

Тема 1. Місцеві фінанси у складі фінансової системи України

План

- 1.1. Місцеві фінанси – складова загальнодержавних фінансів.**
- 1.2. Сутність місцевих фінансів та причини їх виникнення**
- 1.3. Склад місцевих фінансів**
- 1.4. Визначення місцевих фінансів**
- 1.5. Функції місцевих фінансів.**

1.1. Місцеві фінанси – складова загальнодержавних фінансів.

Місцеві фінанси відіграють надзвичайно велику і багатопланову роль в економічній системі кожної держави, де визнається і діє ефективно у фінансовому плані місцеве самоврядування. Основні складові цієї ролі представлені на рис. 1.1.

Таким чином, місцеві фінанси як цілісна і складна система економічних відносин набувають важливої ролі в реформуванні вітчизняної економіки, створенні основ ринкового господарювання, формуванні демократичної соціально орієнтованої держави. Сучасні зміни у сфері місцевих фінансів спрямовані на їх подальшу розбудову і вдосконалення з метою досягнення таких цілей:

- стабілізації економічної системи;
- адаптації суб'єктів господарювання, зокрема малих і середніх підприємств, до ринкових перетворень;
- формування інвестиційно-інноваційної моделі суспільного розвитку;
- забезпечення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування;
- формування самодостатніх територіальних утворень;
- реалізація завдань державної регіональної політики;
- стимулювання підприємницької діяльності та інвестиційної активності;
- вирішення соціальних, демографічних, екологічних, національних та інших проблем регіонів.

1.2. Сутність місцевих фінансів та причини їх виникнення

Становлення місцевого самоврядування у XVIII - XIX ст. відбувалося разом з розвитком буржуазної держави, який проходив в умовах жорсткої боротьби абсолютизму з народною демократією. Централізована державна влада виявилася неспроможною ефективно виконувати всі свої завдання, особливо соціального спрямування. Частина з них доцільно було передати у компетенцію

самостійної і незалежної місцевої влади, звичайно, в межах, визначених самою державою. Не випадково, що питання організаційного оформлення місцевого самоврядування розглядалися в той час у багатьох політичних та правових теоріях і концепціях, до них зверталися відомі політики, вчені й літературні діячі - представники найбільш прогресивних кіл суспільства.

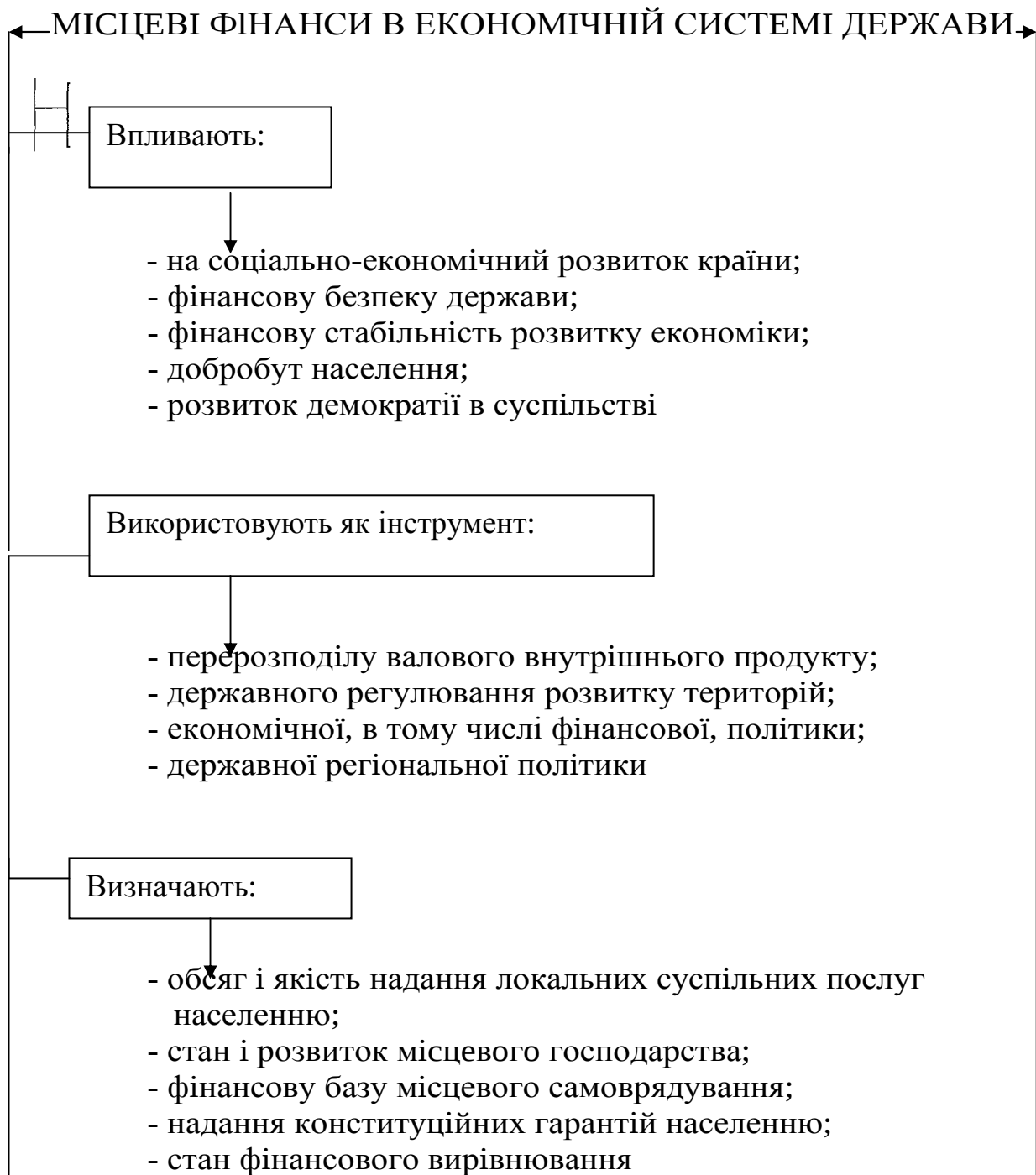


Рис. 1.1. Домінанти соціально-економічного призначення місцевих фінансів

Поняття "*самоврядування*", "*самоуправління*" почали використовуватися в Європі у другій половині XVIII ст. саме щодо місцевого самоврядування. На той час інститут місцевого самоврядування сформувався у багатьох країнах і передбачав управління всіма господарськими та іншими справами будь-якої адміністративної одиниці не органами центральної влади, а самими жителями. Проте Російська імперія значно відставала від інших країн у процесах становлення і зміцнення місцевого самоврядування. Державні діячі, вчені визнавали цей факт і виступали за зміни у структурі державної влади, в управлінні країною.

Теорії місцевого самоврядування. Напередодні великої французької революції, вирішальної віхи у становленні інституту самоврядування в Європі, виникає *децентралізаційна теорія*, як реакція на наполеонівську адміністративну реформу, що встановила міцний централізований бюрократичний механізм влади. Головним положенням цієї теорії було обґрунтування поділу адміністративних справ на такі, які є наслідком самоврядування, і на справи державні, делеговані общинам. Теорія набула певного поширення в Європі й мала безпосередній вплив на формування науки про вільність общин у Німеччині, теоретичні витoki якої слід шукати в теорії "природного права".

Природне право - це поняття, яке набуло поширення у політиці, праві; означає сукупність принципів, правил, норм, цінностей, які диктуються природою людини і тим самим незалежні від конкретних соціальних умов і держави. Природне право використовувалося як своєрідна оціночна категорія стосовно наявних у суспільстві порядків: чи відповідають вони природному праву і природній справедливості.

Ідея природного права зародилась у стародавні часи, розвивалась в античному світі, зокрема, Греції; в середні віки набула теологічної форми як складова релігійних учень. Пік розвитку цієї теорії припадає на XVII-XVIII ст., коли вона використовувалась як ідеологічна зброя у боротьбі прогресивних сил суспільства з феодализмом. Ідеї природного права були покладені в основу американської Декларації незалежності (1776 р.) і французької Декларації прав людини і громадянина (1789 р.).

Вихідні постулати *теорії природних прав общин*, проникнуті ідеєю природного права, полягали в наступному: 1) община старша від держави, тобто історично виникла раніше; 2) общини не створені державою, а визнані нею; 3) община є інституцією, рівною державі; 4) держава існує для общин, а не общини для держави.

Все це означає, що община має природні права, які державою не надавалися, а значить і не можуть бути нею вилучені. Відповідно до цієї теорії органи місцевого самоврядування мають власну компетенцію і не підпорядковані державній владі. Кожен територіальний колектив самостійно визначає власні завдання. Держава може впливати на територіальний колектив через законодавство, однак не може позбавити його природних прав.

Під впливом цієї теорії, або на засадах, близьких до неї, формували

свої місцеві фінанси в Англії, США та інших англomовних країнах.

У XIX ст. був зроблений значний крок на шляху до формування правової держави цивілізованого світу, який супроводжувався зміцненням централізованої влади буржуазних держав, значним розширенням кола діяльності держави в інтересах захисту свобод громадян і громадськості. Одночасно виникла нагальна необхідність делегування (децентралізації) частини державних функцій місцевим формуванням.

Ідеї *державницької теорії місцевого самоврядування* суперечили громадсько-господарській теорії. Згідно з цією теорією, яка, до речі, має дуже багато прихильників як серед вітчизняних, так і зарубіжних вчених, частина державної влади має бути передана на рівень територіальних громад та органів, які вони самостійно обирають і створюють. Органи місцевого самоврядування в контексті державницької теорії представлені як органи державного управління, складова держави, яка ніяких самостійних справ не може мати. Незважаючи на таку залежність від держави, органи місцевого самоврядування можуть мати певну правову, організаційну та фінансову самостійність. Проте в цілому їх діяльність підпорядкована загальнодержавним інтересам, усьому народу.

За цією теорією органи місцевого самоврядування не мають природних самотутніх прав. Місцеве самоврядування не може розглядатися як інститут, рівноцінний державі. Тому обсяг функцій і завдань місцевому самоврядуванню повністю визначає державна влада.

Відповідно до цієї теорії будувала свої місцеві фінанси Франція.

Ще одна теорія – теорія громадського самоврядування, або господарського самоврядування народилася також у Німеччині в другій половині XIX століття. Її ще називають теорією громадсько-господарського самоврядування або теорією муніципального дуалізму. Вона синтезує ідеї двох попередніх теорій.

Відповідно до цієї теорії органи місцевого самоврядування мають власну, природну, а значить суверенну компетенцію тільки у сфері неполітичних відносин, або так званих місцевих справ. У ці справи держава не втручається. А от у сфері політичних відносин органи місцевого самоврядування не самостійні, перебувають у структурі державної влади і є її агентами на місцевому рівні.

Таким чином, можна прийти до висновку, що в усіх демократичних країнах місцеві органи влади мають певні функції та завдання. Отже наявність територіальних колективів, відокремлення функцій і завдань, які покладаються на їхні органи влади, є причиною виникнення місцевих фінансів.

1.3. Склад місцевих фінансових інститутів

Аналіз чинної законодавчої бази, яка регламентує функціонування місцевого самоврядування в Україні, дає можливість виділити такі основні принципи організації місцевих фінансів, що передбачають:

- обов'язкове розмежування функцій і повноважень між державною владою та місцевим самоврядуванням;
- чіткий поділ дохідних джерел, а також видатків між державним і місцевими бюджетами;
- надання відповідних власних дохідних джерел місцевому самоврядуванню;
- самостійність у формуванні та використанні фінансових ресурсів;
- державну фінансову підтримку не самодостатніх територіальних громад, проведення фінансового вирівнювання;
- стимулювання збільшення доходів як державного, так і місцевих бюджетів;
- раціональне й економне використання матеріальних і фінансових ресурсів;
- здійснення постійного контролю за використанням наявних ресурсів;
- гласність та відкритість у формуванні та використанні фінансових ресурсів місцевого самоврядування.

Головним призначенням місцевих фінансів є забезпечення фінансовими ресурсами діяльності органів місцевого самоврядування, пов'язаної із здійсненням ними своїх функцій і повноважень; найбільш повне задоволення потреб населення територіальних громад та якісне надання локальних суспільних послуг; формування механізму стимулювання раціонального використання наявних матеріальних і фінансових ресурсів, пошуку додаткових джерел доходів.

Сутність місцевих фінансів як економічної категорії та зміст їх функцій проявляються у складі місцевих фінансових інститутів, до яких належать: місцеві бюджети, місцеві податки і збори, цільові фонди органів місцевого самоврядування, комунальний кредит, місцеві позики, об'єкти комунальної власності (рис. 1.2).

Центральне місце у системі місцевих фінансів займають місцеві бюджети, яких сьогодні є понад 12 тисяч.

Згідно з Бюджетним кодексом України, місцевими бюджетами визнаються такі: бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування.

У свою чергу бюджети місцевого самоврядування - це бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань.

У місцевих бюджетах протягом останніх років зосереджується приблизно третина бюджетних ресурсів країни, за їх рахунок проводиться задоволення потреб населення відповідних територіальних формувань. У доходи місцевих бюджетів надходять кошти з державного бюджету у вигляді дотацій і субвенцій, які призначені для фінансування делегованих повноважень органів місцевого самоврядування і проведення фінансового вирівнювання.

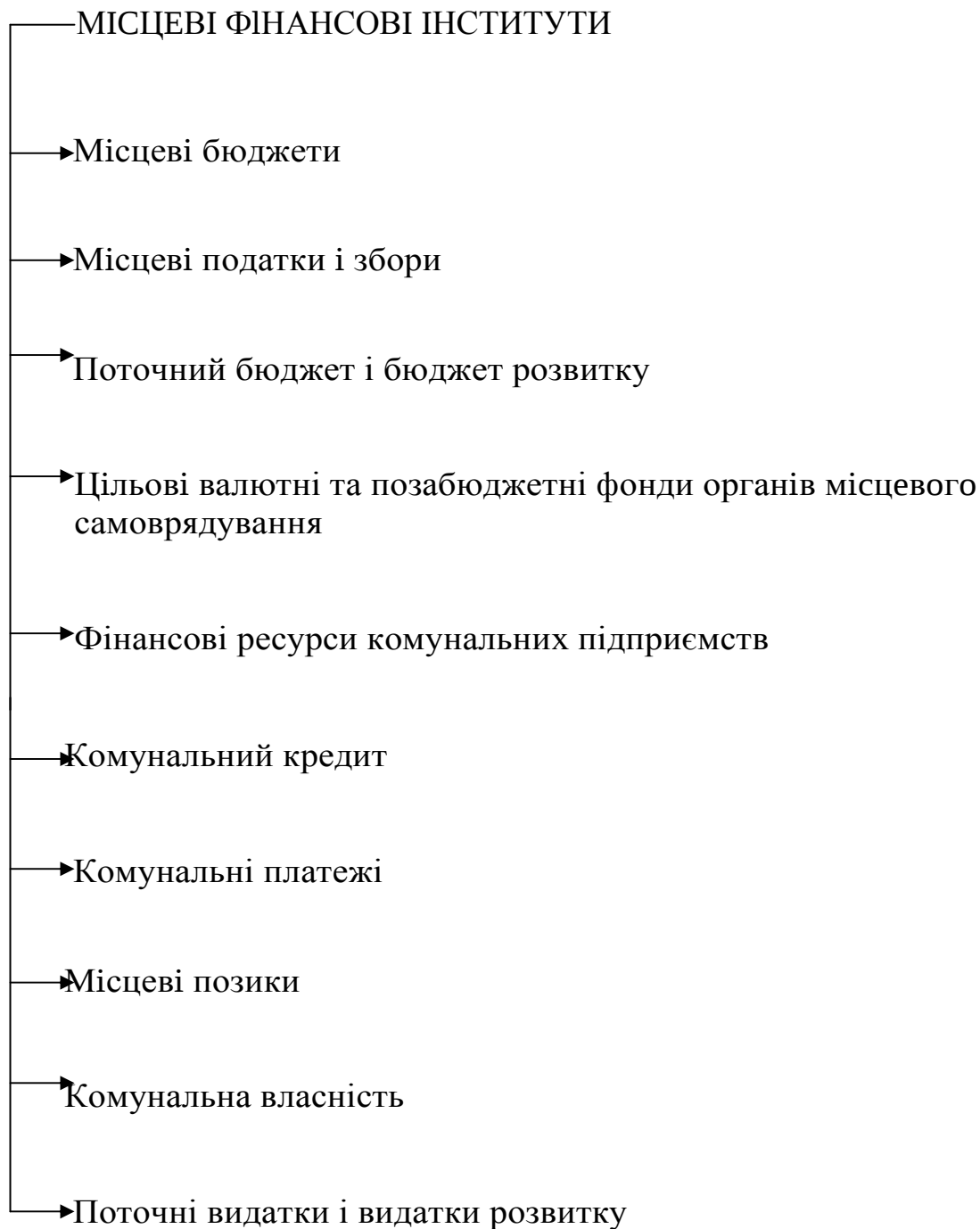


Рис. 1.2. Склад місцевих фінансових інститутів

Частина доходів місцевих бюджетів обов'язково формується за рахунок місцевих податків і зборів, перелік яких визначений у чинному законодавстві і нині включає два місцеві податки (з реклами і комунальний) і 12 місцевих зборів (за паркування автотранспорту; ринковий; за видачу ордера на квартиру; курортний; за участь у бігах на іподромі; за виграш на бігах на іподромі; з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі; за право використання місцевої символіки; за право проведення кіно- і телезйомок; за право проведення місцевого

аукціону, конкурсного розпродажу і лотерей; за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг; з власників собак).

Органи місцевого самоврядування мають самостійні права на запровадження місцевих податків і зборів, встановлення розмірів ставок і надання пільг окремим категоріям платників. Незважаючи на доволі значний перелік місцевих податків і зборів в Україні, вони не відіграють відчутної ролі у формуванні як доходів місцевих бюджетів, так і загалом фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. Проектом Податкового кодексу України передбачене здійснення деяких змін у місцевому оподаткуванні.

Ще одним місцевим фінансовим інститутом є *цільові фонди органів місцевого самоврядування*, практика функціонування яких в Україні є досить суперечливою. Це пояснюється тим, що у законодавчих актах, які ознаменували відродження місцевого самоврядування (1990-1992 рр.), було передбачено право органів місцевого самоврядування утворювати і використовувати позабюджетні фонди. Проте у наступні роки відбувалося поступове згортання сфери їх функціонування шляхом включення до відповідних бюджетів. Сьогодні, згідно з Бюджетним кодексом України, створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами не допускається.

Самостійним інститутом місцевих фінансів є *комунальний кредит* як сукупність економічних відносин, що виникають між органами місцевого самоврядування, з одного боку, та фізичними та юридичними особами - з другого, при яких місцеве самоврядування виступає частіше за все позичальником, рідше - кредитором.

Чинним законодавством передбачена можливість створення місцевими радами комунальних банків та інших фінансово-кредитних установ. Проте серед більш ніж 180 банків України немає жодного, утвореного за участю органів місцевого самоврядування.

Найбільш поширеною формою залучення фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування є випуск місцевих позик. У закордонних країнах практика місцевих запозичень досить поширена, а облігації органів місцевої влади користуються попитом і довірою у населення, держава всебічно сприяє цьому. Місцеві позики за кордоном є самостійним і повноцінним інститутом місцевих фінансів. В Україні випуск місцевих позик поки що не є систематичним і трапляється епізодично. Діяльність місцевих рад у сфері місцевих запозичень значного поширення не набула з багатьох об'єктивних і суб'єктивних причин. Але починаючи з 2003 р. можна говорити про позитивну тенденцію відновлення практики випуску облігацій місцевих позик.

У розпорядженні органів місцевого самоврядування перебуває багато об'єктів, на які виникає право комунальної власності, зокрема це рухоме і нерухоме майно, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, житловий фонд, нежитлові приміщення,

заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування тощо. Більшість цих об'єктів (головним чином соціально-культурного призначення) утримується за рахунок коштів місцевих бюджетів, окремі об'єкти (комунального і житлового господарства) отримують дотації бюджетів. Суб'єкти господарювання комунальної форми власності є платниками як загальнодержавних, так і місцевих податків і зборів, тобто вони наповнюють дохідну частину місцевих бюджетів.

1.4. Визначення місцевих фінансів

У визначенні місцевих фінансів акцентована увага на таких особливостях:

1) місцеві фінанси представляються як система економічних відносин, пов'язаних з розподілом і перерозподілом вартості валового внутрішнього продукту;

2) у процесі реалізації цих відносин відбувається формування, розподіл і використання фінансових ресурсів;

3) цільова підпорядкованість цієї системи відносин - забезпечення органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами, необхідними для виконання покладених на них функцій і завдань.

Місцеві фінанси - це система фінансових відносин з приводу формування, розподілу і використання фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань.

1.5. Функції місцевих фінансів

Зміст місцевих фінансів як системи економічних відносин, пов'язаних формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань, детальніше виявляється у функціях, які вони виконують. Як відомо, функції - це прояв сутності кожної економічної категорії; говорячи про функції, ми тим самим розкриваємо призначення і роль тієї чи іншої категорії.

Оскільки місцеві фінанси не можна розглядати відокремлено від фінансів загалом, а місцеві фінанси - це складова фінансової системи країни, то функції фінансів і місцевих фінансів тісно пов'язані між собою, а призначення останніх зумовлено сутністю, функціями і роллю фінансів як однієї з найважливіших економічних категорій ринкового господарства. Місцеві фінанси виконують такі функції: розподільчу, контрольну та стимулюючу (рис. 1.3).



Рис. 1.3. Функції місцевих фінансів

Розподільча функція місцевих фінансів проявляється у порядку

формування доходів і видатків місцевих бюджетів, цільових фондів органів місцевого самоврядування, за допомогою яких проходить складний процес забезпечення їх фінансовими ресурсами, необхідними для виконання покладених на місцеве самоврядування функцій і завдань. Кошти, які акумулюються в місцевих бюджетах і цільових фондах, розподіляються і використовуються на задоволення різноманітних місцевих потреб. Крім того, через систему міжбюджетних відносин фінансові ресурси, акумульовані на обласному і районному рівні, перерозподіляються між окремими адміністративно-територіальними одиницями з метою забезпечення фінансового вирівнювання.

Контрольна функція місцевих фінансів реалізується, зокрема, в діяльності органів місцевого самоврядування при складанні проектів місцевих бюджетів, їх розгляді і затвердженні, а також виконанні Місцевих бюджетів й складанні звіту про їх виконання. Сфера контрольної функції не обмежується місцевими бюджетами, а включає інші фонди грошових коштів та загалом усі фінансові ресурси, які знаходяться в розпорядженні органів місцевого самоврядування. Контрольна функція Місцевих фінансів спрямована на забезпечення передбачених пропорцій розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів, їх цільове й економне використання.

Стимулююча функція місцевих фінансів полягає у створенні таких умов, за яких органи місцевого самоврядування будуть безпосередньо зацікавленими у збільшенні обсягів доходів бюджетів, додатковому залученні надходжень як загальнодержавних, так і місцевих податків і зборів, пошуку альтернативних джерел доходів, ефективному використанні фінансових ресурсів, які надходять у їх розпорядження. Реальним втіленням стимулюючої функції є чинний порядок формування власних доходів місцевих бюджетів, заохочення перевиконання запланованих показників надходжень загальнодержавних податків і зборів, самостійність у використанні додатково залучених коштів та ін.

Ключові слова: місцеві фінанси, місцеве самоврядування, теорія муніципального (общинного) соціалізму, державницька теорія місцевого самоврядування, громадсько-господарська теорія, теорія вольності общин, децентралізаційна теорія, місцеві бюджети, місцеві податки і збори, цільові фонди органів місцевого самоврядування, комунальний кредит, місцеві позики, об'єкти комунальної власності, функції місцевих фінансів.

Запитання для перевірки знань

1. В чому полягає соціально-економічне призначення місцевих фінансів?
2. Які існують теорії виникнення місцевих фінансів?
3. Причини виникнення місцевих фінансів.
4. Охарактеризуйте склад місцевих фінансів?

5. Місцеві фінансові інститути та їх характеристика.
6. Дайте визначення місцевих фінансів.
7. Поясніть функції місцевих фінансів.

Тестові завдання:

1. Категорія “Місцеві фінанси” – це:

- а) сукупність фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування;
- б) сукупність економічних відносин, пов’язаних з формуванням та використанням фінансових ресурсів для забезпечення органами місцевого самоврядування покладених на них функцій і завдань;
- в) сукупність матеріальних засобів, які поступають у розпорядження адміністративно-територіальних одиниць для виконання накладених на них функцій та завдань;
- г) сукупність економічних відносин, пов’язаних з формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів для забезпечення органами місцевого самоврядування покладених на них функцій і завдань, як власних, так і делегованих.

2. Місцеві фінанси виконують наступні функції:

- а) інструмент регулювання економічного і соціального розвитку територій;
- б) розподільча, контрольна;
- в) стимулююча, фіскальна;
- г) інструмент забезпечення громадських послуг.

3. Місцеві фінанси як система включають:

- а) видатки, доходи, способи формування доходів;
- б) моделі фінансових систем;
- в) інститути системи, суб’єкти і об’єкти системи та відносини між суб’єктами системи, системою та іншими ланками фінансової системи держави;
- г) позабюджетні фонди.

4. Під інститутами в системі місцевих фінансів слід розуміти:

- а) сукупність норм права;
- б) сукупність організаційних структур, які забезпечують функціонування місцевих фінансових систем;
- в) сукупність норм права, звичаїв, традицій, культурних зразків, організаційних структур, які забезпечують функціонування місцевих фінансових систем;
- г) сукупність норм права і організаційних структур, які забезпечують функціонування місцевих фінансових систем;

5. До складу місцевих фінансових інститутів належать:

- а) державні цільові фонди;
- б) місцеві бюджети, місцеві податки і збори, поточний бюджет та бюджет розвитку;
- в) державний бюджет;

г) комунальна власність, комунальний кредит, комунальні платежі;

6. Причинами виникнення місцевих фінансів є:

- а) прийняття конституції;
- б) наявність територіальних колективів, відокремлення функцій і завдань, які покладаються на їхні органи влади;
- в) відокремлення функцій і завдань, які покладаються на місцеві органи влади;
- г) виникнення державних фінансів;

7. Яка з теорій належить до теорії місцевого самоврядування?

- а) державна теорія місцевого самоврядування;
- б) теорія вольності общин;
- в) децентралізаційна теорія;
- г) теорія громадського господарського самоврядування;
- д) теорія муніципального комунізму.

8. До складу системи місцевого самоврядування включається:

- а) територіальні громади;
- б) районні та обласні ради;
- в) сільські, селищні, міські ради;
- г) виконавчі органи сільських, селищних, міських рад;
- д) обласні, районні, державні адміністрації;
- е) сільські, селищні, міські органи.

9. Які основні складові ролі місцевих фінансів?

- а) сприяння міжнародному співробітництву;
- б) забезпечення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування;
- в) реалізація завдань державної регіональної політики;
- г) вирішення соціальних, демографічних, екологічних, національних та інших проблем регіонів;
- д) забезпечення обороноздатності країни.

10. Якими нормативними актами регламентується функціонування місцевих фінансів?

- а) Закон України “Про місцеві державні адміністрації”;
- б) Конституція України;
- в) Декрет Кабінету Міністрів України “Про місцеві податки і збори”;
- г) Бюджетний кодекс;
- д) Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Тема 2. Місцеві бюджети – визначальна ланка місцевих фінансів

План

- 2.1. Розвиток місцевих бюджетів та їх роль у місцевих фінансах України.**
- 2.2. Місцеві бюджети в складі бюджетної системи**
- 2.3. Формування доходів місцевих бюджетів**
- 2.4. Місцеві податки і збори та їх роль у доходах місцевих бюджетів**
- 2.5. Напрями реформування місцевого оподаткування в Україні**
- 2.6. Склад видатків місцевих бюджетів**

2.1. Розвиток місцевих бюджетів та їх роль у місцевих фінансах України

Отже, у процесі розвитку місцевих бюджетів України від другої половини ХІХ до початку ХХІ ст., на наш погляд, можна виділити такі етапи (табл. 2.1).

На *першому етапі* (від земської реформи 1864 р. до жовтневого перевороту 1917 р.) відбувалось організаційне оформлення і зміцнення позицій перших органів місцевого самоврядування - земств, окреслення кола їх повноважень, що, в свою чергу, зумовило напрями витрачання коштів земських бюджетів. Одночасно проходив процес визначення їх дохідних джерел, вдосконалення місцевого оподаткування.

Другий етап у розвитку місцевих бюджетів України розпочався в 1918 р. і тривав до 1930 р. У цей час відбулося відновлення інституту місцевих фінансів і місцевих бюджетів, ліквідованих у процесі соціалістичного перевороту.

Найважливішими здобутками цього періоду стали: законодавче оформлення місцевих бюджетів та визначення засад їх функціонування; регламентація формування та витрачання коштів Місцевих рад; упорядкування місцевого оподаткування; оформлення системи місцевих бюджетів, процедур бюджетного процесу та механізму надання субсидій; подальше вдосконалення структури доходів і видатків місцевих бюджетів, забезпечення їх бездефіцитності, визначення засад організації та механізму міжбюджетних відносин і бюджетного регулювання.

Третій етап у розвитку місцевих бюджетів (1930-1950 рр.) проходив під впливом зміцнення адміністративно-командних методів управління, що закономірно відзначилося і на бюджетних відносинах. Бюджетна система характеризувалася суворою централізацією; така риса була притаманна і місцевим бюджетам.

Таблиця 2.1

Етапи розвитку місцевих бюджетів України

Період, роки	Соціально-економічні передумови	Характеристика явищ
	2	3
1864-1917	Організаційне оформлення перших органів місцевого самоврядування - земств, окреслення кола їхніх повноважень	Визначення напрямів витрачання коштів, дохідних джерел, формування та вдосконалення системи оподаткування
1918-1930	Відновлення інституту місцевих фінансів і місцевих бюджетів	Законодавче оформлення місцевих бюджетів, засад їх функціонування, порядкування місцевого оподаткування, процедур бюджетного процесу, механізму надання субсидій, вдосконалення структури доходів і видатків місцевих бюджетів, забезпечення їх бездефіцитності, визначення засад бюджетного регулювання
1930-1959	Зміцнення адміністративно-командних методів управління, централізація бюджетної системи, обмеження прав Місцевих рад у використанні коштів місцевих бюджетів, пошуку додаткових дохідних джерел, справлянні місцевих податків і зборів тощо	Зростання обсягів місцевих бюджетів, збільшення їх залежності від державного бюджету, зміни у дохідній базі після податкової реформи, переважне використання у бюджетному регулюванні методу відсоткових відрахувань від загальнодержавних доходів, скорочення переліку місцевих податків і зборів
1960-1990	Послаблення централізованого управління, зміцнення демократичних засад, економічна реформа, розширення прав місцевих рад, удосконалення їх взаємодії з підприємствами, що діяли на їх території	Удосконалення бюджетного права, зміни в структурі доходів місцевих бюджетів, піднесення ролі платежів з прибутку, зміни в бюджетному процесі, бюджетних взаємовідносинах, використання госпрозрахунку та нормативних методів у бюджетному плануванні
1991-сьогодення	Здобуття Україною незалежності, відновлення місцевого самоврядування, зміцнення позицій місцевих рад	Законодавча регламентація бюджетних відносин, системи оподаткування, бюджетного регулювання, формування зацікавленості місцевої влади у збільшенні доходів державного і місцевих бюджетів. Ухвалення Бюджетного кодексу України

Органи місцевої влади мали обмежені права в галузі використання коштів місцевих бюджетів, пошуку додаткових дохідних джерел, справлянні місцевих податків і зборів тощо. Ті незначні можливості, які вони мали, не могли суттєво вплинути на стан місцевих бюджетів. Загалом у цей період система місцевих бюджетів і не могла бути іншою, вона відповідала сформованій на той час бюджетній системі країни.

Відбулися зміни у складі дохідної бази місцевих бюджетів у результаті проведеної у 1930 р. податкової реформи. В 1942 р. був визначений перелік місцевих податків і зборів, який залишався незмінним до початку 1990-х рр.; у бюджетному регулюванні став домінувати метод відсоткових відрахувань від загальнодержавних доходів. Основними ознаками цього періоду стали: зростання обсягів місцевих бюджетів відповідно до поглиблення процесів централізації, збільшення ступеня залежності місцевих бюджетів від державного бюджету, включення з 1938 р. місцевих бюджетів до державного бюджету СРСР.

Четвертий етап у розвитку місцевих бюджетів України охоплює 1960-1990-ті рр., які відзначались деяким послабленням централізованого управління країною, поступовим зміцненням демократичних засад. Економічна реформа 1965 р. спричинила значні зрушення у структурі доходів місцевих бюджетів, сприяла зміцненню їх дохідної бази і піднесенню ролі платежів з прибутку порівняно з податком з обороту, зумовила зміни у бюджетному процесі, бюджетних взаємовідносинах. У другій половині 1980-х років відбувалося подальше розширення прав місцевих рад, удосконалення їхньої взаємодії з підприємствами й організаціями, що діяли на їх території; була зроблена спроба використання елементів госпрозрахунку та нормативних методів у сфері бюджетного планування. нові підходи у функціонуванні місцевих бюджетів вимагали вдосконалення бюджетного права. Низка прийнятих у 1990 р. загальносоюзних та республіканських законів створили необхідне підґрунтя для відновлення у наступні роки місцевого самоврядування і місцевих фінансів в умовах незалежної Української держави.

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

2.2. Місцеві бюджети в складі бюджетної системи

Одним із позитивних надбань державотворчих процесів в Україні стало створення на початковому етапі власної бюджетної системи, а потім її подальше реформування і вдосконалення. У перші роки після утворення незалежної Української держави відносини в галузі бюджету регламентувалися Законом Української РСР "Про бюджетну систему Української РСР" від 5 грудня 1990 р., який був прийнятий в умовах командної економіки, найбільш характерною рисою якої була значна централізація фінансових і в тому числі бюджетних ресурсів. Побудова бюджетної системи України, згідно з цим законом, передбачала включення до її складу республіканського бюджету та місцевих бюджетів. До останніх було віднесено обласні, районні, міські, селищні та сільські бюджети.

У 1995 р. в Україні приймається нова редакція вищезазначеного закону, в якому, хоча із значним запізненням, було внесено низку змін, яких вимагали нові реалії політичного й економічного життя українського суспільства, а саме: утворення незалежної держави, створення основ ринкового господарювання, відновлення інституту місцевого самоврядування, формування власної фінансової, бюджетної і податкової систем. Згідно з законом "Про бюджетну систему України", бюджетна система складалася з трьох ланок: 1) державного бюджету України; 2) республіканського бюджету Автономної Республіки Крим і 3) місцевих бюджетів.

До місцевих бюджетів були віднесені обласні, міські, районні, районні в містах, селищні й сільські бюджети. В законі від 29 червня 1995 р. був закріплений принцип включення місцевих бюджетів нижчого рівня до місцевих бюджетів вищого рівня, який використовувався в умовах командної економіки. Так, бюджет області об'єднував обласний бюджет та бюджети районів і міст обласного підпорядкування; бюджет району об'єднував районний бюджет, бюджети міст районного підпорядкування, селищні та сільські бюджети; бюджет міста, яке має районний поділ, об'єднував міський бюджет та бюджети районів, що входять до його складу. Такий підхід до побудови системи місцевих бюджетів був успадкований від попередньої командно-адміністративної системи господарювання, яка виключала можливість повноцінного функціонування інституту місцевого самоврядування, а, отже, і самостійних місцевих бюджетів як його фінансової бази.

Закон "Про бюджетну систему України" також визнав, що селищні та сільські бюджети створюються за рішенням районних, міських рад народних депутатів за наявності необхідної фінансової бази, а районні й міські ради визначають доходи відповідних селищних і сільських бюджетів.

Позитивними надбаннями Закону "Про бюджетну систему

України" стало розмежування дохідних джерел усіх ланок бюджетної системи, визначення напрямів витрачання бюджетних коштів, чітке окреслення процедур бюджетного процесу, а також упорядкування багатьох інших питань, які виникають в бюджетній сфері. Проте не всі положення цього Закону були повністю реалізовані на практиці.

Наступним етапом у розвитку вітчизняної бюджетної системи, а в її складі - системи місцевих бюджетів - стало ухвалення 28 червня 1996 р. Конституції України, а 21 травня 1997 р. в розвиток її положень - Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", що започаткувало новий підхід до тлумачення поняття місцевих бюджетів та визначення їх складу. У ст.1 Закону записано, що *бюджет місцевого самоврядування* (місцевий бюджет) - це план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування. Таким чином, поняття "*бюджет місцевого самоврядування*" і "*місцевий бюджет*" були ототожені.

Як Конституція України, так і Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" принципово змінили місце і роль районних та обласних бюджетів у складі бюджетної системи. У цих бюджетах, відповідно до нових підходів, мали акумулюватися кошти, які направляються з державного бюджету України для відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів. Крім того, в районні та обласні бюджети мали спрямовуватись кошти, залучені на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних програм. Такий підхід до визначення нової ролі обласних і районних бюджетів позбавляв їх власної дохідної бази і передбачав формування виключно за рахунок коштів, що надходили з державного бюджету України і з місцевих бюджетів.

Новим етапом у реформуванні бюджетної системи України стало прийняття 21 червня 2001 р. Бюджетного кодексу України. У цьому винятково важливому документі систематизовано і чітко окреслено всі аспекти функціонування бюджетів відповідно до Конституції України. Бюджетний кодекс вніс зміни у побудову вітчизняної бюджетної системи, дав нове трактування засад її організації, місця і ролі в її складі місцевих бюджетів; визначив процедури бюджетного процесу, повноваження органів державної влади, які здійснюють контроль за дотриманням бюджетного законодавства, встановлює відповідальність за бюджетні правопорушення. На рис. 2.1 наведена структура вітчизняної бюджетної системи відповідно до Бюджетного кодексу України.

Визначення місця і ролі місцевих бюджетів у бюджетній системі країни потребує проведення аналізу багатьох параметрів, які характеризують кількість місцевих бюджетів за їх окремими видами, обсяги акумульованих у бюджетах ресурсів, структуру дохідних джерел і напрямки витрачання коштів.

