясувати правильність відображення у звіті фінансової ситуації органу влади.
Непрофінансований мандат	Рішення органу влади вищого рівня, що призводить до виникнення нових бюджетних зобов'язань місцевих бюджетів, не забезпечених бюджетними асигнуваннями та без визначення джерел коштів, виділених державою для виконання цих зобов'язань.
Нульове бюджетування	Бюджетний процес, відповідно до якого розпорядники бюджетних коштів повинні готувати бюджетні пропозиції, які класифікують різні категорії видатків в порядку їх важливості. Подані розпорядниками класифікації зводяться у єдину відповідно до їх значення. Фінансування здійснюється за кожною категорією класифікації, починаючи з першого пункту і доки не закінчаться кошти.
Облігація	Цінний папір, що засвідчує внесення його власником грошових коштів і підтверджує зобов'язання відшкодувати йому номінальну вартість цього цінного паперу в передбачений умовами випуску термін з виплатою фіксованого відсотка (якщо іншого не передбачено умовами випуску).
Облігація, забезпечена доходами від конкретного об'єкта	Облігація, що погашається за рахунок надходжень від проекту (втілення, розширення або вдосконалення), що здійснювався за рахунок запозичення. Таку облігацію, у зв'язку з умовним фінансуванням, що надається на виплату боргу, називають також обмеженою закладною облігацією.
Обслуговування боргу	Річні виплати основної суми боргу та відсотків, які місцеві органи самоврядування мають виплатити на суми взятих ними позик.

Оперативні фінансові звіти	Щоквартальні або щомісячні порівняння запланованих і фактичних надходжень та видатків на конкретний період часу. Такі звіти допомагають тим, хто відповідає за прийняття рішень, отримати оперативну інформацію про ймовірне перебільшення витрат або нестачу надходжень.
Операційний (поточний) бюджет	Частина бюджету, яка відображає витрати, що періодично повторюються, наприклад, заробітна плата, рахунки за електроенергію, поштові витрати, друк та розмноження матеріалів, папір або бензин. Операційний бюджет є аналогом таблиці витрат у межах бюджетного розпису. Операційний бюджет може бути відокремленим від бюджету розвитку. Можна скласти і консолідований документ, у якому один розділ присвячено операційним видаткам, а інший – капітальним видаткам. Разом операційний бюджет та бюджет капіталовкладень повинні відповідати сумі видатків на фінансовий період.
Операційний дефіцит	Сума перевищення видатків поточного року (або поточного бюджетного періоду) над доходами за визначений період. В операційному дефіциті не враховуються будь-які залишки попередніх років як можливе джерело покриття.
Органи стягнення	Податкові, митні та інші державні органи, яким відповідно до закону надано право стягнення до бюджету податків, зборів (обов'язкових платежів) та інших надходжень.
Оцінка програм	Процес оцінки альтернативних програм, який включає дослідження та результати, аналіз варіантів досягнення цілей програми та очікуваних у майбутньому результатів програми. Зокрема, оцінка програми є процесом визначення способу та ступеня, до якого за допомогою програми: - досягаються встановлені цілі; - задовольняються уявлення та очікування відповідальних державних службовців та зацікавлених груп; - досягаються інші важливі результати.
Перепрограмування коштів	Переміщення коштів у рамках рахунків призначень (наприклад, з матеріалів на технічне обслуговування).
Період окупності	Час, упродовж якого будуть повернуті кошти, вкладені в інвестиційний проект. Такий період використовується як критерій оцінки та порівняння пропозицій щодо здійснення інвестиційних проектів: чим коротший термін, тим краще.

