

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ТЕРНОПІЛЬСЬКА АКАДЕМІЯ НАРОДНОГО
ГОСПОДАРСТВА**

О. П. КИРИЛЕНКО

Місцеві фінанси

Навчальний посібник

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

**Тернопіль
«Астон»
2004**

УДК 336.1:352

Кириленко О.П. Місцеві фінанси: Навчальний посібник. – Тернопіль: Астон, 2004. – 192 с.

Автор:

Кириленко Ольга Павлівна, доктор економічних наук, завідувач кафедри казначейської справи Тернопільської академії народного господарства;

Рецензенти:

Дзюблюк О.В., доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри банківської справи Тернопільської академії народного господарства;

Крупка Я.Д., доктор економічних наук, професор, директор інституту обліку і аудиту Тернопільської академії народного господарства.

Навчальний посібник розрахований на студентів вищих навчальних закладів, які вивчають нормативну дисципліну «Місцеві фінанси». У ньому подані програма курсу, конспект лекцій, плани семінарських занять, теми індивідуальних завдань, тести, перелік питань для контролю знань, теми контрольних робіт для студентів заочної форми навчання, словник використуваних термінів, список рекомендованої літератури. Основна увага приділена питанням сутності місцевих фінансів, їх функціям, ролі в економічному і соціальному житті країни та адміністративно-територіальних одиниць. Дана характеристика місцевим фінансовим інститутам, фінансовим ресурсам органів місцевого самоврядування. Центральне місце займають проблеми функціонування місцевих бюджетів, організації міжбюджетних відносин, управління і контролю на місцевому рівні, організації фінансів комунальних підприємств. Висвітлення даних питань проведене на основі аналізу вітчизняного і зарубіжного досвіду.

Іл. 26. Табл. 19. Бібліогр.: 100 назв.

**Рекомендовано Міністерством освіти і науки України
як навчальний посібник для студентів
вищих навчальних закладів
(лист № 14/18.2-377 від 03.03.2004 р.)**

ISBN 966-308-080-9

© Кириленко О.П., 2004
© «Астон», верстка, 2004

ВСТУП

Стратегічні цілі та пріоритети національного розвитку передбачають побудову демократичного суспільства, однією з найбільш важливих підвалин якого є місцеве самоврядування. Починаючи з 1990 року, в Україні проходить складний і багатоплановий процес відродження інституту місцевого самоврядування, зміцнення правових, організаційних і фінансових засад його функціонування. На сучасному етапі розвиток місцевого самоврядування визнаний одним з найпріоритетніших напрямків державної політики.

За останні роки відбулося значне розширення функцій і повноважень органів місцевого самоврядування, яке, на жаль, не супроводжувалося збільшенням обсягів фінансових ресурсів, що поступають у їх розпорядження. І тому виняткової актуальності набувають теоретичні і практичні питання функціонування місцевих фінансів і, зокрема, місцевих бюджетів, які складають фінансову основу місцевого самоврядування.

Разом із здобуттям незалежності перед Українською державою постало також важливе завдання створення власної фінансової і бюджетної систем, а в даний час – їх подальше вдосконалення. Вирішення цього завдання вимагає переосмислення природи місцевих фінансів і місцевих бюджетів, визначення їх місця і ролі в економічній системі держави, теоретичного обґрунтування процесів формування доходної бази і напрямків витрачання бюджетних коштів, сутності місцевого оподаткування і його ролі в доходах місцевих бюджетів, створення ефективної системи міжбюджетних відносин.

В умовах переходу до ринку зростає значення місцевих фінансів у здійсненні економічної політики, вирішенні соціальних проблем, підтримці незахищених і малозабезпечених верств населення, що також вимагає відповідного теоретичного обґрунтування і практичного вивчення.

У зв'язку з цим сьогодні значно посилюються вимоги до фахівців економічного профілю, які повинні володіти необхідними теоретичними знаннями та практичними навиками у сфері місцевих фінансів, бути обізнаними з особливостями їх функціонування в умовах ринкової економіки, знати склад і сутність місцевих фінансових інститутів та механізм їх дії, вміти застосовувати в практичній дія-

льності набуті знання. Досить важливим є проведення подальших досліджень проблем розбудови місцевих фінансів у період ринкової трансформації вітчизняної економіки.

У запропонованому навчальному посібнику подано програму нормативної дисципліни «Місцеві фінанси», яка вивчається студентами освітньо-кваліфікаційного рівня «Спеціаліст», конспект лекцій з виділенням восьми основних тем, плани семінарських занять, теми індивідуальних завдань, тести, перелік питань для контролю знань, теми контрольних робіт для студентів заочної форми навчання, термінологічний словник, список рекомендованої літератури.

Навчальний посібник розроблений у відповідності із типовою програмою по курсу «Місцеві фінанси», розрахований на студентів економічних спеціальностей, слухачів інститутів післядипломної освіти та центрів підготовки магістрів. Дане видання підготовлено з врахуванням нормативних документів, які були прийняті в Україні станом на початок 2004 року.

Програма курсу

Завдання курсу «Місцеві фінанси» у підготовці фахівців:

- формування цілісної системи знань про місцеві фінанси, особливості їх функціонування в умовах ринкової економіки;
- вивчення місцевих фінансових інститутів та механізму їх дії;
- дослідження проблем розбудови місцевих фінансів у період ринкової трансформації вітчизняної економіки.

Вступ

Місцеві фінанси як наукова дисципліна. Предмет науки про місцеві фінанси.

Зв'язок навчальної дисципліни «Місцеві фінанси» з іншими теоретичними та прикладними дисциплінами. Завдання курсу «Місцеві фінанси» у формуванні професійних навичок, у підготовці фахівців.

Склад, структура, логічна послідовність викладання курсу.

Тема 1: Місцеві фінанси, їх сутність, склад і роль у розвитку економічної і соціальної інфраструктури

Вчення про місцеві фінанси та його формування. Наука про місцеві фінанси як окрема галузь фінансової науки та процес її формування. Інститут місцевого самоврядування як необхідна передумова функціонування місцевих фінансів. Об'єкт та предмет вивчення. Мета дисципліни.

Сутність місцевих фінансів. Склад місцевих фінансових інститутів: місцеві бюджети; місцеві податки і збори; позабюджетні, в т.ч. валютні фонди; місцеві запозичення, комунальний кредит; об'єкти комунальної власності; інші фінансові ресурси, які надходять у розпорядження органів місцевого самоврядування згідно чинного законодавства.

Функції місцевих фінансів: 1) розподільча; 2) контрольна; 3) стимулююча.

Роль місцевих фінансів в економічній системі держави. Вплив місцевих фінансів на соціально-економічний розвиток країни і окремих її тери-

торії, на фінансову стабільність і фінансову безпеку держави, становлення демократичного суспільства, піднесення добробуту населення.

Міжнародні стандарти організації місцевих фінансів. Зміст та значення Європейської хартії місцевого самоврядування.

Формування нормативної бази місцевих фінансів України за роки незалежності. Зміст та значення Закону Української РСР від 7.12.1990 р. «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» для формування інституту місцевого самоврядування і місцевих фінансів в Україні. Розвиток нормативної бази місцевих фінансів України у 1990-1996 рр.

Конституція України про місцеве самоврядування і місцеві фінанси. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.) – базовий нормативний акт з місцевих фінансів. Проблеми вдосконалення місцевих фінансів у Бюджетному кодексі України.

Тема 2: Місцеві бюджети – визначальна ланка місцевих фінансів

Розвиток місцевих бюджетів та їх роль у місцевих фінансах України. Етапи розвитку місцевих бюджетів України. Роль місцевих бюджетів в економічній системі держави.

Формування доходів місцевих бюджетів України. Склад та динаміка власних і закріплених доходів місцевих бюджетів. Структура доходних джерел місцевих бюджетів. Проблеми зміцнення доходної бази місцевих бюджетів.

Принципи розмежування бюджетних видатків. Склад видатків місцевих бюджетів окремих видів. Видатки місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, та видатки, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Структура видатків місцевих бюджетів України. Соціальна спрямованість місцевих бюджетів.

Загальний та спеціальний фонди місцевих бюджетів. Джерела формування та напрямки витрачання коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів.

Суть місцевого оподаткування. Місцеве оподаткування як інститут місцевих фінансів. Виникнення та розвиток місцевого оподаткування. Перші види місцевих податків. Розвиток місцевого оподаткування в Росії та Україні у XIX-XX століттях. Місцеве оподаткування за радянських часів.

Стан і недоліки місцевого оподаткування в Україні. Роль місцевих податків і зборів у формуванні доходів місцевих бюджетів України.

Напрями реформування місцевого оподаткування. Проблеми запровадження податку на нерухоме майно. Недоліки і переваги оподаткування нерухомості.

Специфічні вимоги до місцевих податків і зборів. Місцеві податки в зарубіжних країнах.

Тема 3: Фінансові ресурси місцевого самоврядування

Суть фінансової незалежності місцевого самоврядування. Матеріально-фінансова основа органів місцевого самоврядування. Склад фінансових ресурсів місцевого самоврядування. Роль місцевих бюджетів у формуванні фінансової незалежності місцевого самоврядування. Самостійність місцевих бюджетів: ознаки та шляхи зміцнення. Податкова (фіскальна) самостійність органів місцевого самоврядування.

Суть комунального кредиту, причини існування, переваги у порівнянні з державним кредитом. Продуктивний характер комунального кредиту. Форми комунального кредиту.

Порядок випуску та обігу муніципальних позик. Бюджетний кодекс України про місцеві запозичення. Досвід та проблеми розвитку муніципальних позик в Україні.

Комунальні банки в Україні. Грошово-речові лотереї як форма комунального кредиту.

Цільові фонди органів місцевого самоврядування: порядок формування та напрямки використання.

Тема 4: Планування і порядок фінансування видатків місцевих бюджетів

Нові підходи у плануванні доходів і видатків місцевих бюджетів згідно міжбюджетної реформи в Україні, їх значення у забезпеченні конституційних гарантій та справедливому перерозподілі бюджетних ресурсів у бюджетній системі України. Хронологія нормативних документів щодо нових методів планування доходів і видатків місцевих бюджетів.

Формула розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами.

Алгоритм визначення обсягу дотації вирівнювання місцевим бюджетам. Розрахунок прогнозного обсягу доходів місцевих бюджетів. Склад

кошика доходів, закріплених за місцевими бюджетами. Розрахунок індексів відносної податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці. Коефіцієнти вирівнювання та їх значення.

Розрахунок обсягів видатків на утримання органів управління. Коригувальні коефіцієнти для міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення і районів.

Розрахунок обсягів видатків на охорону здоров'я. Коефіцієнти коригування видатків на охорону.

Розрахунок обсягів видатків на освіту. Визначення приведеного контингенту учнів різних типів загальноосвітніх навчальних закладів.

Розрахунок обсягів видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення. Контингенти отримувачів соціальних виплат.

Розрахунок обсягів видатків на культуру і мистецтво. Розрахунок обсягів видатків на фізичну культуру і спорт. Розрахунок обсягів видатків на утримання підрозділів місцевої міліції.

Порядок фінансування видатків місцевих бюджетів.

Порядком-цільове бюджетне планування, його зміст і переваги.

Тема 5: Міжбюджетні відносини, їх складові

Бюджетний федералізм: зміст, складові, вплив на бюджетний устрій, особливості реалізації та розвиток.

Зміст міжбюджетних відносин та передумови їх виникнення. Особливості організації міжбюджетних відносин у бюджетній системі України. Суб'єкти міжбюджетних відносин.

Розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи та видами бюджетів – основа організації міжбюджетних відносин.

Сутність фінансового вирівнювання. Стан фінансового вирівнювання в Україні. Середньодушові видатки місцевих бюджетів України та їх динаміка.

Зміст, цілі та методи бюджетного регулювання. Розвиток методів бюджетного регулювання. Метод відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків і зборів. Нормативи відрахувань та їх види. Надання фінансової допомоги у вигляді трансфертів.

Види бюджетних трансфертів. Чинний порядок розрахунку дотацій вирівнювання місцевим бюджетам: позитивні та негативні аспекти. Субвенції місцевим бюджетам та їх види.

Зміст міжбюджетної реформи та її вплив на місцеві фінанси. Вдосконалення організації міжбюджетних відносин у Бюджетному кодексі України.

Тема 6: Управління фінансами і фінансовий контроль на місцевому рівні

Місцеві фінансові органи, їх функції, повноваження, завдання. Нормативна база діяльності місцевих фінансових органів. Організаційна структура місцевих фінансових органів.

Фінансова політика органів місцевого самоврядування. Повноваження органів місцевого самоврядування у галузі бюджету, фінансів та цін, у місцевому оподаткуванні.

Зміст бюджетного процесу на локальному рівні, коротка характеристика стадій бюджетного процесу. Роль місцевих фінансових органів у бюджетному процесі. Порядок складання проектів місцевих бюджетів. Зміст проектів рішень про місцевий бюджет та матеріалів, що до нього додаються. Затвердження місцевих бюджетів. Виконання місцевих бюджетів. Періодичність, структура та терміни подання звітності про виконання місцевих бюджетів.

Бюджетні слухання як елемент бюджетного процесу. Організація бюджетних слухань. Досвід бюджетних слухань в Україні. Аудит та фінансовий контроль на всіх стадіях бюджетного процесу.

Виконання місцевих бюджетів органами Державного казначейства України. Розподіл функцій між органами виконавчої влади при казначейському виконанні місцевих бюджетів за доходами. Організація роботи з виконання місцевих бюджетів за доходами. Проблеми запровадження казначейського виконання місцевих бюджетів за видатками.

Фінансовий контроль, який здійснюється органами місцевого самоврядування, його види та методи. Внутрішній та зовнішній фінансовий контроль.

Тема 7: Фінансове забезпечення підприємств комунальної власності

Громадські послуги, їх зміст та особливості надання на місцевому рівні. Конституційні гарантії надання громадських послуг. Фінансування делегованих повноважень органів державної влади.

Склад місцевого господарства та його роль у місцевих фінансах. Доходи від місцевого господарства. Стан об'єктів комунальної власності.

Особливості організації фінансів підприємств комунальної власності. Управління фінансами комунальних підприємств.

Видатки місцевих бюджетів на фінансування об'єктів комунальної власності, їх склад та особливості планування.

Особливості фінансів житлово-комунального господарства. Експлуатаційні видатки житлового господарства. Доходи житлового господарства. Комунальні платежі та їх роль у формуванні фінансових ресурсів житлового господарства. Основні фонди та оборотні засоби житлового господарства. Фінансовий план підприємств житлового господарства.

Особливості фінансів комунального господарства. Експлуатаційні видатки комунальних підприємств, їх склад та планування. Виручка від реалізації продукції та послуг. Формування та використання прибутку комунальних підприємств. Основні фонди та оборотні засоби підприємств комунального господарства.

Реформування житлово-комунального господарства в Україні: необхідність, завдання та наслідки.

Особливості фінансів дорожнього господарства. Витрати на утримання та ремонт автомобільних доріг, джерела їх фінансування.

Тема 8: Основи організації фінансів місцевих органів влади у зарубіжних країнах

Основні типи систем місцевого самоврядування. Найважливіші проблеми фінансів місцевого самоврядування. Міжнародні стандарти організації місцевих фінансів і місцевих бюджетів. Зміст та значення Європейської хартії місцевого самоврядування.

Склад фінансових ресурсів органів місцевої влади зарубіжних країн.

Доходи і видатки місцевих бюджетів. Фінансове вирівнювання та його роль у розвитку територій.

Місцеве оподаткування за кордоном. Роль надходжень від місцевих податків і зборів у формуванні доходів місцевих бюджетів зарубіжних країн.

Досвід комунального кредиту. Місцеві позики: особливості випуску, розміщення та обігу, роль у формуванні фінансових ресурсів органів місцевої влади.

Фінанси муніципальних підприємств.

Форми залучення громадян до управління місцевими справами в зарубіжних країнах.

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

Тема 1: Місцеві фінанси, їх сутність, склад і роль

Передумовою існування місцевих фінансів є функціонування інституту *місцевого самоврядування*, яке є лише в тих країнах, де держава визнає право на автономію місцевих органів влади, право самостійного вирішення ними місцевих проблем. У таких країнах обов'язково здійснюється певне розмежування функцій і завдань, які покладаються на центральні органи влади і управління, і на місцеве самоврядування.

Ідейно-теоретичні підвалини сучасного поняття «місцеві фінанси» сягають досить давніх часів. Формування теорії місцевих фінансів проходило у нерозривному зв'язку з процесом виникнення і розвитку місцевого самоврядування, початкові форми якого пов'язують з магдебурзьким правом, що виникло у XIII ст. (див. рис. 1).

У XVI ст. в Литовській державі, до складу якої певний час входила частина українських земель, був виданий кодекс громадянських законів під назвою «Статут великого князівства Литовського», який витримав три редакції і після всіх змін зберіг характер збірника місцевих законів. Але теоретичні витоки Литовського статуту слід у свою чергу шукати у першому кодексі законів древньоруського феодалного права – «Руській Правді», складеній за часів правління Ярослава Мудрого (близько 978-1054 рр.).

Становлення місцевого самоврядування у XVIII-XIX століттях відбувалося разом з розвитком буржуазної держави, який проходив в умовах жорстокої боротьби абсолютизму з народною демократією. Централізована державна влада виявилася неспроможною ефективно виконувати всі свої завдання, особливо соціального спрямування. Частину з них доцільно було передати у компетенцію самостійної і незалежної місцевої влади.

Поняття «самоврядування», «самоуправління» почали використовуватися в Європі з другої половини XVIII ст. саме по відношенню до 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.

Ідейні підвалини теорій місцевого самоврядування та місцевих фінансів

«Руська Правда» Ярослава Мудрого (близько 978-1054 рр.). Головне джерело: місцеве звичаєве право, яке своїми початками сягло до родоплемінних часів.

Магдебурзьке право: виникло у XIII ст. в німецькому місті Магдебург. Регламентувало самоуправління міст, діяльність міської влади, суду, питання земельної власності в межах міст, торгівлі, ремесел, оподаткування та ін.

Статут великого князівства Литовського (1529, 1566 та 1588 років) – збірник місцевих законів; вміщував норми державного, земельного, кримінального, процесуального та спадкового права.

Децентралізаційна теорія: виникла напередодні Великої Французької революції 1789 р. як реакція на наполеонівську адмінреформу, що встановила міцний централізований бюрократичний механізм влади. Головне положення: обґрунтування поділу адміністративних справ на такі, які є наслідком самоврядування, і на справи державні, делеговані общинам.

Теорія «природнього права» – сукупність принципів, правил, норм, цінностей, які диктуються природою людини і тим самим незалежні від конкретних соціальних умов і держави. Зародилася у древні часи, розвивалася в античному світі, зокрема, Греції. Найвищий розвиток теорії у XVII-XVIII ст., її ідеї покладені в основу американської Декларації незалежності і французької Декларації прав людини і громадянина.

Теорія вольності общин обґрунтовувала: 1) община старша від держави, тобто історично виникла першою; 2) общини не створені державою, а визнані нею; 3) община є інституцією, рівною державі; 4) держава існує для общин, а не общини для держави.

Громадська теорія місцевого самоврядування: місцеві самоврядні органи мають самостійне право на існування, займаються справами, які їм притаманні і невід'ємні. Це право трактувалося як наслідок із вихідного положення теорії про те, що общини не створені державою, а нею лише визнані, і тому володіють колом справ, які їм належали до появи держави; такі справи держава не делегувала общинам, а їх визнала.

Державницька теорія місцевого самоврядування: частина державної влади підлягає децентралізації на рівень територіальних громад та органів, які вони самостійно обирають і створюють. Органи місцевого самоврядування – це органи державного управління, складової частини держави, що ніяких самостійних справ не можуть мати, але вони мають певну правову, організаційну та фінансову самостійність.

Теорія муніципального соціалізму відвертала увагу громадськості від глобальних проблем розвитку країн, а зосереджувала її на місцевому рівні, вважаючи, що саме там можна досягти соціального миру і гармонії шляхом поступових змін (націоналізації земель, розширення комунальної власності, соціалізації виробництва), тобто за допомогою «муніципального соціалізму».

Рис. 1. Ідейні підвалини теорій місцевого самоврядування та місцевих фінансів

Формування теорії місцевих фінансів

Перші згадки про місцеві фінанси, об'єктивність їх існування, поряд із державними фінансами, можна зустріти у роботах таких корифеїв економічної науки, як Адам Сміт, Карл Штейн, Лоренц Штейн, Рудольф Гнейст, Карл Рау, Адольф Вагнер та інших. У своїх працях вони досліджували господарство територіальних громад, відзначали необхідність надання їм автономії, в тому числі у сфері фінансів. Окремим напрямком досліджень цих і багатьох інших вчених XVIII-XIX століть було вивчення доходів і видатків місцевих спілок, місцевого оподаткування, його відповідності критеріям ефективного оподаткування.

Таким чином, наука про місцеві фінанси веде свій початок з другої половини XIX століття. Протягом XIX-XX століть розвиток поглядів (див. рис. 2) на сутність місцевих фінансів, їх склад та принципи організації проходив від представлення їх як:

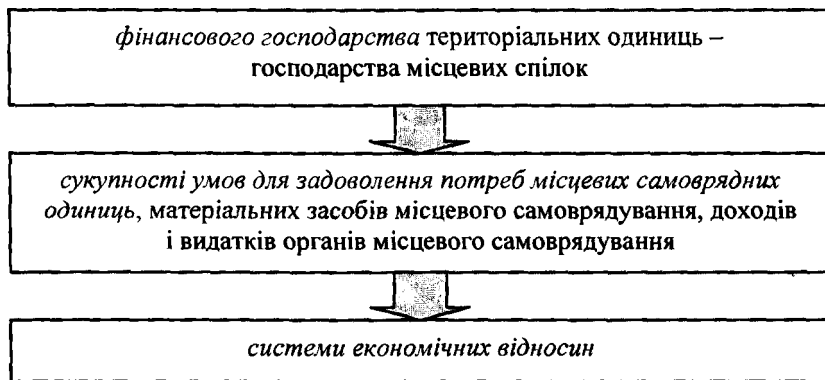


Рис. 2. Розвиток уявлень щодо суті місцевих фінансів

У Росії процес формування теорії місцевих фінансів розпочався пізніше, ніж в європейських країнах, а точніше – після земської реформи 1864 р. Саме в цей час проходив процес остаточного організаційного оформлення інституту місцевого самоврядування – земств.

Перші дослідження сутності місцевих фінансів, бюджетів місцевих спілок, їх місця у державних і місцевих фінансах, принципів місцевого оподаткування з'явилися у другій половині XIX – на початку XX століття, їх авторами були М.Курчинський, В.Лебедев, А.Марков, І.Озеров, В.Твердохлебов, Л.Ходській, М.Цитович, І.Янжул та інші (табл. 1).