У кожній країні місцеві бюджети є найбільш чисельною ланкою бюджетної системи. В Україні сьогодні нараховується більше 12 тисяч міс-

цевих бюджетів (табл. 2.2).

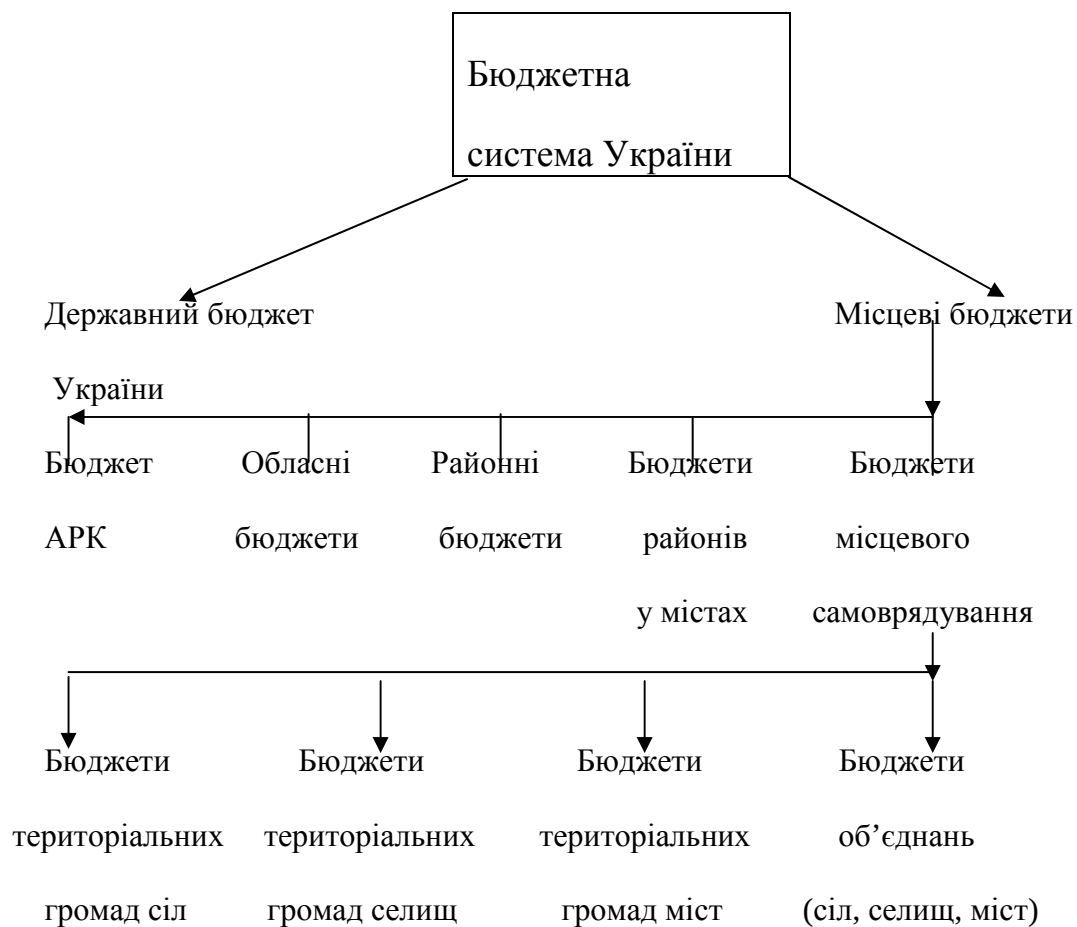


Рис. 2.1. Структура бюджетної системи України

Таблиця 2.2.

Кількісний склад місцевих бюджетів

Види місцевих бюджетів	Кількість
Місцеві бюджети, усього	12213
В т. ч.: бюджет Автономної Республіки Крим	1
бюджети міст Києва і Севастополя, що мають статус міс- значення	2
обласні бюджети	24
міські бюджети	453
районні у містах бюджети	83
районні бюджети	488
селищні бюджети	887
сільські бюджети	10275

В останні роки приблизно 60-70 % бюджетних ресурсів зосереджується саме у державному бюджеті України, відповідно у місцевих бю-

джетах акумулюється від 30 до 40 %.

Бюджетний кодекс передбачає можливість поділу бюджетів на загальний і спеціальний фонди, що, в свою чергу, має обумовлюватися законом про державний бюджет України. *Загальний фонд* має включати: 1) всі доходи бюджету, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду; 2) всі видатки бюджету за рахунок надходжень до загального фонду бюджету; 3) фінансування загального фонду бюджету.

Вимоги до *спеціального фонду* такі: до його складу входять бюджетні призначення на видатки за рахунок конкретно визначених джерел надходжень; гранти, або вартісне вираження дарунків, одержаних розпорядниками бюджетних коштів на конкретну мету; різницю між доходами і видатками спеціального фонду бюджету. Важливою є норма Бюджетного кодексу стосовно платежів за рахунок спеціального фонду, які мають здійснюватись лише в межах коштів, що фактично надійшли до цього фонду для відповідної мети.

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

Основними складовими багатопланової ролі місцевих бюджетів є те, що вони виступають: важливим чинником економічного розвитку і фінансової стабільності; інструментом макроекономічного регулювання; важелем здійснення перерозподільчих процесів; фінансовою базою місцевого самоврядування; інструментом реалізації державної регіональної політики; планами формування і використання фінансових ресурсів територіальних утворень; основним важелем фінансового вирівнювання; головним джерелом фінансових ресурсів для утримання і розвитку місцевого господарства, вирішення місцевих проблем; з їх допомогою реалізуються перспективні цілі національного розвитку і загальнодержавних програм, проводиться фінансування державних видатків; місцевим бюджетам належить важлива роль у забезпеченні конституційних гарантій, вирішенні соціальних проблем, піднесенні рівня добробуту населення.

За допомогою місцевих бюджетів реалізуються загальнодержавні програми, пов'язані з розвитком галузей народного господарства, здійснюється підтримка вітчизняних виробників, фінансуються заходи з підвищення життєвого рівня населення, створення нових робочих місць та ін.

2.3. Формування доходів місцевих бюджетів

Порядок формування доходів місцевих бюджетів України зазнав певних змін у зв'язку із запровадженням з 2000 р. в бюджетну практику відокремлення у бюджетах усіх рівнів та видів загального та спеціального фондів. Поділ бюджету на ці складові передбачений також і Бюджетним кодексом України. До загального фонду бюджету надходять кошти, які мають загальнодержавний характер і є об'єктом загальнодержавного

перерозподілу, у спеціальному фонді зосереджуються доходи державних цільових фондів, а також спеціальні кошти бюджетних організацій, які мають, головним чином, компенсаційний характер і використовуються у спеціальних цілях. Зазначені вище концептуальні підходи до поділу бюджету на загальний і спеціальний фонди знаходять відображення у складі доходів вказаних фондів. Окрім цього, складовою спеціального фонду місцевих бюджетів, згідно з Бюджетним кодексом України, є бюджет розвитку місцевих бюджетів.

Дослідження процесів формування доходів місцевих бюджетів передбачає їх аналіз за різними характерними ознаками: економічної природи, територіальної локалізації, відношення до чинної системи оподаткування тощо. За бюджетною класифікацією, запровадженою у 1996 р., всі доходи місцевих бюджетів за економічною природою поділялись так:

- податкові надходження (податки на доходи, на прибуток, на збільшення ринкової вартості, податки на власність, збори за спеціальне використання природних ресурсів, внутрішні податки на товари та послуги, податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції, інші податки);

- неподаткові надходження (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);

- доходи від операцій з капіталом (надходження від продажу основного капіталу, державних запасів товарів і нематеріальних активів, податки на фінансові операції та операції з капіталом);

- державні цільові фонди (перелік фондів та їх включення до бюджетів визначається чинним законодавством);

- офіційні трансферти (від органів державного управління інших рівнів, з-за кордону, з недержавних джерел).

Бюджетний кодекс України вніс зміни у класифікацію бюджетних доходів і поділяє їх на чотири розділи: 1) податкові надходження; 2) неподаткові надходження; 3) доходи від операцій з капіталом; 4) трансферти. Виключення державних цільових фондів з переліку доходів бюджетів пов'язано з включенням цих цільових надходжень до спеціального фонду бюджету, а також з позбавленням органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування і бюджетних установ права створювати позабюджетні фонди.

Новацією Бюджетного Кодексу України є запровадження такого поділу доходів місцевих бюджетів (відповідно до чинного порядку розрахунку дотацій вирівнювання:

- 1) *власні доходи* - доходи, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (другий кошик);

- 2) *закріплені доходи* - доходи, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (перший кошик).

Перелік власних та закріплених доходів визначений у Бюджетному кодексі на тривалу перспективу, що покликано створити необхідні пе-

редумови для здійснення перспективного планування.

Надходження власних доходів не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам, що сприяє безпосередній зацікавленості органів місцевого самоврядування у нарощуванні дохідної бази.

Закріплені доходи місцевих бюджетів складають основу для визначення податкової спроможності території, Ух обсяги впливають на обсяги бюджетних трансфертів, які надаються місцевим бюджетам з державного бюджету України.

За економічною природою *власні доходи місцевих бюджетів* - це доходи, які формуються внаслідок дій і рішень, прийнятих місцевими органами самоврядування. Власними можна вважати лише такі доходи місцевих бюджетів, які одночасно задовольняють такі вимоги: вони є територіально локалізованими, безпосередньо залежними від діяльності органів місцевої влади, які повністю їх контролюють і використовують на свій розсуд. Найбільш характерними прикладами власних доходів є: місцеві податки і збори; платежі, які запроваджуються органами місцевого самоврядування; доходи від комунального майна та підприємств комунальної власності; штрафи та санкції, пов'язані із формуванням власних доходів (рис. 2.2). Закріпленими є доходи, які на довготривалій основі передаються до місцевих бюджетів у повному обсязі або у визначеній, єдиній для усіх бюджетів частині. За своєю сутністю це загальнодержавні податки, збори або доходи, які традиційно формують дохідну частину місцевих бюджетів (податок з доходів фізичних осіб, державне мито, плата за ліцензії та торгові патенти тощо). Відповідно до чинної бюджетної практики, найбільш вагому частку закріплених доходів складає податок з доходів фізичних осіб, надходження від якого поділяються місцевими бюджетами окремих видів певним чином (рис. 2.3).

Власні й закріплені доходи у більшості випадків виявляються недостатніми для фінансування витрат органів місцевого самоврядування і тому для збалансування місцевих бюджетів використовуються *офіційні трансферти*. Крім того, трансферти надаються відповідно до передачі чи делегування функцій органів державної виконавчої влади місцевому самоврядуванню, яке згідно з вимогами законодавства має супроводжуватися передачею необхідних фінансових ресурсів. Вперше така вимога була встановлена у Законі "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування" (1990 р.). Аналогічна норма міститься і у прийнятих в наступні роки Законах "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування" (1992 р.) та "Про місцеве самоврядування в Україні" (1997 р.). Метою надання трансфертів місцевим бюджетам з державного бюджету України є також фінансове вирівнювання. Згідно з Бюджетним кодексом України застосовуються такі види міжбюджетних трансфертів: дотації вирівнювання; субвенції; кошти, що передаються до державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів;

інші дотації.

ВЛАСНІ ДОХОДИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ
Місцеві податки і збори, що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування
100 % плати за землю для бюджетів міст Києва і 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
Податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів у частині, що зараховується до відповідного бюджету
Надходження сум відсотків за користування тимчасово вільними бюджетними коштами
Податок на промисел, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування
Надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади
Плата за забруднення навколишнього природного середовища у частині, що зараховується до відповідного бюджету
Кошти від відчуження комунального майна, яке знаходиться у комунальній власності, в тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у комунальній власності
Фіксований сільськогосподарський податок у частині, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування
Плата за оренду майнових комплексів, що знаходяться у комунальній власності
Надходження від місцевих грошово-речових лотерей
Плата за гарантії, надані органами місцевого самоврядування
Гранти та дарунки у вартісному обрахунку
Власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів відповідного бюджету
Податок на прибуток підприємств комунальної власності
Платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення
Інші надходження, передбачені законом

Рис. 2.2. Склад власних доходів місцевих бюджетів України

ЗАКРІПЛЕНІ ДОХОДИ БЮДЖЕТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
Податок з доходів фізичних осіб: до бюджетів міст Києва та Севастополя - 100 %, бюджетів міст республіканського (в Автономній Республіці Крим) і обласного значення - 75 %, до бюджетів міст районного значення, сіл, селищ та їх об'єднань - 25 % від загального обсягу податку, що справляється на їх території
Державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам
Плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних рад
Плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що справляється виконавчими органами відповідних рад
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
Надходження адміністративних штрафів, які накладаються виконавчими органами відповідних рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями
Єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва у частині, що належить відповідним бюджетам

Рис. 2.3. Склад закріплених доходів місцевих бюджетів України

Основними *неподатковими* надходженнями до місцевих бюджетів є кошти від приватизації комунального майна, державне мито, адміністративні штрафи та фінансові санкції, проценти банків за користування тимчасово вільними бюджетними коштами, плата за оренду майна, яке знаходиться у розпорядженні місцевого самоврядування та ін. Обсяги неподаткових надходжень певною мірою відображають активність органів місцевого самоврядування на фінансовому ринку та ринку праці, діяльність у сфері місцевого господарства і, зокрема щодо розпорядження належним їм майном, дієвість контрольної роботи місцевих фіскальних органів тощо.

Офіційним трансфертам належить друге місце в доходах місцевих бюджетів після податкових надходжень. За 2001 - 2007 рр. дотації, субвенції та кошти, що надійшли від органів державного управління, збільшилися відповідно з 29,0 до 43,3 % сукупних доходів. Протягом 2001-2003 рр. їх частка була дещо меншою - від 29,2 до 34,2 % сукупних доходів місцевих бюджетів України.

Доходи місцевих бюджетів складають основу фінансової бази органів місцевого самоврядування, тобто є підґрунтям для фінансової неза-

лежності. У зв'язку з цим на сучасному етапі розвитку нашої держави особливого значення набувають проблеми дохідної бази місцевих бюджетів, реформування місцевого оподаткування, проведення ефективного фінансового вирівнювання. Вирішити ці завдання можна, зокрема, шляхом:

- зміцнення місцевої економіки, створення сприятливого бізнесового та інвестиційного середовища;
- активізації взаємодії органів місцевого самоврядування з податковими та фінансовими органами щодо розширення бази оподаткування, чіткої координації їхніх дій;
- збільшення частки власних доходів місцевих бюджетів і в тому числі посилення фіскального значення місцевих податків і зборів;
- легалізації заробітної плати як об'єкта оподаткування податком з доходів фізичних осіб;
- збільшення надходжень ресурсних платежів до місцевих бюджетів, посилення контрольної роботи за їх стягненням;
- сприяння розвитку малого і середнього бізнесу, суб'єкти якого є основними платниками податків до місцевих бюджетів;
- збільшення надходжень від місцевого господарства, забезпечення прибутковості комунальних підприємств;
- реформування житлово-комунального господарства, ліквідації дотаційності житлово-комунальних підприємств;
- зменшення частки трансфертів у доходах місцевих бюджетів;
- пошуку альтернативних джерел власних доходів;
- активного використання місцевих позик як дохідного джерела місцевих бюджетів;
- посилення заінтересованості у додатковому одержанні доходів для бюджетів міст районного значення, селищ і сіл;
- удосконалення чинного порядку стимулювання перевиконання запланованих показників доходів загального фонду державного бюджету;
- забезпечення економного і цільового використання бюджетних коштів;
- ефективного контролю з боку місцевих фінансових органів за формуванням і використанням коштів місцевих бюджетів.

2.4. Місцеві податки і збори та їх роль у доходах місцевих бюджетів

Згідно з чинним Законодавством до місцевих віднесено два види податків і 12 видів зборів.

Місцеві податки:

- 1) з реклами;
- 2) комунальний податок.

Місцеві збори:

- 1) за паркування автотранспорту;
- 2) ринковий;
- 3) за видачу ордера на квартиру;

- 4) курортний;
- 5) за участь у бігах на іподромі;
- 6) за виграш у бігах на іподромі;
- 7) з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі;
- 8) за право використання місцевої символіки;
- 9) за право проведення кіно- і телезйомок;
- 10) за проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей;
- 11) за надання дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг;
- 12) із власників собак.

Місцеві ради (сільські, селищні, міські) відповідно до переліку місцевих податків і зборів, передбаченого Законом України "Про систему оподаткування", запроваджують на своїй території місцеві податки, визначають механізм їх справляння та порядок сплати. Крім того, вказаним законодавчим актом визначено обов'язковість запровадження сільськими, селищними та міськими радами за наявності об'єктів оподаткування або умов, з якими пов'язано запровадження певних податків і зборів, комунального податку, а також зборів: за паркування автотранспорту, ринкового, за надання ордера на квартиру, за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг, із власників собак.

Місцеві органи самоврядування за кожним видом місцевих податків та зборів розробляють положення, якими регламентується порядок сплати та перерахування в місцевий бюджет податків та зборів відповідно до встановленого переліку та граничних ставок. Органи місцевого самоврядування визначають також органи (підприємства, установи та організації), які повинні вести облік платників податків (зборів) і несуть відповідальність за їх стягнення та перерахування до місцевого бюджету; затверджують форми звітів за цими податками, порядок та строки їх надання у податкові органи.

В Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" (ст. 26) до складу повноважень сільських, селищних та міських рад віднесене право надавати пільги зі сплати місцевих податків і зборів у вигляді повного або часткового звільнення від їх сплати певних категорій платників або відстрочки сплати місцевих податків та зборів.

Відповідальність за правильність обчислення, своєчасність та повноту перерахування місцевих податків та зборів до місцевих бюджетів покладається на платників відповідно до чинного законодавства.

Законодавче врегулювання порядку справляння місцевих податків і зборів в Україні створило необхідне правове поле для функціонування місцевого оподаткування, сприяло його становленню та зміцненню. Сьогодні намітилася позитивна тенденція збільшення обсягів абсолютних надходжень місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів. У цілому протягом останніх років частка цих податків була в межах 3-4 %

від сукупних доходів місцевих бюджетів України.

Практика справляння місцевих податків і зборів в Україні свідчить про те, що з року в рік зростає їх роль і значення у вітчизняній системі оподаткування. Так, загальні надходження місцевих податків неухильно зростали з 441,5 млн грн у 1999 р. до 592,4 млн грн у 2003 р., в 2004 р. відбулося деяке зменшення надходжень до 555,5 млн грн.

Якщо у 1992 р. за рахунок місцевих податків і зборів формувалося лише 0,3 % доходів місцевих бюджетів України, то вже через рік після виходу Декрету Кабінету Міністрів України від 20 травня 1993 р. їх частка збільшилася до 1 %. У 1998 р. вона досягла рівня 3 %, а у 1999 - 2000 рр. - 4 % від сукупних доходів місцевих бюджетів України. У наступні роки спостерігалось деяке зменшення частки місцевих податків і зборів, у 2005 р. вона становила 1,1 % (у доходах без урахування міжбюджетних трансфертів - 2,0 %).

Якщо розглянути структуру місцевих податків і зборів, то можна відзначити, що загалом вона є нераціональною - більше 80 % надходжень забезпечують лише комунальний податок та ринковий збір. Кошти від справляння ще чотирьох місцевих зборів практично не надходять в останні роки (за участь у бігах на іподромі; за виграш у бігах на іподромі; з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі; за право проведення кіно- і телезйомок). Частка інших п'яти місцевих зборів не перевищує 1% у загальних надходженнях від місцевого оподаткування, це збори: за видачу ордера на квартиру; курортний; за право використання місцевої символіки; за право проведення місцевого аукціону, конкурсного розпродажу і лотерей; з власників собак (табл. 2.3).

Найбільш суттєвими недоліками місцевого оподаткування в Україні є:

- незначна фіскальна роль місцевих податків і зборів;
- вузький перелік місцевих податків і зборів;
- відсутність самостійних прав у органів місцевого самоврядування

щодо запровадження на їхній території власних місцевих податків і зборів;

- відсутність взаємозалежності між рівнем громадських послуг, які надаються на певній території, з податковими зусиллями населення;

- зволікання із запровадженням суто місцевого податку - на нерухоме майно;

- нерозвиненість податків, які відображають політику органів місцевого самоврядування.

2.5. Напрями реформування місцевого оподаткування в Україні

Система місцевих податків і зборів в Україні потребує не поверхового доопрацювання і вдосконалення, а докорінного реформування відповідно до обґрунтованих у зарубіжній та вітчизняній фінансовій науці засад оптимального оподаткування. Окрім загальних

принципів оподаткування до місцевих податків висувається низка специфічних вимог, які зумовлені їх особливим значенням у складі фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, забезпеченні гармонійного розвитку територій, найбільш повному задоволенні потреб населення.

Найважливіші підходи до вибору місцевих податків:

Достатні обсяги надходжень та справедливий розподіл коштів.

Місцеві податки необхідні для того, щоб місцеві органи влади мали можливість надавати послуги, рівень яких у населення асоціюється з обсягом сплачених податків. Кошти, зібрані на місцях, будуть використані більш ефективно й економно, аніж виділені центральним урядом. Крім того, у використанні коштів місцеві органи влади підконтрольні своїм виборцям. Надходження від місцевих податків мають бути помітними у загальному обсязі фінансових ресурсів місцевої влади, а потреби місцевого бюджету мають задовольнятися в основному за рахунок надходжень від місцевих податків і зборів. Практика європейських країн показує, що неможливо забезпечити виконання остаточно вимоги без застосування у місцевому оподаткуванні подохідного податку. Всі інші місцеві податки не дають таких значних коштів як вказаний податок.

Незначні адміністративні та виконавчі витрати. Найменшими такі витрати є при стягненні податку з доходу порівняно з майновими податками, податку з обороту порівняно з податком на додану вартість. Суттєвого зниження адміністративних витрат можна досягти за допомогою використання єдиного фіскального апарату, спільних форм і баз оподаткування при справлянні загальнодержавних і місцевих податків.

Рівень впливу. Місцеві податки не повинні впливати на соціальну поведінку громадян і сприяти переміщенню податкових баз. У зв'язку з цим, найбільш доцільними місцевими податками є майнові та з доходів. При використанні місцевих податків з обороту необхідним є контроль центрального уряду за визначенням ставок оподаткування місцевою владою. Обсяг місцевих податків має бути безпосередньо пов'язаним з рівнем надання місцевих послуг.

Рівень ефективності витрат. Місцеве оподаткування має сприяти тому, щоб видатки місцевих органів влади залишалися на доцільному рівні, тобто збільшення видатків необхідно лише тоді, коли переваги від такого збільшення стануть більшими, ніж вартість самих витрат.

Окрім таких загальних критеріїв оптимального оподаткування, місцеві податки мають задовольняти такі вимоги:

- коливання надходжень упродовж усього ділового циклу повинні бути незначні;
- рівень економічного розвитку має відповідати надходженням місцевих податків;

Таблиця 2.3.

Структура надходжень місцевих податків і зборів, які надійшли до
місцевих бюджетів України за 2000-2007 рр.,% *

Показники	Роки							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Місцеві податки: з реклами	2,2	3,0	3,4	3,1	4,1	4,9	6,3	7,1
комунальний	33,8	29,8	28,6	24,1	27,1	25,6	24,3	23,0
Місцеві збори: за паркування: автотранспорту	1,4	1,6	1,6	1,9	2,3	2,3	2,4	3,4
ринковий	41,5	44,7	48,2	50,2	57,5	57,8	58,2	59,9
за надання ордера на квартиру	0,1	0,1	0,5	0,03	0,04	-	-	-
курортний	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3
за участь у бігах на іподромі	-	-	-			-	-	-
за виграш у бігах на іподромі	-	-	-		-	-	-	-
з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі	-	-	-	-	-	-	-	-
за право використання місцевої символіки	1,0	1,0	1,1	1,3	1,8	2,3	2,6	2,3
за право проведення: кіно- і телезйомок	-	-	-	-	-	-	-	-
за право проведення: місцевого аукціону конкурсного розпродажу і лотерей	0,1	0,04	-	0,03	0,04	0,1	0,1	0,1
за надання дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг	7,0	6,4	5,5	5,3	5,5	5,5	5,4	3,9
з власників собак	0,1	0,1	0,5	0,1	0,1	-	-	-
за проїзд через територію прикордонних областей	3,9	3,2	1,7	-	-	-	-	-
Усього місцевих податків	100	100	100	100	100	100	100	100

* Примітка: Згідно з даними про доходи місцевих бюджетів України.

- податкові надходження забезпечуються місцевою базою оподаткування;
- забезпечення відчутності податків і балансу інтересів, рівноваги між споживанням місцевих послуг і податковим тягарем;
- запобігати однобічному розвитку місцевої економічної структури;
- розподіляти податковий потенціал залежно від місцевих потреб;
- гнучкість системи ставок місцевих податків;
- місцеві органи самоврядування повинні мати право встановлювати ставки одного або двох найголовніших податків;
- різниця між надходженнями від місцевих податків на одну особу населення має бути незначною в однакових за розмірами адміністративних одиницях.

Зміцнення інституту місцевого самоврядування в Україні значною мірою залежить від того, чи будуть створені умови для фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, основу якої складають місцеві бюджети. Чинна бюджетна практика передбачає формування дохідної частини місцевих бюджетів, головним чином, за рахунок загальнодержавних податків та бюджетних трансфертів (дотацій та субвенцій). Місцеві податки і збори, як власне джерело бюджетів місцевого самоврядування, складають лише 2-3 % від доходів місцевих бюджетів.

Досвід державотворення в ринкових економічних системах показує, що міцне місцеве самоврядування неможливе без відповідного матеріального і фінансового підґрунтя. В багатьох країнах основою фінансової незалежності місцевої влади виступають місцеві податки, перелік яких досить широкий; до складу місцевих належать такі, які в Україні вважаються загальнодержавними податками (податок на прибуток підприємств, податок на доходи громадян, майнові податки, місцеві акцизи). Широкий перелік місцевих податків і зборів, віднесення до них не тільки дрібних і другорядних, але й значних за обсягами надходжень прямих, непрямих та майнових податків зумовлює їх досить вагому фіскальну роль, перетворює місцеві податки і збори в одне з основних джерел доходів місцевих бюджетів розвинутих країн.

Перехід від адміністративно-командної системи до ринкової економіки в Україні передбачає суттєве підвищення ролі місцевого оподаткування. Місцеві податки, поряд з іншими джерелами місцевих надходжень, мають стати фінансовою основою самостійності органів місцевого самоврядування.

Реформи місцевого оподаткування мають змінити ставлення до місцевих податків та зборів, щоб вони не розглядалися як другорядні податки в складі системи оподаткування, суттєво зміцнилося їх значення і роль у формуванні фінансових ресурсів місцевого самоврядування. А це можливо зробити лише шляхом перегляду складу місцевих податків та зборів. До місцевих мають бути віднесені деякі загальнодержавні податки з тих, що традиційно надходять у місцеві бюджети, це: податок з доходів фізичних осіб, податок на прибуток підприємств комунальної

форми власності, плата за землю, податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, податок на промисел, платежі за ресурси місцевого значення, плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності, надходження від збору за забруднення навколишнього природного середовища.

У переліку місцевих податків і зборів увагу слід приділити тим податкам, які, згідно зісвітним досвідом, найбільш придатні для місцевого оподаткування, це: податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток суб'єктів господарювання і податок на нерухомість. Надходження від цих податків дадуть змогу забезпечити залежність між обсягами місцевих бюджетів та результатами господарювання підприємств, кількістю створених робочих місць, рівнем оплати праці працівників, ступенем розвитку ринку нерухомості тощо. Це змусить органи місцевого самоврядування активніше розв'язувати проблеми зайнятості, створювати сприятливі умови для розвитку підприємництва, зокрема, середнього і малого бізнесу, адже успішне вирішення цих питань безпосередньо впливатиме на обсяги доходів місцевих бюджетів.

Таким чином, місцеві податки і збори мають стати надійним інструментом регулювання економічного розвитку територій, вирішення різнопланових проблем, які там виникають, зменшення соціальної напруги.

Підсумовуючи викладене, можна виділити такі основні *напрями реформування місцевого оподаткування в Україні*:

- піднесення фіскальної ролі місцевих податків і зборів;
- надання статусу місцевих окремим загальнодержавним податкам і зборам, які можуть забезпечити надходження коштів, достатніх для фінансування місцевих потреб;
- перенесення акценту в місцевому оподаткуванні на податки з доходів населення, на прибуток підприємств, на нерухомість;
- запровадження податку на нерухомість і віднесення його до складу місцевих;
- надання самостійних прав органам місцевого самоврядування у місцевому оподаткуванні;
- розвиток місцевих податків і зборів, які відображають політику органів місцевого самоврядування в галузі зайнятості, соціального захисту населення, охорони навколишнього природного середовища.

2.6. Склад видатків місцевих бюджетів

Витрачання бюджетних коштів яскраво виявляє зміст основних функцій і завдань, які виконують органи державної влади і місцевого самоврядування. Склад, структура і динаміка бюджетних видатків відображає державні, регіональні та місцеві пріоритети соціально-економічного розвитку. Крім того, специфіка функціонування та особлива роль місцевих бюджетів виявляється саме у складі та структурі їхньої видаткової частини. Бюджетні видатки дають змогу розкрити і дослідити економічну сутність місцевих бюджетів, фінансову базу

органів місцевого самоврядування, які мають вирішувати завдання місцевого значення забезпечувати населення державними послугами, сприяти всебічному і гармонійному розвитку території.

До перших законодавчих актів, що визначили засади та напрями використання коштів місцевих бюджетів, належать закони "Про бюджетну систему Української РСР" від 5 грудня 1990 р., "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування" від 7 грудня 1990 р., "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування" від 26 березня 1992 р. Хоча в них не було подано вичерпного переліку напрямків використання коштів місцевих бюджетів, проте були окреслені такі найважливіші принципи їхнього витрачання, як самостійність, право збільшувати окремі групи видатків за рахунок коштів місцевих бюджетів, самостійність у встановленні обсягів видатків на утримання органів місцевого управління, утворення резервних фондів. Місцеві ради одержали право збільшувати в межах наявних у них коштів норми видатків на утримання житлово-комунального господарства, закладів народної освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, культури і спорту, органів внутрішніх справ, охорони природи та надавати додаткові пільги і призначати допомогу окремим категоріям населення.

Визначення конкретних напрямів витрачання коштів місцевих бюджетів було здійснено в Законі України "Про бюджетну систему України" (1995 р.). Цим документом були встановлені основні засади розподілу видатків між державним та місцевими бюджетами, передбачена можливість створення *резервних фондів* уряду Автономної Республіки Крим, виконавчих органів обласних, міських (міст Києва та Севастополя і міст обласного підпорядкування), районних рад. Такі фонди можуть утворюватися в республіканському бюджеті Автономної Республіки Крим, обласних, міських (міст Києва та Севастополя і міст республіканського підпорядкування) і районних бюджетах в обсязі до 1% від видатків кожного бюджету. Резервні фонди призначені для фінансування невідкладних заходів, які не могли бути передбачені під час затвердження бюджетів.

Законодавством, яке регламентує місцеве самоврядування в Україні, встановлено, що сільські, селищні, міські, районні в містах ради та їх виконавчі органи самостійно розпоряджаються коштами відповідних місцевих бюджетів, визначають напрями їх використання. Видатки, які здійснюються органами місцевого самоврядування на потреби територіальних громад, їхній обсяг і цільове спрямування визначаються місцевими бюджетами цих територіальних громад; видатки, пов'язані із здійсненням районними, обласними радами заходів щодо забезпечення спільних інтересів територіальних громад - відповідними районними та обласними бюджетами.

Усі видатки місцевих бюджетів поділяються на *поточні видатки* і *видатки розвитку*. Вперше такий поділ був встановлений у Законі України "Про бюджетну систему України", пізніше - в Законі "Про

місцеве самоврядування в Україні" він був збережений і поширений на дохідну частину місцевих бюджетів.

Поточні видатки - витрати бюджетів на фінансування мережі підприємств, установ, організацій і органів, яка діє на початок бюджетного року, а також на фінансування заходів щодо соціального захисту населення та інших заходів, що не належать до видатків розвитку.

Крім цього, у зазначеному законі була вперше встановлена норма щодо поділу видатків місцевих бюджетів на видатки, пов'язані із виконанням власних повноважень місцевого самоврядування, і видатки, пов'язані з виконанням делегованих законом повноважень органів виконавчої влади. Як відомо, делегування окремих повноважень зумовлено необхідністю забезпечення населення послугами на рівні, який гарантується Конституцією України. Власні повноваження пов'язані із вирішенням місцевих проблем економічного і соціального розвитку.

Видатки розвитку - витрати бюджетів на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності, таких як фінансування капітальних вкладень виробничого і невиробничого призначення, фінансування структурної перебудови народного господарства, субвенції та інші видатки, пов'язані з розширенням відтворенням.

У Бюджетному кодексі України (2001 р.) був зроблений новий важливий крок з упорядкування бюджетних видатків, розподілу видаткових повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування, запровадження прозорих і об'єктивних процедур у плануванні видатків бюджетів усіх рівнів та видів. На відміну від попередніх нормативних актів, у Кодексі більш чітко визначено склад видатків бюджетів усіх рівнів та видів, обґрунтовано критерії розмежування видатків. Передбачено застосування нормативів бюджетної забезпеченості і коригуючих коефіцієнтів у процесі планування видаткової частини місцевих бюджетів, впорядковано способи передачі видатків на виконання власних і делегованих повноважень.

За Бюджетним кодексом України до видатків бюджетів належать видатки:

- для забезпечення конституційного ладу держави, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші, які не можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню. Такі видатки здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України;

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

- на реалізацію прав та обов'язків Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, які мають місцевий характер. Такі видатки здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів, у тому числі за рахунок трансфертів з державного бюджету України.

Критерії розмежування видів видатків між місцевими бюджетами встановлені у Бюджетному кодексі України залежно від повноти надання тієї чи іншої послуги та наближення її до безпосереднього споживача.

Перша група - видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання соціальних послуг, гарантованих державою, і які максимально наближені до споживачів. Здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст та їх об'єднань.

Друга група - видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих законодавством для всіх громадян України. Здійснюються з бюджетів міст республіканського значення Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, а також районних бюджетів.

Третя 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. Здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів.

Відповідно до нового механізму організації міжбюджетних відносин, видатки місцевих бюджетів поділяються на дві групи:

- 1) видатки, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;
- 2) видатки, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Перша група видатків відповідає повноваженням, які органи державної влади делегують органам місцевого самоврядування, а друга - власним повноваженням місцевого самоврядування.

Видатки місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, уніфіковані й розмежовані між такими групами місцевих бюджетів:

- бюджети сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань;
- районні бюджети, бюджети міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та міст обласного значення;
- бюджет Автономної Республіки Крим та обласні бюджети.

До видатків другої групи належать видатки:

- на місцеву пожежну охорону;
- позашкільну освіту;
- соціальний захист та соціальне забезпечення (програми місцевого значення для дітей, молоді, жінок, сім'ї; місцеві програми соціального захисту окремих категорій населення);
- місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів;

- культурно-мистецькі програми місцевого значення;
- програми підтримки кінематографії та засобів масової інформації місцевого значення;
- місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту;
- типове проектування, реставрацію та охорону пам'яток архітектури місцевого значення;
- транспорт, дорожнє господарство (регулювання цін на послуги метрополітену; експлуатація дорожньої систем и місцевого значення; будівництво, реконструкцію та утримання доріг місцевого значення);
- заходи з організації рятування на водах;
- обслуговування боргу органів місцевого самоврядування;
- програми природоохоронних заходів місцевого значення;
- управління комунальним майном;
- регулювання земельних відносин;
- інші програми, затверджені місцевою радою.

Цільове використання бюджетних коштів забезпечується за допомогою групування видатків бюджетів, яке може здійснюватися за різними ознаками. У бюджетній практиці виділяють: функціональну, економічну, відомчу та програмну класифікацію бюджетних видатків.

Ключові слова: місцеві бюджети, бюджетна система, Бюджетний кодекс; власні, закріплені, регулюючі доходи місцевих бюджетів, місцеві податки та збори, видатки місцевих бюджетів.

Запитання для перевірки знань

1. Назвіть етапи розвитку місцевих бюджетів України.
2. Охарактеризуйте склад місцевих бюджетів.
3. Поясніть порядок формування доходів місцевих бюджетів та їх види.
4. Дайте перелік місцевих податків та зборів України.
5. Які існують напрями реформування місцевого оподаткування?
6. Охарактеризуйте склад видатків місцевих бюджетів.

Тестові завдання:

1) До місцевих бюджетів в Україні належать:

- а) бюджети районів;
- б) бюджети областей;
- в) бюджети місцевого самоврядування;
- г) державний бюджет;
- д) бюджети Автономної Республіки Крим;
- е) обласні бюджети;
- ж) районні бюджети;
- з) бюджети районів у містах.

2) Які види бюджетів відносяться до бюджетів місцевого самоврядування?

- а) обласні та районні бюджети;
- б) бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань;
- в) бюджети районів у містах.

3) Доходи місцевих бюджетів класифікуються по наступним ознакам:

- а) загальнодержавні і місцеві;
- б) власні і закріпленні;
- в) податкові, неподаткові, доходи від операцій з капіталом, бюджетні трансферти;
- г) регулюючі.

4) До складу власних доходів місцевих бюджетів належать:

- а) державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам;
- б) місцеві податки та збори;
- в) єдиний податок для суб'єктів малого підприємства в частині, що належить відповідним бюджетам;
- г) податок з власників транспортних засобів;
- д) податок на прибуток підприємств комунальної власності;
- е) податок з доходів фізичних осіб;
- ж) податок на промисел.

5) Які видатки фінансуються за рахунок власних доходів місцевих бюджетів?