План капітальних робіт	Список проектів капітальних робіт розпорядника коштів на певний період часу, зазвичай на п'ять років. План капітальних робіт може також включати суми надходжень, необхідних для фінансування проектів.
План рахунків	Схема, відповідно до якої за кожним типом операцій та бюджетним підрозділом в рамках організації (наприклад, заробітна плата або податок на нерухомість) закріплюється свій номер. План рахунків забезпечує систему відображення надходжень та видатків у рамках структури організації.
Податковий кредит	Сума зменшення податкового зобов'язання на видатки для певних цілей, встановлених у податковому законодавстві.
Показники перехідних контингентів	Уточнення показників контингентів станом на 1 січня поточного року, виходячи з фактичного виконання плану цих контингентів за минулий рік.
Показники продукту	Дані про продукт та послуги, які надаються безпосередньо в ході реалізації програми або діяльності. Показники продукту важливі, наприклад, при встановленні цілей для персоналу та оцінці результатів діяльності, але самі по собі не демонструють ступінь прогресу в досягненні кінцевої мети програми. Залежно від своєї природи показники продукту можуть бути простими або складними для вимірювання. Наприклад, кількість випадків захворювання підрахувати легше, ніж якість рекомендацій з політичних питань, наданих посадовцем у галузі охорони здоров'я відповідному керівнику.
Показники результативності	Показники, що використовуються в бюджетах для відображення (1) обсягів виконаних робіт, (2) ефективності роботи, (3) результативності програми, яка часто визначається як ступінь виконання завдання.
Показники якості	Дані про економічні або соціальні зміни, викликані реалізацією програми або напрямами діяльності. Показники якості відрізняються від показників продукту, які відображають безпосередній ефект програми або виду діяльності. Наприклад, показником якості вибіркового перевірок міліцією водіїв може стати зменшення кількості випадків управління автомобілями у стані алкогольного сп'яніння, тоді як одним з показників продукту є кількість водіїв, покараних за пияцтво за кермом. Звичайно програми мають

два види показників якості: (1) кінцеві підсумки, які відображають бажаний або кінцевий результат програми чи виду діяльності; (2) проміжні підсумки, які дають уявлення про перспективу.

Постатейний бюджет	Форма складання бюджету, за якою видатки розпорядника групуються відповідно до категорій (статей видатків). Кожна стаття чи група статей займають окремий рядок.
Поточні видатки	Видатки, крім капітальних видатків і капітальних дотацій.
Поточні зобов'язання	Зобов'язання, які в звичайному ході діяльності сплачуються протягом 12 місяців після періоду, відображеного в фінансових звітах.
Поточні надходження	Всі надходження від податкових платежів та від безповоротних та безоплатних доходів крім дотацій, продажу землі, державних облігацій, капітальних активів та капітальних трансфертів.
Принципи бюджетування	Загальні правила, стандарти або норми, що лежать в основі діяльності органів влади, розроблені законодавчим органом.
Прирісне бюджетування	Бюджетний процес, при якому спосіб розподілу коштів між управліннями та програмами ґрунтується на прецеденті (виходячи з попереднього досвіду). При цьому збільшення асигнувань відбувається шляхом надання невеликих надбавок (наприклад, з урахуванням інфляції) до обсягу коштів, що виділялися в минулому.
Проект бюджету	Проект плану формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, що здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду, який є невід'ємною частиною проекту закону про державний бюджет або проекту рішення відповідної ради про місцевий бюджет.