На початкових етапах існування радянської держави науковий інтерес до вказаної проблематики значно зріс у зв'язку з відновленням інституту місцевих фінансів. Багато вчених досліджували теоретичні засади та практику їх організації, до них належать Н.Белькович, Б.Веселовський, Є.Гловінський, С.Котляревський, Б.Кринська, Х.Лебідь-Юрчик, М.Леонт'єв, С.Лепський, М.Мітіліно, П.Озеров, М.Сірінов, І.Смірнов, М.Соболев, Г.Тіктін, В.Целевич, Є.Яніцкій та інші.

У 1930-1940 роках були написані підручники і навчальні посібники, в яких проведено теоретичне обґрунтування суті і ролі місцевих фінансів, місцевих бюджетів, узагальнена практика їх функціонування за роки радянської влади. До таких видань належать «Місцеві фінанси СРСР», підготовлені колективом авторів під керівництвом професора Н.Ровінського (1933 р. і 1936 р.), «Місцевий бюджет», підготовлений колективом авторів під керівництвом І.Смірнова (1936 р.), «Місцеві бюджети СРСР» В.Шаврина (1946 р.).

У 1960-1980-х роках особливої актуальності набули проблеми складання місцевих бюджетів і використання бюджетних коштів, вдосконалення бюджетного регулювання. Дані питання розглядались у працях багатьох вчених, зокрема А.Александрової, М.Васильєвої, Л.Величко, С.Вишнякова, В.Демченкова, А.Колеснікова, Р.Кудряшова, Г.Лалаєва, Г.Поляка, М.Ужвенко, Я.Хесіна, Б.Філімонова, Н.Ширкевич та інших авторів.

Проте протягом тривалого часу в економічній літературі розповсюдженою була точка зору щодо місцевих фінансів як категорії, притаманної капіталістичному господарству. Так, у Фінансово-кредитному словнику (редактори В.Ф.Гарбузов і Н.В.Гаретовський), виданому у Москві у 1984-1988 рр., відзначалося, що місцеві фінанси в розвинутих капіталістичних країнах і країнах, які розвиваються, – це відносини, за допомогою яких місцеві органи управління мобілізують, розподіляють і використовують частину національного доходу відповідно до покладених на них функцій.

Таблиця 1

**Вітчизняні та західні вчені-дослідники
проблематики місцевих фінансів**

Засновники теорії місцевих фінансів (XVIII-XIX століття)	А.Сміт, К.Штейн, Л.Штейн, Р.Гнейст, К.Рау, А.Вагнер
Російські та українські вчені XIX – XX століття.	М.Курчинський, В. Лебедев, А.Марков, І.Озеров, В.Твердохлебов, Л.Ходській, М.Цитович, І.Янжул, Н.Белькович, Б.Веселовський, Є.Гловінський, С.Котляревський, Б.Кринська, Х.Лебідь-Юрчик, М.Леонтьєв, С.Лепський, М. Мігіліно, П.Озеров, М.Сірінов, І.Смірнов, М.Соболев, Г.Тіктін, В.Целевич, Є.Яніцкій, Н.Ровінський, Д.Данілов, В.Шаврина, А.Александрова, М.Васильєва, Д.Величко, С.Вишняков, В.Демченков, А.Колесніков, Р.Кудряшов, Г.Лалаєв, Г.Поляк, М.Ужвенко, Я.Хесін, Б.Філімонов, Н. Ширкевич та ін.
Сучасні представники західної фінансової думки (кінець XX – початок XXI ст.)	Р.Агранофф, Дж.Аронсон, Ш.Бланкарт, Р.Джекмен, Р.Майсгрейв, Ю.Немец, У.Оутс, М.Перлман, Г.Райт, П.Рассел, Ч.Тібо, К.Фостер, Дж.Хіллі, С.Чапкова, А.Шах та ін.
Сучасні вітчизняні вчені (кінець XX – початок XXI століття)	Б.Адамов, В.Андрущенко, С.Буковинський, П.Буряк, А.Буряченко, О.Василик, В.Вишневський, М.Гапонюк, П.Германчук, П.Гудзь, М.Долішний, О.Каун, О.Кириленко, В.Кравченко, М.Корнієнко, М.Кульчицький, О.Лилик, В.Лагутін, І.Луніна, П.Мельник, Ц.Огонь, В.Опарін, М.Пабат, К.Павлюк, Г.П'ятаченко, В.Рибак, А.Славкова, С.Слухай, В.Суторміна, В.Федосов, М.Чумаченко, А.Чухно, С.Юрій, В.Ящота та ін.
Сучасні російські вчені (кінець XX – початок XXI століття)	Н.Альвіанська, А.Бабич, О.Богачова, Л.Гринкевич, А.Ігудін, В.Лексін, Л.Павлова, В.Пансков, Л.Проніна, В.Садков, Г.Семеко, С.Соляніківа, А.Улюкаєв, М.Ходорович, С.Хурсевич, А.Швецов та ін.

На початкових етапах існування радянської держави поняття місцевих фінансів широко застосовувалось як в економічній літературі, так і в законодавчих документах, на практиці. До основних нормативних документів, що регламентували організацію місцевих фінансів, слід віднести Тимчасове Положення про місцеві фінанси 1923 р., Положення про місцеві фінанси 1926 р.

У вітчизняній фінансовій літературі періоду незалежності вперше поняття місцевих фінансів згадується в навчальному посібнику, опублікованому в 1991 р. у Києві, «Государственные финансы» за редакцією докторів економічних наук, професорів В.М.Федосова, С.Я.Огородника та В.М.Суторміної. На початку 1990-х років відомими вітчизняними вченими була визнана необхідність існування місцевих фінансів в умовах створення в нашій країні основ ринкового господарювання. В посібнику розглядалися джерела формування місцевих фінансів: бюджетні та позабюджетні кошти місцевих рад, кошти органів громадського територіального самоуправління, залучення ресурсів підприємств, закладів, кооперативів та громадських організацій, населення, кредитів, а також інших джерел. Крім того, була дана детальна характеристика доходів і видатків місцевих рад, порядку їхнього розмежування між радами різних рівнів.

Розвиток української економічної науки в нових умовах, вивчення теоретичних надбань західної фінансової думки, приєднання України до Європейської хартії місцевого самоврядування, закономірно, позначилося на поглядах вітчизняних фінансистів відносно місцевих фінансів. Все частіше і впевненіше висловлювалися думки щодо об'єктивності існування даної категорії в умовах ринку, її вирішального впливу на повноцінне функціонування інституту місцевого самоврядування як необхідної підвалини кожного демократичного режиму.

Так, відомий український вчений доктор економічних наук, професор О.Д.Василик, який одним з перших почав досліджувати теоретичні і практичні питання місцевих фінансів, підкреслював, що місцеві фінанси – це об'єктивне явище, для здійснення покладених на місцеве самоврядування функцій потребує наявності відповідних фондів фінансових ресурсів у їхньому розпорядженні.

У 1999 р. в Україні з'являється перший навчальний посібник «Місцеві фінанси України» доктора економічних наук В.І.Кравченка, в якому ґрунтовно розглянуто теорію місцевих фі-

нансів, склад місцевих фінансових інститутів, внутрішні міждержавні фінансові відносини, державну регіональну фінансову політику і фінансове вирівнювання, управління місцевими фінансами.

За трактуванням В.І.Кравченка, місцеві фінанси представляють систему формування, розподілу і використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань, як власних, так і делегованих. Такий підхід відповідає загальноорозповсюдженим уявленням на категорію фінансів загалом і, крім того, дає можливість з'ясувати місце у фінансовій системі країни місцевих фінансів та їх тісний та взаємообумовлений зв'язок з інститутом місцевого самоврядування.

Відомий вітчизняний вчений В.М.Опарін у своєму визначенні категорії місцевих фінансів, окрім особливостей, на які вказують вищезазначені автори, підкреслює зв'язок місцевих фінансів з фінансовою діяльністю підприємств муніципального господарства.

У 2002 р. в Україні виходить ще один навчально-методичний посібник «Місцеві фінанси», підготовлений колективом авторів: М.А.Гапонюк, В.П.Яцютою, А.Є.Буряченко та А.А.Славковою. Даний посібник виданий відповідно до нових освітньо-професійних програм підготовки спеціалістів з вищою освітою, в ньому узагальнені найважливіші теоретичні положення науки про місцеві фінанси, розглянута практика їх організації в Україні на початку ХХІ століття. В навчально-методичному посібнику дається наступне визначення категорії: «Місцеві фінанси є об'єктивною формою економічних відносин, що пов'язані з розподілом і перерозподілом вартості валового внутрішнього продукту, у процесі яких відбувається формування та використання фондів грошових коштів, призначених для задоволення потреб регіонів країни».

Отже, у сучасній науковій літературі України та країн пострадянського простору місцеві фінанси досліджуються в контексті функцій, завдань і ролі органів місцевого самоврядування. Важливими в зв'язку з цим є питання про розмежування повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування; обґрунтування доцільності надання окремих державних повноважень органам місцевого самоврядування і гарантування відповідного фінансового забезпечення їх виконання; окреслення складу і визначення обсягів фінансових ресурсів, які надходять у розпорядження органів місцевого

самоврядування; забезпечення самостійності й ефективності у їхньому використанні; державна фінансова підтримка місцевої влади.

Місцеві фінанси – це система економічних відносин, пов'язаних з формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань.

Таким чином, у розглянутих вище визначеннях категорії місцевих фінансів, а також у запропонованому нами можна відзначити наступні характерні особливості:

- 1) місцеві фінанси представляються як система економічних відносин, пов'язаних з розподілом і перерозподілом вартості валового внутрішнього продукту;
- 2) у процесі здійснення цих відносин відбувається формування, розподіл і використання фінансових ресурсів;
- 3) цільова підпорядкованість даної системи відносин – забезпечення органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами, необхідними для виконання покладених на них функцій і завдань.

Місцеві фінанси виконують наступні функції (див. рис. 3):

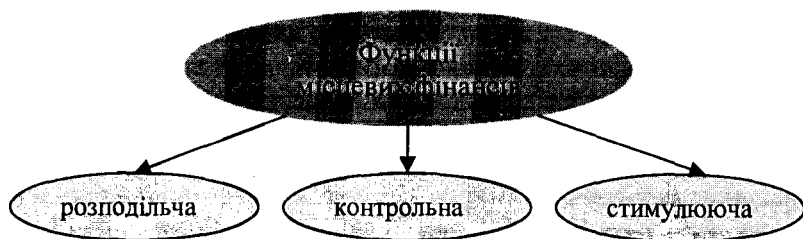


Рис. 3. Функції місцевих фінансів

Розподільча функція місцевих фінансів знаходить свій прояв 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 проведення фінансового вирівнювання.

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

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

Сутність місцевих фінансів як економічної категорії та зміст їх функцій знаходять свій прояв у складі місцевих фінансових інститутів, до яких належать: місцеві бюджети, місцеві податки і збори, цільові фонди органів місцевого самоврядування, місцеві запозичення, комунальний кредит, об'єкти комунальної власності (див. рис. 4).