- а) позашкільна освіта;
- б) охорона здоров'я;
- в) місцева пожежна охорона;
- г) освіта;
- д) транспорт, дорожнє господарство;
- е) державне управління;
- ж) управління комунальним майном;
- з) соціальний захист та соціальне забезпечення.

6) До складу закріплених (делегованих) доходів бюджетів місцевого самоврядування відносяться:

- а) податок на доходи фізичних осіб;
- б) податок на промисел;
- в) державне мито;
- г) податок з власників транспортних засобів;
- д) податок на прибуток;
- є) єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва;
- ж) плата за ліцензії на впровадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних рад.

7) Які видатки фінансуються за рахунок коштів місцевих бюджетів?

- а) видатки для забезпечення конституційного ладу держави, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства;
- б) видатки, які визначаються функціями держави (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення тощо);

в) видатки на реалізація прав та обов'язків місцевого самоврядування.

8) Власні доходи – це:

а) доходи, що мобілізуються місцевою владою самостійно;

б) доходи, що мобілізуються місцевою владою самостійно, на основі власних рішень і за рахунок джерел, визначених місцевими органами влади;

в) доходи, що мобілізуються місцевою владою самостійно на підвідомчій території.

9) Закріплені доходи це:

а) доходи, передані місцевим органам влади на стабільній основі;

б) доходи, які повністю або частково передані місцевим органам влади на стабільній, довгостроковій основі;

в) доходи, передані місцевим органам влади на довгостроковій основі.

10) Регульовані доходи це:

а) доходи, що передаються центральною владою місцевим органам влади;

б) доходи, що передаються з бюджетів територій вищого адміністративного рівня до бюджетів територій нижчого адміністративного рівня;

в) податки та доходи, від яких встановлюється відсоток відрахувань з Державного до місцевих бюджетів, або з бюджетів вищого територіального рівня до бюджетів нижчого територіального рівня.

11) Доходи, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування, та враховуються при наданні міжбюджетних трансфертів:

а) податок на доходи фізичних осіб;

б) податок з власників транспортних засобів;

в) державне мито;

г) податок на промисел;

д) єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва;

є) плата за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності;

12) Доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу між бюджетних трансфертів:

а) місцеві податки і збори;

б) єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва;

в) податок з власників транспортних засобів;

г) плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікатами, що видаються виконавчими органами відповідних рад;

д) податок на прибуток підприємств комунальної власності;

є) податок на промисел.

13) Видатки, що здійснюються з бюджетів місцевого самоврядування та враховуються при визначення між бюджетних трансфертів:

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

б) позашкільна освіта;

в) місцеві програми соціального захисту окремих категорій населення;

г) освіта;

- д) охорона здоров'я;
- є) транспорт, дорожнє господарство.

14) Видатки місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів:

- а) культурно-мистецькі програми місцевого значення;
- б) охорона здоров'я;
- в) соціальний захист та соціальне забезпечення;
- г) місцеві програми розвитку фізичної культури і спорту;
- д) обслуговування боргу органів місцевого самоврядування;
- є) санаторно-курортна допомога.

15) Бюджет розвитку місцевих бюджетів це:

- а) складова частина спеціального фонду місцевих бюджетів, в якому зосереджуються бюджетні ресурси, призначені для проведення інвестиційної та інноваційної діяльності;
- б) частина місцевих бюджетів, яка призначена для фінансування капітальних вкладень місцевих органів влади;
- в) частина місцевих бюджетів для фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності.

16) Основні напрямки використання коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів?

- а) на погашення боргу місцевого самоврядування;
- б) на погашення дефіциту місцевого бюджету;
- в) на фінансування інвестиційних проектів;
- г) на внески у статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності;
- д) на фінансування поточних потреб органів місцевого самоврядування.

17) Джерелами бюджету розвитку місцевих бюджетів є:

- а) надходження від місцевих податків та зборів;
- б) кошти від відшкодування майна, яке знаходиться у комунальній власності;
- в) надходження податку на прибуток підприємств комунальної власності;
- г) запозичення місцевих рад;
- д) субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів;
- є) дотації вирівнювання з Державного бюджету.

18) Якими правами користуються органи місцевого самоврядування у галузі місцевого оподаткування?

- а) запроваджують на своїй території власні місцеві податки і збори;
- б) запроваджують на своїй території місцеві податки і збори відповідно до встановленого переліку;
- в) визначають механізм справлення місцевих податків і зборів та порядок їх сплати;
- г) визначають органи, які повинні вести облік платників і нести відповідальність за їх стягнення та перерахування до місцевого бюджету;

д) надають пільги по місцевих податках і зборах, порядок та строки їх надання у податкових органи.

19) Які з нижчеперерахованих податків і зборів відносяться до місцевих?

- а) податок на доходи фізичних осіб;
- б) податок з власників транспортних засобів;
- в) комунальний податок;
- г) ринковий збір;
- д) податок на промисел;
- є) податок з реклами.

Тема 3. Фінансові ресурси місцевого самоврядування

План

3.1. Сутність фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, їх склад, структура та особливості формування.

3.2. Комунальний кредит, його види та шляхи розвитку.

3.3. Місцеві займи

3.4. Особливості сучасної практики створення цільових фондів органів місцевого самоврядування в Україні

3.5. Фінанси комунальних підприємств та їх роль у формуванні доходів місцевих бюджетів.

3.1. Сутність фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, їх склад, структура та особливості формування

У розпорядженні держави, органів місцевого самоврядування, окремих суб'єктів господарювання, домогосподарств перебувають певні грошові кошти і грошові фонди, які в сукупності становлять їхні *фінансові ресурси*. Формування фінансових ресурсів відбувається в процесі розподілу, перерозподілу і використання валового внутрішнього продукту. Наявність фінансових ресурсів - необхідна передумова для здійснення процесу розширеного відтворення, задоволення різноманітних суспільних потреб.

Джерелом фінансових ресурсів, незалежно від рівня їх формування та використання, завжди є валовий внутрішній продукт країни як вартість усіх створених у суспільстві благ за певний період (як правило, за рік). Зважаючи на вартісну структуру ВВП, можна зазначити, що основна частина фінансових ресурсів перебуває у розпорядженні держави, органів місцевого самоврядування, підприємств, організацій, установ тощо. Вони утворюються за рахунок податків та інших обов'язкових платежів, прибутку, амортизаційних відрахувань. А податки, збори, обов'язкові внески, прибуток є, як відомо, формами доданої вартості. Тому можна вважати, що значною мірою фінансові ресурси утворюються за рахунок тієї частини ВВП, яка є новоствореною вартістю.

Як зазначалося вище, *місцеві фінанси* - це система економічних відносин, пов'язаних із формуванням, розподілом і використанням фінансових ресурсів, потрібних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань. На підставі такого визначення фінансові ресурси органів місцевого самоврядування можна вважати матеріальним вираженням відносин, пов'язаних із функціонуванням місцевих фінансів.

Виконання функцій і завдань, покладених законодавством на місцеве самоврядування, безпосередньо залежить від обсягів фінансових ресурсів, які перебувають у їхньому розпорядженні. На обсяги фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування впливає багато чинників, головні серед яких такі:

- розподіл повноважень між органами державної влади і місцевим самоврядуванням;
- розподіл дохідних джерел державного і місцевих бюджетів, проведений відповідно до наданих владних повноважень і функцій;
- чинна система оподаткування: перелік податків і внесків, їх ставки, пільги;
- організація міжбюджетних відносин і порядок надання трансфертів місцевим бюджетам із державного бюджету;
- стан фінансового ринку країни і реальні можливості органів місцевого самоврядування у сфері використання запозичених (кредитів) і залучених коштів (місцевих позик);
- склад і фінансовий стан підприємств та інших суб'єктів господарювання, які належать до місцевого господарства;
- конкретні зусилля органів місцевого самоврядування, спрямовані на забезпечення соціально-економічного розвитку територій, населених пунктів, пошук альтернативних джерел доходів.

Основними *складовими матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування є:*

- доходи місцевих бюджетів;
- кошти цільових фондів;
- фінансові ресурси підприємств комунальної власності;
- благодійні, спонсорські внески, пожертвування;
- рухоме та нерухоме майно, яке перебуває в комунальній власності;
- позабюджетні (в тому числі валютні) фонди;
- земля та інші природні ресурси, що є у комунальній власності;
- об'єкти спільної власності територіальних громад, що не перебувають в управлінні районних та обласних рад.
- інші ресурси, передбачені законодавством.

З прийняттям Бюджетного кодексу органи місцевого самоврядування позбавлені права на створення позабюджетних цільових і валютних фондів.

Земля та інші види природних ресурсів, які знаходяться на території місцевого самоврядування, не включені до переліку об'єктів, стосовно яких виникає комунальної власності. Тому вирішальну роль для забезпечення

матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування відіграють кошти місцевих бюджетів.

Залежно від місця формування фінансових ресурсів, їх можна поділити: на власні фінансові ресурси, сформовані на території місцевого самоврядування у процесі створення валової доданої вартості; фінансові ресурси, створені на інших територіях країни, які за допомогою перерозподільних процесів спрямовуються органам місцевого самоврядування за недостатності власних коштів.

Провідне місце у складі фінансових ресурсів місцевого самоврядування посідають *доходи місцевих бюджетів*, абсолютні обсяги яких постійно зростають. Лише за період з 1998 р. до 2006 р. доходи місцевих бюджетів України збільшилися більше ніж у 2 рази з 19216 млн грн до 39 604 млн грн, у тому числі у 2004 р. податкові надходження становили 18308 млн грн, неподаткові - 2 191 млн грн, доходи від операцій з капіталом - 1683 млн грн, кошти цільових фондів - 603 млн грн, офіційні трансферти - 16819 млн грн.

Прийняття Бюджетного кодексу України і практичне втілення його положень сприяло зміцненню дохідної бази місцевих бюджетів, збільшенню частки власних доходів у складі, запровадженню прозорих та об'єктивних процедур надання бюджетних трансфертів. Такі зміни загалом мали позитивний вплив на процес формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування й утвердження його фінансової незалежності.

Найбільше фіскальне значення для місцевих бюджетів мають *загальнодержавні податки* (податок з доходів фізичних осіб, плата за землю, податок із власників транспортних засобів, єдиний податок з суб'єктів підприємницької діяльності, плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності та місцеві податки і збори.

Серед *неподаткових надходжень* виокремлюються адміністративні збори і платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу, в тому числі плата за оренду цілісних майнових комплексів, державне мито, а також власні надходження до бюджетних установ.

У складі доходів від операцій з капіталом найвагомішими є надходження від продажу основного капіталу, землі й нематеріальних активів, що перебувають у комунальній власності. З початку процесу приватизації з 1992 р. до 2006 р. в Україні 66 424 об'єкти змінили комунальну форму власності на колективну і приватну, кошти від продажу цих об'єктів поповнили дохідну частину місцевих бюджетів. У 2006 р. доходи від приватизації комунального майна становили 1 683 млн грн - це 4,2 % сукупного доходу місцевих бюджетів України.

Цільові (позабюджетні й валютні) фонди місцевих рад так і не стали вагомим елементом фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, хоча їх створення було започатковано ще у 1990 р. разом із прийняттям Закону "Про бюджетну систему Української РСР". Річ у тім, що до доходів таких фондів належали незначні за обсягом і нестабільні доходи, які мали епізодичний характер.

Наприклад, до єдиного позабюджетного фонду згідно із зазначеним Законом надходили додаткові доходи і зкономлені кошти, одержані від здійснення місцевими радами заходів щодо розв'язання економічних і соціальних проблем; добровільні внески та пожертвування фізичних і юридичних осіб; доходи від місцевих позик і грошово-речових лотерей, аукціонів, прибутки від проведення суботників; штрафи, сплачені юридичними особами за одержання необґрунтованого прибутку в зв'язку із завищенням цін (тарифів) на продукцію, роботи, послуги; доходи від розпродажу майна ліквідованих підприємств комунальної форми власності; плата за реєстрацію кооперативів і малих підприємств; інші позабюджетні кошти.

Кошти цільових, позабюджетних і валютних фондів місцевих рад у перші роки їх створення перебували на спеціальних рахунках в установах банків і не включалися до відповідних місцевих бюджетів. Після прийняття Закону України "Про бюджетну систему України" (1995 р.) централізовані та децентралізовані фонди, утворені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, місцевими радами почали включатися до бюджетів за доходами й видатками.

У 1999 р. надходження коштів до місцевих позабюджетних фондів становили лише 42,2 млн.грн, або 0,2 % сукупних доходів місцевих бюджетів України. У 2004 р. їх абсолютна величина збільшилася до 603 млн грн, проте частка в доходах місцевих бюджетів залишилася незначною –1,5%.

Згідно з чинним бюджетним законодавством органи державної влади, влади Автономної Республіки Крим, місцевого самоврядування, бюджетні установи не мають права створювати позабюджетні фонди. Отже, цільові фонди сьогодні не можна вважати самостійним і вагомим елементом фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

Нині у складі місцевих бюджетів формуються фонди охорони навколишнього природного середовища; цільові фонди, утворені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади.

Законами про місцеве самоврядування (1990-1997 рр.) передбачалося право випуску *місцевих позик*, органами місцевого самоврядування. Порядок їх випуску, розміщення та обігу сьогодні регламентують Закон України "Про цінні папери і фондову біржу" (1991 р.) і Положення про порядок випуску та обігу облігацій місцевих позик, затверджене Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку 13 жовтня 1997 р.

Незважаючи на законодавче врегулювання діяльності місцевих рад щодо випуску місцевих позик, вони не набули значного поширення в Україні. Випуск місцевих позик має не систематичний, а епізодичний характер. Основними причинами такого становища є нестабільність умов господарювання, кризові явища в економіці, інфляція; нестабільність і суперечливість законодавчої бази; нерозвиненість вітчизняного фондового ринку, відсутність потрібної інфраструктури; допущені помилки і

прорахунки у практиці випуску місцевих позик тощо.

Грошово-речові лотереї, випущені за рішеннями органів місцевого самоврядування, також не набули поширення в Україні. Поступово згортається діяльність, пов'язана з їх функціонуванням: якщо у 1997 р. надходження від грошово-речових лотерей, зараховані до місцевих бюджетів, становили 0,7 тис. грн, 1998 р. - 16,8 тис. грн, то у 2004 р. вони зменшилися відповідно до 237 грн і 958 грн. Спричинило таку тенденцію прийняття Указу Президента України "Про деякі заходи щодо регулювання лотерейної діяльності від 10 вересня 2002 р", відповідно до якого в країні запроваджено державну монополію на випуск та проведення лотерей і припинено практику проведення недержавних лотерей, у тому числі й органами місцевого самоврядування.

Ринок лотерей монополізовано у багатьох розвинутих країнах. Він функціонує максимально прозоро і з обмеженою кількістю операторів, що загалом забезпечує його повноцінне існування, сприяє зміцненню довіри населення до лотерейної діяльності, а, отже, - збільшенню доходів від проведення лотерей, які спрямовуються до центрального і місцевих бюджетів. В Україні до прийняття цього Указу лотерейна діяльність не була достатньо впорядкована, не здійснювався контроль державних адміністрацій за процесом реєстрації операторів ринку лотерей, їх діяльністю і прибутковістю. Власне, такий незадовільний стан і зумовив запровадження державної монополії у цій сфері.

Кошти підприємств комунальної власності у складі сукупних фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування також переважно не відіграють вагомій ролі. Нині питання комунальної, земельної власності в Україні остаточно не врегульовано, що зумовлює багато непорозумінь і конфліктів, не сприяє розвитку підприємств і установ, які працюють на території місцевих рад і входять до складу місцевого господарства.

Право комунальної власності територіальним громадам може надаватися на рухоме та нерухоме майно, землю, природні ресурси, об'єкти соціальної інфраструктури: школи, лікарні, поліклініки, дитячі дошкільні заклади, культурні, спортивні установи і споруди, побутові підприємства, житлово-комунальне господарство тощо. На початок 2005 р. із загальної кількості об'єктів комунальної та комунальної корпоративної власності в Україні - 77208 дві третини становили заклади й установи у сфері управління, освіти та охорони здоров'я. Більшість об'єктів комунальної власності є неприбутковими підприємствами й утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів. Окрім передбачених законодавством податків та обов'язкових платежів, ніяких інших доходів вони, як правило, органам місцевого самоврядування не дають.

Серед позитивних тенденцій останніх років слід зазначити зростання обсягів *благодійних, спонсорських внесків і пожертвувань*, які надходять до бюджетів території місцевого самоврядування і, зокрема, установ, що утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів. Наприклад, у 2003 р. такі доходи становили 612 млн грн, або 32 % власних надходжень бюджетних установ, в 2005 р. вони збільшилися до 789 млн грн, а частка

відповідно зросла до 34,4 %.

Нові завдання, які постають перед місцевим самоврядуванням на сучасному етапі формування незалежної Української держави, потребують суттєвого збільшення фінансових ресурсів, що перебувають у розпорядженні місцевих рад та їх виконавчих структур. У зв'язку з цим особливої актуальності набувають питання наукового обґрунтування величини фінансових ресурсів місцевого самоврядування, проведення ретельного аналізу стану наявних коштів, здійснення планування і прогнозування їх обсягів, залучення альтернативних джерел доходів.

Одним із елементів процесу управління коштами місцевого самоврядування є планування, тобто складання фінансових планів формування, розподілу і використання фінансових ресурсів. На жаль, сьогодні на рівні областей, районів, населених пунктів переважно не складаються баланси фінансових ресурсів і витрат через відсутність потрібного методичного забезпечення, наявність певних труднощів у зборі статистичної інформації, відсутність зацікавленості працівників органів місцевого самоврядування у проведенні такої складної і трудомісткої роботи. Водночас в економічній літературі як практики, так і науковці неодноразово наголошують на питаннях найшвидшого запровадження складання таких фінансових планів як необхідної умови раціонального й ефективного господарювання, а, отже - забезпечення сталого соціально-економічного розвитку регіонів, найбільш повного задоволення потреб населення з метою підвищення його життєвого рівня.

3.2. Комунальний кредит, його види та шляхи розвитку.

Одним з основних місцевих фінансових інститутів є комунальний *кредит*. Це складна система економічних відносин, що виникають між місцевою владою, з одного боку, та фізичними і юридичними особами - з іншого. При цьому органи місцевого самоврядування часто виступають позичальниками коштів, іноді - кредиторами.

Причина існування комунального кредиту, як і державного, полягає в постійній суперечності між потребами органів влади і реальними можливостями їх задоволення. Власне, таке протиріччя є рушійною силою

будь-якого розвитку чи країни загалом, чи окремих територій, населених пунктів, суб'єктів господарювання.

Проте комунальний і державний кредити мають одну істотну *відмінність*, яка полягає у продуктивному характері комунального кредиту на відміну від державного. Державні позики випускаються, як правило, з метою покриття бюджетного дефіциту, а місцеві позики - для здійснення інвестиційних, переважно прибуткових, проектів.

Комунальний кредит - це сукупність економічних відносин між органами місцевого самоврядування, з одного боку, та фізичними і юридичними особами - з іншого, за яких місцеве самоврядування часто виступає як позичальник, рідше, як кредитор. Акумулюючи фінансові ресурси для виконання своїх повноважень, органи місцевого самоврядування стають перед вибором джерел формування ресурсної бази. При цьому постає дилема: обмежитися доходами,

отриманими до бюджету на безповоротній основі, або ж залучити позикові надходження (рис. 3.1). Вибір на користь одного чи іншого рішення має переваги та недоліки.

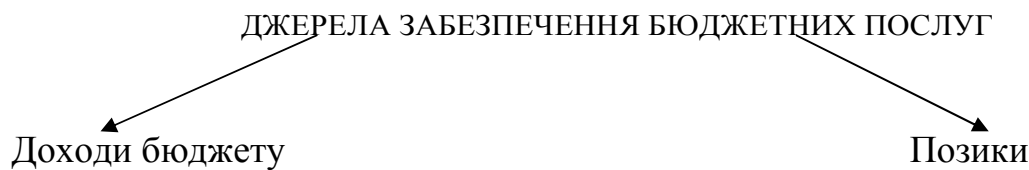


Рис. 3.1. Джерела забезпечення бюджетних послуг

У більшості розвинутих країн за останні роки відбулося стрімке зростання обсягів як державних, так і місцевих запозичень. На це мали вплив кілька факторів:

- 1) населення психологічно легше сприймає збільшення державного боргу, тим більше скорочення обсягу видатків, ніж підвищення рівня оподаткування;
- 2) поширилися теоретичні обґрунтування доцільності запозичень у фіскальній політиці держави;
- 3) стрімко зростають обсяги фінансових ринків.

3.3. Місцеві займи

Як альтернатива фінансування суспільних благ запозичення мають, порівняно з податковими надходженнями бюджету, деякі переваги. Як правило, джерелом сплати обов'язкових платежів до бюджету є фінансові ресурси суб'єктів господарювання, розташовані на території, підпорядкованій відповідному органу місцевого самоврядування. Отже, відбувається переміщення грошових ресурсів зі сфери приватних фінансів до державних, що негативно впливає на потенційні можливості підприємницьких структур. Кредиторами у місцевих запозиченнях дуже часто, особливо за сучасних умов розвитку фінансових ринків, виступають юридичні та фізичні особи з інших територій. У такому випадку відбувається надходження капіталів ззовні, при цьому загальний потенціал регіону зростає.

Сфері місцевих запозичень притаманні як позитивні, так і негативні аспекти. До негативних атрибутів місцевих запозичень насамперед належать додаткові витрати бюджету, пов'язані з обслуговуванням боргу. За суттєвої обмеженості бюджетних ресурсів це має особливо велике значення. Для сфери кредиту, зокрема місцевого, характерні певні ризики, пов'язані зі зміною законодавства, яке визначає податкові правовідносини. У момент отримання позики органи місцевого самоврядування можуть не врахувати зміни, які вноситимуться в майбутньому і впливатимуть на отримання доходів місцевими бюджетами. Також зміни в законодавстві можуть стосуватися видаткових зобов'язань бюджетів, що безпосередньо впливатиме на спроможність обслуговувати борг. У випадку отримання кредитів у іноземній валюті виникають валютні ризики. У цьому разі у практиці місцевих запозичень багатьох зарубіжних країн є норма, яка

передбачає обов'язкове хеджування ризику.

Основні позитивні та негативні ознаки місцевих запозичень наведено у табл. 3.1.

Таблиця 3.1.

Порівняння характерних ознак місцевих запозичень

Позитивні властивості	Негативні властивості
Додаткове джерело фінансових ресурсів для органів місцевого самоврядування.	Бюджет має додаткові зобов'язання щодо обслуговування боргу.
Є можливість забезпечення відповідно до часу сплати податків й отримання суспільних послуг.	Є ризики пов'язані з фіскальною, бюджетною, монетарною, валютною політиками держави.
Сприяють ощадливішому ставленню органів влади до коштів бюджету	Запозичення коштів до бюджету не сприяє відшукуванню резервів розширення дохідної частини

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

Отже, на початкових етапах механізм місцевих запозичень в Україні має певні недоліки внаслідок невідпрацьованості нормативної бази, а також допущених помилок у процесі випуску, розміщення і погашення місцевих позик, тому:

- первинне розміщення було надто тривалим і неповним за обсягом;
- були окремі неточності й помилки в підготовці документації;
- спостерігалось слабе кадрове і матеріально-технічне забезпечення;
- було недостатньо інформації про емісію;
- не було чітко визначених гарантій забезпечення позики, відповідальності емітентів, механізму стягнення боргів за облігаціями;
- відсутні стимули і пільги для покупців облігацій;
- не передбачався механізм дострокового погашення позики.

Новий етап розвитку муніципальних позик розпочався в Україні після ухвалення Бюджетного кодексу. Крім цього нормативного акта, основу правової бази вітчизняної системи місцевих запозичень нині становлять також Закони "України" "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про цінні папери і фондову біржу" та "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні", Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів" від 24 лютого 2003 р. і Положення про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик, ухвалене рішенням Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 7 жовтня 2003 р.

Відповідно до ст. 16 Бюджетного кодексу запозичення до бюджету розвитку мають право здійснювати виключно Верховна Рада Автономної

Республіки Крим та міські ради. Більшість органів місцевого самоврядування, насамперед сільські та селищні ради, позбавлені такої можливості - чи не єдиного нині дієвого засобу, що міг би стати каталізатором розвитку їх матеріально-фінансової бази.

Чинна система передбачає також низку інших обмежень щодо місцевих запозичень. Наприклад, зовнішні запозичення дозволено здійснювати лише міським радам міст із населенням понад 800 тис. До таких населених пунктів, згідно з офіційними статистичними даними, належать нині лише шість міст - Київ, Харків, Дніпропетровськ, Одеса, Донецьк і Запоріжжя.

Обов'язковою умовою здійснення запозичення до бюджету розвитку органу місцевого самоврядування є одержання висновку Міністерства фінансів про відповідність такого запозичення вимогам бюджетного законодавства. Крім того, орган місцевого самоврядування повинен мати рейтинг, визначений рейтинговою агенцією, статус якої підтверджено експертним висновком Світового банку, Міжнародного валютного фонду або Європейського банку реконструкції та розвитку.

Витрати на обслуговування боргу за місцевими запозиченнями не можуть щорічно перевищувати 10 % видатків загального фонду відповідного місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, в якому планується обслуговування боргу. Якщо у процесі погашення основної суми боргу та платежів з його обслуговування трапляється порушення графіка погашення з вини позичальника, відповідна рада протягом п'яти наступних років позбавляється права здійснювати нові запозичення.

Отже, і вимоги *Бюджетного кодексу України* щодо місцевих запозичень такі:

- Верховна Рада Автономної Республіки Крим та міські ради можуть здійснювати внутрішні запозичення (окрім позик на покриття тимчасових касових розривів та позик з інших бюджетів);

- зовнішні запозичення можуть здійснювати лише міські ради міст, населення яких становить понад 800 тис. осіб;

- надходження від запозичень Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування перераховуються до бюджету розвитку місцевих бюджетів;

- запозичення здійснюються лише на визначену мету і підлягають обов'язковому поверненню;

- держава не несе відповідальності за зобов'язаннями щодо запозичень до місцевих бюджетів;

- видатки на обслуговування боргу здійснюються за рахунок коштів загального фонду бюджету;

- видатки на обслуговування боргу місцевих бюджетів не можуть щорічно перевищувати 10 % видатків від загального фонду відповідного місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, в якому планується обслуговування боргу;

- за порушення графіка погашення боргу з вини позичальника від-

повідна рада позбавляється права здійснювати нові запозичення протягом наступних п'яти років.

Сьогодні характерною ознакою вітчизняної системи місцевих запозичень є наявність двох основних груп муніципальних позик, що виконують різні функції, але доповнюють одна одну:

- до першої групи належать позики, призначені для покриття тимчасових касових розривів, що виникають під час виконання місцевих бюджетів;

- до другої групи належать запозичення до бюджетів розвитку органів місцевого самоврядування.

Із запровадженням касового обслуговування бюджетів усіх рівнів органами казначейства набула поширення практика надання місцевим бюджетам *позик для покриття тимчасових касових розривів*, що виникають під час їх виконання, за рахунок ресурсів єдиного казначейського рахунку. Такі позики надають регіональні управління державного казначейства органам місцевої влади на безоплатній основі. Процедура цих запозичень не відзначається складністю, а їх умови є доступними для місцевих бюджетів усіх рівнів. Позики для покриття тимчасових касових розривів дають змогу забезпечувати своєчасне здійснення основних видів поточних видатків із загального фонду місцевих бюджетів, насамперед видатків соціального спрямування.

Запозичення до бюджету розвитку, як правило, дають можливість розширити комунальну інфраструктуру та зміцнити матеріально-фінансову базу муніципалітетів за рахунок реалізації прибуткових проектів. Ці запозичення спрямовуються не стільки на розв'язання локальних проблем, як на вирішення стратегічних питань, що дають змогу досягнути якісно вищого рівня фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. Такі запозичення можуть здійснюватися або шляхом випуску облігацій внутрішніх місцевих позик, або на основі укладення угод про отримання позик, кредитів, кредитних ліній у фінансових установах (рис. 3.2). Досить популярна згідно зі світовою практикою форма місцевих запозичень - грошово-речові лотереї, в Україні нині не використовується; така діяльність є монополією держави.

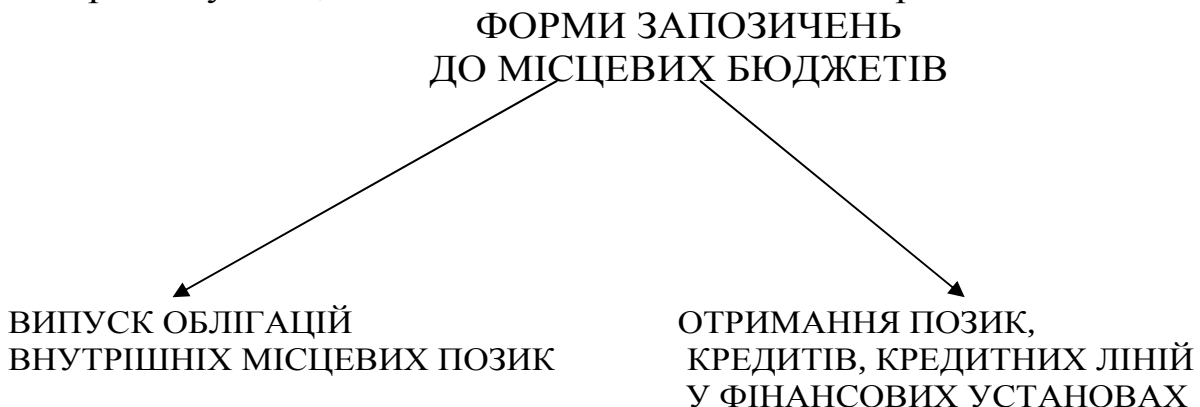


Рис. 3.2. Форми бюджетних запозичень до бюджету розвитку.

Місцеві позики можуть бути таких видів: загальні, прибуткові та проектні.

Загальні позики випускаються з метою обслуговування загальних або поточних потреб органів місцевого самоврядування, для фінансування проектів, які не приносять прибутків. Це - спорудження об'єктів у сферах науки, освіти, охорони здоров'я, офісних приміщень для органів місцевого самоврядування, благоустрій територій тощо. *Прибуткові* позики здійснюються під конкретний проект, реалізація якого матиме відповідну грошову вигоду - прибуток. *Проектні* позики призначені для фінансування капіталомістких проектів, їх погашення проводиться за рахунок місцевих надходжень і коштів державного бюджету. Для вітчизняної практики випуску місцевих позик найбільш характерними є загальні та проектні позики.

3.4. Особливості сучасної практики створення цільових фондів органів місцевого самоврядування в Україні

Протягом останніх років лише 1,5 % сукупних доходів місцевих бюджетів України формується за рахунок відрахувань до цільових фондів. До їх складу належать:

- фонди охорони навколишнього природного середовища;
- інші цільові фонди місцевих рад;
- цільові фонди, утворені Верховною Радою Автономної Республіки

Крим, органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади.

З 1998 р. до місцевих бюджетів надходить частина зборів за забруднення навколишнього природного середовища. Цей збір є екологічним податком, він справляється за викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин стаціонарними та пересувними джерелами забруднення; скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти; розміщення відходів.

Суми збору за забруднення навколишнього природного середовища розподіляються так:

- 20 % - до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, що утворюються у складі сільських, селищних, міських бюджетів;
- 50 % - до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, що утворюються у складі бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів;
- 30 % - до Державного фонду охорони навколишнього природного середовища, що утворюється у складі державного бюджету України.

Якщо розглянути надходження цільових фондів, утворених у складі окремих видів місцевих бюджетів, то слід звернути увагу на їх фіскальну роль у формуванні обласних бюджетів та бюджету Автономної Республіки Крим. У 2006 р. частка цих фондів у сукупних доходах відповідних бюджетів становила 3,89%, водночас для районних бюджетів цей показник був лише 0,2 %.

Досить значні відмінності щодо формування цільових фондів у складі місцевих бюджетів є в регіональному аспекті. Якщо загалом частка

цільових фондів у доходах місцевих бюджетів України у 2006 р. становила 1,52 %, То в бюджеті м. Києва - 5,53 %. У 18 областях цей показник був меншим, ніж 1%, у тому числі в Тернопільській області 0,12%, Закарпатській - 0,15%, Житомирській і Рівненській областях 0,18 %. Отже, органи місцевого самоврядування мають різні можливості для формування власних фінансових ресурсів, зокрема для залучення альтернативних джерел доходів.

Загалом механізм формування і використання цільових фондів органів місцевого самоврядування за роки їх існування, як свідчать численні перевірки органів фінансового контролю, виявився недостатньо прозорим. Найпоширенішими недоліками сучасної практики позабюджетних фондів місцевого самоврядування є:

- **Порушення під час формування фондів.** Наприклад, у рішеннях про створення фондів окремі органи місцевого самоврядування та виконавчої влади визначають джерелами їх наповнення платежі, які відповідно до законодавства мають зараховуватися до загального фонду бюджету або залишатися в розпорядженні бюджетних установ як власні надходження (штрафи, плата за оренду майнових комплексів, збори за надання дозволу на розміщення об'єктів торгівлі, плата за реєстрацію суб'єкта підприємницької діяльності тощо).

- **Застосування примусу щодо підприємницьких структур під час формування фондів.** Наприклад, у вигляді відрахування частини прибутку суб'єктів господарювання або частини вартості об'єкта будівництва.

- **Використання коштів цільових фондів органів місцевого самоврядування не за цільовим призначенням,** переважно на преміальні виплати, відшкодування вартості санаторно-курортного лікування для працівників органів влади та управління, ремонт адміністративних приміщень тощо.

- **Залучення до цільових фондів благодійних надходжень та їх використання державними адміністраціями на власне утримання та утримання органів влади,** які фінансуються з державного бюджету.

- **Застосування тиску на суб'єкти господарювання стосовно "добровільного" перерахування благодійної допомоги на спеціальні рахунки органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з подальшим наданням пільг на сплату податків та інших платежів до бюджету.**

3.5. Фінанси комунальних підприємств та їх роль у формуванні доходів місцевих бюджетів

Складовою місцевих фінансів є фінанси підприємств комунальної форми власності. Виходячи з особливостей форм власності та господарювання, підприємствам комунальної форми власності притаманні певні специфічні ознаки. Комунальна форма власності є складовою матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування.

Фінанси підприємств комунальної власності функціонують на основі законодавства, яке регламентує діяльність господарських структур будь-якої форми власності в Україні. Однак щодо права власності на майно,

яке перебуває в їх розпорядженні та формуванні, й у використанні фінансових ресурсів вони мають певні особливості.

Більшість вітчизняних підприємств комунальної форми власності функціонують у формі комунальних унітарних підприємств.

Згідно з Господарським кодексом України **комунальне унітарне підприємство** утворюється компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності і входить до сфери його управління. Орган, до сфери управління якого входить комунальне унітарне підприємство, є представником власника - відповідної територіальної громади і виконує його функції в межах, визначених чинним законодавством.

До комунальної власності територіальних громад належать об'єкти комунальної власності кожної з територіальних громад регіону та об'єкти спільної комунальної власності цих територіальних громад, які задовольняють колективні потреби всіх територіальних громад регіону.

Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності, утворюють, реорганізують і ліквідовують комунальні підприємства, організації та установи, а також контролюють їх діяльність. Міські, селищні ради мають право здійснювати всі повноваження щодо їх комунальної власності, передбачені законом (виконувати всі майнові операції, передавати об'єкти в постійне або тимчасове користування юридичним і фізичним особам, продавати та купувати, використовувати як заставу тощо). За необхідності міська та селищні ради можуть прийняти рішення про передачу окремих повноважень щодо управління комунальною власністю іншим утвореним ними органам або їх структурним підрозділам, визначивши межі цих повноважень та умови їх здійснення.

Взаємовідносини органів місцевого самоврядування з комунальними підприємствами будуються на засадах підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності. Це виявляється у праві на відчуження та передачу комунального майна в іншу форму власності, встановленні частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету, залученні на договірних засадах коштів на будівництво, розширення, ремонті утримання на пайових засадах об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури і на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища тощо.

Згідно з чинним законодавством України можуть функціонувати два види комунального унітарного підприємства: комунальне комерційне підприємство (майно закріплюється за таким підприємством з правом повного господарського відання) та комунальне некомерційне підприємство (майно закріплюється за таким підприємством з правом оперативного управління). Право повного господарського відання майном належить підприємствам, які функціонують у режимі комерційного розрахунку та самоокупності. Окремі підприємства, наприклад, міський електротранспорт, володіють майном з правом оперативного управління.

Комунальне комерційне підприємство є суб'єктом підприємницької діяльності, діє на засадах господарської автономії, комерційного розрахунку і несе відповідальність за результатами своєї діяльності усім своїм майном. Майно закріплюється за підприємством з правом повного господарського відання, обсяг повноважень якого визначається законодавчими актами України і статутом підприємства. Характерною особливістю є те, що до реєстрації таких підприємств їх статутні фонди мають бути повністю оплачені власником. Якщо після закінчення фінансового року вартість чистих активів комунального комерційного підприємства буде меншою, ніж розмір статутного фонду, передбаченого статутом підприємства, реєстрація підприємства може бути скасована господарським судом.

Комунальне комерційне підприємство зобов'язане приймати та виконувати доведені до нього в установленому законодавством порядку державні замовлення і завдання, а також враховувати їх у процесі формування виробничої програми, визначенні перспектив свого економічного та соціального розвитку й виборі контрагентів. Підприємство не має права безоплатно передавати належне йому майно іншим юридичним особам чи громадянам, крім випадків, передбачених законом. Комунальне комерційне підприємство має право відчужувати, віддавати в заставу майнові об'єкти, що належать до основних фондів, здавати в оренду цілісні майнові комплекси структурних одиниць та підрозділів, як правило, на конкурентних засадах, і лише за попередньою згодою органу, до сфери управління якого воно належить.

Кошти, одержані від продажу майнових об'єктів, що належать до основних фондів комунального комерційного підприємства, спрямовуються на інвестування виробничої діяльності цього підприємства.

Комунальне некомерційне підприємство здійснює господарську діяльність відповідно до виробничих завдань органу, до сфери управління якого воно належить.