Прозорість	Регулярне надання громадськості багатосторонньої інформації про всі аспекти процесу прийняття рішень урядом і відповідальними особами. Протягом бюджетного процесу прозорість забезпечується шляхом опублікування проекту бюджету в пресі та обговорення його в ЗМІ, проведення громадських слухань з метою отримання рекомендацій від громадян, з використанням зрозумілого тексту та наочності для полегшення сприйняття бюджетних питань громадянами, та інформування громадян про рішення щодо затвердження бюджету.
Профіцит бюджету	Перевищення доходів бюджету над його видатками.
Проведені видатки	Зобов'язання вважається повністю погашеним у разі видачі чека чи готівки. Крім чеків, зобов'язання можна погасити купонами на виплату процентів за деякими облігаціями або шляхом випуску облігацій чи банківських білетів (або погашенням значної кількості випущених в обіг облігацій). Упродовж фінансового року фактичні видатки можуть використовуватися для погашення зобов'язань попередніх років (фактичні видатки попередніх років) або того самого року. Отже, фактичні видатки почасти походять із залишків бюджетних повноважень попередніх років, а почасти з тих, що відносяться до року, в якому кошти витрачаються.
Прогнозування	Сукупність методів перспективних оцінок, що базується на економічних припущеннях і специфічних припущеннях по фінансовій політиці. Прогнози є інструментом фінансового управління, що можуть припустити майбутній фінансовий вплив поточної політики, економічних тенденцій і припущень.
Програма	Система взаємопов'язаних форм діяльності, що впроваджуються одним або кількома організаційними підрозділами для досягнення цілей та завдань, які піддаються виміру. Такі цілі та діяльність часто являються частиною функції, відповідальність за яку несе орган влади.
Програмний бюджет	Форма подання бюджету, який дозволяє організувати бюджетну інформацію та розподілити кошти за бюджетними програмами. Програма – це комплекс напрямків діяльності, об'єднаних спільною метою.

Продуктивність	Вартість одиниці товару чи послуг за умови збереження постійного рівня якості. Продуктивність зростає тоді, коли вартість одиниці знижується, а якість залишається незмінною чи зростає.
Рахунок	Окрема одиниця фінансової звітності, яка використовується для складання бюджету, управління видатками і обліку. Всі бюджетні операції стосовно доходів чи видатків фіксуються на рахунках.
Резерви для виплат з обслуговування боргу	Резервні рахунки, що використовуються для надання коштів у тому випадку, коли надходжень не вистачає для здійснення основних та відсоткових боргових виплат, які мають бути сплачені впродовж поточного року (як правило, по облігаціях, що забезпечуються доходами від конкретного об'єкта).
Резерви на випадок непередбачених обставин	Кошти на випадкові, непередбачені видатки; ці фонди дозволяють місцевим органам влади уникнути необхідності випускати короткострокові боргові облігації для таких потреб.
Резерви, спрямовані на покращення будівель	Кошти, накопичені для майбутнього утримання та технічного обслуговування, реставрації та ремонту будівель державної власності.
Резерви, призначені на заміну обладнання	Резерви, спрямовані на придбання нових машин або виробничого обладнання для заміни морально застарілого та непридатного для використання обладнання.
Рішення про випуск місцевих облігацій	Рішення, що ухвалює місцевий орган влади щодо випуску облігацій та визначення напрямів використання надходжень від їх розміщення.
Рішення про місцевий бюджет	Нормативно-правовий акт Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи відповідної ради, виданий в установленому законодавством України порядку, що містить затверджені повноваження відповідно Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевій державній адміністрації або виконавчому органу місцевого самоврядування здійснювати виконання місцевого бюджету протягом бюджетного періоду.

Розгляд бюджету	Процес перегляду бюджетних запитів головних розпорядників бюджетних коштів, в якому аналізуються показники, розробляються альтернативи, робляться висновки та готуються рекомендації.
Розпис	Документ, згідно з яким головним розпорядником бюджетних коштів встановлюється розподіл доходів та фінансування бюджету, бюджетних асигнувань за певними періодами року відповідно до бюджетної класифікації.
Розпорядник коштів бюджету нижчого рівня	Бюджетні установи в особі їх керівників, які у своїй діяльності підпорядковані відповідному головному розпоряднику, розпоряднику вищого рівня та (або) діяльність якого координується через нього.
Розрахунок надходжень	Розрахунок надходжень, які можуть надійти до бюджету наступного року або протягом кількох наступних років. Підготовка розрахунку надходжень важлива на початку процесу формування бюджету. Цей розрахунок, як правило, передбачає декілька корекцій протягом бюджетного циклу.
Рух грошових коштів	Чистий готівковий баланс у будь-який момент часу. Казначей готує готівковий бюджет, де зазначаються прихід, видатки та чистий баланс грошових резервів на день, на тиждень та на місяць.
Сальдо фонду	Різниця між активами та пасивами фонду. Частина залишку коштів фонду може резервуватися на різні цілі, зокрема, на непередбачені видатки або на закладні.
Секвестр (скорочення)	Секвестрація відбувається з метою зменшення видатків; зазвичай рішення про секвестрацію приймається головою виконавчого органу.
Система ведення звітності за затратами	Система відображення повної вартості запровадження програм та стратегій, а саме: виділення сум накладних видатків, додаткових пільг, амортизації обладнання; розподіл часу співробітників на виконання конкретних програм та видів діяльності, а також поточні видатки, пов'язані з використанням основних фондів. За допомогою системи ведення звітності за затратами оцінюються не лише видатки розпорядника, а й обсяг спожитих ресурсів.