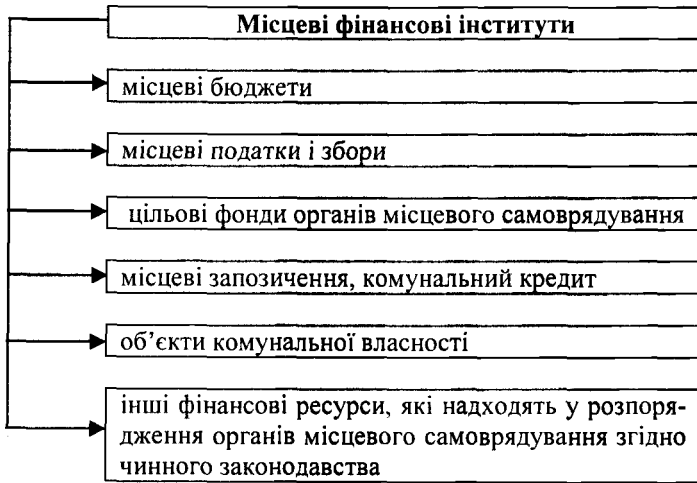


Рис. 4. Склад місцевих фінансових інститутів

Інститут місцевого самоврядування у вітчизняному законодавстві

Розглянемо більш детально основні положення Конституції України та Закону України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо сутності, принципів місцевого самоврядування та особливості його функціонування в Україні.

Прийнята 28 червня 1996 р. Конституція України закріпила існування місцевого самоврядування, яке визнається і гарантується державою (ст. 7). Принципово по-новому у Конституції здійснений підхід до визначення первинного суб'єкта місцевого самоврядування, яким визнана територіальна громада, а не адміністративні одиниці (як це було встановлено у Законі Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування»).

В Основному Законі України знайшли відображення основні фінансові аспекти забезпечення функціонування місцевого самоврядування. Так, у ст. 142 вказано, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є

у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних та обласних рад.

Конституція України (ст. 140):

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

Конституцією надана можливість територіальним громадам об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ.

Надзвичайно важливим є положення основного закону про те, що держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів відповідних бюджетів. Крім того, відзначено, що витрати органів місцевого самоврядування, які виникають внаслідок рішень державної влади, компенсуються державою.

У Конституції знайшли відображення основні права органів місцевого самоврядування, повноваження, пов'язані з матеріальною та фінансовою основою їх існування, серед них:

- ◆ управління органами місцевого самоврядування майном, що є у комунальній власності;
- ◆ затвердження місцевих бюджетів;
- ◆ контроль за виконанням місцевих бюджетів;
- ◆ встановлення місцевих податків та зборів;
- ◆ утворення, реорганізація та ліквідація комунальних підприємств, установ та організацій, контроль за їх діяльністю.

У Конституції України також вказано, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету

України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Звичайно, держава залишає за собою право контролювати здійснення органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади.

21 травня 1997 р. в Україні був прийнятий закон «Про місцеве самоврядування в Україні», який конкретизував основні положення Конституції щодо місцевого самоврядування. Закон визначив основні організаційні питання функціонування інституту місцевого самоврядування, детально окреслив повноваження рад, їх голів, виконавчих органів, а також організаційно-правову, матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування. Слід зауважити, що поняття місцевого самоврядування у законі набуло нових рис, окрім тих, які відзначені у Конституції України.

**Закон України «Про місцеве
самоврядування в Україні» (ст. 2):**

Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Такий підхід до тлумачення місцевого самоврядування максимально наближає законодавчі норми до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування. Якщо у Конституції місцеве самоврядування представлено як *право* територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, то у законі від 21.05.1997 р. підкреслена гарантія цього права з боку держави. Місцеве самоврядування, згідно закону, виступає вже не тільки як гарантоване державою право, але і як *реальна здатність* територіальної громади самостійно або під відповідальність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб вирішувати питання місцевого значення.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлені наступні принципи, на основі яких здійснюється функціонування інституту місцевого самоврядування в Україні:

Принципи місцевого самоврядування в Україні:

- ◆ народовладдя;
- ◆ законність;
- ◆ гласність;
- ◆ колегіальність;
- ◆ поєднання місцевих і державних інтересів;
- ◆ виборність;
- ◆ правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах повноважень;
- ◆ підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;
- ◆ державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування;
- ◆ судовий захист прав місцевого самоврядування.

Склад системи місцевого самоврядування в Україні показаний на рис. 5.

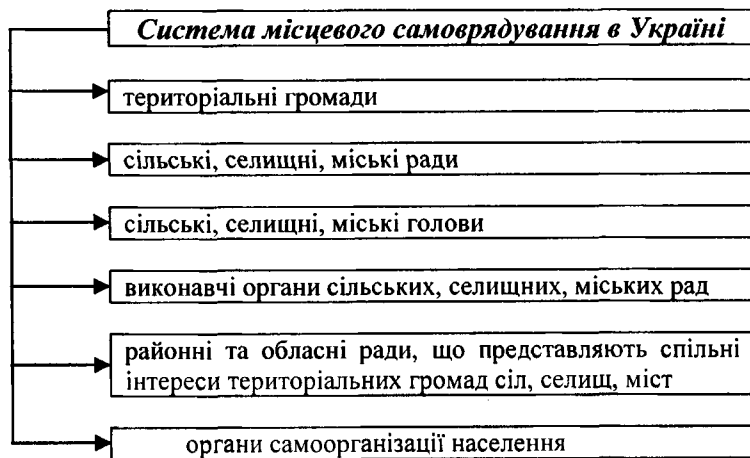


Рис. 5. Система місцевого самоврядування в Україні

Органи місцевого самоврядування є юридичними особами, вони наділяються власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність. Крім того, органам місцевого самоврядування можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Вирішальне значення для забезпечення функціонування місцевого самоврядування має матеріально-фінансова основа їхньої діяльності, яка включає: рухоме і нерухоме майно; доходи місцевих бюджетів; позабюджетні цільові (в тому числі валютні) та інші кошти; землю, природні ресурси, що знаходяться у комунальній власності територіальних громад, сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Місцеві фінанси у реформуванні вітчизняної економіки

Місцеві фінанси як цілісна і складна система економічних відносин, повинні відіграти важливу роль у реформуванні вітчизняної економіки, створенні основ ринкового господарювання, формуванні демократичної, соціальноорієнтованої держави (див. рис. 6). Сучасні зміни у сфері місцевих фінансів спрямовані на їх подальшу розбудову і вдосконалення з метою досягнення наступних 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.



Місцеві фінанси в економічній системі держави



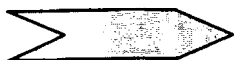
Впливають на:

- соціально-економічний розвиток країни
- фінансову безпеку держави
- фінансову стабільність розвитку економіки
- добробут населення
- розвиток демократії в суспільстві



Використовуються, як інструмент:

- перерозподілу валового внутрішнього продукту
- державного регулювання розвитку територій
- економічної і в тому числі фінансової політики
- державної регіональної політики



Визначають:

- обсяг і якість надання локальних суспільних послуг населенню
- стан і розвиток місцевого господарства
- фінансову базу місцевого самоврядування
- надання конституційних гарантій населенню
- стан фінансового вирівнювання

Рис. 6. Роль місцевих фінансів в економічній системі держави

Функціонування місцевих фінансів забезпечується діючою законодавчою базою (див. табл. 2). До базових нормативних актів слід віднести Конституцію України (1996 р.), Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.), Бюджетний кодекс України (2001 р.), щорічні закони України «Про Державний бюджет України».

Таблиця 2

Діюча нормативна база місцевих фінансів

<i>Нормативний акт</i>	<i>Основні положення, що регламентують місцеві фінанси</i>
Конституція України 28 червня 1996 р.	Конституційне закріплення існування інституту місцевого самоврядування в Україні, визначення повноважень органів місцевого самоврядування, матеріальної і фінансової основи самоврядування, основних засад функціонування місцевих бюджетів, гарантування фінансування державою здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень
Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» 21 травня 1997 р.	Розвиток та конкретизація положень Конституції про місцеве самоврядування: його принципів, повноважень органів місцевого самоврядування, забезпечення матеріальної та фінансової бази, в т.ч. засад функціонування місцевих бюджетів
Бюджетний кодекс України 22 червня 2001 р.	Визначено склад місцевих бюджетів, проведено чіткий розподіл доходів і видатків між бюджетами, встановлена прозора і об'єктивна процедура міжбюджетних відносин, визначено формульний порядок розрахунку дотацій вирівнювання, зміцнена фінансова база органів місцевого самоврядування, встановлена заінтересованість у збільшенні доходів державного і місцевих бюджетів, визначений порядок проведення місцевих запозичень, встановлена відповідальність і контрольні повноваження всіх учасників бюджетного процесу, заборонено створення позабюджетних фондів і здійснення міжбюджетних позичок
Щорічні закони України «Про Державний бюджет України»	Визначають склад загального і спеціального фондів місцевих бюджетів, взаємовідносини між Державним бюджетом України та місцевими бюджетами, обсяги та особливості перерахування міжбюджетних трансфертів, додаткові положення, які регламентують бюджетний процес

Розвиток місцевого самоврядування

Проблемам зміцнення позицій місцевого самоврядування підпорядкована *регіональна політика*, яку проводить уряд України згідно Концепції державної регіональної політики, затвердженої Указом Президента України від 25 травня 2001 р.

Головною метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дійовості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

У сучасних умовах в Україні проходить процес формування правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою, що вимагає створення більш ефективної системи державного управління, оновлення змісту діяльності як органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування. У зв'язку із цим почалося проведення *адміністративної реформи*.

Суть адміністративної реформи – проведення змін в інституціональній і функціональній побудові органів державної влади та органів місцевого самоврядування, оптимізація структури та діяльності органів управління, розмежування владних повноважень, поступовий перехід від застосування адміністративно-розпорядчих до координуючо-регулятивних функцій у відносинах із суб'єктами господарювання, використання переважно економічних важелів або соціальних орієнтирів, забезпечення раціонального адміністративного устрою.

З метою забезпечення оптимального співвідношення централізації та децентралізації управління, делегування і передачі максимально можливого обсягу функцій на нижчий рівень управління планується проведення *реформування місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування*, зокрема:

- упорядкування структури місцевих органів виконавчої влади шляхом оптимізації структурних підрозділів відповідних місцевих державних адміністрацій з урахуванням особливостей розвитку регіонів;

- підготовка законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо врегулювання питань комунальної власності, державної підтримки розвитку місцевого самоврядування, порядку утворення та діяльності органів самоорганізації населення, передачі територіальним громадам та утвореним ними органам необхідних повноважень, майна і фінансових ресурсів для самостійного вирішення значної частини питань розвитку відповідної території;
- реформування адміністративно-територіального устрою з урахуванням історичних та національних особливостей регіонів, їх географічного розташування та менталітету населення, розроблення проектів та програм проведення державно-правових експериментів на різних територіальних рівнях управління;
- законодавче врегулювання організації роботи в органах місцевого самоврядування як окремого виду державної служби;
- трансформація складових середньої (район) та вищої (область) ланки адміністративно-територіального устрою;
- забезпечення (через упорядкування адміністративно-територіального устрою) формування реального суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади, яка матиме фінансові та матеріальні можливості для виконання делегованих їй державою функцій та надання населенню повноцінних державних послуг.

Складовою частиною адміністративної реформи є *муніципальна реформа*, яка, в свою чергу, передбачає поступову відмову від централізованого державного управління, передачу територіальним громадам та їх органам необхідних повноважень та матеріально-фінансових ресурсів для самостійного вирішення більшої частини суспільних справ, які стосуються задоволення потреб місцевого населення.