Майно комунального некомерційного підприємства становлять основні фонди та оборотні кошти, а також інші цінності, вартість яких відображається в самотійному балансі підприємства. Підприємство володіє та користується зазначеним майном, здійснюючи право оперативного управління.

Джерелами формування майна підприємства є: майно, передане йому органом управління; доходи, одержані від реалізації продукції, а також від інших видів господарської діяльності; доходи від цінних паперів; позичені кошти; капітальні вкладення та дотації з бюджетів; інші джерела, не заборонені законодавством України. Комунальне некомерційне підприємство може одержувати кредити для виконання статутних завдань під гарантію органу, до сфери управління якого воно належить.

Орган місцевого самоврядування, до сфери управління якого входить комунальне некомерційне підприємство, здійснює контроль за використанням та збереженням належного підприємству майна, і має право вилучити майно, яке не використовується або використовується не за призначенням, та розпорядитися ним у межах своїх повноважень.

Комунальне некомерційне підприємство не має права відчужувати або іншим способом розпоряджатися закріпленим за ним майном, що належить до основних фондів, без попередньої згоди органу, до сфери управління якого воно належить.

Підприємство відповідає за своїми зобов'язаннями лише коштами, що перебувають у його розпорядженні. У разі недостатності зазначених коштів орган місцевого самоврядування, до сфери управління якого належить підприємство, несе повну субсидіарну відповідальність за зобов'язаннями підприємства.

Орендодавцями комунального майна можуть бути органи, уповноважені Верховною Радою Автономної Республіки Крим або місцевими радами управляти майном, - відповідно щодо майна, яке належить Автономній Республіці Крим або є у комунальній власності, комунальні підприємства - щодо окремого індивідуально визначеного майна, а з дозволу зазначених органів, - також щодо цілісних майнових комплексів, їх структурних підрозділів і нерухомого майна.

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

Щодо організаційно-правової форми організації діяльності комунальних підприємств, то характерним є те, що вони не можуть бути створені у формі командитних товариств, повних господарських товариств і товариств з додатковою відповідальністю.

Розглянемо докладніше особливості фінансової діяльності підприємств комунальної форми власності.

Діяльність таких підприємств має комплексний міжгалузевий характер і безпосередньо впливає на умови проживання, праці та відпочинку людей. Мета їх діяльності - якісне обслуговування замовників та населення щодо надання відповідних товарів і послуг. Ці підприємства, будучи складовою місцевого господарства, мають специфіку організації фінансових відносин.

Фінансова діяльність підприємств комунальної форми власності опосередковує собою систему грошових відносин, які виникають у зв'язку з формуванням та використанням фінансових ресурсів з метою забезпечення ефективного функціонування відтворювального процесу і соціальної сфери.

Ключові слова: фінансові ресурси органів місцевого самоврядування, місцеві позики, позабюджетні й валютні фонди, комунальний кредит, місцеві займи, фінанси комунальних підприємств.

Запитання для перевірки знань.

1. Як відбувається формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування?

2. Назвіть складові матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування.
3. В чому полягає причина існування комунального кредиту?
4. Які існують види комунального кредиту?
5. Хто має право випускати місцеві позики?
6. Назвіть види місцевих запозичень.
7. В чому полягає сутність формування цільових фондів місцевого самоврядування?
8. Яку роль відіграють фінанси комунальних підприємств у формуванні доходів місцевих бюджетів?

Тестові завдання:

1. Що складає фінансову основу місцевого самоврядування?

- а) доходи місцевих бюджетів;
- б) об'єкти комунальної власності;
- в) позабюджетні цільові (в тому числі валютні) фонди;
- г) кошти Державного бюджету;
- д) місцеві податки і збори;
- є) дотації вирівнювання.

2. Які органи влади і управління мають право випускати місцеві позики?

- а) органи місцевого самоврядування;
- б) Верховна Рада України;
- в) міські ради;
- г) Верховна Рада Автономної Республіки Крим;
- д) обласні ради;
- є) обласні державні адміністрації.

3. Комунальний кредит це:

- а) сукупність економічних відносин між міжнародними фінансовими інститутами та органами місцевого самоврядування, при яких останні виступають у ролі позичальника і кредитора;
- б) сукупність економічних відносин між органами державної влади та управління на місцях, з одного боку, та фізичними і юридичними особами – з другого, при яких перші виступають в якості позичальника, кредитора і гаранта;
- в) сукупність економічних відносин між органами місцевого самоврядування, з одного боку, та фізичними і юридичними особами – з другого, при яких перші виступають в якості частіше всього позичальника, рідше – кредитора.

4. Які є форми комунального кредиту?

- а) муніципальна позика;
- б) загальнодержавні грошово-речові лотереї;
- в) комунальний банківський кредит;
- г) місцеві грошово-речові лотереї;
- д) купівля облігацій внутрішньої державної позики.

5. У залежності від мети випуску муніципальної позики бувають:

- а) спеціальними;
- б) загальними;
- в) прибутковими;
- г) безвідсотковими;
- д) проектними.

6. Зовнішні запозичення можуть здійснювати лише міські ради міст з чисельністю населення:

- а) до 500 тис. осіб;
- б) понад 800 тис. осіб;
- в) понад 1 млн. осіб.

7. Видатки на обслуговування боргу місцевих бюджетів не можуть щорічно перевищувати:

- а) 10% видатків від загального фонду відповідного місцевого бюджету;
- б) 10% видатків від загального та спеціального фондів відповідного місцевого бюджету;
- в) 50% видатків від загального та спеціального фондів відповідного місцевого бюджету.

8. Згідно з Бюджетним кодексом України чи мають право органи місцевого самоврядування створювати позабюджетні та валютні фонди?

- а) так;
- б) ні;
- в) у виняткових випадках, передбачених законодавством;
- г) мали право до 01.01.2002 р.

9. Відповідальність за зобов'язаннями по запозиченням до місцевих бюджетів:

- а) держава не несе;
- б) держава несе;
- в) покладається на вищестоящі органи місцевої влади, а в разі їх відсутності – на державу;

г) при виникненні надзвичайних обставин держава може солідарно розподілити відповідальність із відповідним органом місцевого самоврядування.

10. Комунальний сектор в Україні включає:

- а) промисловість;
- б) освіту;
- в) сільське господарство;
- г) охорону здоров'я;
- д) транспорт і зв'язок;
- є) торгівлю та громадське харчування.

11. Доходи від об'єктів комунальної власності включають:

- а) доходи від підприємств, організацій та установ;
- б) доходи від державних підприємств;
- в) доходи від підприємств, організацій і установ комунальної власності;
- г) надходження дивідендів від участі місцевих рад у статутних фондах суб'єктів підприємницької діяльності;
- д) кошти від приватизації майна, що знаходиться у комунальній власності.

12. Склад матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування:

- а) рухоме і нерухоме майно, яке знаходиться у комунальній власності;
- б) рухоме і нерухоме майно, яке знаходиться у приватній власності;
- в) доходи місцевих бюджетів;
- г) земля та інші природні ресурси, що є у комунальній власності;
- д) рухоме і нерухоме майно, яке знаходиться у державній власності;
- є) позабюджетні (в тому числі валютні) фонди.

13. Право комунальної власності територіальних громад в Україні може виникати на:

- а) рухоме та нерухоме майно;
- б) землю;
- в) природні ресурси;
- г) об'єкти соціальної інфраструктури;
- д) житлово-комунальне господарство, побутові підприємства;
- є) державні підприємства.

14. Повноваження органів місцевого самоврядування в галузі житлово-комунального господарства:

- а) планування доходів житлово-комунальних підприємств;
- б) управління об'єктами житлово-комунального господарства;
- в) планування видатків житлово-комунальних підприємств;
- г) облік громадян, які потребують поліпшення житлових умов;
- д) благоустрій територій, збирання, утилізація відходів і сміття.

Тема 4. Видатки місцевих бюджетів, порядок їх планування і фінансування

План

4.1. Склад видатків місцевих бюджетів¹

4.2. Планування видатків місцевих бюджетів відповідно до Бюджетного кодексу

4.3. Планування видатків місцевих бюджетів на основі нормативів мінімальної бюджетної забезпеченості на одного жителя

4.3. Планування видатків місцевих бюджетів на основі нормативів мінімальної бюджетної забезпеченості на одного жителя

Необхідність застосування нормативних методів у бюджетному плаванні вперше в українському законодавстві була підкреслена в Законі України "Про Державний бюджет України на 1995 рік" від 16 квітня 1995 р., де вживається термін *"норматив мінімальної бюджетної забезпеченості одного жителя"*. Використання такого нормативу було передбачено при розподілі регулюючих доходів між обласними бюджетами та бюджетами районів і міст обласного підпорядкування. Крім того, цим законом були обмежені можливості рад вищого рівня зменшувати доходи або збільшувати видатки бюджетів рад нижчого рівня. До того ж необхідно було враховувати нормативи мінімальної бюджетної забезпеченості, а збільшення видатків супроводжувати наданням випереджувальних субвенцій або компенсацій.

Також у 1995 р. у Законі України "Про бюджетну систему України" у вітчизняну бюджетну практику було введено термін *"мінімально необхідні видатки"* з бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя. Їх обчислення передбачалося за єдиними або груповими мінімальними соціальними і фінансовими

¹ Питання 4.1., 4.2. розглянуті в Темі 2

нормами та нормативами, які мали бути встановлені вищими органами виконавчої влади на основі чинних законодавчих актів з урахуванням індексу інфляції в межах фінансових можливостей держави та відповідних територіальних утворень.

Постановою Верховної Ради України "Про введення в дію Закону України "Про Державний бюджет України на 1996 рік" від 22 березня 1996 р. запроваджувався новий термін *"середня мінімальна забезпеченість на одного жителя"*, якого не було до цього в жодному із законодавчих актів з питань бюджету, а також у Законі "Про бюджетну систему України". Застосовувати такий показник потрібно було при визначенні пропорцій розподілу частини загальнодержавних податків, зборів та обов'язкових платежів між бюджетами Автономної Республіки Крим і місцевими бюджетами різних видів.

Наступна спроба запровадження нормативних підходів у бюджетне планування була зроблена в Законі "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р., де було витлумачено багато нових понять, зокрема: *"мінімальний бюджет місцевого самоврядування"*, *"мінімальний рівень соціальних потреб"*. Мінімальний бюджет місцевого самоврядування, згідно з цим Законом, - це розрахунковий обсяг місцевого бюджету, необхідний для здійснення повноважень місцевого самоврядування на рівні мінімальних соціальних потреб, який гарантується державою. А сам ***мінімальний рівень соціальних потреб*** - це гарантований державою мінімальний рівень соціальних послуг на душу населення в межах усієї території України.

Головною метою запровадження таких показників у практику бюджетного регулювання, на думку законодавця, мало бути забезпечення прав і гарантій, передбачених Конституцією України, громадянам країни незалежно від місця проживання. Проте, як засвідчила практика, розрахунок цих показників значно ускладнювався у зв'язку з відсутністю досвіду і необхідного статистичного матеріалу, нестабільністю економіки, а отже, змінністю таких важливих складових зазначених показників, як рівень цін (особливо на енергоносії), заробітної плати, обсяг різноманітних соціальних допомог тощо.

За час, що минув від дня ухвалення цього Закону, мінімальні соціальні стандарти так і не були розроблені, на думку відомих практиків, у зв'язку з відсутністю науково обгрунтованого чи підтвердженого розрахунками єдиного трактування рівня соціальних послуг на душу населення у межах усієї території України.

Справді, процес визначення мінімального рівня соціальних потреб є надто складним із позицій наукового обгрунтування цього рівня. Більше того, проблема визначення переліку гарантованих державою мінімальних соціальних послуг є швидше проблемою політичною, ніж фінансовою. Труднощі щодо обгрунтування мінімального рівня соціальних потреб нагтовхують окремих

економістів на висновок про беззмістовність спроб встановлення мінімальних соціальних стандартів у зв'язку зі значними відмінностями у рівнях розвитку регіонів, неможливості уточнення стандартів залежно від наявних доходів центрального бюджету. В.І.Кравченко, зокрема, вважає, що використання нормативів мінімальної бюджетної забезпеченості на одного жителя та мінімальних соціальних потреб є некоректним. І.О. Луніна підкреслює, що використання зазначених показників "суперечить самій ідеї місцевого самоврядування".

На наш погляд, проблема розробки мінімальних соціальних стандартів потребує подальшого глибокого теоретичного дослідження і практичного обґрунтування. Такі стандарти необхідні, вони мають стати своєрідними орієнтирами у розробленні нормативів бюджетної забезпеченості. Зіставлення мінімального рівня соціальних потреб і середніх видатків на душу населення дасть можливість зробити висновки про ступінь задоволення найважливіших потреб населення, гарантованих Конституцією України. Робота з визначення державних соціальних стандартів і нормативів в Україні вже розпочалася відповідно до прийнятого 5 жовтня 2000 р. Закону України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії".

Важливим етапом на шляху впровадження застосування нормативних методів у планування бюджетних видатків стало прийняття 1 липня 1999 р. Верховною Радою України Постанови "Про основні напрями бюджетної політики на 2000 рік (бюджетна резолюція)", де вперше були оприлюднені узагальнені нормативи бюджетної забезпеченості в розрахунку на душу населення. Такі нормативи використовувалися у процесі визначення обсягів видатків місцевих бюджетів на 2000 р. за основними напрямками делегованих повноважень: охорона здоров'я, освіта (на одного учня), соціальний захист, компенсації органам самоврядування за виконання делегованих повноважень, культура, фізична культура і спорт; для обласних бюджетів - сільське господарство, лісове господарство, рибальство та мисливство.

У "Бюджетній резолюції - 2000" було передбачено застосування коригуючих коефіцієнтів для врахування відмінностей у вартостях надання суспільних послуг громадянам, які проживають у різних населених пунктах, перш за все, залежно від місця їх знаходження: сільська чи міська місцевості. Диференціація міст була проведена з критерієм чисельності населення. Адже абсолютні обсяги видатків у таких сферах, як охорона здоров'я, соціальний захист населення, державне управління, культура і спорт загалом визначають саме за кількістю населення. Виняток становлять видатки на освіту, які планують у розрахунку на одного учня.

Таким чином, узагальнені нормативи бюджетної забезпеченості враховували вартість надання основних соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів у розрахунку на одну особу, а коригуючі

коефіцієнти відображали відмінності у вартості надання цих послуг територіальними громадами різних категорій. Застосування в бюджетному плануванні нормативів бюджетної забезпеченості стало першим кроком у реалізації таких важливих принципів організації міжбюджетних відносин, як прозорість і гласність.

Ухвалення Закону України "Про Державний бюджет України на 2001 рік" започаткувало проведення у країні реформи системи міжбюджетних відносин. На виконання вимог ст. 50 зазначеного Закону Кабінет Міністрів України 29 грудня 2000 р. прийняв постанову, яка визначила порядок розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів - дотацій вирівнювання, субвенцій та коштів, що передаються до бюджету вищого рівня, а також нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів на 2001 р.

З прийняттям Бюджетного кодексу докорінно змінився підхід до розрахунку бюджетних видатків: відбувся перехід від планування з урахування мережі бюджетних установ до формування місцевих бюджетів на основі єдиних нормативів на одного мешканця чи споживача соціальних послуг. Таким чином, був запроваджений нормативний підхід до розрахунку видатків місцевих бюджетів.

Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості – гарантований державою в межах наявних бюджетних ресурсів рівень фінансового забезпечення повноважень Ради міністрів АРК, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів місцевого самоврядування, що використовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів.

Відповідно до Бюджетного кодексу фінансовий норматив бюджетної забезпеченості визначається шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість мешканців чи споживачів соціальних послуг.

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

- 1) кількості населення чи споживачів соціальних послуг;
- 2) соціально-економічних, делегованих, кліматичних, екологічних та інших особливостей адміністративно-територіальних одиниць.

Коригуючи коефіцієнти затверджуються Кабінетом Міністрів України.

У наступному розділі розглянемо механізм розрахунку обсягів дотацій вирівнювання місцевим бюджетам із державного бюджету, в межах якого подано характеристику порядку обчислення видатків місцевих бюджетів.

Ключові слова: норматив мінімальної бюджетної забезпеченості

одного жителя, мінімальний бюджет місцевого самоврядування, мінімальний рівень соціальних потреб, нормативний підхід до розрахунку видатків місцевих бюджетів

Запитання для перевірки знань

1. Поясніть необхідність застосування нормативних методів у бюджетному плаванні.
2. Що собою представляє поняття „фінансовий норматив бюджетної забезпеченості”?
3. В чому полягає сутність мінімального рівня соціальних потреб?
4. Поясніть особливості нормативного підходу до розрахунку видатків.

Тестові завдання:

1. Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості – це:

- а) гарантований державою обсяг закріплених доходів бюджетів місцевого самоврядування;
- б) розмір мінімально необхідних видатків органів місцевого самоврядування;
- в) обсяг фінансових ресурсів, які спрямовуються на реалізацію бюджетних програм у розрахунку на одного мешканця чи споживача соціальних послуг, що використовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів.

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

- а) кількості населення та споживачів соціальних послуг;
- б) кількості бюджетних установ;
- в) соціально-економічних, демографічних, кліматичних, екологічних особливостей адміністративно-територіальних одиниць;
- г) політичних умов.

Тема 5. Міжбюджетні відносини, їх складові

План

- 5.1. Зміст міжбюджетних відносин та особливості їх організації
- 5.2. Сутність і стан фінансового вирівнювання
- 5.3. Бюджетне регулювання, його цілі та методи
- 5.4. Бюджетні трансферти та їх види
- 5.5. Міжбюджетна реформа та її вплив на місцеві фінанси

5.1. Зміст міжбюджетних відносин та особливості їх організації

Одними з найважливіших і найскладніших проблем державних фінансів у кожній країні є ефективна організація відносин всередині бюджетної системи, а саме між бюджетом центрального уряду і бюджетами органів місцевого самоврядування; перерозподіл бюджетних ресурсів, зумовлений об'єктивними відмінностями в рівнях соціально-економічного розвитку окремих територій; здійснення фінансового вирівнювання з метою забезпечення

конституційних гарантій населенню незалежно від місця його проживання.

Концептуальні засади побудови міжбюджетних відносин загалом залежать від економічної системи держави і мають принципові відмінності за умов ринкової і командної економік. У тоталітарних країнах центральне місце в бюджетній системі займає державний бюджет, у якому перерозподіляється значна частина створеного валового продукту; місцеві бюджети не відіграють істотної ролі і мають другорядне значення. У бюджетних системах демократичних країн акценти розставлені принципово по-іншому: бюджет центрального уряду і бюджети місцевих влад функціонують у межах єдиної бюджетної системи на основі розподілу повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування. Причому відповідно до загальносвітової тенденції розвитку і зміцнення інституту місцевого самоврядування та збільшення його впливу на суспільні процеси роль місцевих бюджетів у складі державних фінансів постійно зростає.

Для бюджетної системи України характерний досить високий ступінь централізації бюджетних ресурсів, що свідчить про зосередження основних владних повноважень на рівні центрального уряду, нерозвиненість місцевого самоврядування і слабкість його фінансової основи - місцевих бюджетів. Причому за останні роки, незважаючи на ухвалення низки програмних документів і нормативних актів, спрямованих на зміцнення фінансової незалежності місцевого самоврядування, централізація бюджетної системи посилювалася. Так, якщо у 2002 р. до державного бюджету надійшло 68,6 % доходів зведеного бюджету України, а до місцевих - 31,4 %, то у 2006 р. це співвідношення становило 74,9 % і 25,1 %. Відповідно видатки зведеного бюджету України були профінансовані у 2002 р.: на 58,9 % - з державного бюджету і 41,1 % - з місцевих бюджетів; у 2006 р.: на 62,1 % - з державного бюджету і 37,9 % - з місцевих бюджетів.

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

Міжбюджетні відносини - це відносини між державою, Автономною Республікою Крим і органами місцевого самоврядування щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією та законами України. Міжбюджетні відносини виникають на стадії виконання бюджетів.

Найважливішою передумовою їх існування є необхідність

здійснення перерозподілу бюджетних ресурсів усередині бюджетної системи, яка, у свою чергу, спричинена розбіжностями між обсягами коштів, акумульованих у бюджетах різних рівнів і видів, та потребою в них.

Підставою для існування міжбюджетних відносин є:

- визначений у законодавстві розподіл повноважень між державною виконавчою владою та органами місцевого самоврядування;
- гарантія фінансування витрат на реалізацію наданих повноважень з боку держави і органам місцевого самоврядування;
- діючий порядок розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи і місцевими бюджетами різних видів;
- фінансова підтримка місцевих бюджетів у зв'язку зі значними коливаннями рівнів податкового потенціалу окремих територій та об'єктивними розбіжностями в обсягах видатків.

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

- різним рівнем економічного розвитку господарських комплексів адміністративно-територіальних одиниць і їх спеціалізацією;
- різноманітністю природно-кліматичних умов;
- різним екологічним станом територій;
- особливостями розташування населених пунктів, зокрема адміністративних центрів;
- насиченістю шляхами сполучення;
- кількістю населення, його віковим складом;
- сформованою протягом тривалого історичного періоду мережею об'єктів соціальної і побутової інфраструктури та їх станом тощо.

Вплив цих і багатьох інших факторів визначає різний податковий потенціал, який безпосередньо впливає на формування дохідної бази місцевих бюджетів; різну вартість послуг, що надають місцеві органи з огляду на відмінності адміністративно-територіальних одиниць; неоднакову потребу в коштах, які спрямовуються на підтримку соціально незахищених верств населення, утримання об'єктів соціально-культурної сфери і т. ін.

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

- надання коштів фінансово "бідним" територіям (форми фінансової допомоги: відрахування із загальнодержавних доходів, міжбюджетні трансферти - дотації та субвенції);

- вилучення коштів у відносно фінансово "багатих" територій (форми вилучення: податки та обов'язкові платежі, передача коштів з відповідних бюджетів до державного бюджету).

Окрім перерозподілу бюджетних ресурсів, зумовленого нерівномірним розвитком територій і дією інших об'єктивних факторів, між рівнями бюджетної системи виникають відносини у процесі виконання бюджетів: взаєморозрахунки, взаємозаліки, фінансування видатків шляхом випуску векселів, надання бюджетних позичок та ін. Звичайно, певною мірою існування таких форм міжбюджетних відносин - нормальне явище, проте їх переважання порівняно з фінансовими операціями неприпустиме.

Отже, рух бюджетних ресурсів у процесі міжбюджетних відносин відбувається переважно у формі: міжбюджетних трансфертів (дотацій, субвенцій, коштів, що передаються), взаєморозрахунків, а також об'єднання коштів бюджетів територіальних громад для виконання спільних проектів і програм (рис. 6.1).

Центральне місце в міжбюджетних відносинах посідають процедури бюджетного регулювання. У Бюджетному кодексі України метою регулювання міжбюджетних відносин визначено забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами, та бюджетними ресурсами, які мають забезпечувати виконання цих повноважень. Іншими словами, основною метою міжбюджетних відносин визнається проведення перерозподілу бюджетних ресурсів.

ФОРМИ РУХУ БЮДЖЕТНИХ РЕСУРСІВ



Рис. 5.1. Форми руху бюджетних ресурсів у процесі міжбюджетних відносин

Мета регулювання міжбюджетних відносин - це забезпечення

відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами, та бюджетними ресурсами, які мають забезпечувати виконання цих повноважень, тобто перерозподіл бюджетних ресурсів.

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

- 1) розподілу податків та інших доходів між бюджетами різних рівнів;
- 2) розподілу надходжень від податків шляхом закріплення за кожним рівнем бюджетної системи конкретних часток податку в межах єдиної ставки оподаткування;
- 3) встановлення територіальних надбавок до загальнодержавних податків на користь місцевого самоврядування;
- 4) встановлення територіальних надбавок до місцевих податків на користь загальнодержавних органів влади.

Застосування того чи іншого способу розмежування доходів залежить від засад побудови бюджетної системи, які, у свою чергу, визначаються державним устроєм країни. В умовах бюджетного унітаризму, як правило, використовуються другий і третій із зазначених вище способів розмежування доходів усередині бюджетної системи. Органи місцевого самоврядування мають власні доходи, збалансування місцевих бюджетів досягається за допомогою передачі частини зібраних на їх території загальнодержавних податків або наданням місцевій владі права встановлювати надбавки до податків (у межах, визначених центральним урядом).

Бюджетний федералізм, як правило, передбачає перший із зазначених нижче способів розмежування доходів, тобто чіткий розподіл податків та інших доходів між центральним бюджетом, бюджетами членів федерації і місцевими бюджетами. Крім того, для бюджетного федералізму характерна самостійність суб'єктів федерації у встановленні власних податків - фіскальний федералізм. При цьому надходження доходів можуть також розподілятися між окремими рівнями бюджетної системи відповідно до рівнів управління.

Як свідчить світовий досвід, процес формування раціональної та високоефективної (з погляду мобілізації та витрачання бюджетних коштів, забезпечення соціальної справедливості) бюджетної системи у федеративних державах вимагає тривалого часу і проходить за умов жорстокої боротьби різних груп, що лобіюють інтереси окремих територій. В унітарних державах ці проблеми можуть бути вирішені у відносно коротші терміни, але за умови чіткого визначення цілей суспільного розвитку і шляхів їх досягнення. Проте потрібно враховувати, що за

умов розвитку і зміцнення місцевого самоврядування, які спостерігаються в останні десятиліття в цілому у світі і, зокрема, в Європі, навіть в унітарних країнах все більшого поширення набувають принципи бюджетного федералізму

5.2. Сутність і стан фінансового вирівнювання

У межах кожної, навіть незначної за розмірами, країни завжди спостерігаються об'єктивні розбіжності у фінансовому потенціалі окремих територій, особливості складу та обсягів дохідної бази бюджетів, а отже, й можливостей задоволення різноманітних місцевих потреб. Головними загальноекономічними причинами, які зумовлюють регіональні відмінності у формуванні доходів і фінансуванні видатків місцевих бюджетів України, є:

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

За результатами досліджень, регіональна диференціація доходів і видатків з місцевих бюджетів України насамперед зумовлена відмінностями у рівнях соціально-економічного розвитку територій, що повністю відображається на обсягах валової доданої вартості, створеної в регіоні.

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

Термін "вирівнювання" в українському законодавстві вперше з'явився у 1995 р. у Законі України "Про бюджетну систему України" (ст. 16). Пізніше він трансформувався в "бюджетне вирівнювання" в

Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 20 травня 1997 р. (ст. 1). На практиці часто застосовується поняття "*фінансове вирівнювання*".

Плутанина у використанні цих термінів спричинена відсутністю чіткого тлумачення поняття, яке свого часу не було здійснене у відповідних законодавчих актах. В економічній літературі іноді можна спостерігати ототожнення фінансового вирівнювання з бюджетним регулюванням. У Бюджетному кодексі України також немає визначення цього поняття, а застосовуються терміни "*дотація вирівнювання*" і "*коефіцієнт вирівнювання*".

Ми вважаємо, що під фінансовим вирівнюванням слід розуміти приведення у відповідність витрат бюджетів (за економічною і функціональною класифікаціями) до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на одного мешканця; ліквідацію значних диспропорцій у здійсненні бюджетних видатків за окремими територіями. Але, враховуючи, що нині у нас не розроблено і законодавчо не визначено державні соціальні гарантії, метою фінансового вирівнювання є наближення видатків місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу наявного населення до середнього рівня видатків, який є у країні.

Фінансове вирівнювання - приведення у відповідність витрат місцевих бюджетів (за економічною та функціональною класифікаціями) до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на одного мешканця, ліквідація значних диспропорцій у здійсненні бюджетних видатків за окремими територіями.

З'ясування сутності й механізму здійснення фінансового вирівнювання як у нашій, так і в зарубіжних країнах свідчить, що його слід розглядати не лише як діяльність у межах бюджетної системи, пов'язану з перерозподілом бюджетних ресурсів. У широкому розумінні фінансове вирівнювання відображає процеси політичного, економічного і соціального значення, за допомогою яких вирішуються загальнодержавні завдання щодо забезпечення динамічного зростання економіки, розвитку продуктивних сил, поліпшення добробуту населення, усунення розбіжностей у рівнях розвитку окремих територій, фінансового забезпечення місцевого самоврядування, вирішення національних проблем тощо. Усе це надає фінансовому вирівнюванню виняткового значення і зумовлює його особливе місце у фінансовій системі, і в тому числі у міжбюджетних відносинах.

Гарантування всім громадянам рівних прав і свобод, зокрема таких як право на соціальний захист, достатній життєвий рівень, освіту, охорону здоров'я тощо, вимагає фінансування відповідних видатків з бюджетів усіх адміністративно-територіальних одиниць із застосуванням єдиних підходів щодо їх кількісного виміру. Показником, за допомогою якого можна проаналізувати територіальні особливості фінансування певних суспільних потреб, є

обсяг видатків з місцевих бюджетів (сукупних і в тому числі за розділами функціональної класифікації у зіставленні з кількістю населення, яке проживає на території місцевого бюджету) тобто видатки в розрахунку на одного мешканця.

Розглянемо стан фінансового вирівнювання в Україні на основі динаміки бюджетних доходів і видатків. Як свідчать дані, наведені в табл. 6.1, протягом останніх шести років у цілому спостерігалось збільшення доходів і видатків місцевих бюджетів як в абсолютному обсязі, так і в розрахунку на одного мешканця. За період із 2000 до 2006 р. доходи в розрахунку на одну особу зросли з 263,5 грн у 2000 р. до 480,2 грн у 2006 р., видатки - відповідно з 316,9 грн до 817,7 грн. Разом із тим зростала диференціація доходів і видатків з огляду на регіони. Так, у 2000 р. найнижчий рівень видатків був у місцевих бюджетах Чернівецької області - 202,3 грн на особу, а максимальний - у бюджеті м. Києва 516,6 грн на особу, тобто варіація становила 314,3 грн. У наступні роки розбіжність між максимальним і мінімальним рівнем видатків зросла і досягла у 2006 р. 1176,7 грн, за мінімального значення - 670,8 грн на особу з місцевих бюджетів Тернопільської області і максимального 1847,5 грн на особу з бюджету столиці. Зазначена динаміка дає підставу стверджувати, що в Україні не проводиться ефективного вирівнювання бюджетної забезпеченості, хоча питання про необхідність його здійснення неодноразово поставало на державному рівні. Адже за період 2000-2006 рр. відмінності у розмірах видатків місцевих бюджетів не тільки не були ліквідовані, або принаймні послаблені, а відбулося подальше їх поглиблення. Амплітуда коливань граничних значень видатків у розрахунку на одну особу наявного населення залишається досить значною, розбіжності між максимальним і мінімальним рівнями постійно зростають.

Диференціація рівнів сукупних видатків на душу населення з місцевих бюджетів зумовлює відмінності в обсягах видатків за основними напрямками витрачання коштів. Ми зупинимось лише на найважливіших із них - тих, що безпосередньо пов'язані із задоволенням першочергових потреб громадян. Показники видатків з бюджетів обласних центрів у розрахунку на одну особу наявного населення в 2004 р. У межах функціональної класифікації видатків їх коливання становили:

- на освіту: від 134 грн/особу в Одесі до 229 грн/особу в Ужгороді;
- на охорону здоров'я: від 110,1 грн/особу в Миколаєві до 169,6 грн/особу у Хмельницькому;
- з соціального захисту і соціального забезпечення населення: від 69 грн/особу у Чернівцях до 135,9 грн/особу у Луцьку;
- на утримання житлово-комунального господарства: від 29,5 грн/особу в Херсоні до 107,2 грн/особу у Дніпропетровську.

Видатки місцевих бюджетів адміністративно-територіальних одиниць України в розрахунку на одну особу наявного населення, які підтверджують раніше сформульовані висновки щодо диференціації

зазначених видатків. Причому з усіх видів видатків максимальні значення спостерігаються у бюджеті столиці. Так, у 2004 р. в цілому по Україні видатки на державне управління з місцевих бюджетів здійснювалися в обсязі 36 грн на одну особу і коливалися від 11 грн у м. Севастополі до 61 грн у м. Києві.

Таблиця 5.1.

Середній рівень доходів та видатків місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу наявного населення (без міжбюджетних трансфертів) *

Адміністративно-територіальні одиниці	Середній рівень доходів, грн на одну особу		Середній рівень видатків, грн на одну особу	
	2000 р.	2006 р.	2000 р.	2006 р.
1	2	3	4	5
Україна	263,	480,	316,	817,7
Автономна Республіка Крим	289,	574,	320,	942,8
Вінницька область	149,	265,	223,	698,4
Волинська область	137,	270,	270,	754,7
Дніпропетровська область	261,	575,	275,	793,0
Донецька область	253,	531,	281,	748,7
Житомирська область	170,	279,	314,	755,9
Закарпатська область	173,	255,	340,	729,3
Запорізька область	296,	554,	376,	738,5
Івано-Франківська область	249,	287,	324,	717,8
Квська область	426,	439,	505,	814,9
Єрвоградська область	162,	305,	272,	757,8
Луганська область	242,	374,	268,	685,2
Львівська область	267,2	377,1	291,9	737,7
Миколаївська область	25	412,	307,	731,0
Одеська область	27	519,	293,	799,0
Полтавська область	33	447,	440,	751,7
Рівненська область	33	316,	395,	794,8
Сумська область	23	337,	255,	680,3
Тернопільська область	12	226,	243,	670,8
Харківська область	25	474,	334,	775,5
Херсонська область	15	303,	245,	690,6
Хмельницька область	19	292,	268,	741,2
Черкаська область	27	334,	335,	751,6
Чернівецька область	15	293,	202,	702,1
Чернігівська область	21	301,	249,	741,3
м. Київ	57	161	516,	1847,5
м. Севастополь	24	603,	256,	1001,1
Співвідношення максимального і мінімального значення, рази (макс./мін.)	4,6	7,1	2,5	2,8

Розмах варіації (макс./мін.)	446,4	1388,8	314,3	1176,7
---------------------------------	-------	--------	-------	--------

* *Примітка.* За даними: Бюджет України за 2000 рік: Стат. зб./ Міністерство фінансів України. - К, 2000. - С. 166; Бюджет України - 2006: Стат. зб. / Міністерство фінансів України. - К, 2006. - С. 32.

Видатки на освіту в середньому становили 229 грн. Видатки на охорону здоров'я мали середній рівень 184 грн, коливалися від 154 грн у Закарпатській обл. до 293 грн у столиці. Видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення мали середнє значення 132 грн, видатки на житлово-комунальне господарство - 45 грн, видатків на культуру і мистецтво - 28 грн на особу, видатки на фізичну культуру і спорт в середньому дорівнювали 10 грн на особу, видатки на будівництво - 85 грн, видатки на транспорт, дорожнє господарство та зв'язок у - 33 грн.

Таким чином, фінансування соціально важливих видатків з місцевих бюджетів здійснюється зі значними відхиленнями від середніх показників по країні, що є наслідком відмінностей в економічному і соціальному розвитку територій, у наявній мережі об'єктів соціально-культурної сфери, яка сформувалася протягом тривалого історичного періоду. Коливання обсягів видатків у розрахунку на одного мешканця означає, що потреби місцевого населення задовольняються по-різному в різних територіальних утвореннях.

Головним інструментом проведення фінансового вирівнювання адміністративно-територіальних одиниць країни нині є бюджетні трансферти. Виняткове значення фінансового вирівнювання для досягнення позитивної економічної динаміки в країні, реалізації завдань регіональної політики, забезпечення соціальної справедливості і політичної стабільності в суспільстві зумовлює доцільність дотримання таких підходів під час його здійснення:

- насамперед потрібно враховувати об'єктивно наявні розбіжності в економічному та соціальному розвитку регіонів, окремих населених пунктів, особливості їх місцезнаходження, природно-кліматичні, екологічні, демографічні та інші умови, які спричиняють диференціацію бюджетних видатків;

- механізм фінансового вирівнювання має бути узгоджений із визначеними у чинному законодавстві цілями та пріоритетами регіональної політики, враховувати встановлені критерії та перелік депресивних територій країни, які потребують додаткових фінансових ресурсів;

- вирівнюванню видатків місцевих бюджетів повинно передувати вирівнювання їх дохідної бази, як необхідна передумова для створення

рівних можливостей функціонування всіх територіальних громад, тобто для здійснення ними однакових видатків;

- важливим елементом механізму фінансового вирівнювання є ступінь вирівнювання доходів місцевих бюджетів, який доцільно встановити для забезпечення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні дохідних джерел;

- кінцевою метою вирівнювання видатків бюджетів органів місцевого самоврядування має бути забезпечення надання суспільних послуг населенню кожної територіальної громади на єдиному рівні, який гарантується законами країни. Зазначені засади фінансового вирівнювання реалізуються у процесі формування механізмів надання фінансової допомоги місцевим бюджетам. Вихідною умовою забезпечення ефективності цих механізмів є застосування єдиних, прозорих, науково обґрунтованих підходів щодо державної фінансової підтримки розвитку територій.

8 вересня 2005 р. в Україні був прийнятий Закон України "Про стимулювання розвитку регіонів", який визначив правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики.

Метою стимулювання розвитку регіонів визнано:

- забезпечення сталого розвитку регіонів в інтересах усієї України, підвищення рівня життя населення, подолання бідності та безробіття, формування середнього класу;

- ефективне використання економічного, наукового, трудового потенціалу, природних та інших ресурсів, а також особливостей для досягнення на цій основі підвищення рівня життя людей, оптимальної спеціалізації регіонів у виробництві товарів і послуг;

- створення рівних умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів України;

- забезпечення додержання визначених державою соціальних гарантій для кожного громадянина незалежно від місця його проживання; - подолання депресивного стану окремих територій, своєчасне і комплексне розв'язання проблем охорони довкілля.

У Законі від 8 вересня 2005 р. вперше у вітчизняному законодавстві дано тлумачення терміна "регіон", під яким розуміється територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя. Крім того, визначено сутність поняття "депресивних територій", їх класифікація та вказані показники розвитку, за якими території набувають цього статусу.