Система внутрішнього контролю	План організації фінансового контролю, методів координації та заходів, розроблений розпорядником з метою контролю активів та видатків бюджетної установи, перевірки правильності та достовірності його бухгалтерської інформації, поліпшення функціональної діяльності та дотримання адміністративної політики.
Система касового обліку	Система відображення грошових потоків, що надходять на бюджетні рахунки та перераховуються з бюджетних рахунків, на підставі фактичних надходжень та видатків.
Система планування, програмування та бюджетування (СППБ)	Система, що поєднує бюджетування з плануванням та оцінкою в розрізі програм. Метою СППБ, або програмного бюджетування, є впровадження більш формального економічного аналізу у процес складання бюджету. За СППБ визначаються вигоди та вартість кожної програми, а також наскільки виділені кошти забезпечили досягнення результатів.
Система середньострокових бюджетних показників	Система включає прогнози видатків та надходжень на середній строк (3–5 років). Дозволяється різний ступінь деталізації прогнозування видатків залежно від країни. Деякі країни встановили багаторічний бюджетний процес. У цих країнах багаторічні розрахунки зосереджуються на існуючій політиці та стають підґрунтям для переговорів з бюджетних питань у майбутньому, після бюджетного року. В інших країнах вони лише надають довідкову інформацію для складання бюджету.
Система управління грошовими потоками	Система, що передбачає недопущення ситуації відсутності готівки, несплати рахунків чи браку депозитних довідок або ж незалучення до інвестування незадіяних коштів. В основу системи управління готівковими коштами покладена вчасна звітність бухгалтерської системи про фінансові зобов'язання, очікувані надходження та касового плану руху готівки (тобто щоденні звіти про використання готівки і поточний баланс). Наявність цих даних дозволяє фінансовим відділам здійснювати ефективне управління готівкою з метою фінансування програм та дотримання стратегії їх виконання.

**Складання
бюджету
за результа-
тами діяльнос-
ті**

Складання бюджету за результатами діяльності включає класифікацію операцій за функціями та програмами відповідно до політичних цілей та завдань; встановлення показників діяльності для кожної програми або виду діяльності, а також підсумків роботи. Терміни “бюджетування за результатами діяльності” та “програмне бюджетування” часто використовують в одному значенні, проте програмне бюджетування може також визначатися як форма бюджетування за результатами діяльності з більшим наголосом на класифікації програм згідно з завданнями державної політики і потреб ефективного виділення ресурсів. Повністю систему бюджетування за результатами діяльності реалізувати важко, в основному через великі інформаційні вимоги та складні системи менеджменту, які для цього потрібні.

**Спеціальний
фонд бюджету**

Кошти бюджету, які акумулюються за рахунок конкретно визначених джерел надходжень та витрачаються на певні цілі.
Кошти спеціального фонду не передаються до загального фонду.