Муніципалізація в Україні має певні особливості у порівнянні із класичним розумінням даних процесів, зокрема таким, яке вкладається у дане поняття в країнах з великим досвідом ринкового господарювання і розвинутою приватною формою власності. В Україні як постсоціалістичній державі муніципалізація передбачає трансфор-

мацію державної форми власності у муніципальну. Для порівняння: в ринкових країнах муніципалізація означає вилучення майна приватної власності та перетворення його у колективну (муніципальну) власність місцевих самоврядувань.

Останніми роками місцевому самоврядуванню в Україні приділяється все більша увага, в зв'язку з цим було прийнято низку законодавчих актів, спрямованих на його всебічну підтримку і розвиток. Так, з 2001 р. проводиться *державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування* в Ірпінському регіоні Київської області згідно прийнятого закону від 5.04.2001 р. Суть цього експерименту полягає у випробуванні на практиці за умови державного сприяння поряд з традиційними нових форм організації місцевого самоврядування з метою можливого застосування набутого досвіду в діяльності органів місцевого самоврядування на всій території України. Передбачається проведення експерименту протягом 5 років.

Головною ідеєю експерименту стало формування в Ірпені місцевого самоврядування відповідно до європейських традицій і з врахуванням вимог Європейської хартії місцевого самоврядування. Втілення даної мети передбачається провести шляхом вирішення багатьох завдань, основними з яких визначено:

- створення ефективної системи управління територіальною громадою на принципах самоврядування;
- формування економічних основ місцевого самоврядування і в тому числі комунальної власності;
- зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування територіальної громади.

30 серпня 2001 р. Указом Президента України затверджена *Програма державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні*, основне спрямування якої – подальший розвиток місцевого самоврядування як особливо важливого фактора становлення громадянського суспільства, його всебічна підтримка, поліпшення умов для самостійного вирішення територіальними громадами питань місцевого значення.

В Указі Президента відзначено, що місцеве самоврядування є на сучасному етапі одним із найпріоритетніших напрямів державної політики України. Відповідно до цього, *метою* Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні визначено:

- ◆ зміцнення засад громадянського суспільства, розвиток демократії;
- ◆ удосконалення правових засад місцевого самоврядування;
- ◆ зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування;
- ◆ поліпшення умов для забезпечення життєдіяльності та соціального захисту населення, надання йому соціальних послуг на належному рівні;
- ◆ розвиток ініціативи населення у вирішенні питань місцевого значення.

Визначену таким чином мету Програми передбачається досягти шляхом вирішення наступних *завдань*:

- ⇒ сприяння формуванню економічно достатніх територіальних громад;
- ⇒ удосконалення механізмів управління об'єктами права комунальної власності та спільної власності територіальних громад;
- ⇒ надання науково-методичної допомоги органам місцевого самоврядування;
- ⇒ підвищення професійного рівня посадових осіб органів місцевого самоврядування, забезпечення для них підготовки кадрів;
- ⇒ проведення просвітницької діяльності з питань розвитку місцевого самоврядування в Україні;
- ⇒ поліпшення взаємодії асоціацій та інших об'єднань органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади;
- ⇒ проведення наукових досліджень з проблемних питань місцевого самоврядування;
- ⇒ створення належних умов для реалізації територіальними громадами та органами місцевого самоврядування своїх прав та повноважень;
- ⇒ залучення громадських організацій, наукових установ, вчених, жителів до процесів розвитку місцевого самоврядування;
- ⇒ вивчення, аналізу, узагальнення і впровадження кращого вітчизняного та міжнародного досвіду в сфері місцевого самоврядування.

Європейська хартія місцевого самоврядування

У 1985 р. країни-учасниці Ради Європи підписали *Європейську хартію місцевого самоврядування*, яка узагальнила надбання тривалого етапу становлення і зміцнення місцевого самоврядування в Європі, стала першим багатостороннім правовим актом з даних питань. У даний час до Європейської хартії місцевого самоврядування приєдналося більше ніж 30 країн, у 1996 р. – Україна. Формування правової бази місцевого самоврядування в Україні проходить під впливом цього важливого документа.

Концептуальні положення Європейської хартії місцевого самоврядування, які визначають організацію місцевих фінансів:

- місцева влада має право на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень;
- обсяг фінансових ресурсів повинен відповідати функціям, які виконують органи місцевої влади;
- частина фінансових ресурсів місцевої влади повинна формуватися за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вона має повноваження встановлювати в межах закону;
- порядок формування фінансових ресурсів повинен бути гнучким і забезпечувати відповідність наявних ресурсів зростанню вартості виконання завдань місцевої влади;
- захист слабкої у фінансовому відношенні місцевої влади проводиться за допомогою процедур усунення фінансових диспропорцій, такі процедури не повинні завдавати шкоди повноваженням місцевої влади;
- місцева влада інформується про порядок виділення їм перерозподілених ресурсів;
- перевага у виборі форм фінансової допомоги надається дотаціям, які не призначаються для фінансування конкретних проектів і не обмежують свободу місцевої влади;
- місцева влада повинна мати доступ до національного ринку капіталу.

Тема 2: Місцеві бюджети – визначальна ланка місцевих фінансів

Місцеві бюджети займають одне з центральних місць в економічній системі кожної держави, в них зосереджується значна частина державних фінансових ресурсів. Місцеві бюджети є також найбільш чисельною ланкою бюджетної системи країни, вони відіграють важливу роль у перерозподілі валового національного продукту, фінансуванні державних видатків, перш за все, соціальної спрямованості.

Місцеві бюджети здійснюють безпосередній вплив на задоволення різноманітних потреб населення, стан та якість надання державних послуг. Видатки місцевих бюджетів найбільш яскраво віддзеркалюють їх значення у функціонуванні місцевого господарства, утриманні об'єктів соціально-культурного призначення, проведенні інвестиційної політики, здійсненні соціального захисту населення, охороні навколишнього природного середовища.

Виникнення місцевих бюджетів на теренах сучасної України пов'язано із становленням інституту місцевого самоврядування, яке остаточно організаційно сформувалося наприкінці XIX століття. У процесі еволюції місцевих бюджетів України від другої половини XIX до початку XXI століття можна виділити наступні етапи.

На *першому* етапі (від земської реформи 1864 р. до 1917 р.) відбувалося становлення позицій перших органів місцевого самоврядування – земств, і, відповідно, організаційне оформлення земських бюджетів. *Другий* етап розпочався в 1918 р. і тривав до 1930 р. В цей час відбулося відновлення інституту місцевих фінансів і місцевих бюджетів, ліквідованих у процесі соціалістичного перевороту. *Третій* етап (1930-1950 рр.) проходив під впливом зміцнення адміністративно-командних методів управління, що закономірно відзначилося і на бюджетних відносинах. *Четвертий* етап охоплює 1960-1990 роки, які характеризувалися деяким послабленням централізованого управління країною, поступовим зміцненням демократичних засад. *П'ятий* етап у розвитку місцевих бюджетів України розпочався в 1990 р. і триває до цього часу.

Таблиця 3

Етапи розвитку місцевих бюджетів України

<i>Період</i>	<i>Соціально-економічні передумови</i>	<i>Характеристика явищ</i>
1864-1917 роки	Організаційне оформлення перших органів місцевого самоврядування – земств, окреслення кола їх повноважень	Визначення напрямків витрачання коштів земських бюджетів, доходних джерел, формування та вдосконалення місцевого оподаткування
1918-1930 роки	Відновлення інституту місцевих фінансів і місцевих бюджетів	Законодавче оформлення місцевих бюджетів, засад їх функціонування, впорядкування місцевого оподаткування, процедур бюджетного процесу, механізму надання субсидій, вдосконалення структури доходів і видатків місцевих бюджетів, забезпечення їх бездефіцитності, визначення засад бюджетного регулювання
1930-1959 роки	Зміцнення адміністративно-командних методів управління, централізація бюджетної системи, обмеження прав місцевих рад у використанні коштів місцевих бюджетів, пошуку додаткових доходних джерел, справлянні місцевих податків і зборів тощо	Зростання обсягів місцевих бюджетів, збільшення їх залежності від державного бюджету, включення місцевих бюджетів до держбюджету, зміни у доходній базі після податкової реформи, переважне використання у бюджетному регулюванні методу відсоткових відрахувань від загальнодержавних доходів, скорочення переліку місцевих податків і зборів
1960-1990 роки	Послаблення централізованого управління, зміцнення демократичних засад, економічна реформа, розширення прав місцевих рад, вдосконалення їх взаємодії з підприємствами, що діяли на їх території	Вдосконалення 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
З 1990 року і дотепер	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

Місцеві бюджети в бюджетній системі сучасної України

Згідно Бюджетного кодексу України (ст. 5):

Місцевими бюджетами визнаються бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування.

Бюджетами місцевого самоврядування визнаються бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань (див. рис.7).

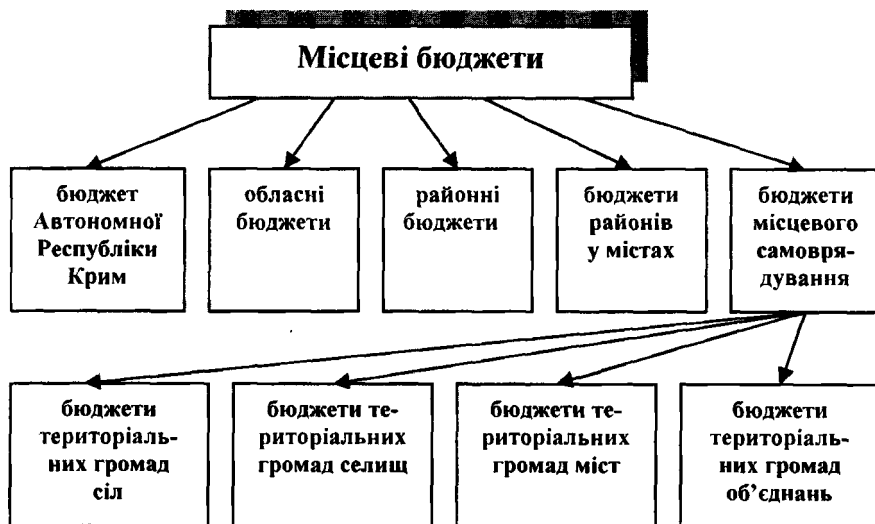


Рис. 7. Склад бюджетної системи України

Доходи місцевих бюджетів

Розмежування повноважень між рівнями влади визначає особливості формування доходної частини державного і місцевих бюджетів. Найважливіші завдання, які вирішує центральний уряд, такі як макроекономічне регулювання, державне управління, національна оборона, міжнародне співробітництво та інші, вимагають акумуляції в державному бюджеті значної частини національного доходу країни.

Кількісний склад місцевих бюджетів у 2003 р.

<i>Види місцевих бюджетів</i>	<i>Кількість</i>
бюджет Автономної Республіки Крим	1
бюджети міст Києва і Севастополя, що мають статус міст державного значення	2
обласні бюджети	24
міські бюджети	453
районні у містах бюджети	83
районні бюджети	488
селищні бюджети	887
сільські бюджети	10275
Усього	12213

Останніми роками приблизно 60-70% бюджетних ресурсів зосереджується саме у Державному бюджеті України, відповідно у місцевих бюджетах акумулюється від 30 до 40%. Спрямування достатньо значних коштів у місцевих бюджетах відповідає їх місцю в складі бюджетної системи і завданням, які покладені на місцеві бюджети, у фінансуванні державних видатків і забезпеченні функціонування органів місцевого самоврядування.