Депресивна територія - це регіон чи його частина (район, місто обласного значення або кілька районів, міст обласного значення), рівень розвитку яких за показниками, визначеними в законодавстві, є найнижчим серед територій відповідного типу.

5.3. Бюджетне регулювання, його цілі та методи

Збалансування бюджетів одного рівня, яке неможливо провести лише шляхом розмежування їх доходів і видатків, досягається за допомогою бюджетного регулювання, тобто перерозподільчих процесів у межах бюджетної системи, шляхом надання коштів фінансово

"бідним" територіям або вилучення коштів у відносно "багатих" територій. *Бюджетне регулювання* - діяльність щодо збалансування державного та місцевих бюджетів.

У процесі бюджетного регулювання вирішується багато завдань, основними серед яких є:

- досягнення відповідності між видатками та доходами місцевих бюджетів різних видів, тобто їх збалансування;
- забезпечення рівномірності в надходженні доходів для запобігання затримок у фінансуванні видатків;
- створення зацікавленості органів місцевого самоврядування у повній мобілізації доходів на своїй території;
- забезпечення самостійності використання додатково одержаних коштів у процесі виконання місцевих бюджетів;
- перерозподіл бюджетних ресурсів між фінансово "багатими" та "бідними" територіями;
- зв'язок обсягів одержаної фінансової допомоги з конкретними зусиллями щодо мобілізації податків і зборів, залучення додаткових доходних джерел;
- здійснення фінансового вирівнювання.

У складних процесах бюджетного регулювання необхідно відокремлювати вертикальне і горизонтальне бюджетне регулювання (табл. 5.2).

Вертикальне бюджетне регулювання має на меті забезпечення необхідними доходними джерелами бюджетів різних рівнів відповідно до діючого порядку розмежування повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Вирішення цього завдання досягається шляхом розмежування видатків між бюджетами і надання їм доходів, достатніх для фінансування визначених видатків.

Горизонтальне бюджетне регулювання покликане усунути розбіжності в рівнях бюджетної забезпеченості з огляду на бюджети місцевого самоврядування (міські, селищні та сільські). Іншими словами, основний зміст горизонтального бюджетного регулювання полягає у фінансовому вирівнюванні бюджетів за територіальним критерієм. Причому горизонтальне вирівнювання здійснюється лише в межах бюджетів територіальних громад, окремо серед міських, селищних і сільських бюджетів.

Збалансування доходів і видатків бюджетів, вирівнювання бюджетної забезпеченості територій проводиться за допомогою особливих методів. Вибір методів бюджетного регулювання залежить від того, яким чином розмежовані доходи між рівнями бюджетної системи згідно із розподілом повноважень між державною виконавчою владою і місцевим самоврядуванням.

Традиційно у вітчизняній бюджетній практиці використовуються наступні два *методи бюджетного регулювання* (рис. 5.1): 1) метод відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків і доходів, які

надходять до місцевих бюджетів (такі доходи одержали назву регулюючих); 2) надання фінансової допомоги бюджетам в обсязі певної визначеної суми (у вигляді бюджетних трансфертів).

Таблиця 5.2.

Мета бюджетного регулювання та шляхи її досягнення

Властивості	Вертикальне бюджетне регулювання	Горизонтальне бюджетне регулювання
Мета	Забезпечення необхідними дохідними джерелами бюджетів різних рівнів відповідно до діючого порядку розмежування повноважень між органами державної влади та місцевим самоврядуванням	Ліквідація відмінностей у бюджетній забезпеченості бюджетів місцевого самоврядування (міських за категоріями міст, селищних та сільських), фінансове вирівнювання
Досягається шляхом	Розподілу видатків між бюджетами і надання їм доходів, достатніх для фінансування визначених видатків	Вирівнювання доходів і видатків однотипних видів місцевих бюджетів

При застосуванні методу відсоткових відрахувань обов'язково виникає запитання: які нормативи використовувати: 1) *єдині* для місцевих бюджетів усіх адміністративно-територіальних одиниць, 2) *єдині* в межах певних груп місцевих бюджетів (наприклад, залежно від рівня податкового потенціалу і бюджетної забезпеченості на одного жителя), тобто *групові* нормативи, чи 3) *індивідуальні* для кожного бюджету?

В економічній літературі досить поширеним є погляд на індивідуальні нормативи у бюджетному регулюванні як атрибут адміністративно-розподільчої економіки з притаманними їй особливостями у побудові бюджетної системи та механізмі бюджетного регулювання. Справді, упродовж тривалого часу в бюджетній практиці Радянського Союзу використовувались індивідуальні нормативи відрахувань від загальнодержавних податків у доходи місцевих бюджетів, визначення конкретних обсягів яких здійснювалося в результаті зіставлення запланованих видатків

бюджетів і очікуваних доходів. Використання таких нормативів не виключало впливу суб'єктивних факторів на процес їх визначення.

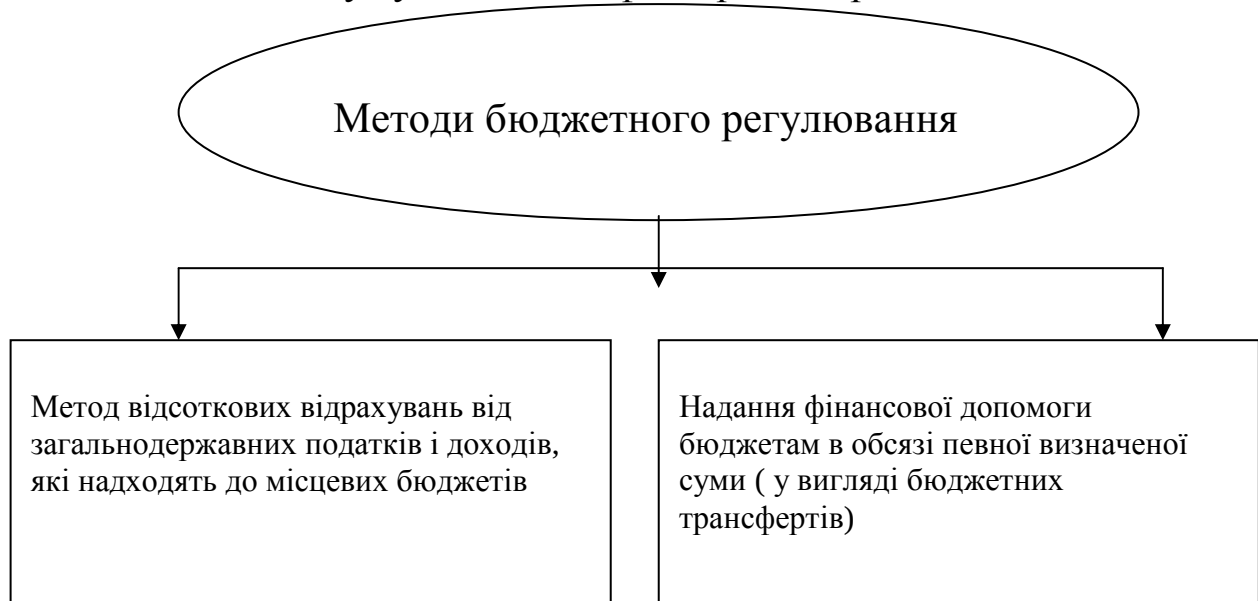


Рис. 5.1. Методи бюджетного регулювання

За умов ринкової економіки, на думку багатьох вчених і практиків, перевага має надаватись єдиним нормативам у бюджетному регулюванні, які створюють однакові умови для всіх територій. На перший погляд, застосування єдиних нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і доходів, що надходять до місцевих бюджетів, дуже зручне і просте з позицій практичного втілення, у процесі якого можна уникнути процедури визначення конкретного обсягу нормативу відрахувань для кожного місцевого бюджету.

Проте виникає інше запитання: який рівень відрахувань необхідно брати за основу для всіх адміністративно-територіальних одиниць? За значних коливань податкового потенціалу окремих територій застосування максимальних нормативів відрахувань, розрахованих на збалансування бюджетів-реципієнтів, приведе до утворення значного надлишку коштів у місцевих бюджетах територій-донорів.

Перехід до застосування єдиних і групових нормативів у бюджетному регулюванні, а також закріплення ПДВ за державним бюджетом України загалом зумовили посилення централізації бюджетних ресурсів, збільшення кількості дотаційних місцевих бюджетів і зростання їхньої залежності від державного бюджету.

За сучасних умов важливе місце у процесі бюджетного регулювання займають трансферти. Разом із запровадженням Бюджетного кодексу України вони стають основним методом

бюджетного регулювання. Такі зміни відповідають кращому досвіду зарубіжних країн, який підтверджує сталу тенденцію до зростання ролі бюджетних трансфертів, що знаходить відображення у збільшенні їхньої частки у сукупних доходах місцевих бюджетів.

5.4. Бюджетні трансфери та їх види

Трансфери в зарубіжній практиці трактуються як "передавальні платежі", "односторонні перекази", характерними ознаками яких є те, що рух коштів у вигляді трансфертів не супроводжується зустрічним одержанням товарів, послуг або грошей. Трансфертні платежі можуть виплачуватися урядом або фірмою домогосподарству чи фірмі; якщо такі платежі здійснює уряд, то їх називають урядовими, або державними, трансфертними платежами, у багатьох країнах - субсидіями.

Окремі вчені розглядають бюджетні субсидії як частину загальнодержавних податків, які передаються центральними урядами в порядку перерозподілу в місцеві бюджети. Звичайно, певною мірою кошти, необхідні для перерозподілу, центральний уряд одержує від більш фінансово "багатих" територій за допомогою вилучення частини загальнодержавних податкових надходжень. Проте слід враховувати, що податки - це не єдине джерело доходів центрального бюджету, окрім них, до бюджету надходять доходи від операцій з капіталом, неподаткові надходження, кошти від державних позик та ін. За відсутності закріплення певних доходів за фінансуванням конкретних видатків, у тому числі за наданням бюджетних трансфертів, такий підхід до з'ясування сутності бюджетних субсидій нам здається дещо звуженим, він не відповідає чинній практиці виконання бюджетів. Виняток становлять лише ті випадки, коли у складі центрального бюджету формується спеціальний фонд для видачі фінансових допомог за рахунок відрахувань від загальнодержавних податків та платежів.

Широке за своєю сутністю поняття "трансфертні платежі" у бюджетній сфері трансформується і конкретизується поняттями "субсидії", "дотації", "субвенції". У кожній країні є своя специфіка надання субсидій, проте всі різноманітні види можна об'єднати у дві основні групи: **безумовні** (або загальні) та **умовні** (або спеціальні) субсидії.

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

Новим підходом до надання бюджетних трансфертів у

європейських країнах стало використання дотацій, заснованих на результатах виконання певних програм, а не здійснення фінансування в межах визначеної суми. Наприклад, це дотації лікувальним закладам з урахуванням кількості лікувальних процедур, школам - на основі результатів іспитів, місцевому громадському транспорту - відповідно до відпрацьованих пасажиро-кілометрів. Такий принцип функціонування бюджетних трансфертів дає змогу досягти вищої якості послуг, що надаються місцевою владою, проте такий підхід передбачає постійний контроль якості послуг на основі розроблених показників і стандартів, які необхідно регулярно переглядати.

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

Одним із видів трансфертних платежів у закордонних країнах є *бюджетні гранти*. Основна відмінність грантів від субсидій полягає в тому, що вони мають одноразовий епізодичний характер, у той час, як бюджетні субсидії характеризуються систематичністю надання та є постійною і невід'ємною складовою процесу бюджетного регулювання.

Нерідко можна зустріти ширше тлумачення трансфертів, до яких, окрім субсидій, належать податки, надходження від яких розподіляються між національним і субнаціональним рівнями влади, а також плата за користування певними видами суспільних благ, які надаються через мережу закладів освіти, охорони здоров'я, фізичної культури, спорту, культури тощо. Така постановка питання не нова, в економічній літературі минулого століття можна знайти як широке, так і вужче тлумачення фінансових допомог, які держава надавала місцевим спілкам.

Так, ще на початку ХХ ст. російський вчений Л.В. Ходський до дотацій зараховував передачу частини будь-якого державного податку на користь місцевих спілок. Субсидіями він називав державні допомоги або участь держави у певній частині тих чи інших місцевих видатків.

У "Фінансовій енциклопедії" за редакцією Т.А. Блінова та А.Т. Буковецького (1924 р.) до дотацій зараховано: " ...Передання державою окремим комунальним одиницям у встановленому законом порядку майнових об'єктів, постійних щорічних рент, доходів від надходжень державних податків або частини цих доходів, з покладанням на зазначені комунальні одиниці виконання завдань загальнодержавного значення". Метою надання дотацій вважалося поліпшення фінансового становища місцевих спілок у

цілому; з наданням субвенцій пов'язувалося виконання конкретних завдань.

Одночасно у таких авторів як В. Твердохлебов, Т. Озеров, М. Сірінов, Б. Кринська, Є. Яніцький та інших можна спостерігати вужче тлумачення дотацій, які розглядалися як грошові допомоги держави місцевим спілкам, що надавалися у визначеній сумі на безповоротних засадах.

Бюджетні дотації стали розглядатися як надзвичайний захід у процесі збалансування місцевих бюджетів. Враховуючи особливості побудови бюджетної системи СРСР, коли бюджети нижчих рівнів входили до наступного за рівнем бюджету, то такий погляд є зрозумілим. Адже збалансування бюджетів досягалося головним чином шляхом розподілу податкових надходжень у межах певної території між різними видами бюджетів.

Поняття офіційних (міжбюджетних, бюджетних) трансфертів в українську практику було вперше запроваджено у 1996 р. разом із введенням нової бюджетної класифікації, згідно з якою їх поділяли на дві групи *залежно від цільового спрямування коштів*:

- 1) поточні;
- 2) капітальні.

До *поточних офіційних трансфертів* зараховували грошові допомоги (дотації, які одержували бюджети нижчих рівнів за недостатньої ефективності дохідних джерел). На відміну від поточних, *капітальні офіційні трансферти* (субвенції) передбачали цільове використання одержаних коштів. Цілі, на які спрямовувалися субвенції, переважно були пов'язані з виконанням органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень.

Залежно від джерел надходження у складі офіційних трансфертів відокремлювали: одержані від органів державного управління, з-за кордону і з недержавних джерел.

Характерною особливістю сучасного вітчизняного трактування бюджетних трансфертів є те, що до них належать не лише кошти, які одержують місцеві бюджети з державного бюджету, а й перерахування коштів, що перераховують у зворотному напрямі - від місцевих бюджетів до державного бюджету.

Бюджетний кодекс України (2001р.) змінив концептуальні підходи до класифікації трансфертів. Насамперед, відбулося уточнення термінології: замість "офіційні трансферти" нині використовують термін "міжбюджетні трансферти", який визначають як кошти, що безоплатно і безповоротно перераховуються з одного бюджету в інший.

Міжбюджетні трансферти - кошти, які безоплатно та безповоротно перераховуються з одного бюджету в інший.

Міжбюджетні трансферти, згідно з Бюджетним кодексом, поділяють

на чотири види:

- 1) дотації вирівнювання;
- 2) субвенції;
- 3) кошти, що перераховуються з одного бюджету в інший;
- 4) інші дотації (табл. 5.3).

Перший вид міжбюджетних трансфертів - дотації вирівнювання, які надаються з державного бюджету місцевим бюджетам. Визначальною, на наш погляд, є назва, з якої випливає, що основною метою цього виду трансфертів є вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який її отримує, тобто, в кінцевому підсумку, згідно з раніше визначеним нами поняттям, - проведення фінансового вирівнювання.

Цій меті підпорядкований і сам механізм розрахунку дотацій вирівнювання. Так, обсяг дотації визначається шляхом зіставлення видатків відповідних місцевих бюджетів, визначених із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості і коригуючих коефіцієнтів та доходів (кошику доходів), які, згідно з Бюджетним кодексом, надходять до місцевих бюджетів. Розрахунок прогнозного кошика доходів здійснюється з використанням індексу відносної податкоспроможності, тобто коефіцієнта, що визначає рівень податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці порівняно з середнім показником по країні в розрахунку на одного мешканця.

Дотації вирівнювання - міжбюджетні трансферти на вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який їх отримує.

Другий вид міжбюджетних трансфертів - це *субвенції*. Вони можуть надаватися як державними, так і місцевими бюджетами. Характерною ознакою субвенцій є цільове використання одержаних коштів, основ ними напрямами якого є: здійснення програм соціального захисту; компенсація втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування у зв'язку з виконанням власних повноважень внаслідок надання пільг, встановлених державою; виконання інвестиційних проектів; утримання об'єктів спільного користування чи ліквідація негативних наслідків діяльності таких об'єктів; виконання власних повноважень територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань; інші цілі.

Субвенції - міжбюджетні трансферти для використання з певною метою в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про надання субвенції

З державного бюджету місцевим бюджетам останніми роками надаються субвенції:

- на соціально-економічний розвиток регіонів;
- виконання заходів щодо попередження аварій і запобігання техногенним катастрофам у житлово-комунальному господарстві та на інших аварійних об'єктах комунальної власності;
- виконання інвестиційних проектів;
- збереження історичної забудови міст і об'єктів історико-культурної спадщини України;

- виконання різноманітних соціальних програм.

Таблиця 5.3.

Властивості міжбюджетних трансфертів

Види	Цільове спрямування	Джерело отримання
Дотації вирівнювання	Бюджетам Автономної Республіки Крим, обласним, районним, міст Києва та Севастополя, міст республіканського та обласного значення	З державного бюджету України
	Бюджетам районів у містах, сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань	З бюджетів Києва і Севастополя, міст республіканського і обласного значення
Субвенції	На здійснення програм соціального захисту	З державного бюджету України
	На компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування у зв'язку з виконанням власних повноважень внаслідок надання пільг, встановлених державою	З державного бюджету України
	На виконання інвестиційних проектів	З державного бюджету України і місцевих бюджетів
	На утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування	З місцевих бюджетів
	На виконання власних повноважень територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань	З місцевих бюджетів
	Інші субвенції	З державного бюджету України і місцевих бюджетів
Кошти, що передаються	Державному бюджету України	З місцевих бюджетів
	Місцевим бюджетам	З місцевих бюджетів
Інші дотації	Місцевим бюджетам	З державного бюджету України і місцевих бюджетів

За сучасних умов створення основ ринкової економіки важливого значення набувають субвенції, пов'язані з реалізацією програм соціального захисту населення. Протягом останніх років з державного бюджету місцевим бюджетам надавалися субвенції:

- на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства і дітям-інвалідам;
- будівництво і придбання житла, надання передбачених чинним законодавством пільг окремим категоріям громадян;
- компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян;
- виплату житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло- водопостачання і водовідведення, квартирної плати, вивезення побутового сміття та рідких нечистот;
- виплату житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу;
- на утримання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, у дитячих будинках сімейного типу і прийомних сім'ях та інші.

Третій вид трансфертів - *передача коштів* до державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів. Так, у випадках, коли прогностичні показники доходів бюджету (Автономної Республіки Крим), обласних і районних бюджетів, міських (міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення) бюджетів перевищують розрахунковий обсяг видатків відповідного бюджету (обчислений із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючих коефіцієнтів), для такого бюджету встановлюється обсяг коштів, що підлягає передачі до державного бюджету України.

Четвертий вид міжбюджетних трансфертів - це *інші дотації*, які надаються з державного бюджету місцевим бюджетам.

Отже, за сучасних умов трансферти посідають важливе місце у міжбюджетних відносинах; разом з уведенням у дію Бюджетного кодексу України вони стали основним методом бюджетного регулювання. Такі зміни підтверджують досвід закордонних країн, який свідчить, що останніми роками спостерігається стала тенденція до зростання ролі бюджетних трансфертів, і, як наслідок, - збільшення їх частки в сукупних доходах місцевих бюджетів. У багатьох країнах субсидії перетворилися на основне джерело муніципального фінансування, їх частка у складі фінансових ресурсів муніципальних формувань коливається в межах 30-60 % і становить: в Австрії - 35 %, Бельгії - 40, Фінляндії - 31, Франції - 26, Німеччині - 45, Італії - 38, Нідерландах - 60, Польщі - 60 %.

З прийняттям Бюджетного кодексу України обсяг дотацій

вирівнювання, що надається з державного бюджету бюджетам Автономної Республіки Крим, обласним, міст республіканського (АРК) чи обласного значення, районів обласного значення, або коштів, що передаються з цих бюджетів до державного бюджету, визначається за допомогою наступної формули:

$$T_i = a_i (V_i - D_{\text{зак.}})$$

T_i – обсяг дотації вирівнювання з державного бюджету;

a_i - коефіцієнт вирівнювання;

V_i - розрахунковий показник обсягу видатків місцевих бюджетів;

$D_{\text{зак.}}$ – розрахунковий обсяг (кошик) прогнозних доходів, закріплених за відповідними місцевими бюджетами.

Розрахунок закріплених доходів здійснюється шляхом застосування індексу відносної податкоспроможності відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Цей індекс визначається на основі звітних даних про фактичні надходження відповідних податків та зборів до цих бюджетів за три останні бюджетні періоди, що передують рокові, в якому формуються показники бюджету на плановий бюджетний період. При цьому враховуються втрати закріплених доходів відповідних місцевих бюджетів у базовому періоді внаслідок надання пільг платникам податків згідно з рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим і відповідних місцевих рад.

Індекс відносної податкоспроможності – це коефіцієнт, що визначає рівень податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці у порівнянні з аналогічним середнім показником по Україні у розрахунку на одного мешканця.

$$I_{\text{п/с}} = \frac{\text{середньодушевий обсяг фактичних доходів} \\ \text{відповідної території}}{\text{середньодушевий обсяг фактичних доходів} \\ \text{в середньому по Україні}}$$

Індекс відносної податкоспроможності відповідних бюджетів не можуть змінюватися і переглядатися частіше, ніж раз на три роки.

Розрахунковий обсяг (кошик) прогнозних доходів, закріплених за відповідними місцевими бюджетами визначається за наступною формулою.:

$$D_{\text{зак.}} = D_{\text{ср. по Укр.}} * I_{\text{п/с}} * Ч_{\text{ср. тер.}}$$

$D_{\text{зак.}}$ - розрахунковий обсяг прогнозних доходів, закріплених за відповідними місцевими бюджетами;

$D_{\text{ср. по Укр.}}$ – прогнозний середньодушевий обсяг закріплених доходів в середньому по Україні;

$I_{\text{п/с}}$ - індекс відносної податкоспроможності

$Ч_{\text{ср. тер}}$ – середньорічна чисельність населення відповідної території.

Відповідні переваги такого формульного підходу до розрахунку дотацій вирівнювання можна окреслити так:

- запровадження формульних розрахунків при визначенні доходів і нормативних підходів при плануванні місцевих бюджетів, а також елементів фінансового вирівнювання створює прозорий і зрозумілий механізм їх формування з мінімальним впливом суб'єктивних чинників;
- гарантування адміністративно-територіальним одиницям середнього рівня доходів і видатків (у розрахунку на одну особу) з місцевих бюджетів сприяє поступовому зменшенню територіальних відмінностей у наданні суспільних послуг населенню;
- зміцнення самостійності місцевих бюджетів і посилення зацікавленості органів місцевого самоврядування у нарощування власної доходної бази;
- перерозподіл бюджетних ресурсів між „багатими” і „бідними” у фінансовому відношенні територіями;
- оцінка податкового потенціалу територій на основі стабільного і визначеного переліку фактичних надходжень за попередні три роки створює необхідні умови для обґрунтування стратегічних рішень, тобто для перспективного фінансового планування на макрорівні.

5.5. Міжбюджетна реформа та її вплив на місцеві фінанси

Необхідність досягнення фінансової стабілізації в Україні ставить нові завдання у сфері міжбюджетних відносин, оптимізація і впорядкування яких мають сприяти вирішенню багатьох фінансових, економічних і навіть політичних проблем у державі.

За умов становлення самостійної бюджетної системи та вдосконалення організаційних засад її функціонування, формування власної моделі міжбюджетних відносин відбувалося не завжди послідовно і раціонально, без урахування обраних пріоритетів розвитку українського суспільства. Великий вплив на вдосконалення бюджетної системи і впорядкування взаємозв'язків і взаємовідносин між окремими рівнями та видами бюджетів мали державотворчі процеси поділу влади, реформування її законодавчих і виконавчих органів, становлення та зміцнення місцевого самоврядування.

Починаючи з 2001 р., в Україні проводиться міжбюджетна реформа, яка була започаткована прийняттям і реалізацією постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання, субвенцій та коштів, що передаються до бюджету вищого рівня) та нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів на 2001 рік" від 29 грудня 2000 р. Згідно з цією постановою докорінно змінився порядок бюджетного планування. Так, були запроваджені формульні розрахунки при визначенні обсягів доходів і нормативні методи у плануванні видатків місцевих бюджетів, а також елементи фінансового вирівнювання. Як засвідчив досвід, такий порядок дав можливість гарантувати адміністративно-територіальним одиницям середній рівень доходів і середній обсяг видатків (у розрахунку на одну особу наявного населення) за рахунок коштів місцевих

бюджетів, що має поступово зменшити територіальні відмінності у рівнях надання суспільних послуг громадянам.

Нові підходи у визначенні обсягів бюджетних трансфертів створили можливості для об'єктивного і неупередженого перерозподілу бюджетних ресурсів між фінансово "багатими" і "бідними" територіями. Крім того, зв'язок алгоритму розрахунку обсягів видатків місцевих бюджетів та конкретних кількісних показників (чисельність населення, кількість отримувачів соціальних послуг, штатна чисельність працівників органів управління) захищає органи місцевого самоврядування від впливу суб'єктивних чинників у процесі прийняття рішень центральними органами влади. А розрахунки доходів з використанням обумовлених переліків власних і закріплених доходів (так званих кошиків) не обмежують ініціативу місцевих фіскальних органів у процесі збирання податків, адже в межах загального обсягу кошика доходів невиконання показників за одним із податків можна компенсувати перевиконанням надходжень з іншого.

Важливим позитивним аспектом змін у міжбюджетних відносинах стало врахування у процесі бюджетного планування динаміки надходжень за попередні три роки найважливіших з фіскального погляду податків, зборів та інших платежів і доходів, які зараховуються до місцевих бюджетів, що заклало необхідні передумови для обґрунтування стратегічних рішень, тобто для перспективного фінансового планування на мікрорівні.

Загалом організація відносин усередині бюджетної системи України та особливо між державним і місцевими бюджетами, поступово набуває таких потрібних з погляду зміцнення демократичних засад і місцевого самоврядування рис, як стабільність, прозорість, об'єктивність і зрозумілість. Важливим стимулом розвитку чинної бюджетної практики стало формування механізму заінтересованості органів місцевого самоврядування в нарощуванні власної дохідної бази, забезпечення самостійності у витрачанні додатково одержаних коштів.

Важливу роль у процесі вдосконалення міжбюджетних відносин відіграло прийняття 21 червня 2001 р. *Бюджетного кодексу України*. Основні надбання кодексу, що позитивно вплинули на подальше проведення міжбюджетної реформи, полягали:

- у розмежуванні видатків між бюджетами різних рівнів та видів;
- закріпленні на постійній основі дохідних джерел за державним і місцевими бюджетами;
- зміцненні самостійності місцевих бюджетів;
- встановленні зацікавленості у збільшенні надходжень до бюджетів та ефективному використанні бюджетних коштів;
- запровадженні прозорої процедури міжбюджетних відносин;
- систематизації видів бюджетних трансфертів і засад їх надання;
- встановленні формульного підходу до розрахунку

міжбюджетних

трансфертів - дотацій вирівнювання місцевим бюджетам;

- застосуванні механізму вирівнювання видатків місцевих бюджетів;

- фінансуванні соціальних програм за допомогою цільових субвенцій.

Однак поряд із позитивними напрацюваннями Бюджетного кодексу і прийнятих для його розвитку нормативних актів залишається низка невирішених проблем. Зокрема, формульний порядок розрахунків доходів, запроваджений у 2001 р. і закріплений у Бюджетному кодексі, не охопив бюджети міст районного значення, селищ і сіл. Як і за попередніх умов, досить обмеженими залишаються можливості селищних і сільських рад у збільшенні дохідної бази відповідних бюджетів.

Вважаємо за необхідне детальніше зупинитися на двох центральних елементах формульного розрахунку обсягів дотацій вирівнювання - це:

- 1) індекси відносної податкоспроможності, що використовуються при розрахунках доходів місцевих бюджетів;

- 2) фінансові нормативи бюджетної забезпеченості, на основі яких визначаються видаткові потреби місцевого самоврядування.

Визначення *рівня податкоспроможності* територій, як зазначалося вище, проводиться на основі даних про фактичні надходження встановленого переліку закріплених за місцевими бюджетами доходів. Проте більшість із цих доходів характеризується надзвичайною нестабільністю, що не дає можливості об'єктивно оцінити податкову силу адміністративно-територіальних одиниць.

Звичайно, запровадження у процес бюджетного планування як нормативів бюджетної забезпеченості, так і індексів відносної податкоспроможності є, безперечно, важливим кроком на шляху до формування об'єктивного та прозорого механізму бюджетного регулювання. Проте, як свідчить практика країн, що нагромадили певний досвід фінансового вирівнювання, концептуальні засади визначення названих вище показників там застосовуються зовсім інші. Фактичні обсяги податків та інших бюджетних доходів можуть значно коливатися, їх надходження залежать від дії багатьох внутрішніх і зовнішніх чинників, таких як зміни у фінансовому, в тому числі податковому, законодавстві, що призводять до перегляду ставок податків, об'єктів оподаткування, складу податкових пільг, до створення спеціальних (вільних) економічних зон. Визначальними внутрішніми чинниками, що впливають на обсяги фактичного надходження доходів до бюджету, є результативність роботи фіскальних органів зі справляння податків, зокрема, стягнення податкової заборгованості; масштаби взаємозаліків; пільги, які надає платникам податків місцева влада.

Ми згодні з фахівцями, які вважають, що індекси відносної

податкоспроможності слід розраховувати лише на базі постійних джерел бюджетних доходів. Наскільки відповідають цій вимозі доходи, на основі яких нині визначається податкоспроможність адміністративно-територіальних одиниць України?

Згідно з порядком розрахунку міжбюджетних трансфертів індекси відносної податкоспроможності розраховують на основі кошика закріплених доходів місцевого бюджету, більше 70 % якого становлять надходження податку з доходів фізичних осіб. Таким чином, абсолютні обсяги цього податку, а також усі зміни в динаміці його надходження за три останні роки значно впливають на обчислення конкретних значень індексів податкоспроможності.

Нестабільність фактичних надходжень більшості бюджетних доходів зумовила перехід у багатьох європейських країнах до використання податкової бази під час оцінювання рівня податкоспроможності територій. Саме таким чином визначаються обсяги бюджетних трансфертів у Данії, Норвегії, Швеції, Великій Британії, Франції та інших країнах. Під *податкоспроможністю* або податковою базою територіальних формувань у країнах заходу розуміють доходи, які підлягають оподаткуванню. У більшості випадків - це сукупні оподатковувані доходи населення або прибутковий податок на душу населення, що пояснюється домінуванням у місцевому оподаткуванні надходжень податків з доходів громадян (особистого прибуткового, податку на професії тощо). Розрахунок доходів територіальних формувань проводиться шляхом множення визначеної податкової бази на середню ставку оподаткування по країні або на ставку, яка встановлена місцевим органом самоврядування.

Врахування податкової бази, а не фактичних обсягів надходжень визначеного кола дохідних джерел має беззастережні переваги, тому що позбавляє місцеву владу можливостей впливати на обсяги трансфертів, змінюючи свою політику в галузі доходів і видатків. Крім того, у показнику податкової бази потенційно закладені стимули для повної мобілізації доходів у місцеві бюджети органами місцевого самоврядування. Податкова база як сукупність об'єктів, що підлягають оподаткуванню, дає змогу об'єктивніше оцінити рівень податкових можливостей кожної території та порівняти його з фактичними надходженнями доходів. На наш погляд, до складу податкової бази слід зарахувати: обсяги доходів населення, прибутки комунальних підприємств, вартість нерухомого майна, яке підлягає оподаткуванню.

Звичайно, використання показника податкової бази можливе лише за умови наявності інформації про доходи, прибутки, земельні ділянки, нерухоме майно, транспортні засоби чи інші об'єкти, що підлягають оподаткуванню, а також добре налагодженої системи обліку, звітності та контролю за їх станом і рухом.

Центральне місце у розрахунках обсягів видатків місцевих

бюджетів займають *нормативи бюджетної забезпеченості*. У ст.94 Бюджетного кодексу України вказано, що фінансові нормативи бюджетної забезпеченості використовуються для визначення розмежування міжбюджетних трансфертів. Це істотне зауваження, з нього випливає, що такі нормативи не призначені для розрахунку потреб органів місцевого самоврядування на певну ціль, а використовуються лише для справедливого розмежування трансфертів. Визначення нормативів зумовлює алгоритм їхнього обчислення, у процесі якого загальний обсяг фінансових ресурсів, які спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, ділиться на кількість мешканців або споживачів соціальних послуг.

У Бюджетному кодексі зазначено, що обсяги фінансових ресурсів, спрямовані в місцеві бюджети, розподіляються між окремими видатками залежно від пріоритетів бюджетної політики. Таким чином, обсяги коштів, які витрачаються на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення населення та інші потреби, пов'язані з виконанням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень, визначаються централізовано, і за допомогою фінансових нормативів бюджетної забезпеченості розподіляються між бюджетами окремих територіальних формувань залежно від ознак, які характеризують масштаби споживання кожного виду послуг.

Бюджетним кодексом передбачено також застосування *коригуючих коефіцієнтів* до нормативів бюджетної забезпеченості; вони мають враховувати відмінності у вартості надання соціальних послуг залежно від кількості населення, споживачів послуг; соціально-економічних, демографічних, кліматичних, екологічних та інших особливостей адміністративно-територіальних одиниць країни. Такі коефіцієнти застосовують під час розрахунку видатків на утримання органів управління з бюджетів районів, міст республіканського та обласного значення. Крім того, алгоритм обчислення видатків місцевих бюджетів на освіту передбачає застосування показника приведення контингенту учнів різних типів загальноосвітніх навчальних закладів, який визначається також із застосуванням коефіцієнтів приведення (іншими словами - коригування). Під час розрахунку видатків на охорону здоров'я використовують коригуючі коефіцієнти, які дають змогу врахувати відмінності у частці видатків на заробітну плату в загальній сумі видатків місцевих бюджетів.

Як свідчить практика, проведення формульних розрахунків під час складання проектів місцевих бюджетів, різноманітність місцевих умов вимагає застосування більшого спектра коригуючих коефіцієнтів. Йдеться про ті, за допомогою яких можна коригувати бюджетні видатки залежно від таких чинників: щільність населення, ступінь урбанізації, особливості природно-кліматичних умов, розвиток туризму (тобто наявність курортів чи історичних і

заповідних місць). Відсутність таких нормативів не дає можливості об'єктивно визначити видатки всіх місцевих бюджетів, деякі з них не отримали достатніх коштів у процесі розмежування бюджетних ресурсів.

Не відкидаючи беззастережні позитивні наслідки реформи міжбюджетних відносин, треба зазначити, що загалом в Україні спостерігається процес *посилення централізації бюджетного планування*, яке у нас проводиться переважно на загальнодержавному рівні, адже розрахунки державного і близько 700 місцевих бюджетів проводить Міністерство фінансів України. А Бюджетний кодекс залишає для такого складного і відповідального процесу, як розробка і прийняття місцевих бюджетів, лише близько місяця після офіційного опублікування Закону про державний бюджет України. Зрозуміло, що про обґрунтованість і реальність бюджету, складеного в такий нетривалий час, не завжди доводиться говорити.

За умов централізації розрахунків місцева влада виявилася в багатьох аспектах відокремленою від процесу бюджетного планування, вона не в змозі забезпечити його зв'язок із найважливішими макроекономічними параметрами. Не створено ефективний механізм стимулювання органів місцевого самоврядування у перевиконанні запланованих показників як за державним, так і за місцевими бюджетами. Ситуація увесь час загострюється, адже повноваження місцевої влади постійно зростають, а фінансові ресурси, які надходять у її розпорядження, збільшуються непропорційно до нових функцій і завдань. Окрім цього, ще й сам обсяг фінансових ресурсів визначається централізовано.

За сучасних умов істотною вадою бюджетної практики стала відсутність безпосередньої взаємообумовленості зв'язку між соціально-економічним і бюджетним плануванням. Процеси, які раніше були тісно пов'язані між собою, нині виявилися абсолютно непотрібними і відокремленими одне від одного. Разом із запровадженням централізованого порядку визначення обсягів місцевих бюджетів спостерігаємо парадоксальну ситуацію, коли програми розвитку адміністративно-територіальних одиниць, їх практичне втілення і загалом соціально-економічна ситуація на місцях ніяким чином не впливають на визначення обсягів місцевих бюджетів, які є, за чинним законодавством, фінансовим планом органів місцевого самоврядування, а отже, функціонування і розвитку певної території. Подолання зазначених недоліків, а також подальше вдосконалення діючого порядку розрахунку дотацій вирівнювання з урахуванням здобутків світового досвіду, на наш погляд, сприятиме формуванню бюджетної системи, яка б відповідала потребам ринкових перетворень.

Вихідною умовою організації міжбюджетних відносин, як було зазначено вище, є розмежування доходів і видатків кожного бюджету на основі поділу повноважень між рівнями влади, яке має

здійснюватися таким чином, щоб забезпечити відповідність між видатками, покладеними на кожний бюджет, і необхідними для їх фінансування дохідними джерелами. Особливого значення у зв'язку з цим набуває проблема подальшого *зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів*, які є фундаментом бюджетної системи і фінансовою основою місцевого самоврядування.

В економічній літературі неодноразово порушувалися питання про розширення власних джерел доходів місцевих бюджетів за рахунок тих загальнодержавних податків, які традиційно у повному обсязі зараховуються до дохідної частини місцевих бюджетів. Це такі податки: податок на прибуток підприємств, плата за землю, податок із власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, податок на промисел, державне мито, окремі ресурсні платежі. Вказані податки є закріпленими доходами місцевих бюджетів. Власні доходи, як було зазначено раніше, не відіграють значної фінансової ролі, їх перелік обмежений місцевими податками і зборами, а також тими надходженнями, які пов'язані з рішеннями місцевих органів самоврядування (штрафи, санкції, оренда, кошти від приватизації тощо).