**Стратегічний
план**

План, який встановлює місію організації або органу влади, цілі, завдання, діяльність та очікувані результати на певний період часу, як правило, 5–10 років. Стратегічне планування – це процес розробки таких планів, часто в співпраці з громадянами. Кабінет Міністрів може застосовувати процес стратегічного планування для встановлення цілей і пріоритетів уряду, але, як правило, “стратегічний план” (документ) при цьому не складається, на відміну від міністерств та відомств. Інколи ці документи під назвою “бізнес-план”, використовуються на місцевому рівні як обґрунтування бюджетних запитів або позик.

**Стандарти бу-
хгалтерського
обліку**

Загальноприйняті принципи бухгалтерського обліку (GAAP), оприлюднені Державною радою зі стандартів бухгалтерського обліку (GASB), які містять вказівки про відображення фінансової інформації і ведення звітності державними установами органів місцевого самоврядування. Стандарти містять вказівки на те, за яких умов операції визнаються дійсними, про типи і призначення фондів, зміст і форму щорічного фінансового звіту.

Субвенція	Міжбюджетні трансферти для використання з певною метою в порядку, визначеному органом, який ухвалив рішення про надання субвенції.
Суб'єкт права власності	Суб'єктами права власності в Україні визнаються: народ України, громадяни, юридичні особи та держава, а також інші держави, міжнародні організації, громадяни інших держав та особи без громадянства (Закон України «Про власність»).
	Право власності – врегульовані законом суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження майном.
Трансакція (транzakція)	Банківська операція, яка полягає у переводі грошових коштів з одного банківського рахунку на інший.
Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості	Гарантований державою в межах наявних бюджетних ресурсів рівень фінансового забезпечення повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів місцевого самоврядування, що використовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів.
Фінансування бюджету	Надходження та витрати у зв'язку із зміною обсягу боргу, а також зміною залишку готівкових коштів по бюджету, які використовуються для покриття різниці між доходами і видатками бюджету.
Фінансування з поточних доходів	Спосіб фінансування інвестиційних проектів за рахунок поточних податкових надходжень та грантів, а не за рахунок запозичень.
Фінансування за рахунок запозичень	Фінансування капітальних видатків за рахунок запозичень, а не за рахунок поточних доходів.
Формування бюджету	Кроки й процеси підготовки бюджету, включаючи попередній аналіз та прогнозування, подання бюджетних запитів, їх розгляд і прийняття рішень, офіційне представлення бюджету.

Функціональна класифікація видатків	Функція – види діяльності, які мають спільні теми або процеси. Класифікація статей з видатків та отримання/розпорядження фінансовими активами для цілей політики. Функціональна класифікація не залежить від адміністративних організацій або підрозділів, які здійснюють діяльність або відповідні операції. Стандартна класифікація функцій уряду (COFOG) – система, встановлена ООН, має на меті порівняння міжнародного досвіду й підготовку рахунків надходжень згідно з методологією Системи національних рахунків (SNA).
Цільове бюджетування	Бюджетний процес, який забезпечує максимальний рівень задоволення бюджетних запитів розпорядників бюджетних коштів.

НАВЧАЛЬНЕ ВИДАННЯ

Рева Т.М.
Ковальчук К.Ф.
Кучкова Н.В.

МІСЦЕВІ ФІНАНСИ

Навчальний посібник

Керівник видавничих проектів – *Б.А.Сладкевич*
Друкується в авторській редакції
Комп'ютерний набір і верстка – *І.В. Авраменко*
Дизайн обкладинки – *Б.В. Борисов*

Підписано до друку 23.02.2007. Формат 60х84 1/16.
Друк офсетний. Гарнітура PetersburgС.
Умовн. друк. арк. 13.

Видавництво “Центр учбової літератури”
вул. Електриків, 23
м. Київ, 04176
тел./факс 425-01-34, тел. 451-65-95, 425-04-47, 425-20-63
8-800-501-68-00 (безкоштовно в межах України)
e-mail: office@uabook.com
сайт: WWW.CUL.COM.UA

Свідоцтво ДК №2458 від 30.03.2006