Перші спроби розмежування доходів державного і місцевих бюджетів України були здійснені в законах «Про бюджетну систему Української РСР» (1990 р.), «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» (1992 р.), «Про бюджетну систему України» (1995 р.). Проте положення цих документів не вдалося повною мірою запровадити, крім того, розмежування доходних джерел було проведено лише згідно найважливіших напрямків витрачання коштів, без необхідної для практичного їх застосування деталізації.

Становище докорінно змінилося разом із ухваленням Бюджетного кодексу України. Відповідно до його вимог, доходи місцевих бюджетів складаються з **власних і закріплених**, перелік яких визначений на тривалу перспективу, що повинно створити необхідні передумови для здійснення перспективного планування (див. рис. 8, 9, 10).

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 зараховуються 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 перебуває 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. 8. Склад власних доходів місцевих бюджетів України

ЗАКРІПЛЕНІ ДОХОДИ БЮДЖЕТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	
◆	прибутковий податок з громадян: 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. 9. Склад закріплених доходів місцевих бюджетів України

<i>Територіальні громади</i>	<i>Надходження податку</i>		
міста Київ та Севастополь	100% у кошів власних доходів		
міста республіканського та обласного значення	75% у кошів власних доходів		25% у бюджети АРК, областей
міста районного значення, селища, села та їх об'єднання	25% у кошів власних доходів	50% у районний бюджет	25% у бюджети АРК, областей

Рис. 10. Розподіл надходжень податку з доходів фізичних осіб

Надходження власних доходів не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам; такий порядок встановлює безпосередню заінтересованість органів місцевого самоврядування у нарощуванні доходної бази.

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

Найбільше значення у формуванні доходів місцевих бюджетів мають *податкові надходження* (див. табл. 5) і, перш за все, прибутковий податок з громадян, податок на прибуток підприємств комунальної форми власності, платежі за використання природних ресурсів (плата за землю, лісовий доход, плата за воду). Незважаючи на досить значний перелік місцевих податків та зборів, вони поки що не відіграють значної фіскальної ролі у формуванні місцевих бюджетів. Як правило, їх частка складає лише 3-4% сукупних доходів місцевих бюджетів України. Для структури доходної частини місцевих бюджетів більшості адміністративно-територіальних одиниць характерною є висока частка бюджетних трансфертів, які надаються з Державного бюджету України.

Таблиця 5

Структура доходних джерел місцевих бюджетів України ¹

(%)

Групи доходів	Роки			
	1998	2000	2001	2002
Податкові надходження	60,0	53,4	59,3	58,9
Неподаткові надходження	2,7	3,4	8,3	6,4
Доходи від операцій з капіталом	0,04	0,1	0,5	2,2
Цільові фонди	6,0	0,1	2,7	0,9
Офіційні трансферти	31,3	43,0	29,2	31,6
Усього	100	100	100	100

¹ Складено на основі даних Державного казначейства України.

Враховуючи те, що в даний час фінансові ресурси органів місцевого самоврядування у більшості випадків обмежуються доходами, які поступають до місцевих бюджетів, особливого значення набувають проблеми *зміцнення доходної бази*, розвитку місцевого оподаткування, здійснення ефективного бюджетного регулювання.

Основні напрямки зміцнення доходної бази місцевих бюджетів:

- збільшення частки власних доходів місцевих бюджетів і в тому числі посилення фіскального значення місцевих податків і зборів;
- сприяння розвитку малого і середнього бізнесу;
- збільшення доходів від місцевого господарства, забезпечення прибутковості комунальних підприємств;
- реформування житлово-комунального господарства, ліквідація дотаційності житлово-комунальних підприємств;
- зменшення частки трансфертів у доходах місцевих бюджетів;
- пошук альтернативних джерел власних доходів;
- активне використання місцевих позик як доходного джерела місцевих бюджетів;
- посилення заінтересованості у додатковому одержанні доходів – для бюджетів міст районного значення, селищ і сіл;
- вдосконалення діючого порядку стимулювання перевиконання запланованих показників доходів загального фонду державного бюджету;
- забезпечення економного і цільового використання бюджетних коштів;
- ефективний контроль з боку місцевих фінансових органів за формуванням і використанням коштів місцевих бюджетів.

Місцеві податки і збори в доходах місцевих бюджетів

В умовах незалежної України початок формування інституту місцевого оподаткування був покладений разом із прийняттям 20 травня 1993 р. Декрету Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори», яким визначалися 16 видів місцевих податків і зборів, їх граничні розміри та порядок обчислення. Пізніше перелік місцевих податків та зборів був доповнений податком з продажу ім-

портних товарів. У 1997 р. склад системи оподаткування був уточнений новою редакцією Закону України «Про систему оподаткування», яким встановлювалися 2 місцевих податки та 14 місцевих зборів. Закон України від 17 вересня 1999 р. «Про додаткові заходи щодо фінансування загальної середньої освіти» доповнив перелік місцевих зборів ще одним – збором за право використання суб'єктами підприємницької діяльності приміщень, пов'язаних з їх діяльністю, що знаходяться у центральній частині населеного пункту та у будинках, що є пам'ятками історії та культури. Проте у 2000 р. був прийнятий закон, який визнавав втрату чинності вищезгаданого закону від 17 вересня 1999 р. Починаючи з 1 січня 2004 р., скасовані ще два місцевих збори – готельний та за проїзд по території прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон.

Місцеві ради (сільські, селищні, міські) відповідно до визначеного переліку запроваджують на своїй території місцеві податки і збори, визначають механізм їх справляння та порядок сплати. Крім того, обов'язковими до запровадження сільськими, селищними та міськими радами за наявності об'єктів оподаткування або умов, з якими пов'язано запровадження певних податків і зборів, є комунальний податок, а також збори: за припаркування автотранспорту, ринковий, за видачу ордера на квартиру, за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг, з власників собак.

Законодавче врегулювання порядку справляння місцевих податків і зборів в Україні створило необхідне правове поле для функціонування місцевого оподаткування, сприяло його становленню та зміцненню. В даний час визначилася позитивна тенденція збільшення як абсолютних надходжень місцевих податків і зборів, так і їхньої відносної величини в доходах місцевих бюджетів. В цілому по місцевих бюджетах України, протягом останніх років частка місцевих податків і зборів знаходиться в межах 3-4%.

Фіскальне значення місцевих податків та зборів по-різному проявляється у формуванні доходної частини бюджетів різних рівнів і видів. Перш за все, найбільш відчутна їх роль у доходах бюджетів територіальних громад міст, селищ і сіл.

Склад місцевих податків і зборів та основні елементи механізму їх справляння представлені в таблиці 6.

Таблиця 6

Механізм місцевого оподаткування в Україні²

Види	Платники	Об'єкт оподаткування	Граничні ставки
1	2	3	4
<i>Місцеві податки</i>			
З реклами	юридичні особи та громадяни	вартість послуг за встановлення та розміщення реклами	♦ 0,1% вартості послуг за розміщення одноразової реклами ♦ 0,5% – реклами на тривалий час
Комунальний	юридичні особи, крім бюджетних, планово-дотаційних, сільсько-господарських підприємств	середньоспискова чисельність працівників	10% НМДГ у місяць за кожного середньоспискового працівника
<i>Місцеві збори</i>			
За припаркування автотранспорту	юридичні та фізичні особи	одна година паркування	♦ 3% НМДГ – у спеціально обладнаних місцях ♦ 1% НМДГ – у відведених місцях
Ринковий	юридичні та фізичні особи	♦ за кожний день торгівлі ♦ за кожне місце	♦ 0,05-0,15 НМДГ для фізичних осіб ♦ 0,2-2 НМДГ для юридичних осіб
За видачу ордера на квартиру	фізичні особи		30% НМДГ
Курортний	фізичні особи		10% НМДГ
За участь у бігах на іподромі	юридичні та фізичні особи	кожен кінь, виставлений на змагання	3 НМДГ
За виграш на бігах на іподромі	особи, які виграли	сума виграшу	6% суми виграшу

² Умовні позначення: НМДГ – неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

1	2	3	4
З осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі	з учасників	плата за участь у грі	5% від суми плати
За право використання місцевої символіки	юридичні та фізичні особи		<ul style="list-style-type: none"> ◆ з юридичних осіб – 0,1% вартості продукції, робіт, послуг ◆ для громадян-підприємців – 5 НМДГ
За право проведення кіно- і телезйомок	комерційні кіно- і телеорганізації	сума затрат на проведення додаткових заходів	не більше фактичних витрат
За право проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей	юридичні та фізичні особи	вартість заявлених товарів або сума, на яку випускається лотерея	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 0,1% вартості ◆ за лотереї – не більше 3 НМДГ з учасника
За видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг	юридичні особи та громадяни	плата за оформлення та видачу дозволів	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 20 НМДГ для суб'єктів, які постійно ведуть торгівлю у спеціальних місцях ◆ 1 НМДГ на день – за одноразову торгівлю
З власників собак	громадяни	за кожного собаку	10% НМДГ за рік

Якщо розглянути структуру надходжень місцевих податків і зборів (див. табл. 7), то можна відзначити, що загалом вона є нераціональною: 3/4 усіх надходжень забезпечують лише комунальний податок та ринковий збір. Кошти від справляння ще інших чотирьох місцевих зборів практично не надходять останніми роками (за участь на бігах на іподромі; за виграш на бігах на іподромі; з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі; за право проведення кіно- і телезйомок). Частка п'яти наступних місцевих зборів не перевищує 1% у загальних надходженнях від місцевого оподаткування: за видачу ордера на квартиру, курортного; за право використання місцевої символіки; за право проведення місцевого аукціону, конкурсного розпродажу і лотерей; з власників собак.

Таблиця 7

Структура надходжень місцевих податків і зборів³ (%)

<i>Види місцевих податків і зборів</i>	<i>Роки</i>		
	<i>1998</i>	<i>2000</i>	<i>2002</i>
<i>Місцеві податки: з реклами</i>	1,3	2,2	3,4
<i>комунальний</i>	45,4	33,8	28,6
<i>Місцеві збори: готельний</i>	5,6	8,6	10,6
<i>за припаркування автотранспорту</i>	1,5	1,4	1,6
<i>ринковий</i>	32,9	41,5	48,2
<i>за видачу ордера на квартиру</i>	0,1	0,1	0,5
<i>курортний</i>	0,4	0,3	0,2
<i>за участь у бігах на іподромі</i>	–	–	–
<i>за виграш на бігах на іподромі</i>	0,0	0,0	–
<i>з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі</i>	0,0	0,0	–
<i>за право використання місцевої символіки</i>	0,7	1,0	1,1
<i>за право проведення кіно- і телезйомок</i>	0,0	0,0	–
<i>за право проведення місцевого аукціону, конкурсного розпродажу і лотерей</i>	0,1	0,1	–
<i>за проїзд по території прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон</i>	3,9	3,8	1,6
<i>за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг</i>	8,0	7,0	5,5
<i>з власників собак</i>	0,0	0,1	0,5
<i>Усього</i>	100	100	100

Структура надходжень місцевих податків і зборів набуває ще більш різких негативних рис на рівні окремих місцевих бюджетів (див. табл. 8). Адже у багатьох територіальних громадах, окрім комунального податку і ринкового збору, інші місцеві податки і збори не справляються через відсутність об'єктів оподаткування, що робить систему місцевого оподаткування надзвичайно вразливою – у випадках неoderжання запланованих коштів від зазначених двох податків власні доходи місцевих бюджетів можуть значно зменшитися.

³ Складено на основі даних Державного казначейства України.