На наш погляд, статусу власних мають набрати не тільки закріплені за місцевими бюджетами доходи, а й такі загальнодержавні податки, як податок на прибуток підприємств (комунальної форми власності) і податок з доходів фізичних осіб. Починаючи з 1997 р., ці прямі податки повністю залишаються у доходах місцевих бюджетів. Таке розмежування дохідних джерел відповідає тенденції закріплення за державним бюджетом України непрямих, а за місцевими бюджетами - прямих податків. Як відомо, основною функцією центрального уряду в кожній країні є макроекономічне регулювання, один із інструментів якого - перерозподіл фінансових ресурсів за допомогою вилучення до державного бюджету непрямих податків.

Більше відповідають характеру *місцевого оподаткування* прямі податки і насамперед податок з доходів фізичних осіб. Спрямування цих надходжень у місцеві бюджети сприяє встановленню взаємозалежності між результатами господарювання підприємств, підприємницькими зусиллями населення, рівнем доходів і величиною місцевих бюджетів, а отже, визначає ступінь задоволення місцевих потреб. Доречно нагадати, що податок з доходів фізичних осіб, поряд із податком на нерухомість, відіграє основну роль у місцевому оподаткуванні багатьох зарубіжних країн.

Багато економістів, як і ми, притримуються тієї думки, що необхідно якнайшвидше запровадити податок на нерухоме майно. Майнові податки належать до найдавніших податків, які знає людство, вони виявляються в тих чи інших формах у системах оподаткування усіх країн, у більшості країн - належать до місцевих податків.

Ще одним кроком на шляху до встановлення реальної фінансової самостійності органів місцевого самоврядування є надання їм права запроваджувати власні місцеві податки і збори. Необхідність позитивного вирішення цього питання відстоюється не лише самими представниками органів місцевого самоврядування, але і багатьма вченими, які апелюють до світового досвіду.

Не менш важливою є проблема встановлення зацікавленості місцевих фінансових органів у повній мобілізації доходів як у місцеві бюджети, так і до державного бюджету України. Як показала практика останніх років, разом із передачею непрямих податків до державного бюджету України значно знизилася зацікавленість місцевих фінансових органів у повному їх стягненні. Перевага була надана прямим податкам, які повністю надходять до місцевих бюджетів. На підприємства з боку фіскальних органів чинився тиск, їх змушували, насамперед, сплачувати податок на прибуток, далі - податок на додану вартість. Така ситуація є досить поширеною в бюджетній практиці країн із перехідною економікою.

Чинний механізм організації міжбюджетних відносин упродовж тривалого часу не зацікавлював забезпеченіші податковими доходами території використовувати усі наявні можливості їх збільшення (незалежно від того, доходи закріплені чи регулюючі), тому що через систему передачі бюджетних коштів додатково одержані доходи вилучаються до державного бюджету України. Склалося становище, за якого чим більше мобілізується коштів на місцях, тим більше їх вилучається з метою перерозподілу.

Одним із шляхів виходу з цього становища є стимулювання додаткової мобілізації доходів у державний бюджет України шляхом зарахування частини перевищення фактичних надходжень доходів понад заплановані обсяги. Йдеться про ті доходи, які повністю надходять до державного бюджету України. У 1996 і 1998 рр. діяв такий порядок: як доходи місцевих бюджетів надходило 50 % суми додаткових надходжень загальнодержавних податків понад запланований обсяг; у 1996 р. така практика застосовувалася щодо ПДВ, акцизного збору, податку на прибуток підприємств, які перебували у загальнодержавній власності; у 1998 р. - щодо акцизного збору з вітчизняних товарів. У 2000 р. надходження у грошовій формі доходів державного бюджету України понад річні розрахункові обсяги розмежовувались у рівних пропорціях між державним і відповідним місцевим бюджетом.

У 2001-2004 рр. діяв новий порядок розмежування доходів загального фонду державного бюджету України понад річні розрахункові обсяги, відповідно до якого додатково одержані кошти розподілялись:

- до державного бюджету України - 50 % ;
- обласного бюджету - 12,5 % ;
- бюджетів міст республіканського (Автономної Республіки Крим) і обласного значення та бюджетів районів - 37,5 %;

- бюджету м. Севастополя - 50 % ;
- бюджету Автономної Республіки Крим - 62,5 %;
- міського бюджету м. Києва - 100 %.

Протягом 2005-2006 рр. стимулювання додаткового надходження коштів до державного бюджету не проводилося.

Розмежування доходів і видатків між ланками бюджетної системи багато в чому визначає цілі і механізм бюджетного регулювання, а також підбір конкретних методів збалансування бюджетів і їх фінансового вирівнювання. Практика бюджетного регулювання останніх років привела до парадоксальної ситуації: починаючи з 1999 р. в Україні міжбюджетні трансферти передбачені бюджетам практично всіх адміністративно-територіальних одиниць. Ми вважаємо, що поширення принципу субсидіарності в зарубіжних країнах не повинно механічно переноситися у вітчизняну бюджетну практику. Не слід забувати, що головною метою бюджетних трансфертів є надання фінансової допомоги і збалансування місцевих бюджетів тих територій, які мають менший податковий потенціал, а отже, є фінансово "бідніші".

Розширення кількості дотаційних територій і включення до їх складу всіх адміністративно-територіальних одиниць перетворює бюджетні трансферти із засобу надання фінансової допомоги у важіль для здійснення перерозподільчих процесів. і причину такого становища слід шукати не в самій системі бюджетних трансфертів, а в недосконалості системи розмежування доходів між рівнями бюджетної системи, рівнями влади.

Збільшення кількості дотаційних місцевих бюджетів обов'язково призводить до поступового зменшення ефективності використання одержаних коштів, зниження зацікавленості в пошуку альтернативних джерел доходів, сприяє розвитку споживацьких настроїв з боку органів місцевого самоврядування.

З метою подальшого *вдосконалення міжбюджетних відносин* потрібно:

- проводити чітко розмежування повноважень між органами державної влади і місцевим самоврядуванням, відповідно до якого має здійснюватися розмежування фінансових ресурсів;
- забезпечувати органи місцевого самоврядування бюджетними ресурсами, достатніми для виконання делегованих повноважень державної влади;
- формувати сприятливі умови для нарощування власної дохідної бази місцевих бюджетів, як основного джерела фінансування власних повноважень;
- розробляти механізм компенсації втрат власних доходів місцевих бюджетів, які виникають у зв'язку з наданими державою пільгами за податками та іншими платежами;
- відновлювати механізм надання додаткових дотацій місцевим бюджетам за перевиконання запланованих показників загального

фонду державного бюджету, в якому слід враховувати виконання вказаних показників на рівні окремого місцевого бюджету, а не області загалом;

- законодавчо визначати порядок коригування власної дохідної бази місцевих бюджетів і встановлювати перелік чинників, які можуть при цьому бути враховані;

- під час розрахунку бюджетних трансфертів враховувати сформовану мережу бюджетних установ, а також стан об'єктів соціально-культурної сфери;

- під час визначення обсягів видатків місцевих бюджетів ширше застосовувати коригуючі коефіцієнти з метою врахування місцевої специфіки.

Ключові слова: міжбюджетні відносини, бюджетне регулювання, фінансове вирівнювання, міжбюджетні трансферти, дотації вирівнювання, субвенції, бюджетні гранти, коефіцієнт вирівнювання, індекс податкоспроможності.

Запитання для перевірки знань

1. Дайте визначення міжбюджетних відносин.
2. В чому полягає фінансове вирівнювання?
3. Які існують форми руху бюджетних ресурсів?
4. Поясніть сутність і види бюджетного регулювання.
5. Які існують види міжбюджетних трансфертів?
6. Поясніть значення поняття „норматив бюджетної забезпеченості” та „коефіцієнт вирівнювання”, „індекс відносної податкоспроможності”.
7. В чому полягає проблема подальшого зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів?
8. Назвіть основні напрями вдосконалення міжбюджетних відносин.

Тестові завдання:

1. Міжбюджетні відносини – це:

- а) відносини між окремими ланками системи місцевих бюджетів;
- б) відносини між органами місцевого самоврядування, метою яких є збалансування місцевих бюджетів;
- в) відносини між державними та місцевими бюджетами України, а також між окремими ланками системи місцевих бюджетів щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій передбачених Конституцією та законами України.

2. Суб'єктами міжбюджетних відносин є:

- а) органи державної влади і управління;
- б) громадські утворення і організації;
- в) органи місцевого самоврядування, до компетенції яких включені повноваження щодо складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів.

3. Бюджетне регулювання – це:

- а) надання коштів з місцевих бюджетів державному бюджету з метою збалансування доходів і видатків державного бюджету;
- б) надання коштів з державного бюджету місцевим бюджетам з метою збалансування доходів і видатків останніх;
- в) надання коштів з місцевих бюджетів іншим місцевим бюджетам у формі субсидій.

4. Методи бюджетного регулювання:

- а) балансовий;
- б) відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків і доходів;
- в) надання бюджетних трансфертів;
- г) встановлення надбавок до загальнодержавних податків.

5. Фінансове вирівнювання – це:

- а) перерозподіл фінансових ресурсів між бюджетами різних рівнів;
- б) спрямування коштів з “багатих” регіонів у “бідніші” з метою збалансування доходної і видаткової частин місцевих бюджетів;
- в) перерозподіл фінансових ресурсів як між ланками системи бюджетів по вертикалі, так і між так званими бідними і багатими територіями по горизонталі.

6. У доходи місцевих бюджетів з метою їх збалансування зараховуються загальнодержавні податки:

- а) акцизний збір з вироблених в Україні товарів;
- б) податок на прибуток підприємств;
- в) податок з власників транспортних засобів;
- г) податок на доходи фізичних осіб;
- д) 10% ПДВ.

7. Як визначається обсяг дотацій вирівнювання місцевим бюджетам?

- а) шляхом співставлення запланованих доходів і видатків місцевого бюджету;
- б) як перевищення обсягу видатків, розрахованих із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючих коефіцієнтів до них, над кошиком доходів;
- в) у залежності від обсягів доходів державного бюджету.

8. Субвенції на виконання інвестиційних проектів можуть надаватися:

- а) з Державного бюджету;
- б) з місцевих бюджетів;
- в) з Державного і місцевих бюджетів;
- г) заборонені Бюджетним кодексом України.

9. Які є види нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і доходів?

- а) загальні, групові, індивідуальні;
- б) єдині, множинні, індивідуальні;
- в) єдині, галузеві, регіональні;
- г) єдині, групові, індивідуальні.

10. Які переваги використання єдиних нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і доходів?

- а) вони спрощують процес планування бюджетних доходів;
- б) вони створюють рівні можливості у формуванні доходів для усіх адміністративно-територіальних одиниць;
- в) вони сприяють економічному використанню бюджетних ресурсів.

Тема 6. Управління місцевими фінансами

План

6.1. Роль місцевих органів влади в управлінні фінансами.

6.2. Розгляд, складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів

6.3. Казначейська система обслуговування місцевих бюджетів та їх касове виконання

6.4. Організація фінансового контролю на місцевому рівні

6.1. Роль місцевих органів влади в управлінні фінансами.

Провідна роль в управлінні місцевими фінансами належить місцевим фінансовим органам. Однак саме поняття місцевого фінансового органу можна трактувати по-різному.

У широкому значенні місцевими фінансовими органами є всі органи, які функціонують на місцевому рівні з метою виконання завдань, пов'язаних з управлінням місцевими фінансами. Виходячи саме з такого широкого тлумачення поняття місцевого фінансового органу, деякі вчені відносять до їх складу, крім фінансових органів місцевих державних адміністрацій та місцевих рад, також територіальні органи Державної податкової адміністрації України, Державного казначейства України та Головного контрольно-ревізійного управління України.

Крім того, це поняття трактується в наукових працях і у вузькому значенні, що зумовлено необхідністю виділення з усієї сукупності суб'єктів, наділених повноваженнями у сфері управління місцевими фінансами, окремих груп органів, завдання та функції яких суттєво відрізняються - податкових, казначейських, контрольно-ревізійних та власне фінансових. У такому разі до місцевих фінансових органів відносять фінансові управління або відділи місцевих державних адміністрацій та місцевих рад.

У Бюджетному кодексі України (ст. 2) наводиться таке

визначення місцевого фінансового органу:

Міцевий фінансовий орган - це установа, що відповідно до законодавства України здійснює функції зі складання, виконання місцевих бюджетів, з контролю за витрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів, а також інші функції, пов'язані з управлінням коштами місцевого бюджету.

Незважаючи на те, що для цілей Бюджетного кодексу України до складу місцевих фінансових органів віднесено також Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим, поняття місцевого фінансового органу в цьому правовому акті трактується, безумовно, вузько, адже повноваження та обов'язки фінансових органів, органів казначейства, податкових і контрольно-ревізійних органів у ньому чітко відокремлені.

Відтак з часу ухвалення Бюджетного кодексу термін "*міцевий фінансовий орган*" частіше вживається - як серед працівників фінансової системи, так і в наукових колах - саме у вузькому значенні.

Структура системи місцевих фінансових органів України наведена на рис. 6.1.

Функціонування в Україні двох видів місцевих фінансових органів зумовлено насамперед законодавчо визначеними особливостями розподілу повноважень між місцевими радами та місцевими органами державної виконавчої влади у бюджетному процесі. Тоді, коли здійснення функцій щодо складання і виконання бюджетів місцевого самоврядування ради забезпечують самостійно через свої виконавчі органи, виконання таких самих функцій щодо районних та обласних бюджетів делегується ними відповідним районним і обласним державним адміністраціям. А відтак є необхідність одночасного функціонування двох видів місцевих фінансових органів, які мають різне підпорядкування та правовий статус, але створюються для реалізації аналогічних завдань.

Фінансові органи місцевих державних адміністрацій є структурними підрозділами відповідних обласних, районних, міських у містах Києві та Севастополі та районних (у районах міст Києва та Севастополя) державних адміністрацій. Вони мають подвійне підпорядкування, оскільки є підзвітними та підконтрольними, з одного боку, голові місцевої адміністрації, з іншого - Міністерству фінансів України. Правовий статус та повноваження цих фінансових органів визначаються постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження типових положень про Головне фінансове управління обласної, Київської міської та фінансове управління Севастопольської міської державної адміністрації, про фінансове управління районної, районної у м. Києві та фінансовий відділ районної у м. Севастополі державної адміністрації" від 19 серпня 2002 р. № 1204.

Всі фінансові органи, які належать до системи Міністерства фінансів України і функціонують у складі місцевих державних

адміністрацій, залежно від обсягу повноважень та рівня підпорядкованості, поділяються на дві підгрупи:

1) *фінансові органи регіонального рівня* - головні фінансові управління обласних і Київської міської державних адміністрацій та фінансове управління Севастопольської міської державної адміністрації;

2) *фінансові органи субрегіонального рівня* - фінансові управління районних (адміністративних районів і в районах м. Києва) державних адміністрацій та фінансові відділи районних (у м.Севастополі) державних адміністрацій.

Фінансові органи місцевого самоврядування відповідно до ст. 11 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" утворюються за рішеннями місцевих рад. Сучасна вітчизняна практика передбачає функціонування таких органів виключно у містах обласного та республіканського (Автономної Республіки Крим) значення. В селах, селищах та містах районного значення повноваження, які чинним законодавством віднесені до компетенції місцевих фінансових органів, здійснюються виконавчими комітетами рад.

На підтвердження того, наскільки малопоширеною в системі місцевого самоврядування України є практика створення фінансових органів місцевих рад, наведемо офіційні дані. Так, станом на 1 вересня 2005 р. в нашій країні функціонувало 12 112 місцевих рад, з них 176 міських рад міст обласного та республіканського значення. Як впливає з наведеної інформації, власних фінансових органів в Україні не мають більш ніж 98 % місцевих рад. У контексті вирішення проблеми зміцнення фінансової незалежності територіальних громад цей показник, безумовно, заслуговує на негативну оцінку.

Фінансові органи місцевого самоврядування є підконтрольними і підзвітними відповідним радам. Особливість функціонування цих органів полягає в тому, що поряд із забезпеченням реалізації загальнодержавної бюджетної політики на відповідній території пріоритетним напрямом їх роботи є виконання завдань у рамках місцевої бюджетної політики, схваленої місцевою радою. У своїй діяльності вони тісно взаємодіють із громадськістю, намагаючись якомога повніше врахувати основні потреби місцевого населення та орієнтуючись на їхні пріоритети. Фінансові органи місцевого самоврядування, як і місцеві ради в цілому, безпосередньо зацікавлені в тому, щоб результати їхньої роботи були схвалені територіальною громадою.

Розглянемо завдання та функції місцевих фінансових органів.

Місцевий фінансовий орган виконує такі основні завдання:

- забезпечує реалізацію на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці загальнодержавної та місцевої бюджетної політики;
- здійснює бюджетне планування і прогнозування;
- складає і подає на розгляд місцевої державної адміністрації або

виконавчого органу місцевої ради розрахунки до проекту місцевого бюджету;

- здійснює загальну організацію та управління виконанням місцевого бюджету, координує діяльність учасників бюджетного процесу на місцевому рівні з питань виконання бюджету;

- формує пропозиції щодо фінансового забезпечення заходів соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

- розробляє рекомендації щодо вдосконалення методів фінансового і бюджетного планування та фінансування витрат.

З метою реалізації покладених завдань місцевий фінансовий орган виконує такі функції:

- веде реєстр усіх розпорядників бюджетних коштів;



Рис.6.1. Система місцевих фінансових органів в Україні

- згідно з визначеною Міністерством фінансів України типовою формою бюджетних запитів та з урахуванням особливостей складання проектів місцевих бюджетів розробляє і доводить до головних розпорядників коштів місцевого бюджету інструкції з підготовки бюджетних запитів; визначає терміни подання бюджетних запитів;

- на кожному з етапів складання і розгляду місцевого бюджету проводить аналіз бюджетних запитів, поданих головними розпорядниками бюджетних коштів, на предмет їх відповідності меті, пріоритетності, а також дієвості та ефективності використання бюджетних коштів;

- приймає рішення про включення бюджетних запитів до проекту місцевого бюджету перед поданням його на розгляд місцевої державної адміністрації чи виконавчого органу місцевої ради;

- бере участь у складанні балансу фінансових ресурсів відповідної адміністративно-територіальної одиниці, аналізує соціально-економічні показники її розвитку та враховує їх під час складання проекту місцевого бюджету;

- організовує роботу, пов'язану зі складанням проекту місцевого бюджету, за дорученням керівництва відповідної місцевої державної адміністрації або виконавчого органу місцевої ради визначає порядок і терміни подання матеріалів для його підготовки;

- складає проект місцевого бюджету та готує пропозиції щодо коштів, які передаються для розподілу між бюджетами нижчих рівнів або для виконання спільних проектів; подає їх на розгляд керівництву місцевої адміністрації або виконавчого органу місцевої ради;

- складає та затверджує розпис місцевого бюджету та зміни до нього (в особі керівника місцевого фінансового органу);

- зводить показники бюджетів, що входять до зведеного бюджету адміністративно-територіальної одиниці, та подає їх у встановлені терміни до Міністерства фінансів України або місцевого фінансового органу регіонального рівня;

- протягом бюджетного періоду контролює відповідність розпису місцевого бюджету встановленим бюджетним призначенням;

- проводить моніторинг змін, що вносяться до місцевого бюджету;

- у двотижневий термін повідомляє місцеву раду та виконавчий орган, який забезпечує виконання бюджету, про зміни в законодавстві, згідно з якими відповідальність за виконання функцій або надання послуг, на які затверджено бюджетне призначення, передається від одного головного розпорядника бюджетних коштів до іншого;

- готує та подає відповідній місцевій раді офіційні висновки про перевиконання чи недовиконання дохідної частини загального фонду місцевого бюджету з метою внесення змін до рішення про місцевий

бюджет;

- разом з органами державної податкової служби, територіальними органами державного казначейства та іншими уповноваженими органами забезпечує надходження доходів до місцевого бюджету та вживає заходів щодо ефективного витрачання бюджетних коштів;

- погоджує висновки органів стягнення про повернення з місцевих бюджетів помилково або надміру зарахованих платежів;

- здійснює фінансування головних розпорядників коштів місцевого бюджету, а також передбачених у бюджеті програм і заходів, у тому числі, пов'язаних з розвитком житлово-комунального господарства, благоустроєм, дорожнім будівництвом, охороною довкілля та громадського порядку, інших заходів, передбачених законодавством;

- здійснює у межах своєї компетенції контроль за дотриманням бюджетного законодавства;

- перевіряє правильність складання і затвердження кошторисів та планів використання коштів установами й організаціями, які фінансуються з місцевого бюджету;

- здійснює прогнозування доходів місцевого бюджету та проводить разом з органами державної податкової служби аналіз їх надходження до місцевого бюджету; готує пропозиції про доцільність запровадження місцевих податків, зборів, а також пільг;

- проводить аналіз економічного і фінансового стану галузей економіки адміністративно-територіальної одиниці, тенденцій та динаміки розвитку різних форм власності, готує пропозиції щодо визначення додаткових джерел фінансових ресурсів;

- бере участь у формуванні та реалізації інвестиційних програм, подає пропозиції щодо удосконалення механізму економічного стимулювання підприємств для розвитку економічного потенціалу відповідної території;

- забезпечує захист фінансових інтересів держави і територіальної громади (об'єднань територіальних громад);

- розглядає звернення та готує пропозиції для прийняття рішень про виділення коштів з резервного фонду бюджету;

- бере участь у розробленні пропозицій щодо фінансового забезпечення діяльності відповідних місцевих державних адміністрацій або місцевих рад та їх виконавчих органів;

- бере участь у проведенні розрахунків за міжбюджетними трансфертами, крім тих, які перераховуються з місцевого бюджету територіальним органом державного казначейства з дотриманням встановлених радою нормативів щоденних відрахувань;

- здійснює взаємні розрахунки між місцевим бюджетом та державним бюджетом України або іншими місцевими бюджетами;

- розглядає баланси і звіти про виконання місцевих бюджетів та інші фінансові звіти, подані територіальними органами Державного

казначейства;

- інформує керівництво місцевої державної адміністрації або виконавчого органу місцевої ради про стан виконання місцевого бюджету за кожний звітний період і подає їй річний та квартальні звіти про його виконання;

- здійснює інші функції, пов'язані з виконанням покладених на нього завдань.

До функцій місцевих фінансових органів регіонального рівня, крім названих, також належать:

- вивчення спільно з установами Національного банку України питання грошового обігу на відповідній території та участь у складанні балансів грошових доходів і витрат населення;

- аналіз діяльності фінансових управлінь та відділів нижчого рівня і формування пропозицій щодо її вдосконалення.

Бюджетним кодексом України місцевим фінансовим органам надано право у разі виявлення бюджетного правопорушення з боку розпорядника або одержувача коштів місцевого бюджету вчиняти щодо нього такі дії:

- призупиняти операції з бюджетними коштами;
- застосовувати адміністративні стягнення до осіб, винних у бюджетних правопорушеннях. Такі стягнення накладаються за рішенням керівника місцевого фінансового органу.

Операції з бюджетними коштами бюджетних установ можуть бути призупинені в таких випадках:

- несвоєчасного і неповного подання звітності про виконання місцевого бюджету;

- невиконання вимог щодо бухгалтерського обліку, складання звітності та внутрішнього фінансового контролю за бюджетними коштами і недотримання порядку перерахування цих коштів;

- подання недостовірних звітів та інформації про виконання бюджету;

- порушення розпорядниками бюджетних коштів вимог щодо взяття ними бюджетних зобов'язань;

- нецільового використання бюджетних коштів.

Для виконання покладених на місцеві фінансові органи завдань у їх складі створюються окремі функціональні підрозділи. Структура фінансових органів регіонального рівня затверджується Міністерством фінансів України і формується на основі типової структури. Прикладом може бути структура головних фінансових управлінь обласних державних адміністрацій та фінансового управління Севастопольської міської ради (рис. 6.2.).

У складі місцевих фінансових органів регіонального рівня функціонують чотири управління: бюджетне; доходів та фінансів галузей виробничої сфери; фінансів невиробничої сфери; фінансового, кадрового та інформаційного забезпечення. В кожному з них створюються окремі відділи. В разі необхідності керівники фінансових органів за погодженням з Міністерством фінансів України можуть створювати у складі управлінь

також інші структурні підрозділи.

Структура фінансового управління районної державної адміністрації затверджується керівником вищого фінансового органу. Зазвичай у його складі утворюються такі підрозділи:

- бюджетний відділ;
- відділ доходів та економічного аналізу;
- відділ бухгалтерського обліку та звітності.

Повноваження щодо затвердження структури фінансового управління міської ради належать до компетенції голови відповідної ради. Міністерство фінансів України та його територіальні органи у цей процес не втручаються. Це право є не тільки одним із атрибутів фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, воно дає змогу належним чином скоординувати діяльність фінансового управління на досягнення цілей місцевої бюджетної політики. Незважаючи на це, структура різних фінансових органів субрегіонального рівня - як рад, так і місцевих державних адміністрацій - суттєво не відрізняється, адже кожен із них виконує майже ідентичні функції.

Місцеві фінансові органи у процесі реалізації завдань, віднесених до їх компетенції, активно взаємодіють з органами місцевого самоврядування та виконавчої влади, територіальними органами Державної податкової служби України, Державного казначейства України, Головного контрольно-ревізійного управління України, підприємствами та установами. Рівень організації такої взаємодії великою мірою визначає загальні результати діяльності місцевих фінансових органів. Особливо він впливає на ефективність бюджетного процесу на локальному рівні, оскільки саме місцеві фінансові органи повинні забезпечувати координацію дій усіх його учасників. Успішна реалізація фінансовими органами цього завдання дає змогу саме їм, як нікому іншому, позитивно вплинути на загальний стан виконання місцевого бюджету; і навпаки - їх бездіяльність може призвести до його суттєвого погіршення.

6.2. Розгляд, складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів

Аналіз рівня фіскальної децентралізації в Україні на основі методики, розробленої організацією економічного співробітництва і розвитку, свідчить, що він є критично низьким. Це вказує на необхідність зміцнення фінансової автономії місцевого самоврядування і послаблення залежності місцевих бюджетів від державного бюджету, що дасть можливість більш повно врахувати пріоритети територіальних громад при реалізації бюджетного процесу на локальному рівні.

Бюджетний процес на місцевому рівні регламентується нормативно-правовими актами, які регулюють бюджетні відносини в Україні. До таких юридичних документів належать:

- Конституція України;
- Бюджетний кодекс України;
- закони про державний бюджет України;

- інші закони України, що регулюють бюджетні правовідносини.

Чільне місце серед нормативно-правових актів цієї групи, зокрема, належить законам "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про місцеві державні адміністрації", "Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань", "Про систему оподаткування" тощо;

- нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, прийняті на підставі та на виконання Бюджетного кодексу та законів України;
- нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади Міністерства фінансів України, Державної податкової адміністрації України, Державного казначейства України та інших, прийняті на підставі та на виконання Бюджетного кодексу, законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України;
- рішення органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування.

З метою уникнення правових колізій, які можуть траплятися в бюджетному процесі, застосування норм вказаних вище нормативно-правових актів відбувається з дотриманням принципу ієрархічності, відповідно до якого бюджетне законодавство складається з окремих взаємопідпорядкованих груп нормативних документів, які, крім того, не повинні суперечити положенням Конституції України, Бюджетного кодексу України та закону про державний бюджет України.

Відповідно до ст. 19 Бюджетного кодексу України *бюджетний процес складається з чотирьох стадій*. На місцевому рівні такими стадіями є:

- 1) складання проекту місцевого бюджету;
- 2) розгляд та прийняття рішення про місцевий бюджет;
- 3) виконання місцевого бюджету, в тому числі у разі необхідності внесення змін до рішення про місцевий бюджет;
- 4) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.

Крім того, Бюджетним кодексом передбачено, що невід'ємними елементами бюджетного процесу є фінансовий контроль і аудит та оцінка ефективності використання бюджетних коштів, які здійснюються на всіх його стадіях. Атрибутами раціонального бюджетного процесу є також бюджетний моніторинг і аналіз планування та виконання бюджету. Вони забезпечують належні умови для достовірного оцінювання рівня ефективності бюджетного процесу та вжиття своєчасних заходів щодо його оптимізації.

Бюджетний процес є безперервним і складається з окремих бюджетних циклів. Бюджетний цикл і бюджетний період - не тотожні поняття, які необхідно розрізняти.

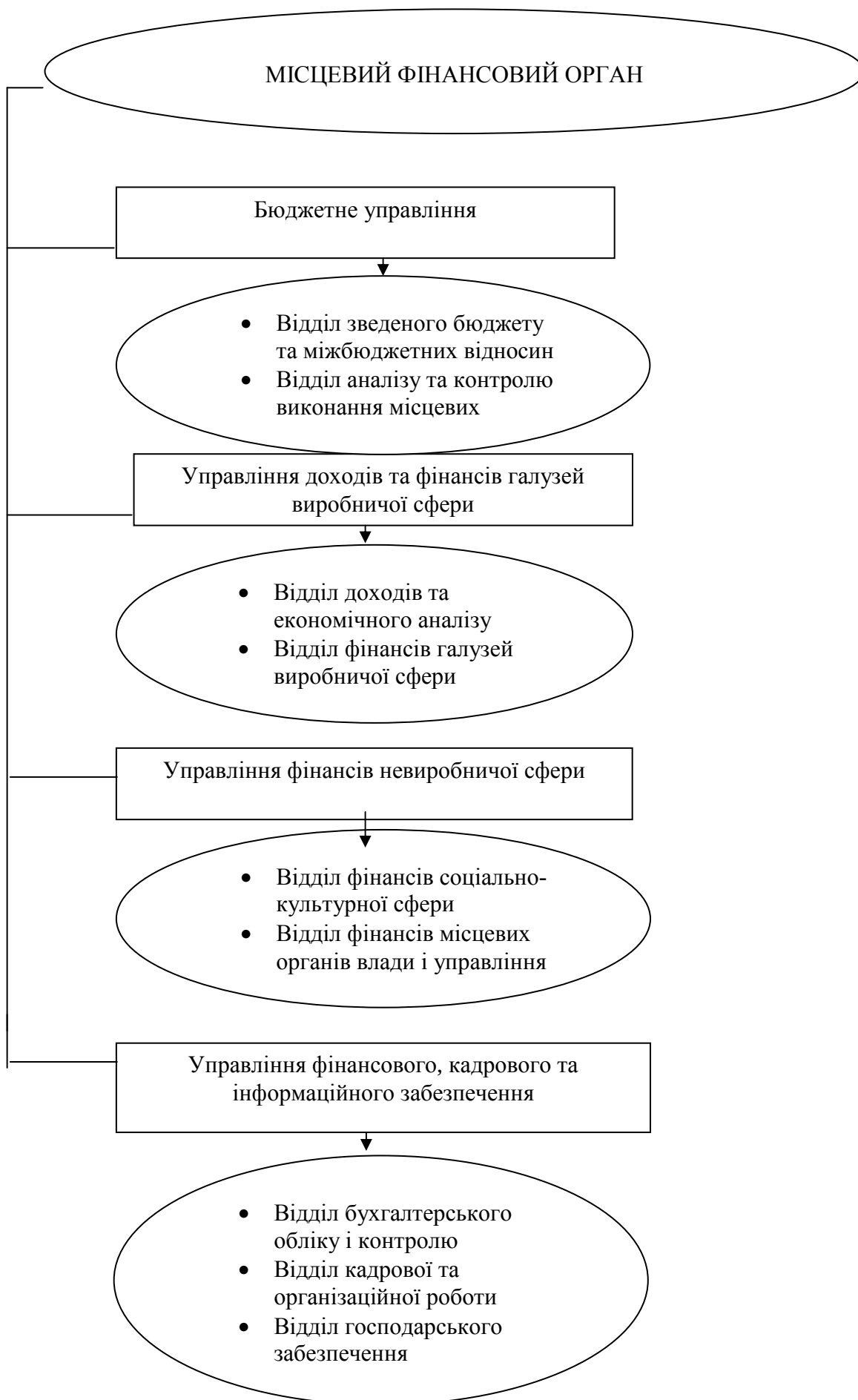


Рис. 6.2. Структура фінансових органів обласних державних адміністрацій

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

Бюджетний цикл на місцевому рівні, як правило, триває більше двох років, адже бюджетне планування починається задовго до затвердження бюджету та його виконання.

Бюджетний період - це період, протягом якого бюджет є чинним.

Як правило, бюджетний період збігається в часі з процесом виконання бюджету. Оскільки в Україні, як і в більшості країн світу, бюджетний період триває один рік, досить часто вживається також термін *бюджетний рік*, який має в цьому випадку таке саме значення. Для кожного з місцевих бюджетів України бюджетний період становить один календарний рік, який починається 1 січня кожного року і закінчується 31 грудня того самого року.

Структуру бюджетного процесу на місцевому рівні показано на рис. 6.3. Також існує бюджетний календар, який містить інформацію про основні етапи бюджетного процесу за його стадіями, але, не кожне з передбачених чинним бюджетним законодавством завдань має чітко визначені терміни виконання. Це пояснюється тим, що їх встановлення належить до компетенції відповідних органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади та органів влади Автономної Республіки Крим.

Розглянемо особливості організації бюджетного процесу на кожній з його стадій детальніше.

1. Складання проекту місцевого бюджету

Основними етапами процесу складання місцевих бюджетів вважаються такі:

- 1) встановлення граничних обсягів бюджетних асигнувань;
- 2) складання і доведення до розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів;
- 3) підготовка бюджетних запитів;
- 4) аналіз і зведення бюджетних запитів;
- 5) підготовка проекту рішення про місцевий бюджет та документів, що до нього додаються;
- 6) подання проекту рішення про місцевий бюджет на розгляд.

Складання проектів відповідних місцевих бюджетів забезпечують Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи місцевих рад.

Безпосередньо організація бюджетного планування, координація діяльності головних розпорядників коштів та виконання методично-консультаційних функцій з питань складання місцевого бюджету належать до компетенції місцевого фінансового органу. У разі, якщо місцеві фінансові органи не створені, їхні повноваження здійснюють виконавчі органи відповідних місцевих рад.

Робота зі складання проекту місцевого бюджету має не тільки

технічний, а й політичний характер. Адже за її результатами необхідно вирішити два основних завдання: з одного боку, якомога точніше спрогнозувати доходи бюджету, правильно визначити потребу і спланувати витрати, правильно розрахувати показники проекту бюджету; з іншого скласти бюджет, який би максимально повно враховував пріоритети та потреби місцевого населення і був схвалений громадськістю. Організація діяльності бюджетного процесу на цій стадії є дуже відповідальним завданням. Вдало та з дотриманням встановлених термінів складений бюджет дає змогу забезпечити своєчасне та якісне його виконання, і навпаки, прорахунки, допущені у процесі планування бюджету, чинять значний негативний вплив протягом усіх наступних стадій бюджетного процесу.

Тому ще до початку роботи, пов'язаної безпосередньо зі складанням проекту бюджету на відповідний рік, необхідно виконувати великі обсяги аналітичної роботи, проводити бюджетні слухання та інші заходи із залучення до бюджетного процесу широких кіл громадськості.

Як правило, в умовах раціонально організованого бюджетного процесу складання проекту бюджету обов'язково передують стратегічне та середньострокове бюджетне планування.

При цьому планування на середньострокову перспективу здійснюють на 3-5 років і переглядають щороку, приводячи у відповідність до напрямів бюджетної політики, які можуть змінюватися з року в рік. До початку складання бюджету також формується місцева бюджетна політика, головні засади якої визначаються програмою економічного та соціального розвитку адміністративно-територіальної одиниці.

Процес складання місцевих бюджетів передбачає врахування низки важливих рішень, які приймаються на загальнодержавному рівні.

Так, окремі показники і положення, що мають дотримуватися при формуванні місцевих бюджетів, визначаються основними напрямами бюджетної політики країни. До них, зокрема, належать такі:

- частка обсягу міжбюджетних трансфертів у видатках державного бюджету України і значення коефіцієнта вирівнювання для місцевих бюджетів;
- особливості взаємовідносин державного бюджету України з місцевими бюджетами в наступному бюджетному році;
- розмір мінімальної заробітної плати та рівень забезпечення прожиткового мінімуму на плановий бюджетний період.



Рис. 6. 3. Структура бюджетного процесу на місцевому рівні

Безпосередньо процес складання місцевих бюджетів розпочинається у червні року, що передує плановому, після винесення на розгляд Верховної Ради України проекту основних напрямів бюджетної політики і проведення парламентських слухань з питань бюджетної політики на наступний бюджетний рік. У цей час Міністерство фінансів України доводить до відома Ради Міністрів

Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій і виконавчих органів місцевих рад інформацію про особливості складання проектів місцевих бюджетів на наступний бюджетний період.

Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації встановлюють терміни складання і отримують сформовану районними державними адміністраціями і виконавчими органами місцевих рад інформацію, необхідну для проведення розрахунків міжбюджетних трансфертів. Зведена інформація до 1 серпня подається ними Міністерству фінансів України для виконання таких розрахунків та Рахунковій палаті для здійснення їх перевірки.

Місцеві фінансові органи згідно з визначеними Міністерством фінансів України особливостями складання проектів бюджетів на наступний бюджетний рік і типовою формою бюджетних запитів розробляють інструкцію з підготовки бюджетних запитів. Така інструкція доводиться до відома кожного з головних розпорядників коштів місцевого бюджету.

Головні розпорядники коштів формують бюджетні запити і подають їх до місцевих фінансових органів. Останні проводять аналіз бюджетних запитів на предмет відповідності меті, пріоритетності, а також дієвості та ефективності використання бюджетних коштів. За результатами проведеного аналізу керівник місцевого фінансового органу приймає рішення про можливість включення бюджетних запитів до проекту бюджету. Після цього проект бюджету подається Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевій державній адміністрації або виконавчому органу місцевої ради, які за результатами його розгляду доводять до місцевих фінансових органів свої пропозиції щодо його показників.