Таблиця 8

**Місцеві податки і збори в доходах бюджетів
обласних центрів України за 2002 р. ⁴**

(%)

Міста	Частка місцевих податків і зборів у доходах бюджету	У тому числі: частка в сукупних надходженнях місцевих податків і зборів		
		ринкового збору	комунального податку	податку з реклами
Харків	4,7	49,5	18,4	13,5
Дніпропетровськ	3,1	50,1	31,6	1,9
Одеса	3,8	36,6	16,7	1,5
Донецьк	2,8	47,9	29,9	3,0
Запоріжжя	3,1	46,3	34,3	1,2
Миколаїв	2,8	46,3	32,5	0,5
Луганськ	3,3	56,4	32,1	1,1
Вінниця	3,5	60,9	26,4	0,6
Сімферополь	4,1	61,3	22,7	0,7
Херсон	3,0	51,1	29,3	1,2
Полтава	3,5	55,4	25,7	0,8
Чернігів	3,1	52,5	31,8	0,8
Черкаси	2,8	47,2	33,0	0,9
Суми	2,6	39,2	42,3	1,1
Хмельницький	12,6	89,3	5,8	0,1
Кіровоград	3,4	54,4	26,4	0,6
Рівне	4,4	71,2	17,4	0,7
Чернівці	7,7	80,8	8,7	0,3
Івано-Франківськ	4,8	65,9	20,4	2,9
Тернопіль	3,9	65,9	21,9	0,6
Луцьк	4,3	64,9	18,1	0,8
Ужгород	3,4	53,3	23,2	0,8

У розрізі адміністративно-територіальних формувань країни абсолютні розміри надходжень місцевих податків і зборів, їх структура мають деякі відмінності, зумовлені як рівнем соціально-економічного розвитку територій загалом, так і багатьма іншими

⁴ Складено на основі: Фінансовий стан міст. 2002 р. / Асоціація міст України та громад. – К., 2003. – С. 52.

факторами: галузевою спеціалізацією господарства, рівнем доходів населення, наявністю курортних та туристичних центрів тощо.

Практика справляння місцевих податків і зборів за роки, що минули після виходу відповідних нормативних актів, виявила багато недоліків, які були зумовлені невирішеністю суто теоретичних проблем самої ідеї місцевого оподаткування в контексті зміцнення місцевого самоврядування, невизначеністю окремих організаційних процедур справляння місцевих податків і зборів, пріоритетів у наданні пільг.

Недоліки місцевого оподаткування в Україні:

- ◆ незначна фіскальна роль місцевих податків і зборів;
- ◆ вузький перелік місцевих податків і зборів;
- ◆ відсутність самостійних прав в органів місцевого самоврядування щодо запровадження на своїй 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;
- ◆ нерозвинутість податків, які відображають політику місцевого самоврядування.

Таким чином, вітчизняна система місцевих податків і зборів потребує не поверхневого доопрацювання і вдосконалення, а докорінного реформування відповідно до напрацьованих наукою про фінанси засад оптимального оподаткування. Окрім загальних критеріїв оптимального оподаткування, обґрунтованих фінансовою наукою, до місцевих податків висувається ряд специфічних вимог, які зумовлені їх особливим значенням у складі фінансових ресурсів місцевого самоврядування, забезпеченні гармонійного розвитку територій, найбільш повному задоволенні потреб населення.

Специфічні вимоги до місцевих податків і зборів:

- ⇒ достатні обсяги надходжень та справедливий розподіл коштів;
- ⇒ одержання податкових надходжень з місцевих баз оподаткування;
- ⇒ невеликі коливання надходжень упродовж усього ділового циклу;
- ⇒ відповідність між економічним розвитком і надходженнями місцевих податків і зборів;
- ⇒ обмеженість мобільності бази оподаткування;
- ⇒ складність ухилення від сплати податків;
- ⇒ невеликі адміністративні та виконавські витрати;
- ⇒ пружність і еластичність: надходження збільшуються разом з доходами та інфляцією;
- ⇒ рівновага між споживанням місцевих послуг і податковим тягарем;
- ⇒ підзвітність у витрачанні коштів, які надходять від місцевих податків;
- ⇒ захист від однобічного розвитку місцевої економічної структури;
- ⇒ гнучка система ставок місцевих податків і зборів;
- ⇒ місцеві органи самоврядування повинні мати право встановлювати ставки одного або двох найголовніших місцевих податків.

Місцеві податки і збори в Україні повинні стати надійним інструментом регулювання економічного розвитку територій, вирішення різнопланових проблем, які там виникають, зменшення соціальної напруги. В процесі реформування місцевого оподаткування необхідно змінити ставлення до місцевих податків та зборів і не розглядати їх як другорядні податки в складі системи оподаткування, суттєво підняти їх значення і роль у формуванні фінансових ресурсів місцевого самоврядування. А це можливо зробити лише шляхом перегляду складу місцевих податків і зборів, віднесення до них окремих загальнодержавних податків (податку на доходи фізичних осіб, податок на прибуток комунальних підприємств). У переліку місцевих податків і зборів акцент повинен бути зроблений на таких податках, які, виходячи із світового досвіду, найбільш придатні для місцевого оподаткування, це: податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток суб'єктів господарювання і податок на нерухомість. Крім того, перспективними видами є місцеві екологічні податки, місцеві акцизи.

Напрямки реформування місцевого оподаткування в Україні:

- піднесення фіскальної ролі місцевих податків і зборів;
- надання статусу місцевих окремим загальнодержавним податкам і зборам, які здатні забезпечити надходження коштів, достатніх для фінансування місцевих потреб;
- перенесення акценту у 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.

Експеримент у сфері місцевого оподаткування

Відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2003 рік» в Автономній Республіці Крим проводиться експеримент щодо запровадження місцевих податків і зборів, виходячи із специфіки соціально-економічного розвитку регіону. В 2003-2004 рр. в автономії справляються два місцевих збори: на розвиток рекреаційного комплексу в Автономній Республіці Крим та на розвиток пасажирського електротранспорту в Автономній Республіці Крим. Розглянемо механізм їх справляння.

Місцевий збір на розвиток рекреаційного комплексу в Автономній Республіці Крим

Платниками збору є суб'єкти підприємницької діяльності (юридичні особи, їх філії, відділення та інші відокремлені підрозділи, санаторно-курортні заклади, фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності), які здійснюють господарську діяльність на території Автономної Республіки Крим, спрямовану на одержання прибутку.

Об'єкт оподаткування – валові доходи платника податку, які визначаються згідно Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств».

Ставка збору – 0,5% валових доходів.

Для громадян – суб'єктів підприємницької діяльності сума збору визначається як різниця між сумою валового доходу згідно декларації, помноженої на 2 відсотки, і фактично сплаченої суми податку з доходів фізичних осіб, одержаних від підприємницької діяльності за попередній рік.

Кошти від сплати збору зараховуються до загального фонду бюджету Автономної Республіки Крим та використовуються на фінансування бюджетних призначень на відповідний рік.

Місцевий збір на розвиток пасажирського електротранспорту в Автономній Республіці Крим

Платниками збору є суб'єкти підприємницької діяльності, які надають транспортні послуги щодо перевезення пасажирів в автобусах, таксі та маршрутних таксі, і які використовують у своїй діяльності як належний їм, так і орендований транспорт.

Об'єкт оподаткування – транспортні засоби, що використовуються для перевезення пасажирів в якості легкових таксомоторів, маршрутних таксі і автобусів міського, приміського та міжміського сполучення, що знаходяться у власності суб'єктів підприємницької діяльності, які одержали дозвіл на здійснення даного виду підприємницької діяльності.

Не визнаються об'єктами оподаткування:

- рухомий склад спеціалізованих автопідприємств, які здійснюють перевезення пасажирів на міських маршрутах з наданням послуг по безкоштовному проїзду громадян, що мають такі пільги згідно законодавства України;
- рухомий склад електротранспорту загального користування.

Ставки збору диференційовані в залежності від виду транспортного засобу.

Для **легкових таксомоторів** збір встановлюється за один транспортний засіб у розмірі 80 грн. (з 1 листопада по 31 травня) та 120 грн. (з 1 червня по 31 жовтня). При здійсненні міжміських перевезень на віддалі більш ніж 60 км ставки збору збільшуються у 1,25 рази.

Для *маршрутних таксі* ставки збору встановлені в залежності від кількості посадочних місць: до 12 місць – у розмірі 120 грн., до 15 місць – 130 грн., до 25 місць – 140 грн. на місяць. При здійсненні міжміських перевезень на віддаль більш ніж 60 км ставки збору збільшуються в 1,2 рази.

Для *автобусів* ставки збору встановлені в розмірі 150 грн. на місяць. При здійсненні міжміських перевезень на віддаль більш ніж 60 км ставка збору визначена в розмірі 200 грн. на місяць.

Кошти від сплати збору зараховуються до спеціального фонду бюджету Автономної Республіки Крим та використовуються на розвиток муніципального транспорту загального користування, перш за все пасажирського електротранспорту, а також на придбання шкільних автобусів.

Систематика видатків місцевих бюджетів

У відповідності до Бюджетного кодексу України видатки бюджетів поділяються на:

- ◆ 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;
- ◆ видатки, 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 т.ч. за рахунок трансфертів з Державного бюджету України;
- ◆ видатки 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 т.ч. за рахунок трансфертів з Державного бюджету України.

Критерій розмежування видів видатків між місцевими бюджетами встановлені, виходячи з повноти надання послуги та наближення її до безпосереднього споживача:

Перша група – видатки на забезпечення 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 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.

У контексті 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 група видатків – власним повноваженням місцевого самоврядування.

До видатків другої групи належать видатки на:

- місцеву пожежну охорону;
- позашкільну освіту;
- соціальний захист та соціальне забезпечення (програми місцевого значення стосовно 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 системи місцевого значення; будівництво, реконструкція 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.

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

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

Структура видатків місцевих бюджетів протягом останніх років засвідчує їх чітко окреслену соціальну спрямованість: на соціальний захист і соціальне забезпечення, утримання об'єктів соціально-культурної сфери витрачається майже 3/4 усіх коштів місцевих бюджетів України (див. табл. 9). Але, незважаючи на те, що фінансування об'єктів соціальної та побутової інфраструктури поглинає лівову частку бюджетних коштів, їх хронічно не вистачає не тільки на розвиток даних установ, але і на належне поточне утримання.

Не менш важливим напрямком витрачання коштів місцевих бюджетів є видатки, пов'язані з економічною діяльністю місцевої влади: капітальні вкладення у промислові об'єкти комунальної власності, АПК, електроенергетику та інші галузі; обслуговування комунальної системи; роботи по благоустрою, земельній реформі та землевпорядкуванню.

Таблиця 9

Структура видатків місцевих бюджетів України⁵

(%)

Групи видатків	Роки:		
	1998	2000	2002
Державне управління	2,7	4,6	4,4
Освіта	22,8	27,6	28,6
Охорона здоров'я	21,8	26,1	24,0
Соціальний захист і соціальне забезпечення	17,2	15,3	19,4
Культура, мистецтво, засоби масової інформації, фізична культура і спорт	2,9	4,2	4,7
Розвиток економіки	25,8	15,0	14,5
Інші	6,8	7,2	4,4
Усього	100	100	100

Обсяги видатків на розвиток економіки є недостатніми в сучасних умовах для нормального функціонування комунального, житлового, побутового господарства, яке входить до складу місцевого господарства. Потребує ремонту, а отже, значних капіталовкладень, велика частина житлового фонду, автошляхів, каналізаційних і очисних споруд. Вирішення усіх проблем, які виникають при функціонуванні органів місцевої влади, виконання покладених на них повноважень неможливе без зміцнення доходної бази місцевих бюджетів, пошуку нових альтернативних надходжень, а також проведення радикальних реформ, які би сприяли розвитку вітчизняного виробництва.