У разі схвалення Кабінетом Міністрів України проекту закону про державний бюджет України, яке має відбутися не пізніше 15 вересня року, що передує плановому, Міністерство фінансів України доводить до Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій і виконавчих органів місцевих рад розрахунки прогнозних обсягів міжбюджетних трансфертів, методику їх визначення та інші показники, необхідні для складання проектів місцевих бюджетів, а також типову форму рішення про бюджет.

У тижневий термін після ухвалення закону про державний бюджет України в другому читанні, тобто не пізніше 27 листопада, Кабінет Міністрів України забезпечує доведення до Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій і виконавчих органів місцевих рад показників обсягів міжбюджетних трансфертів і текстових статей закону, які визначають особливості міжбюджетних відносин на наступний бюджетний період. Затверджені в другому читанні закону, ці показники і положення, а

також розмір мінімальної заробітної плати та рівень забезпечення прожиткового мінімуму громадян на майбутній бюджетний рік вже не можуть бути змінені. Після цього починається завершальний етап складання місцевих бюджетів.

Володіючи необхідною для закінчення формування проекту бюджету інформацією, місцеві фінансові органи уточнюють розрахунки його показників. Після складання остаточного варіанта бюджету Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи місцевих рад забезпечують підготовку та схвалюють проекти рішень про відповідні місцеві бюджети.

II. Розгляд та прийняття рішення про місцевий бюджет

На розгляд Верховної Ради Автономної Республіки Крим або місцевої ради разом з проектом рішення про бюджет подаються:

- пояснювальна записка до проекту рішення;
- прогноз показників місцевого бюджету за основними видами доходу, видатків та фінансування на наступні три бюджетні періоди;
- проект показників зведеного бюджету району (міста);
- показники видатків на наступні бюджетні періоди для завершення врахованих у бюджеті проектів з терміном реалізації більше одного бюджетного року;
- перелік інвестиційних програм на наступний бюджетний період та на наступні три бюджетні періоди;
- інформація про хід виконання відповідного бюджету в поточному бюджетному періоді;
- пояснення головних розпорядників бюджетних коштів до проекту місцевого бюджету;
- інші матеріали, обсяг і форму яких визначає Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцева державна адміністрація чи виконавчий орган відповідної ради.

Пояснювальна записка до проекту рішення про місцевий бюджет має містити:

- інформацію про соціально-економічний стан відповідної адміністративно-територіальної одиниці та прогноз її розвитку на наступний бюджетний період, які покладено в основу проекту місцевого бюджету;
- оцінку надходжень доходів з урахуванням втрат доходів у результаті наданих відповідною радою податкових пільг;
- пояснення до основних положень проекту рішення про місцевий бюджет, включаючи аналіз пропонованих обсягів видатків щодо функцій та програм. Обґрунтування включають бюджетні показники за попередній, поточний, наступний бюджетні періоди за класифікацією видатків бюджету;

- обґрунтування особливостей міжбюджетних взаємовідносин (для районних, міських з районним поділом, міських, що об'єднують бюджети села, селища, міста районного значення) та надання субвенцій на виконання інвестиційних проектів (для бюджету Автономної Республіки Крим, бюджетів міст Києва та Севастополя, обласних бюджетів);

- інформацію про погашення боргу Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, обсяги та умови запозичень.

У разі, якщо винесений на розгляд ради бюджет є дефіцитним, інформація про погашення боргу місцевого бюджету має містити обґрунтування джерел покриття його дефіциту за основними видами залучених коштів, а також рекомендації щодо використання невикористаних на початок бюджетного року залишків бюджетних коштів.

Бюджет Автономної Республіки Крим, обласні та районні бюджети, міські (міст Києва та Севастополя, міст республіканського та обласного значення) бюджети на наступний бюджетний період затверджуються рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної обласної, районної чи міської ради не пізніше, ніж у двотижневий термін після офіційного опублікування закону про державний бюджет України.

Бюджети сіл, селищ, міст районного значення та районів у містах затверджуються рішеннями відповідних сільських, селищних, міських та районних у містах рад не пізніше ніж у двотижневий термін після затвердження районного або міського (міст Києва і Севастополя, міста республіканського чи обласного значення) бюджету.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим та відповідні місцеві ради при затвердженні місцевих бюджетів повинні врахувати обсяги міжбюджетних трансфертів та інші необхідні для формування бюджетів показники і положення, які були затверджені Верховною Радою України при прийнятті проекту закону про державний бюджет України у другому читанні.

Рішення про місцевий бюджет має містити такі обов'язкові елементи:

- загальна сума доходів і видатків. Вони визначаються окремо для загального та спеціального фондів бюджету, а видатки, крім того, розподіляються на поточні й капітальні;

- граничний обсяг річного дефіциту чи профіциту місцевого бюджету в наступному бюджетному періоді й боргу Автономної Республіки Крим або місцевого самоврядування на кінець наступного бюджетного періоду;

- повноваження щодо надання гарантій Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, а також обсяги цих гарантій;

- доходи бюджету за бюджетною класифікацією;

- бюджетні призначення для головних розпорядників коштів і кодів

бюджетної класифікації;
- бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів;
- обсяги обігової касової готівки місцевого бюджету;
- додаткові положення, які регламентують процес виконання бюджету.

Рішення має містити також перелік захищених статей місцевого бюджету, визначених з урахуванням норм закону про державний бюджет України на цей самий бюджетний період.

Рішення про місцевий бюджет має бути оприлюднене не пізніше десяти днів з дня його прийняття. Публікацію рішень забезпечують Верховна Рада і Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

Своєчасне затвердження бюджету є одним із важливих критеріїв ефективності бюджетного процесу. Ухвалення місцевих бюджетів з порушенням встановлених законодавством термінів ускладнює процедури їх виконання, призводить до численних помилок при зарахуванні та розподілі бюджетних надходжень, зумовлює необхідність проведення взаємних розрахунків між бюджетами та не дає змоги своєчасно і в повному обсязі фінансувати бюджетні установи.

Завдяки проведеній в Україні реформі бюджетних відносин бюджетний процес на місцевому рівні значною мірою було вдосконалено. Так, перехід від практики щорічного перегляду нормативів розмежувань загальнодержавних доходів між рівнями бюджетів до бюджетного регулювання на основі розрахованих за допомогою формульного методу міжбюджетних трансфертів суттєво підвищив ефективність та прозорість бюджетів. Однак при цьому зросла і з року в рік поглиблюється залежність місцевих бюджетів від переданих з державного бюджету трансфертів. Переважна більшість місцевих бюджетів є дотаційними і не можуть бути затверджені до ухвалення закону про державний бюджет України в другому читанні. У разі, якщо прийняття державного бюджету відбувається з порушенням встановлених термінів, більшість місцевих бюджетів затверджуються несвоєчасно - як правило, вже після настання поточного бюджетного періоду. Відтак певний час чимало адміністративно-територіальних одиниць змушені функціонувати без ухваленого бюджету.

III. Виконання місцевого бюджету

Виконання місцевого бюджету - це забезпечення повної та своєчасної мобілізації надходжень місцевого бюджету, як загалом, так і за кожним із джерел, а також своєчасного, повного, безперервного та цільового фінансування передбачених ним програм і заходів.

Ефективне виконання місцевого бюджету передбачає обов'язкове дотримання певних принципів:

- чіткого розмежування повноважень учасників процесу виконання бюджету та координації їхньої діяльності;
- відповідності прийнятих зобов'язань обсягам бюджетних асигнувань і кошторисних призначень;
- цільового, економного та ефективного використання бюджетних коштів;
- оцінки ефективності на основі моніторингу й аналізу показників виконання бюджету та їх зіставлення з цілями місцевої бюджетної політики;
- своєчасного складання, повноти і достовірності звітності;
- безперервного внутрішнього і зовнішнього контролю.

Процес виконання місцевих бюджетів вважають найважливішою стадією бюджетного процесу, оскільки стан виконання місцевих бюджетів має засвідчити:

- досягнення конкретних результатів бюджетної діяльності відповідно до визначених завдань;
- точність прогнозування показників доходів і видатків бюджету;
- ефективність роботи щодо мобілізації доходів до місцевих бюджетів;
- оптимальність прийнятих рішень щодо спрямування бюджетних ресурсів за напрямками діяльності органів місцевої влади;
- досягнення фінансової самодостатності органів місцевого самоврядування;
- рівень забезпечення соціальних потреб населення адміністративно-територіальної одиниці;
- ефективність використання запозичених ресурсів.

Розглянемо зміст процедур, пов'язаних з виконанням місцевого бюджету. Ці процедури здійснюються протягом бюджетного періоду в певній послідовності - від затвердження розпису бюджету і до оцінювання ефективності його виконання. У разі необхідності приймаються рішення про внесення змін до місцевого бюджету.

Розпис місцевого бюджету затверджується керівником місцевого фінансового органу. У разі несвоєчасного прийняття бюджету затверджується тимчасовий розпис. Показники розпису мають відповідати встановленим бюджетним призначенням. Порядок складання і виконання розписів відповідних місцевих бюджетів розробляються Міністерством фінансів Автономної Республіки Крим і місцевими фінансовими органами згідно з Інструкцією про складання і виконання розпису державного бюджету України, затвердженою наказом Міністерства фінансів України "Про затвердження документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету" від 28 січня 2002 р. № 57.

Всі доходи місцевих бюджетів зараховуються на рахунки, відкриті в територіальних органах Державного казначейства, і не можуть акумулюватися на рахунках органів стягнення. Податки, збори та інші обо-

в'язкові платежі визнаються зарахованими до місцевого бюджету з моменту їх надходження на рахунки, відкриті в територіальному органі казначейства. Після здійснення операцій щодо повернення надміру і помилково сплачених платежів, розподіл доходів між бюджетами та виконання міжбюджетних розрахунків органи казначейства перераховують бюджетні кошти на видаткові рахунки місцевих бюджетів, які також відкриті в системі казначейства.

Виконання місцевих бюджетів за видатками складається з таких стадій:

- 1) встановлення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на основі затвердженого бюджетного розпису;
- 2) затвердження кошторисів розпорядникам бюджетних коштів;
- 3) взяття бюджетних зобов'язань;
- 4) отримання товарів, робіт та послуг;
- 5) здійснення платежів;
- 6) використання товарів, робіт та послуг на виконання передбачених бюджетом програм.

Рішення про внесення змін до рішення про місцевий бюджет ухвалюється відповідною радою за поданням офіційного висновку місцевого фінансового органу про обсяг вільного залишку бюджетних коштів, перевиконання чи недовиконання дохідної частини загального фонду відповідного бюджету. Після затвердження змін до рішення про бюджет місцевий фінансовий орган (у разі, якщо його не створено - виконавчий орган місцевої ради) вносить зміни до розпису місцевого бюджету.

Після введення в дію закону про державний бюджет України органам державної влади та їхнім посадовим особам забороняється приймати рішення, що призводять до виникнення нових бюджетних зобов'язань місцевих бюджетів, які не забезпечені бюджетними асигнуваннями, без визначення джерел коштів, виділених державою для виконання цих зобов'язань.

IV. Підготовка та розгляд звіту про виконання місцевого бюджету і прийняття рішення щодо нього

Відповідно до ст. 80 Бюджетного кодексу України повноваження щодо складання звітів про виконання місцевого бюджету та їх подання на розгляд відповідної ради належать до компетенції Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевої державної адміністрації або виконавчого органу місцевої ради (у разі, якщо виконавчий орган не створений сільського, селищного або міського голови). Безпосередньо складанням названих звітів займаються місцеві фінансові органи.

Звіти про виконання місцевого бюджету подаються радам у двомісячний термін після закінчення бюджетного року та кожного його кварталу. Після їх перевірки, яка проводиться Рахунковою

палатою Автономної Республіки Крим і комісіями з питань бюджету відповідних рад, Верховна Рада Автономної Республіки Крим та місцеві ради затверджують звіти або приймають інше рішення з цього приводу.

Основою для складання вказаних вище звітів є складені та подані територіальними органами казначейства до місцевих фінансових органів баланси, звіти про виконання місцевих бюджетів та інші фінансові звіти. Вони складаються за правилами та формами, встановленими Державним казначейством України за погодженням з Міністерством фінансів України та Рахунковою палатою. Крім того, органи казначейства подають до Міністерства фінансів Автономної Республіки Крим, фінансових органів місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів місцевих рад зведені звіти про виконання відповідних бюджетів.

Звітність про виконання місцевих бюджетів, яка формується органами казначейства, є оперативною, місячною, квартальною та річною. Вона подається до місцевих фінансових органів і виконавчих органів Місцевих рад у терміни, встановлені для подання звітності про виконання державного бюджету в ст. 58-61 Бюджетного кодексу України. Фінансові органи і виконавчі органи місцевих рад опрацьовують сформовану органами казначейства звітність та в разі необхідності подають свої зауваження.

Крім органів казначейства необхідну для складання звіту про виконання місцевого бюджету інформацію надають також органи стягнення. До її складу входять:

- 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 (за галузями і територіями, а також за джерелами доходів та формами власності).

Зазначені звіти подаються органами стягнення до місцевих фінансових органів не пізніше 12 числа місяця, наступного за звітним.

Верховна Рада і Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування забезпечують публікацію періодичних звітів про виконання місцевих бюджетів. Інформація про виконання місцевих бюджетів за бюджетний рік (крім бюджетів сіл і селищ) публікується в газетах, визначених відповідними радами, не пізніше 1 березня року, що настає за звітним.

До 20 березня здійснюється публічне представлення звітів про виконання місцевих бюджетів (крім бюджетів сіл і селищ) за статтями економічної класифікації видатків. Інформація про час і місце представлення звітів публікується разом зі звітом про виконання відповідних бюджетів. До звітів додається розшифрування витрат за статтями, обсяг яких перевищує (крім заробітної плати з

нарахуваннями на неї та комунальних платежів): для бюджету міста Києва - 2 млн грн; для бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, бюджету міста Севастополя - 1 млн грн; для бюджетів міст, районів - 500 тис. грн.

6.3. Казначейська система обслуговування місцевих бюджетів та їх касове виконання

У зарубіжних державах застосовується переважно банківська форма виконання бюджету. Однак усе поширенішою стає практика створення казначейств - органів, які провадять діяльність у сфері касового виконання бюджетів, а також наділені певними повноваженнями щодо управління суспільними фінансами.

Казначейство - державний або муніципальний орган, головним завданням якого є здійснення касового виконання бюджету.

Сьогодні казначейська форма виконання бюджету використовується в багатьох країнах: Австралії, Австрії, Бразилії, Великій Британії, Іспанії, Італії, Кенії, Мексиці, Монголії, Новій Зеландії, США, Франції, Японії та ін. Активно розвивається вона й у державах, що виникли на пострадянському просторі, - Азербайджані, Вірменії, Грузії, Казахстані, Латвії, Молдові, Росії. У 2006 р. її запровадження передбачено в Узбекистані.

У кожній з названих країн казначейства виконують функції, що суттєво відрізняються як за переліком, так і широтою повноважень. Однак можна виокремити напрями діяльності, спільні для більшості національних казначейств. До них належать здійснення діяльності з касового виконання бюджету та участь в управлінні суспільними фінансами. При цьому роль казначейств може бути пасивною, якщо вони лише акумулюють кошти та виділяють їх бюджетним установам, або активно у разі участі казначейств у перерозподілі бюджетних ресурсів чи здійснення ними контролю за дотриманням бюджетних асигнувань та зобов'язань.

Головна мета запровадження казначейської форми виконання бюджету - підвищення ефективності управління суспільними фінансами.

Тоді як участь національних казначейств у процесі виконання центрального бюджету держави набула поширення та схвалення в багатьох розвинених країнах світу, казначейська форма виконання місцевих бюджетів є менш поширеною. Функції казначейських органів при цьому ще більше диференційовані та визначаються ступенем централізації бюджетної системи, рівнем фінансової незалежності місцевого самоврядування, історичними традиціями тощо. Обслуговування бюджетів муніципалітетів органами державного казначейства застосовується у Франції та Італії. В Австралії в кожному штаті утворені регіональні казначейства, в Мексиці - в окремих штатах. Дуже поширеною практика казначейського обслуговування

місцевих бюджетів стала в країнах колишнього Радянського Союзу - Вірменії, Казахстані, Латвії, Молдові, Росії, Україні.

У нашій країні органи казначейства відіграють сьогодні одну з провідних ролей у бюджетному процесі на місцевому рівні. Запровадження казначейського обслуговування місцевих бюджетів розпочалося в Україні у другій половині 1999 р., коли на виконання постанови Кабінету Міністрів "України" "Про удосконалення управління бюджетними коштами" від 1 квітня 1999 р. N2 522 у Дніпропетровській і Черкаській областях було здійснено експеримент з касового виконання місцевих бюджетів органами державного казначейства. Позитивні результати проведеного експерименту стали передумовою утвердження системи казначейського обслуговування місцевих бюджетів на всій території України.

Ключовим моментом в історії розвитку вітчизняної системи казначейського обслуговування місцевих бюджетів стало ухвалення 21 червня 2001 р. *Бюджетного кодексу України*, який передбачив її обов'язковість та визначив основні повноваження та функції органів казначейства. Згідно з Бюджетним кодексом та на виконання наказу Міністерства фінансів України "Про забезпечення запровадження з 1 січня 2002 року казначейського обслуговування місцевих бюджетів" від 29 жовтня 2001 р. N2 482 з 2002 р. органи казначейства почали здійснювати касове виконання дохідної частини місцевих бюджетів і операції з перерахування міжбюджетних трансфертів. Починаючи з 2004 р., всі місцеві бюджети переведені на повнофункціональне казначейське обслуговування як у частині доходів, так і за видатками.

В Україні розроблено таку казначейську модель, яка передбачає існування внутрішньої платіжної системи Державного казначейства та консолідацію всіх бюджетних коштів на єдиному казначейському рахунку, відкритому в Національному банку України. При цьому, на відміну від деяких інших держав, наприклад, Російської Федерації, де єдиний казначейський рахунок (ЄКР) є сукупністю рахунків органів казначейства у банківських установах, які за своєю сутністю є рахунками клієнтів банку, в нашій країні ЄКР є аналогом кореспондентського рахунку банківської установи в центральному банку держави. Застосування такого підходу дало змогу уникнути ризиків при зберіганні коштів бюджетів та створило можливості для ефективнішого управління ними. З 2001 р. Державне казначейство України стало повноправним учасником системи електронних платежів НБУ, що дало змогу скоротити терміни проходження бюджетних платежів і своєчасно складати оперативну звітність про виконання бюджетів.

Основним, проте не єдиним, завданням казначейства є здійснення касового виконання бюджетів. При цьому поняття „касове виконання бюджетів” та їх „казначейське обслуговування”, що часто вживаються як синонімічні, не є тотожними.

Касове виконання місцевого бюджету - це діяльність, пов'язана із

зарахуванням коштів до місцевого бюджету, їх зберіганням, витрачанням на передбачені в бюджеті цілі, а також обліком їх наявності.

У світовій практиці розрізняють три моделі касового виконання місцевих бюджетів: банківську, казначейську та змішану, яка поєднує ознаки двох попередніх. Однак навіть казначейська модель, як і інші, передбачає участь банків у касовому виконанні бюджетів. Ступінь такої участі обумовлюється, головним чином, специфікою організації бюджетного механізму в тій чи іншій країні.

В Україні застосовується казначейська модель касового виконання місцевих бюджетів, яка передбачає закріплення провідної ролі в цьому процесі за органами державного казначейства. Крім казначейських органів, у діяльності з касового виконання місцевих бюджетів України беруть участь також місцеві фінансові органи, банківські установи, розпорядники й одержувачі коштів. Функції банків з часу запровадження вітчизняної системи казначейського обслуговування місцевих бюджетів істотної скоротилися і полягають насамперед у готівковому обслуговуванні бюджетних установ, здійснення якого не належить до компетенції органів казначейства.

Казначейське обслуговування місцевих бюджетів - це діяльність органів казначейства щодо здійснення віднесених до їх компетенції завдань і функцій у процесі виконання місцевих бюджетів.

Казначейське обслуговування місцевих бюджетів, і їх касове виконання здійснюються в рамках більш широкого за спектром охоплюваних функцій процесу виконання місцевих бюджетів (рис. 6.4).

Як було зазначено, касове виконання місцевих бюджетів є діяльністю, що здійснюється не тільки органами казначейства, а й іншими учасниками бюджетного процесу. Однак це не свідчить про те, що казначейське обслуговування місцевих бюджетів є лише складовою касового виконання бюджетів і обмежується її рамками. Органи казначейства здійснюють чимало завдань, які виходять за межі касового виконання місцевих бюджетів. До них можна віднести, наприклад, організацію функціонування внутрішньої платіжної системи казначейства, реєстрацію бюджетних зобов'язань, здійснення контролю за цільовим спрямуванням коштів, управління ресурсами єдиного казначейського рахунку тощо. Адже наукове трактування змісту касового виконання бюджетів, як правило, не передбачає віднесення до його складу таких видів діяльності.

У зарубіжній практиці органи казначейства виконують широкий спектр функцій, головними з яких є такі:

- організація та здійснення операцій з касового виконання бюджетів,

в тому числі:

- зарахування доходів до бюджетів;
- розмежування надходжень між бюджетами різних рівнів
- повернення з бюджетів надміру та помилково сплачених

платежів;

- фінансування бюджетних витрат та оплата рахунків бюджетних установ;

- ведення обліку наявних бюджетних коштів;

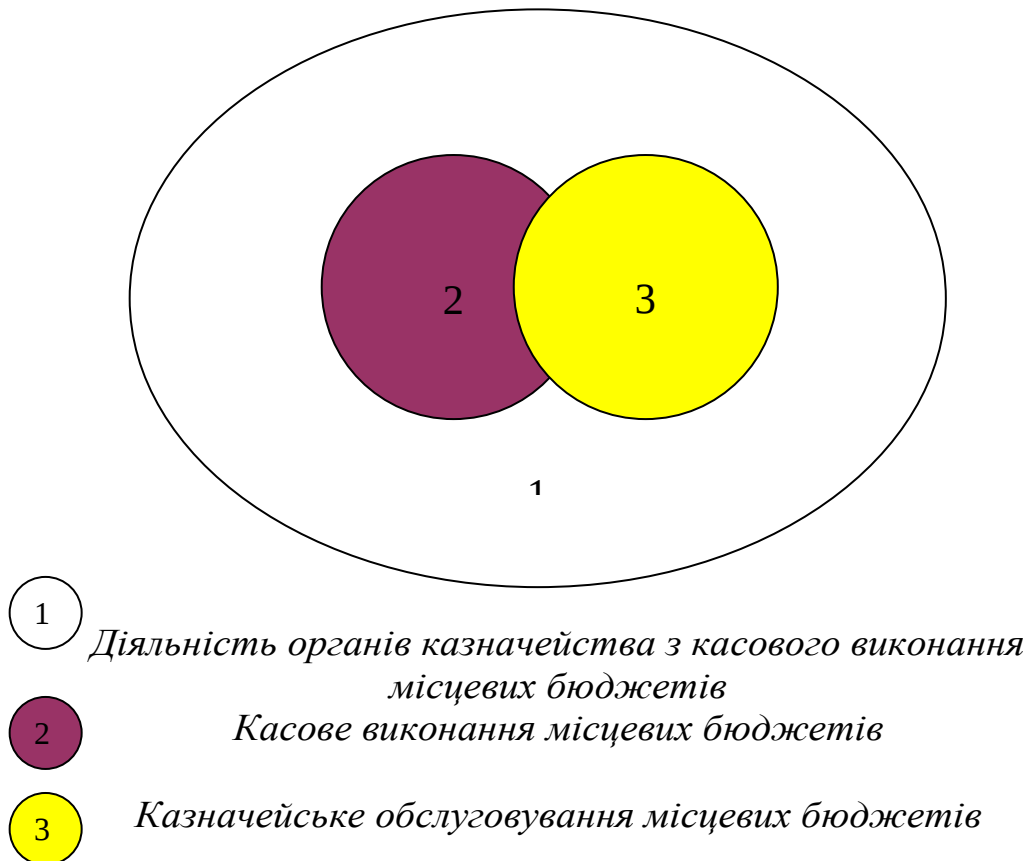


Рис. 6.4. Структура процесу виконання місцевих бюджетів

- фінансове управління, а саме:
 - бюджетне планування та прогнозування;
 - управління бюджетними коштами;
 - випуск цінних паперів та управління боргом;
 - контроль за виконанням бюджетів і використанням бюджетних коштів;
 - контроль за збереженням фінансових активів;
- бухгалтерський облік:
 - облік виконання бюджетів;
 - облік фінансових активів;
- складання фінансової звітності;
- аудит і оцінка виконання бюджетних програм.

Вказані функції в державах, де запроваджено казначейське обслуговування місцевих бюджетів, представлені різною мірою. Однак казначейським системам переважної більшості з цих країн притаманна спільна ознака - діяльність органів казначейства з

контролю в бюджетному процесі на локальному рівні охоплює значно менший перелік функцій, ніж казначейський контроль за виконанням центрального бюджету держави. Передусім це стосується демократичних країн зі сформованим інститутом місцевого самоврядування та розвинутою системою громадського контролю.

Функції органів Державного казначейства України як учасників бюджетного процесу на місцевому рівні поділяються на дві основні групи:

- з обслуговування місцевих бюджетів за доходами;
- з обслуговування видаткової частини місцевих бюджетів.

Крім того, за характером повноважень, які органи казначейства виконують у бюджетному процесі, ці функції можна згрупувати так:

1) функції "бухгалтера", в основі яких лежить діяльність з відкриття бюджетних рахунків, їх обслуговування, ведення обліку та складання звітності у процесі виконання місцевих бюджетів;

2) функції "касира" пов'язані із зарахуванням, зберіганням та витрачанням коштів місцевих бюджетів;

3) функції "контролера", що полягають у здійсненні контролю в про-

цесі виконання місцевих бюджетів;

4) функції "менеджера" бюджетних ресурсів.

До першої групи належать такі функції:

- відкриття бюджетних рахунків, призначених для зарахування, витрачання й обліку коштів місцевих бюджетів, забезпечення функціонування цих рахунків і закриття їх після закінчення бюджетного періоду;

- розрахункове обслуговування бюджетних установ;

- методично-правове забезпечення та здійснення діяльності з обліку

виконання бюджетів;

- реєстрація зобов'язань розпорядників і одержувачів коштів місцевих бюджетів;

- складання звітності про виконання місцевих бюджетів.

Порядок відкриття та функціонування рахунків в органах казначейства визначається Бюджетним кодексом України та двома основними нормативно-правовими актами Державного казначейства України Інструкцією про відкриття аналітичних рахунків для обліку операцій по виконанню бюджетів в системі Державного казначейства, затвердженою наказом ДКУ від 28 листопада 2000 р. № 119, і Порядком відкриття рахунків у національній валюті в органах Державного казначейства, затвердженим наказом ДКУ від 2 грудня 2002 р. № 221. Прийняття Державним казначейством двох окремих документів з метою правового врегулювання цієї сфери діяльності зумовлене тим, що в першому з них головна увага приділяється правилам відкриття рахунків і їх кодування, а в другому - регламентації процедури відкриття рахунків і питанням

взаємовідносин органів казначейства з іншими учасниками бюджетного процесу в процесі відкриття та забезпечення функціонування бюджетних рахунків.

У процесі обслуговування місцевих бюджетів в органах казначейства відкриваються такі види бюджетних рахунків:

- бюджетні рахунки для зарахування надходжень. На ці рахунки надходять податкові, неподаткові та інші надходження, справляння яких передбачено законодавством України, включаючи трансферти, дарунки, гранти, кошти, залучені до бюджетів від розміщення місцевих облігаційних позик, суми отриманих кредитів тощо;

- бюджетні рахунки, призначені для обліку операцій клієнтів з бюджетними коштами;

- рахунки для обліку операцій з фінансування місцевих бюджетів;

- інші бюджетні рахунки.

Бюджетні рахунки відкриваються в органах казначейства щороку відповідно до закону про державний бюджет України та рішень рад про місцеві бюджети. У разі необхідності, зумовленої, як правило, внесенням змін до бюджетів, протягом року окремі рахунки можуть закриватися або відкриватися додатково до вже діючих. У випадку несвоєчасного прийняття рішення про місцевий бюджет може бути продовжена дія рахунків, відкритих у попередньому бюджетному періоді.

Всі бюджетні рахунки закриваються в останній день бюджетного року. За виняткових обставин згідно з наказом Міністерства фінансів України бюджетний період, який у нашій країні збігається в часі з календарним роком, може бути продовжено на термін, що не перевищує п'яти робочих днів. Залишки невикористаних коштів, накопичених на спеціальних реєстраційних рахунках розпорядників на кінець бюджетного періоду, переносяться на нововідкриті рахунки з урахуванням їх цільового призначення.

Визначальними рисами, що характеризують порядок функціонування в органах казначейства рахунків, призначених для зарахування надходжень місцевих бюджетів, є такі:

- всі рахунки за надходженнями бюджетів відкриваються виключно в органах державного казначейства регіонального рівня, які мають статус учасників системи електронних міжбанківських переказів НБУ;

- рахунки відкриваються не тільки окремо для кожного бюджету, а й за кодами бюджетної класифікації доходів, у зв'язку з чим їх кількість після запровадження казначейського обслуговування місцевих бюджетів збільшилась у декілька десятків разів;

- прийнятий в Україні режим функціонування рахунків передбачає організацію високоефективної взаємодії органів казначейства з податковими, фінансовими, митними та іншими органами, які здійснюють контроль за справлянням платежів до місцевих бюджетів;

- внаслідок зосередження в органах казначейства функцій з розмежування бюджетних надходжень платники перераховують платежі, що

підлягають розподілу, на один рахунок, а не на кілька, як це здебільшого було раніше;

- застосовується практика щорічного закриття рахунків, у зв'язку з чим у наступному бюджетному році вони відкриваються під новими номерами.

Нинішній порядок функціонування рахунків для зарахування бюджетних надходжень, порівняно з тим, який діяв до запровадження казначейської системи, має багато переваг: скорочено тривалість обігу бюджетних коштів; зведено до мінімуму можливість неправильного розподілу платежів; забезпечено формування більш повної достовірної інформації про виконання бюджетів за доходами, щоденну її передачу до податкових, фінансових органів та органів місцевого самоврядування; запроваджено контроль за правильністю зарахування бюджетних надходжень тощо. Однак поряд з названими перевагами цьому порядку властива й низка недоліків, головними з яких є велика кількість рахунків (близько 100 тис. рахунків для зарахування надходжень місцевих бюджетів у кожній області) та застосування практики щорічного перевідкриття рахунків.

Негативний вплив перевідкриття рахунків виявляється у зростанні обсягів помилково зарахованих платежів та збільшенні кількості нез'ясованих надходжень в органах казначейства. Крім того, такий підхід зумовлює несвоєчасне зарахування платежів у бюджет, значно ускладнює роботу працівників казначейств та податкових органів, знижує ефективність процедур адміністрування податків, є незручним для платників і негативно позначається на прозорості бюджетного процесу. Ще одним недоліком чинного порядку є також те, що він призводить до ускладнення процедур повернення помилково та надміру сплачених платежів.

Бюджетні рахунки для операцій клієнтів з бюджетними коштами відкриваються розпорядникам і одержувачам коштів для зарахування й витрачання виділених з місцевих бюджетів асигнувань. Вони поділяються так:

- реєстраційні рахунки розпорядників коштів, призначені для здійснення й обліку операцій з виконання загального фонду кошторису;

- спеціальні реєстраційні рахунки розпорядників коштів, призначені для здійснення й обліку операцій з виконання спеціального фонду кошторису;

- рахунки одержувачів коштів, призначені для здійснення й обліку операцій з виконання плану використання бюджетних коштів.

Розпорядники коштів місцевих бюджетів для відкриття бюджетних рахунків подають до органу казначейства такі документи:

- заяву про відкриття рахунків;
- копію довідки про включення до єдиного державного реєстру підприємств та організацій України, засвідчену нотаріально або

органом, який її видав;

- копію належним чином зареєстрованого статуту або положення, засвідчену нотаріально або відповідним органом;

- копію документа, який підтверджує, що клієнт знаходиться на податковому обліку, засвідчену органом державної податкової служби.

6.4. Організація фінансового контролю на місцевому рівні

Управління суспільними фінансами має відповідати чинному законодавству та враховувати інтереси громадськості. Виконати цю вимогу можна тільки завдяки наявності системи ефективного контролю. Фінансовий контроль є обов'язковим елементом управління місцевими фінансами та дієвим інструментом, що дає змогу на належному рівні підтримувати фінансову дисципліну.

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

Об'єктами фінансового контролю на місцевому рівні є місцеві бюджети, цільові фонди місцевого самоврядування, місцеві запозичення, комунальне майно та земля, а також фінансова діяльність учасників бюджетного процесу на місцевому рівні та підприємств комунальної власності.

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

Вирішальне значення для побудови ефективної системи фінансового контролю має раціональний розподіл повноважень між різними суб'єктами управління місцевими фінансами. Адже концентрація всіх повноважень в одних руках створює найсприятливіший ґрунт для різноманітних порушень та зловживань у цій сфері. Очолювати систему фінансового контролю має орган, який при реалізації своїх функцій не залежить від впливу владних інститутів. Крім того, надзвичайно важливе значення має забезпечення підконтрольності всіх учасників управління суспільними фінансами, без будь яких винятків та обмежень.

Організація фінансового контролю на місцевому рівні має враховувати особливості функціонування місцевих фінансів. У багатьох країнах органи центральної влади наділені значними

контрольними повноваженнями у сфері місцевих фінансів. Це зумовлено насамперед тим, що держава відіграє велику роль у фінансуванні органів місцевого самоврядування, зокрема для забезпечення виконання делегованих нею повноважень. Відповідно, виникає потреба контролювати використання коштів, які спрямовуються на зазначені цілі, а також обсяг і якість послуг, які створюються за їх рахунок.

На відміну від загальнодержавного рівня, де контрольні повноваження розмежовані між органами влади одного (вищого) рівня, на місцях контрольними повноваженнями наділені владні інституції різних рівнів. Це створює додаткові передумови для забезпечення ефективного контролю у сфері місцевих фінансів. Крім того, на місцевому рівні відбувається розширення об'єкта контролю, порівняно з центральним. Якщо на державному рівні об'єктом фінансового контролю в основному є діяльність виконавчої гілки влади, то на місцях контролю підлягають дії як виконавчої, так і представницької влади. Це зумовлено насамперед існуванням у країні єдиної законодавчої бази, якій повинні відповідати рішення, ухвалені органами місцевого самоврядування.

Завданнями фінансового контролю на місцевому рівні є:

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

Реалізація поставлених завдань сприяє зміцненню фінансової дисципліни органів місцевого самоврядування, підвищенню ефективності управління суспільними фінансами в цілому. Це, у свою чергу, є фактором, що стимулює економічне піднесення, розвиток демократичних відносин у суспільстві та поліпшення ставлення громадськості до діяльності владних інститутів. Реалізувати завдання, які стоять перед фінансовим контролем на місцевому рівні, можливо за умови дотримання під час його побудови певних принципів.

Контроль має охоплювати всі етапи руху фінансових потоків. Залежно від часу проведення фінансовий контроль на місцевому рівні поділяється на *попередній, поточний та наступний*.

Попередній контроль проводиться до моменту здійснення фінансових операцій, під час яких допускаються або можуть бути допущені порушення. Важливість попереднього фінансового

контролю полягає в тому, що він покликаний перш за все запобігти порушенням у формуванні та використанні фінансових ресурсів місцевого самоврядування. У такому разі є можливість уникнення можливих фінансових втрат і, відповідно, необхідності відшкодовувати заподіяні збитки.

Якщо порівнювати ефективність попереднього контролю на різних етапах бюджетного процесу, то, очевидно, що доцільнішими є ті контрольні заходи, які дають змогу встановити неефективність видатків ще до їх включення до місцевого бюджету. Адже в цьому разі завдяки виявленню недоліків є можливість спрямувати обмежені ресурси на здійснення інших суспільно важливих заходів. Виявлення неефективності бюджетних видатків вже після затвердження бюджету не є гарантією того, що ці витрати не будуть здійснені. Це пов'язано з тим, що: по-перше, виконавча влада зобов'язана виконувати схвалений бюджет; по-друге, для скасування видатків необхідна згода представницької гілки влади. Висновки професійних аудиторів про неефективність видатків не завжди слугують переконливим аргументом для політиків, які приймають рішення про внесення змін до бюджету.

Поточний контроль здійснюється під час проведення фінансових операцій та є складовою системи оперативного фінансового управління. Здійснення поточного контролю на етапі касового виконання бюджету не забезпечує повною мірою його високу результативність. Адже під час оплати відбувається погашення раніше взятих зобов'язань, а нездійснення платежу може спричинити фінансові санкції для платника. В цьому випадку важко виправляти виявлені недоліки раніше взятих зобов'язань - високу вартість отримуваних товарів, робіт, послуг, незадовільний асортимент та ін. Тому ефективність поточного контролю підвищується, якщо його здійснювати на більш ранніх етапах - ще під час виникнення зобов'язань місцевого самоврядування, коли відбувається укладання угод, розміщення замовлень.

Суттєвим недоліком попереднього та поточного контролю є їх висока вартість. Якщо контрольні заходи передують вчиненням фінансовим порушенням, потрібно контролювати всю сукупність фінансових операцій. А це призводить до витрачання значних трудових та матеріальних ресурсів.

Наступний контроль здійснюється після проведення фінансових операцій. Цей вид контролю, на відміну від інших, передбачає більш поглиблене дослідження фінансової діяльності об'єктів контролю. Основним призначенням наступного фінансового контролю є виявлення відхилень, упущених під час здійснення попереднього та поточного контролю. Він обов'язково здійснюється у випадку отримання відомостей про можливі порушення у сфері місцевих фінансів для їх підтвердження або спростування. Крім того, наступний контроль може проводитися для підтвердження

фінансової звітності, виявлення фактів незаконного та неефективного використання матеріальних ресурсів на місцевому рівні. Для цього передбачаються детальне вивчення документальних та фактичних даних, порівняння їх із плановими фінансовими показниками.

Слід зауважити, що всі вказані вище види контролю тісно взаємопов'язані. Результативність фінансового контролю на місцевому рівні в цілому залежить як від ефективності кожного з видів контролю, так і від оптимального розмежування сфер їх застосування.

Контрольними повноваженнями у сфері місцевих фінансів наділені різні державні та громадські інститути. Особливістю фінансового контролю на місцевому рівні є участь великої кількості суб'єктів, залежно від яких його поділяють на контроль органів державного управління, органів влади АР Крим та місцевого самоврядування, відомчий, внутрішній та громадський контроль.

Фінансовий контроль органів державного управління - це контроль з боку органів центральної влади, який може бути застосований щодо будь-якого об'єкта контролю і спрямований на забезпечення виконання законодавства та дотримання інтересів держави у сфері місцевих фінансів. Нині органи державного управління відіграють визначальну роль у забезпеченні фінансового контролю на місцевому рівні. Це зумовлено, по-перше, нерозвиненістю на місцевому рівні інших видів фінансового контролю; по-друге, тим, що переважна частина фінансових ресурсів місцевого самоврядування спрямовується на виконання делегованих повноважень.

Провідне місце серед органів державного управління, які наділені контрольними повноваженнями у сфері місцевих фінансів належить спеціалізованому органу державного фінансового контролю *Державній контрольно-ревізійній службі України*. Цей фінансовий орган здійснює наступний фінансовий контроль.

Державна контрольна служба уповноважена здійснювати ревізії та перевірки як у сфері місцевих бюджетів, так і в комунальному секторі. Основними завданнями Державної контрольно-ревізійної служби у сфері місцевих фінансів є:

- контроль за законним, цільовим і ефективним використанням коштів місцевих бюджетів, інших фінансових і матеріальних ресурсів органів місцевого самоврядування;
- контроль за збереженням та використанням комунального майна;
- контроль за станом та достовірністю бухгалтерського обліку і звітності в органах місцевого самоврядування, бюджетних установах, а також на підприємствах і в організаціях, які отримують кошти з місцевих бюджетів;
- розробка пропозицій щодо усунення виявлених недоліків і порушень;

- проведення системного аналізу обставин і причин, які сприяють вчиненню фінансових порушень, та заходів для їх запобігання.

Протягом 2006р. органи Державної контрольно-ревізійної служби провели 20,9 тис. ревізій та перевірок 15,3 тис. установ, підприємств та організацій комунальної власності.

Ключові слова: місцевий фінансовий орган, фінансовий орган місцевого самоврядування, стадії бюджетного процесу, казначейське обслуговування місцевих бюджетів, касове виконання місцевих бюджетів, фінансовий контроль.

Запитання для перевірки знань

1. Дайте визначення поняття „ місцевий фінансовий орган”
2. Назвіть основні завдання та функції місцевих фінансових органів.
3. Яка існує структура місцевих фінансових органів?
4. З яких стадій складається бюджетний процес на місцевому рівні, в чому його особливості?
5. Розкрийте сутність казначейського обслуговування місцевих бюджетів і касового виконання місцевих бюджетів.
6. В чому полягає фінансовий контроль на місцевому рівні?
7. Назвіть види фінансового контролю на місцевому рівні.

Тестові завдання:

1. На рівні місцевих бюджетів у бюджетному процесі виділяють наступні стадії:

- а) складання проекту місцевого бюджету, затвердження, виконання місцевого бюджету, розгляд звіту про виконання місцевого бюджету;
- б) складання проекту місцевого бюджету, розгляд та прийняття рішення про місцевий бюджет, виконання, підготовку та розгляд звіту про виконання місцевого бюджету і прийняття рішення щодо цього;
- в) розгляд та прийняття рішення про місцевий бюджет, затвердження місцевого бюджету, виконання місцевого бюджету, підготовку та розгляд звіту про виконання місцевого бюджету;
- г) складання проекту місцевого бюджету, розгляд та прийняття рішення про місцевий бюджет, виконання, контроль за виконанням місцевого бюджету.

2. До прав органів місцевого самоврядування в сфері місцевих фінансів належать:

- а) право самостійно розпоряджатися коштами місцевих бюджетів, визначати напрями їх використання;
- б) право вільного запровадження місцевих податків і зборів, визначення порядку їх справлення;
- в) право створення позабюджетних і валютних фондів;
- г) всі перелічені варіанти.

3. Місцевий фінансовий орган – це:

- а) установа (організація), що фінансується з місцевого бюджету;
- б) установа, яка здійснює функції по фінансуванню місцевих бюджетів;
- в) установа, яка відповідно до законодавства України організовує та здійснює функції по складанню, виконанню місцевих бюджетів, контролю за втрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів.

4. Казначейське обслуговування місцевих бюджетів здійснюється:

- а) виконання місцевих бюджетів в Україні не переведене на казначейське обслуговування;
- б) Державним казначейством України;
- в) територіальними органами Державного казначейства України;
- г) правильні відповіді „а” і „б”.

5. Який орган державної влади чи місцевого самоврядування затверджує місцевий бюджет?

- а) Верховна Рада України;
- б) облдержадміністрація;
- в) Кабінет Міністрів України;
- г) Міністерство фінансів України;
- д) місцеві ради.

6. Чи допускається затвердження місцевих бюджетів з дефіцитом?

- а) так;
- б) ні;
- в) бюджет Автономної Республіки Крим та міські бюджети можуть прийматися з дефіцитом виключно у частині дефіциту бюджету розвитку;
- г) затвердження обласних, районних, районних у містах, сільських та селищних бюджетів з дефіцитом не допускається.

7. Фінансовий контроль – це:

- а) один із елементів управління місцевими фінансами;
- б) особлива діяльність по перевірці правильності вартісного розподілу створеної вартості;
- в) особлива діяльність по перевірці утворення і витрачання фондів грошових коштів;
- г) особлива діяльність по перевірці правильності вартісного розподілу створеної вартості, утворення і витрачання фондів грошових коштів;
- д) особлива діяльність по перевірці правильності вартісного розподілу створеної вартості, утворення і витрачання фондів грошових коштів та цільового їх використання.

8. Методи фінансового контролю включають:

- а) попередній, поточний і наступний;
- б) ревізії і перевірки;
- в) самоаналіз;

- г) інвентаризація;
- д) контрольний обмір;
- є) аудит.

9. Принципи фінансового контролю включають:

- а) незалежність;
- б) збалансованість;
- в) гласність;
- г) самостійність;
- д) дієвість;
- є) регулярність та об'єктивність.

10. Ревізії бувають:

- а) попередні;
- б) комплексні;
- в) тематичні;
- г) поточні;
- д) тематичні, суцільні і вибіркові;
- є) наступні.

Практичні завдання¹

З а д а ч а 1

Розрахувати обсяг дотації вирівнювання бюджету міста.

Дані:

- розрахунковий обсяг видатків бюджету (тис. грн.)	52431,0
- чисельність населення області (тис. чол.)	на 01.01.99 – 360,4 на 01.01.00 - 348,6 на 01.01.01 - 327,3
- обсяг доходів, фактично закріплений за бюджетом міста (з урахуванням пільг, наданих місцевими органами влади) тис. грн.	на 01.01.99 - 61135,0 на 01.01.00 - 54521,0 на 01.01.01 - 46509,3
- фактичний середній обсяг доходів, закріплений за всіма адміністративно – територіальними організаціями України за три останні роки, в розрахунку на 1 жителя (грн.)	121,5
- прогнозний обсяг доходів, закріплений за всіма адміністративно-територіальними одиницями України, в розрахунку на 1 жителя на 2001 р. (грн.)	181,3
- коефіцієнт вирівнювання	0,9

¹ В задачах використовуються умовні дані.

Приклад розв'язання

$T = a (V - D)$, де T – обсяг дотації вирівнювання

a - коефіцієнт вирівнювання

V - розрахунковий обсяг видатків бюджету

D - прогнозований обсяг доходів

$$D = D_{1 \text{ жителя Укр.}} * I_{\text{п/с}} * Ч_{\text{тер.}}$$

де $D_{1 \text{ жителя Укр.}}$ – прогнозований обсяг доходів в середньому на 1 жителя України

$I_{\text{п/с}}$ - індекс відносної податкоспроможності

$Ч_{\text{тер}}$ – середньорічна чисельність жителів території (місто район, область)

$$I_{\text{п/с}} = \frac{\text{середньорічний обсяг фактично закріплених доходів в розрахунку на 1-го жителя території}}{\text{середньорічний обсяг фактично закріплених доходів в розрахунку на 1-го жителя України}}$$

1) $Ч_{\text{тер}} = (360,4 + 348,6 + 327,3) / 3 = 345,43$ (тис.чол.)

2) $I_{\text{п/с}} = 156,49 / 121,5 = 1,2880$

3) $D_{\text{ср.}}$ – Середньорічний обсяг фактично закріплених доходів

$$D_{\text{ср.}} = (61135,0 + 54521,0 + 46509,3) / 3 = 54055,1$$

4) Середньорічний обсяг фактично

$$\begin{array}{l} \text{закріплених доходів} \\ \text{в розрахунку на 1-го жителя території} \end{array} = \frac{54055,1}{345,43} = 156,49 \text{ (грн.)}$$

5) $D = 181,3 * 1,2880 * 345,43 = 80659,99$ (тис.грн.)

6) $T = 0,9 (52431,0 - 80659,99) = - 67875,29$ (тис.грн.)

Пояснення:

- $I_{\text{п/с}}$ потрібно округлювати за методикою до 4-х знаків після коми.

Якщо $I_{\text{п/с}} > 1$, то територія має надлишкові кошти, які вона повинна передати до державного бюджету.

Якщо $I_{\text{п/с}} < 1$, то територія потребує надання дотації вирівнювання.

Відповідь: виходячи з розрахованого показника $I_{\text{п/с}}$, можна зробити висновок, що місто не потребує надання дотації вирівнювання, а суму 67875,29 тис.грн. потрібно передати у державний бюджет

З а д а ч а 2

Розрахувати обсяг дотації вирівнювання бюджету області.

Дані:

- розрахунковий обсяг видатків бюджету (тис. грн.)	56896,0
- чисельність населення області (тис. чол.)	на 01.01.99 - 1900,0 на 01.01.00 - 1864,0 на 01.01.01 - 1849,6
- обсяг доходів, фактично закріплений за бюджетом області (з урахуванням пільг, наданих місцевими органами влади) тис. грн.	на 01.01.99 - 3250,0 на 01.01.00 - 2158,2 на 01.01.01 - 1409,3
- фактичний середній обсяг доходів, закріплений за всіма адміністративно – територіальними організаціями України за три останні роки, в розрахунку на 1 жителя (грн.)	121,5
- прогнозний обсяг доходів, закріплений за всіма адміністративно-територіальними одиницями України, в розрахунку на 1 жителя на 2001 р. (грн.)	181,3
- коефіцієнт вирівнювання	1,0

З а д а ч а 3

Розрахувати прогнозний обсяг доходів, закріплений за бюджетом села.

Дані:

- чисельність населення села (чол.)	на 01.01.2004 р. – 700 на 01.01.2005 р. – 652 на 01.01.2006 р. – 561
- обсяг доходів, фактично закріплених за бюджетом села (з урахуванням пільг, наданих місцевими органами влади) (тис. грн.)	на 01.01. 2004 р. – 24,0 на 01.01.2005 р. – 25,2 на 01.01.200 6 р. – 23,7
- фактичний середній обсяг доходів, закріплених за бюджетом району за три останні роки, в розрахунку на 1 жителя (тис. грн.)	0,032
- прогнозний обсяг доходів, закріплених за бюджетом району, в розрахунку на 1 жителя на 2006 р. (в межах, визначення Мінфіном)	0,035

З а д а ч а 4

Розрахувати прогнозний обсяг доходів, закріплених за бюджетами адміністративно – територіальної одиниці, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Д а н і	Адміністративно – територіальної одиниці (тис.осіб)	України (тис. осіб)
- кількість населення %		
* на 01,01,2003 р.	2042,5	50573,7
* на 01,01,2004 р.	2023,8	50178,6
* на 01,01,2005 р.	2004,8	49710,8
- прогнозний обсяг доходів, закріплений за всіма адміністративно – територіальними одиницями України на 2005 рік		9151300 тис. грн
- обсяг фактично закріплених доходів (з урахуванням пільг, наданих місцевими органами влади (тис. грн)		
* на 01.01.2003 р.		231211,0
* на 01.01.2004 р.		226463,2
* на 01.01.2005 р.		222131,8
- середній обсяг фактично закріплених доходів, які надійшли до всіх місцевих бюджетів України за три останні роки в розрахунку на одного жителя (грн)		116,4

З а д а ч а 5

1. Розрахувати індекс відносної податкоспроможності адміністративно – територіальної одиниці

2. Проаналізуйте, чи потребує дана територія надання дотації вирівнювання

Д а н і	
- чисельність населення :	2003 рік – 2500 чоловік 2004 рік – 2750 чоловік 2005 рік – 2600 чоловік
Обсяг фактично закріплених доходів (з урахуванням пільг, наданих місцевими органами влади):	У 2003 році – 70,0, тис. грн У 2004 році – 67,0 тис. грн У 2005 році – 69,0 тис. грн
Чисельність населення	2003 рік – 10000 чоловік 2004 рік – 11256 чоловік 2005 рік – 10974 чоловік
Фактично закріплених доходів, які надійшли до всіх місцевих бюджетів району	У 2003 році 280,0, тис. грн У 2004 році – 300,0 тис. грн У 2005 році – 310,0 тис. грн

З а д а ч а 6

1. Розрахувати індекс відносної податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці.

2. Проаналізуйте, чи потребує дана територія надання дотації вирівнювання.

Дані:

	2001р.	2002 р.	2003 р.
- чисельність жителів міста (тис. чол.)	1067,9	1063,9	1058,7
- чисельність населення України (тис. чол.)	50499,9	50105,6	49710,5
- обсяг фактично закріплених доходів (з урахуванням пільг, наданих місцевими органами влади (тис. чол.)	81165,4	93270,2	126115,3
- обсяг закріплених доходів, які фактично надійшли до всіх місцевих бюджетів України (тис. чол.)	4361614,2	5239709	7371470,8

Тема 7. Основи організації фінансів місцевих органів влади у зарубіжних країнах

План

7.1. Склад фінансових ресурсів органів місцевої влади зарубіжних країн

7.2. Доходи і видатки місцевих бюджетів

7.3. Фінансове вирівнювання та його роль у розвитку територій

7.1. Склад фінансових ресурсів органів місцевої влади зарубіжних країн

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

Основні чинники збільшення видатків місцевих бюджетів:

- Поступове і неухильне розширення кола завдань органів місцевої влади;
- Зростання населення міст, що вимагало більших затрат на соціально-культурні потреби;

- Процес урбанізації, внаслідок якого зростали затрати місцевої влади на утримання доріг, освітлення, прибирання, території тощо;
- Підвищення ролі місцевої влади у відтворенні робочої сили (фінансування обов'язкової початкової і середньої освіти, допомога та працевлаштування безробітних, кількість яких збільшувалася, та ін..);
- Соціальна орієнтація економіки більшості ринкових країн передбачала зростання розмірів коштів, що спрямовувалися на допомогу соціально незахищеним верствам населення, в тому числі за рахунок місцевих бюджетів;
- Погіршення екологічного становища загалом у світі також вимагало додаткових затрат по охороні навколишнього природного середовища, попередження і подолання наслідків екологічних катастроф тощо;
- Регіоналізація економічних та соціальних процесів (після Другої світової війни), допомога депресивним територіям з відповідною передачею їм додаткових коштів.

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

Окрім цього, в економіці розвинутих ринкових країн спостерігалися й інші тенденції. Так, протягом першої половини ХХ століття внаслідок Першої та Другої світової війн відбулося зменшення частки фінансових ресурсів, що належали місцевому самоврядуванню у порівнянні з тими, що акумулювались на загальнодержавному рівні у зв'язку з винятковою важливістю завдань, які вирішували на той час уряди більшості європейських країн. У другій половині ХХ століття спостерігалася протилежна тенденція – до збільшення обсягів ресурсів, зосереджених на місцевому рівні, яка була зумовлена поступовим відновленням позицій місцевого самоврядування, втрачених під час світових війн, а в наступні роки – розвитком процесів децентралізації влади та посилення автономії органів місцевого самоврядування.

Обсяги фінансових ресурсів, які поступають у розпорядження місцевої влади, залежить від тих завдань, які на них покладаються. Відповідно до концепції суспільних благ, місцева влада надає населенню, яке проживає на території місцевого самоврядування, певні місцеві послуги.

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

Так у Франції муніципалітети надають окремі види соціальних послуг, утримують догори та вулиці, здійснюють забезпечення кадрами. В Нідерландах місцева влада опікується охороною здоров'я, освітою, житловим будівництвом, модернізацією міст, культурою, охороною правопорядку, громадськими роботами. В Іспанії муніципалітети здійснюють санітарний контроль, освітлення, утримують парки і сади у

містах, кладовища, місцевий транспорт, надають допомогу бідним, фінансують міську автоінспекцію, проведення виставок і змагань. Крім того, ряд повноважень іспанські муніципалітети здійснюють спільно з органами влади автономних областей (планування міст, житлове будівництво, спорт, освіта і культура, цивільна оборона, туризм, музеї, пам'ятники, утримання доріг). В Італії місцеві органи влади утримують санітарну, медичну, комунальну службу, місцеву поліцію, міський транспорт, школи, надають державну допомогу; фінансують житлове будівництво, громадські роботи, ринки та ярмарки, спорт, розважальні та культурні об'єкти. У Швеції муніципалітети здійснюють соціальне забезпечення, догляд за літніми людьми, фінансують дошкільні заклади, обов'язкову освіту, рятувальні служби, громадську охорону здоров'я і довкілля, розваги, мистецтво, спорт, житлове будівництво, каналізацію, електро-, газо- і водопостачання.

7.2. Доходи і видатки місцевих бюджетів

Розподіл завдань держави і місцевого самоврядування потребує відповідного розподілу фінансових, у т.ч. бюджетних ресурсів. У межах бюджетної системи кожної країни доходи бюджетів різних рівнів розподіляються у відповідності до встановленого розподілу завдань держави та місцевих самоврядувань. У світовій практиці використовуються три основні способи розмежування бюджетних доходів:

1. розподіл податків та інших доходів між бюджетами різних рівнів;
2. розщеплення надходжень від податків шляхом закріплення за кожним рівнем бюджетної системи конкретних частот податку в межах єдиної ставки оподаткування;
3. встановлення територіальних надбавок до загальнодержавних податків.

Застосування того чи іншого способу розмежування доходів залежить від засад побудови бюджетної системи, які в свою чергу визначаються державним устроєм країни. В умовах *бюджетного унітаризму*, як правило, використовуються другий і третій із вищезазначених способів розмежування доходів всередині бюджетної теми. Органи місцевого самоврядування мають власні доходи, збалансування місцевих бюджетів досягається за допомогою передачі частини зібраних на їх території загальнодержавних податків або місцевій владі надається право встановлювати надбавки до податків (у мережах, визначених центральним урядом).

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

Світовий досвід показує, що процес формування раціональної та високоефективної (з позиції мобілізації та витрачання бюджетних коштів, забезпечення соціальної справедливості_бюджетної системи у федеративних державах вимагає тривалого часу і проходить у умовах жорстокої боротьби різних груп, які лобіюють інтереси окремих територій. В унітарних державах дані проблеми можуть бути вирішені у відносно менші терміни, але за умови чіткого визначення цілей суспільного розвитку і шляхів їх досягнення. проте необхідно враховувати, що в умовах розвитку і зміцнення місцевого самоврядування, яке відбувається в останні десятиліття в цілому у світі і, зокрема, в Європі, навіть в унітарних країнах все більшого розповсюдження набувають принципи бюджетного федералізму.

Зміни, які відбувалися у взаємовідносинах між центральною та місцевою владою, знайшли закономірне відображення у формуванні доходів бази місцевих бюджетів. У переважній більшості з європейських країн основну доходної бази місцевих бюджетів складають податкові надходження (див. табл. 7.1.). Виняток становить Великобританія, де перевага надається субсидуванню і, відповідно, частка грантів у сукупних доходах місцевих бюджетів країни є найвищою. Дане становище спричинено національними особливостями функціонування органів місцевого самоврядування, які не мають самостійних прав і фактично перетворилися в адміністративні органи центрального уряду.

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

Національні особливості розвитку кожної країни зумовлюють різноманітність взаємовідносин між центральними та місцевими органами влади у сфері розподілу доходних джерел між державним та місцевими бюджетами. Так, якщо у Великобританії, де самоврядування не набуло значного розвитку, в кінці ХХ століття лише близького усього 14% сукупних доходів формувалося з податкових надходжень, а решта – за рахунок держаних субсидій та субвенцій, то у Швеції, де в результаті проведених реформ було досягнуто високого ступеня децентралізації і автономії місцевих властей, власні податкові надходження в доходах місцевих бюджетів складала наприкінці 1990-х років 70.1% і лише 19.1% - державні субсидії.

Існують значні відмінності також і в складі **податкових доходів** місцевої влади (див. табл.7.2.). У Великобританії вони майже повністю формуються за рахунок одного майнового податку, що є винятком із загально розповсюдженої практики місцевого оподаткування із застосуванням великої кількості дріб'язкових податків, які у платників створюють ілюзію невеликого податкового тягаря. Окрім Великобританії, майнові податки відіграють суттєву роль у доходах місцевих бюджетів США – наприкінці ХХ століття за їх рахунок було забезпечено надходження

більше ніж 45% власних доходів бюджетів місцевого самоврядування або більше 70% податкових надходжень місцевих бюджетів; в Іспанії – більш 20% власних доходів або 30% податкових надходжень місцевих бюджетів; у Франції – більше 25% власних доходів 35% податкових надходжень до місцевих бюджетів.

Таблиця 7.1.

Структуа доходів бюджетів органів місцевого самоврядування зарубіжних країн у 2000 році (%)							
Країни	податкові доходи				Неподаткові доходи	Доходи від капіталу	Гранти
	усього	у тому числі податки на:					
		доходи, прибутки, заробітки	майно	товари та послуги			
США	39,3	2,4	28,9	8,1	23	0,1	37,6
Австралія	59,9	22,8	4,9	19,3	18,8	1,6	19,7
Великобританія	13,7	-	13,6	-	12,9	2,8	70,6
Данія	46,7	43,3	3,3	-	8	0,8	44,5
Іспанія	50,1	9,8	15,1	22,2	13	2,2	34,7
Італія	38	...	...	...	11,6	1,6	48,8
Німеччина	39,9	...	...	...	20,9	4,6	34,6
Норвегія	44,3	39,8	4,2	0,3	17,4	0,7	37,6
Фінляндія	46,6	...	...	...	30,2	2	21,2
Франція	47,2	7,2	16,8	5,1	18,1	0,5	34,2
Швеція	70,1	70,1	...	-	10,5	0,3	19,1

Табл. 7.2.

Майнові податки в доходах органів місцевого самоврядування зарубіжних країн наприкінці 1990-х років.

Країни	Частка у власних доходах органів місцевого самоврядування	Частка у податкових надходженнях органів місцевого самоврядування
США	46,2	73,4
Австрія	6,2	8,3
Великобританія	45,9	99,2
Іспанія	23,1	30,2
Німеччина	9,5	20,9
Норвегія	6,7	9,4
Франція	25,6	35,7

У країнах Північної Європи, які характеризуються найвищими показниками життєвого рівня і, відповідно, високими податками, у формуванні доходів місцевих бюджетів велику роль відіграють **муніципальні прибуткові податки**: в Швеції наприкінці 1990-х років за їх

рахунок було сформовано 70% сукупних доходів місцевих бюджетів, у Данії – 40%, у Норвегії – більше 35%.

Загальна кількість **місцевих податків** в окремих країнах досить значна і, відповідно, їх роль у формуванні доходів місцевих бюджетів відчутна. Усі місцеві податки поділяються на чотири групи:

1. власні місцеві податки – встановлюються місцевими органами самоврядування і справляються лише на території місцевої спільноти. До них належать як прямі, так і непрямі податки: особисті прибуткові, податки на прибуток корпорацій, майнові, земельні, промислові, на автомобілі, на професії, місцеві акцизи, на покупки тощо. Найбільше фінансове значення мають податки на доходи (громадян та підприємств) і майнові;

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

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

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

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

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

Частка неподаткових надходжень достатньо велика в сукупних доходах місцевих бюджетів окремих країн, проте їх склад та структура іноді значно відрізняються. Так, у США, Великобританії, Швеції важливе місце серед не податкових надходжень займають **доходи від підприємницької діяльності та власності**; у Франції, Німеччині та Данії значного розповсюдження набули **місцеві позики**. Неухильно зростають надходження до місцевих бюджетів **від надання платних послуг** у США (за водопостачання, каналізацію, прибирання сміття), у Норвегії (за водопостачання, каналізацію, утримання дітей у дитячих садках), в Італії (шкільний збір, за використання державних земельних ділянок, місцеві ліцензійні збори), у Швеції (за енерго- і водопостачання, використання відходів). Збільшення обсягу платних послуг частково зумовлено протистоянням державній політиці підвищення податків.

Ще однією достатньо великою групою доходів місцевих бюджетів ринкових країн є **гранти**, тобто надходження коштів з бюджетів іншого, як правило, вищого рівня. Їх частка в доходах місцевих бюджетів коливається у

більшості країн, які нами розглядались, від $\frac{1}{4}$ до $\frac{1}{3}$, рідше – $\frac{1}{2}$ сукупних доходів. Виняток становить Великобританія, де гранти домінують серед усіх фінансових ресурсів місцевого самоврядування. В даний час спостерігається тенденція до збільшення їх ролі у формуванні фінансових ресурсів місцевої влади, що відповідає загальному розпорядженню принципу субсидіарності в Європі і світі. Крім того, якщо розглядати види субсидій, які виділяються центральним урядом, то перевага все більше надається незв'язаним субсидіям перед цільовим субвенуванням, що, як показує досвід, не обмежує самостійність органів місцевого самоврядування і сприяє розвитку їхньої ініціативи, активізує діяльність щодо задоволення потреб населення територіальних громад.

Витрачання ресурсів місцевих влади загалом визначається ступенем децентралізації влади, рівнем розвитку місцевого самоврядування тв. Його фінансовою автономією. Неабиякий вплив на склад видатків місцевих бюджетів має бюджетна політика, яку проводить центральний уряд країни. Наприкінці ХХ – на початку ХХІ століття спостерігається сітко окреслена **соціальна спрямованість** у витрачанні коштів місцевих бюджетів: найбільшими групами видатків є утримання закладів освіти, охорони здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення населення (див. табл. 7.3.). На частку даних трьох груп видатків у країнах, що нами розглядалися, припадає від 40% до 84% коштів місцевих бюджетів.

Табл.7.3.

Структура видатків органів місцевого самоврядування зарубіжних країн наприкінці 1990-х років							
видатки	Великобританія (1998р.)	Данія (1994р.)	Іспанія (1996р.)	ФРН (1996р.)	США (1997р.)	Норвегія (1997р.)	Франція (1993р.)
Загальні громадські послуги	4	3,3	13	7,4	5,4	5,4	10,6
Громадський порядок та безпека	12,3	0,4	4,3	3,4	10,1	0,9	2,3
Освіта	28,7	10,9	2,6	13	44,1	24,1	19,6
Охорона здоров'я	-	14,8	4,7	14,5	9,3	30,3	2,3
соціальний захист та соціальне забезпечення	32,5	58	21,7	24,6	7,8	17,3	17,7
житлове будівництво та комунальні зручності	5,4	2,3	9,3	15,3	1,9	6,7	24,1
розважальна, культурна та регіональна діяльність	3,1	3	0,02	5,7	3,1	4,5	7,7
паливо та енергія	-	0,2	-	0,1	-	-	4,2
с/г, лісове господарство, рибаловство, мисливство	0,1	0	1,1	0,6	0,5	-	-
транспорт і зв'язок	4,9	3,1	11	6	5,8	4,7	3,6
інші послуги з економіки	1	2,9	2,7	4,1	0,4	0,7	-
інші видатки	8	1,1	29,6	5,3	11,6	5,4	7,9
РАЗОМ	100	100	100	100	100	100	100

Причому в країнах з соціально орієнтованою економікою частка видатків соціальних спрямування досягає максимального значення (Данія – 84%, Норвегія – 72%), у федеративних країнах і Великобританії, де місцеве самоврядування обмежене, - знаходиться на середньому рівні (США – 61%, Німеччина – 52%, Великобританія – 61%), а в найбільш централізованій країні – Франції – і державні автономії – Іспанії – з нерівномірно розвинутим самоврядуванням, частка видатків з місцевих бюджетів, які

мають соціальне спрямування, є найнижчою (у Франції – 40%, Іспанії – 29%).

Якщо розглядати місце інших видатків, то можна відмітити, що переважання однієї чи другої групи виключно зумовлюється національними особливостями країн, розмежуванням повноважень між рівнями влади, які склалися протягом тривалого історичного періоду. Достатньо вагомими в усіх країнах є видатки, пов'язані з наданням муніципальних послуг (від 3% до 13% сукупних видатків місцевих бюджетів країнах, що нами розглядалися), витрати, зумовлені житловим будівництвом та створенням комунальних зручностей (від 2% до 25%), здійснення розважальної, культурної та релігійної діяльності від (1% до 8%), утриманням муніципального транспорту та засобів зв'язку (від 3% до 11%), охороною громадського порядку (від 1% до 12% сукупних видатків).

7.3. Фінансове вирівнювання та його роль у розвитку територій

Підбір критеріїв для проведення *фінансово вирівнювання* за кордоном багато в чому зумовлюється національними особливостями соціально-економічного розвитку країн, обраними пріоритетами суспільного розвитку, політичною ситуацією всередині країни, гостротою внутрішніх проблем і необхідністю їх розв'язання тощо. Спільними для багатьох країн критеріями у процесі фінансового вирівнювання є чисельність населення, а також податкоспроможність територіальних громад.

У *Канаді* єдиним критерієм для визначення фінансових потреб провінцій є чисельність населення.

У *Швеції* платежі на вирівнювання відмінностей у структурі і обсягах витрат муніципалітетів залежить від: клімату, щільності населення, його вікової і соціальної структури.

У *Франції* при визначенні загальних дотацій на функціонування враховується: чисельність населення, його оподатковувані доходи, кількість учнів у системі дошкільної освіти, масштаби дорожнього господарства, кількість «соціальних» квартир.

У *Німеччині* критерієм для надання загальних дотацій комунам є різниця між фінансовими потребами та податковою силою комун.

При визначення фінансової потреби враховуються :виконання функції центру чисельність населення і студентів;довжина доріг, наявність шахт, характер території.

У розрахунках загальної субсидії на розвиток громади в *США* враховуються:ступінь бідності, чисельність населення, перенаселення житлових приміщень, термін служби житла і відставання приросту населення у порівнянні з іншими містами.

В *Іспанії* цільові дотації органам місцевої влади надаються зарахуванням: чисельності населення, загального збору податків,наявності суспільних шкіл.

У *Росії* в процесі фінансового вирівнювання враховуються: податковий потенціал територій, кількість населення, мінімальні необхідні видатки територіальних бюджетів.

Список використаної та рекомендованої літератури

1. Закон України “Про плату за землю” від 19 вересня 1996 року №378/96-ВР Голос України 1996 рік 17 жовтня.
2. Закон України “Про оподаткування прибутку підприємств” від 22 грудня 1997 року №283/97-ВР. Вісник Державної податкової служби України – 2001 - №1-2.
3. Закон України “Про податок на додану вартість” від 3 квітня 1997 року № 168/97-ВР. Вісник Державної податкової служби України – 1999 - №44.
4. Закон України “Про державний бюджет України на 2002 рік”, г. “Орієнтир” №1 – г. “Урядовий кур’єр” від 09.01.2002 р., №4.
5. Закон України “Про державний бюджет України на 2003 рік”.
6. Закон України “Про державний бюджет України на 2004 рік”.
7. Закон Украины “О Государственном бюджете Украины на 2006 год».
8. Закон Украины от 17 июня 2004 г. №1801-IV «О внесении изменений в Закон Украины «О Государственном бюджете Украины на 2005 год».
9. Закон Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О государственном бюджете Украины на 2006 год» и некоторых других законодательных актах Украины» от 25.03.06 №2506- IV ж. «Все о бухгалтерском учете», 12 апреля 2006 г., №34.
10. “Конституція України” Київ, 1996.
11. Бюджетний кодекс України, 21.06.2001р. №2542-III.
12. Указ Президента України “Про спрощену систему оподаткування, обліку і звітності суб’єктів малого підприємства” від 3 липня 1998 року №727/98. Урядовий кур’єр 1999 рік 13 липня.
13. Постанова Верховної Ради України “Про основні напрями бюджетної політики на 2002 рік” (бюджетна резолюція), від 21.06.2001 р., №2543-III.
14. Декрет Кабінету Міністрів України “Про Акцизний збір” від 26 грудня 1992 року №18-92. Бухгалтер – 2001 – №12.
15. Про основні напрями бюджетної політики на 2002 рік. Послання Президента України Л.Д.Кучми до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України.
16. Бак Н.Я. Міжбюджетні відносини як складова бюджетного регулювання //Фінанси України. - №5. - 2002.
17. Боэнко А. Экономические рычаги наполнения бюджета // Вестник налоговой службы Украины. - №10. – 2004.
18. Буковинський С.А., Каламбет С.В. Налоги – Днепропетровск: Пороги, 1998.
19. Буковинський С.А. До питання здійснення бюджетної політики в Україні // Фінанси України. - №11. – 2007.
20. Бедрега С.Н. Налогообложение земельных отношений //Одесские известия – 2000 – 22 марта.
21. Буряченко А., Палій М. Удосконалення фінансового механізму місцевих бюджетів // Фінанси України. - №8. - 2003.

22. Буряченко А. Є. Самооподаткування як резерв зростання доходів бюджетів місцевого самоврядування // Фінанси України. - №1. – 2009.
23. Бондаренко Н.А. Действующая система налогообложения в Украине и пути ее совершенствования // Фондовый рынок. – №12, 22 марта. – 2000.
24. Василик О.Д. Державні фінанси України. Навчальний посібник: – К.: Знання, 1999.
25. Василенко Л., Бабич П. Місцеві фінанси та фінансова незалежність // Фінанси України. - № 8. - 1998.
26. Журавская И., Шинкоренко Д. Украинская система налогообложения: настоящее и будущее // Бухгалтерия Право Налоги Конституция. – №37, 14 сентября. - 2000 .
27. Кириленко О.П. Фінансова незалежність місцевого самоврядування // Фінанси Україн. - №1. - 2001.
28. Кульчицький М. Проблеми бюджетного реформування в Україні // Фінанси Україн. - №7. - 2006.
29. Кириленко О.П. Класичні засади оподаткування у вітчизняній системі. //Фінанси України. – №11. – 1999.
30. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України. Навчальний посібник. – К.: Знання, 1999.
31. Кириленко О. Місцеві бюджети України. Історія, теорія, практика. Київ, НІОС, 2000.
32. Кириленко О. П. Місцеві фінанси: Підручник. – К.: Знання, 2006
33. Лунина И. Межбюджетные отношения в Украине: концептуальные подходы к реформированию // Экономика Украины. - №2. - 2000.
34. Лилик О. Міжбюджетні відносини в економічній системі держави // Фінанси України. - №6. 2002.
35. Ляшенко Ю.І. Податкова діяльність держави в умовах ринкової трансформації економіки // Фінанси України. – №12. – 1999.
36. Наумова Л. Бюджетний механізм фінансової стабілізації економіки // Фінанси України. - №4. - 2003.
37. Нортон Л. Стюбен Ефективна податкова система. Основні принципи побудови // Все про бухгалтерський облік. – 18 лютого. – 2004
38. Олійник Д. С. Питання вдосконалення контролю виконання місцевих бюджетів // Фінанси України. - №6. – 2008.
39. Опарін В.М. Фінанси (Загальна теорія): Навчальний посібник. – К.: 1999.
40. Опарін В.М. Малько В.І. Бюджетна система: Навчальний посібник для самостійного вивчення дисципліни. – К.: КНЕУ, 2000.
41. Опарін В.М. Бюджетна система. – К.: КНЕУ, 2002.
42. Павлюк К. В. Формування доходів місцевих бюджетів // Фінанси України. - №4. – 2006.
43. Полозенко Д. Міжбюджетні відносини – складова механізму випереджаючого економічного розвитку // Економіка України. - №5. - 2001.
44. Петровська І., Клиновий Д. Фінанси. ЦУЛ, 2002.

45. Піхоцька О.М. Місцеві податки і збори у забезпеченні фінансової самостійності органів місцевого самоврядування // Фінанси України. - №5. - 2004,
46. Соколовская А.М. Податковий кодекс, як фактор фінансової стабілізації // Фінанси України. – №1. - 2001.
47. Скаршевський В. Такого еще не было: как в прошлом году возник профицит и куда он потом исчез // Бизнес. – №8, 19 февраля. – 2001.
48. Слепец В.Н. Особенности современной налоговой системы //Украинские + Одесские деловые новости. – №1, №2, январь. – 2000.
49. Чернявский О.П., Мельник П.В., Мельник В.М. Теорія фінансів. – К.: ДІА, 2000.
50. Чугунов І., Луценко Р. Основні підсумки виконання бюджету у 2002 році // Фінанси України. - №5. - 2003.
51. Чухно А. Актуальні проблеми стратегії економічного і соціального розвитку на сучасному етапі // Економіка України. - №4. – 2005.
52. Федосов В., Опарін В., Львовчкін С. Фінансова реструктарізація в Україні: проблеми і напрями. Київ, 2002.
53. Шаров І. Оподаткування: не фіскальне а стимулююче // Урядовий кур'єр. – 27 квітня. – 2006.
54. Юрій С.І., Бескід Й.М. Бюджетна система України: Навчальний посібник. – К.: НІОС, 2002.
55. Юшко С. В. Організація міжбюджетних відносин в Україні: стан, проблеми і перспективи // Фінанси України. - №1. – 2009.
56. Януль І. Застосування програмно-цільового методу формування бюджетів // Фінанси України. - №4. - 2005.