Бюджетний кодекс України передбачає, що внутрішня будова як державного, так і місцевих бюджетів може складатися із *загального та спеціального фондів*. У загальному фонді акумулюються кошти, які мають загальнодержавний характер і підлягають подальшому перерозподілу. У спеціальному фонді зосереджуються кошти бюджетних установ, у тому числі спеціальні, державних цільових фондів, які не підлягають перерозподілу і використовуються за цільовим призначенням.

⁵ Складено на основі даних Державного казначейства України.

У складі місцевих бюджетів обов'язково виділяють бюджет розвитку, в якому зосереджуються бюджетні ресурси, призначені для проведення інвестиційної та інноваційної діяльності.

Бюджет розвитку місцевих бюджетів – це складова частина спеціального фонду місцевих бюджетів, в якому зосереджуються бюджетні ресурси, призначені для проведення інвестиційної та інноваційної діяльності.

Надходження до бюджету розвитку місцевих бюджетів:

- ◆ кошти від відчуження майна, яке знаходиться у комунальній власності, в тому числі від продажу земельних ділянок несіельськогосподарського призначення;
- ◆ надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що знаходяться у власності територіальної громади;
- ◆ кошти від повернення позик, які надавалися з відповідного місцевого бюджету до набрання чинності Бюджетного кодексу України, та відсотки, сплачені за користування позиками;
- ◆ кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету;
- ◆ запозичення, які здійснюють місцеві ради;
- ◆ субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проєктів.

Склад витрат бюджету розвитку місцевих бюджетів:

- погашення основної суми боргу Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування (крім боргу за короткостроковими позичками, отриманими на покриття тимчасових касових розривів у процесі виконання місцевих бюджетів);
- капітальні вкладення;
- внески органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності.

Місцеві бюджети в економічній системі держави

Місцеві бюджети займають одне з центральних місць в економічному механізмі кожної держави, їх роль і значення безпосередньо зумовлені типом економічної системи, обраними цілями та пріоритетами суспільного розвитку (див. рис. 11).



Рис. 11. Домінанти суспільного призначення місцевих бюджетів

Основними домінантами складної і багатопланової ролі місцевих бюджетів є те, що вони виступають: вагомим 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; основ-

ним важелем проведення фінансового вирівнювання; головним джерелом фінансових ресурсів для утримання і розвитку місцевого господарства, вирішення місцевих проблем; з їх допомогою проходить реалізація перспективних цілей національного розвитку і загальнодержавних програм, проводиться фінансування державних видатків; місцевим бюджетам належить важлива роль у забезпеченні конституційних гарантій, вирішенні соціальних проблем, піднесенні добробуту населення.

Особливе призначення місцевих бюджетів закономірно пов'язують з тим, що вони є одним з вагомих чинників економічного розвитку. За останні роки приблизно 1/4 коштів місцевих бюджетів України спрямовувалася на фінансування економіки адміністративно-територіальних одиниць, забезпечення нормального функціонування об'єктів промисловості, сільського господарства, транспорту, дорожнього, житлового і комунального господарства. Постійно зростають видатки місцевих бюджетів на утримання земельних ресурсів, водне, лісове і риболовецьке господарство, мисливство, благоустрій міст.

За допомогою місцевих бюджетів проходить реалізація загальнодержавних програм, пов'язаних з розвитком галузей народного господарства, здійснюється підтримка вітчизняних виробників, фінансуються заходи по підвищенню життєвого рівня населення, створенню нових робочих місць, реабілітації та працевлаштуванню інвалідів; виплачуються допомоги незаконно депортованим особам, біженцям, реабілітованим. З коштів місцевих бюджетів проводяться превентивні, оздоровчі, спортивні та культурні заходи.

Тема 3: Фінансові ресурси місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування є однією з головних підвалин кожного демократичного режиму. У здійсненні функцій і завдань, які покладуються на органи місцевого самоврядування, вирішальне значення має забезпечення їх *самостійності і фінансової незалежності*. Матеріально-фінансова самостійність є необхідною умовою втілення усіх інших принципів місцевого самоврядування. Саме від фінансових можливостей залежить виконання реальних владних функцій органами місцевого самоврядування. Самостійність буде завжди лише формальною, якщо залишатиметься залежність у фінансовому відношенні.

Фінансова незалежність органів місцевого самоврядування – це незалежність їх від загальнодержавних органів влади у прийнятті певних рішень щодо місцевих проблем і, головне, забезпечення їхнього вирішення відповідними коштами.

Головна ознака фінансової незалежності – це: володіння і самостійне розпорядження фінансовими ресурсами, розмір яких відповідає функціям і завданням, що покладаються на органи місцевого самоврядування. Такі фінансові ресурси необхідні для реалізації намічених цілей і програм економічного і соціального розвитку території у відповідності з обраними пріоритетами.

Домінанти фінансової незалежності у чинному законодавстві:

- самостійність органів місцевого самоврядування в питаннях розробки, розгляду, затвердження і виконання місцевих бюджетів;
- внесення змін до місцевих бюджетів;
- встановлення місцевих податків і зборів та їх ставок у межах, визначених законодавством;

- надання пільг по місцевим податкам і зборам;
- випуск місцевих позик, лотерей та інших цінних паперів;
- отримання позичок у фінансово-кредитних установах;
- передача коштів з відповідного місцевого бюджету до інших місцевих бюджетів для виконання спільних проектів і програм, для утримання об'єктів спільного користування;
- розпорядження комунальним майном;
- встановлення в порядку і в межах, визначених законодавством, тарифів на послуги, які надаються підприємствами та організаціями комунальної власності;
- створення комерційних банків та інших фінансово-кредитних установ.

Склад матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування:

- ◆ рухоме і нерухоме майно, яке знаходиться у комунальній власності;
- ◆ доходи місцевих бюджетів;
- ◆ позабюджетні (в тому числі валютні) фонди;
- ◆ інші кошти;
- ◆ земля та інші природні ресурси, що є у комунальній власності;
- ◆ об'єкти спільної власності територіальних громад, що перебувають в управлінні районних та обласних рад.

Склад фінансових ресурсів місцевого самоврядування показаний на рис. 12.

Сучасні реалії свідчать про те, що вирішальне значення для забезпечення матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування у більшості випадків мають доходи місцевих бюджетів. Це пояснюється наступним: об'єкти комунальної, а також спільної власності переважно належать до невиробничої сфери, вони є неприбутковими організаціями і, як правило, знаходяться на повному, рідше – частковому утриманні за рахунок коштів місцевих бюджетів.

У даний час органи місцевого самоврядування позбавлені права створення позабюджетних цільових і валютних фондів. Запровадження таких жорстких обмежень було спричинено чисельними порушеннями у формуванні позабюджетних фондів, надходженням до

них коштів, які повинні поступати до місцевих бюджетів, відсутності дієвого контролю за використанням даних фондів.

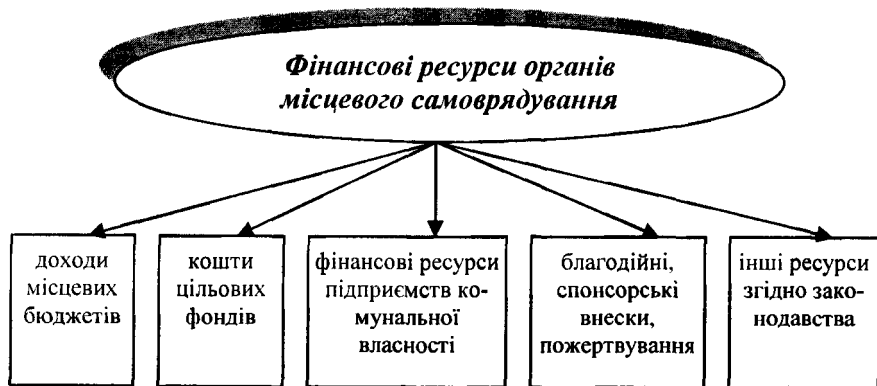


Рис. 12. Склад фінансових ресурсів місцевого самоврядування

Місцеві позики не набули в Україні належного розповсюдження, притаманного ринковим країнам, через неврегульованість правових та організаційних процедур їх розміщення і обігу, нерозвинутість інфраструктури фондового ринку, відсутність вільних коштів у підприємницьких структур і населення, недовіру до державних цінних паперів та ін. Але головне, що перешкоджає поширенню практики випуску муніципальних позик, є відсутність реальної і мобільної до конвертації у грошові засоби застави для муніципальних цінних паперів, а також невизначеність механізмів повернення вкладених населенням коштів у випадках фінансової неспроможності органів, які випустили дані позики.

Земля та інші види природних ресурсів, які знаходяться на території місцевого самоврядування, лише номінально входять до складу їх матеріальної та фінансової бази, адже вони не включені до переліку об'єктів, щодо яких виникає право комунальної власності. Більше того, невизначеність правових відносин стосовно володіння землею та іншими природними ресурсами не дає підстави для розгляду даних об'єктів як важливої умови функціонування органів місцевого самоврядування на засадах фінансової незалежності.

У зв'язку з цим надзвичайної актуальності набуває проблема *самостійності місцевих бюджетів* як визначальної складової фінансової незалежності місцевого самоврядування.

Самостійність місцевих бюджетів у Бюджетному кодексі України забезпечується наступними нормами:

- держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування;
- органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування коштами місцевих бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також держави;
- за місцевими бюджетами закріплюються відповідні джерела доходів;
- органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування мають право визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України;
- органи місцевого самоврядування мають право самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети.

Комунальний кредит і його форми

Комунальний кредит – це сукупність економічних відносин між органами місцевого самоврядування, з одного боку, та фізичними та юридичними особами – з другого боку, при яких місцеве самоврядування виступає в якості частіше усього позичальника, рідше – кредитора.

Причина існування комунального кредиту – постійне протиріччя між потребами органів місцевого самоврядування і реальними можливостями їх задоволення.

Основна відмінність між державним і комунальним кредитом – це продуктивний характер комунального кредиту; державні позики випускаються, як правило, з метою покриття бюджетного дефіциту, а місцеві позики – для здійснення інвестиційних проектів.

У даний час місцеві запозичення головним чином здійснюються у формі випуску облігацій внутрішніх місцевих позик. Крім того, органи місцевого самоврядування мають право отримувати позики та кредитні лінії у фінансових установах (див. рис. 13). Досить популярний (згідно світової практики) вид місцевих запозичень – грошово-речові лотереї – в Україні не використовуються; така діяльність є монополією держави.



Рис. 13. Форми місцевих запозичень

Найчастіше місцеві запозичення здійснюються у вигляді випуску облігацій внутрішній місцевих позик. Їх життєвий цикл, так як і державних цінних паперів, складається з наступних стадій:



Рис. 14. Життєвий цикл облігацій місцевих позик

Зміст підготовчої роботи для здійснення місцевої позики:

- визначення мети випуску місцевої позики;
- проведення економічного і фінансового аналізу проекту;
- визначення джерел погашення боргу;
- розрахунок впливу місцевої позики на доходи і видатки місцевого бюджету;
- аналіз фінансового ринку;
- розробка дизайну облігацій, умов їх випуску;
- визначення агентів з продажу облігацій, реєстраторів, агентів по здійсненню виплат;
- визначення юридичних аспектів випуску місцевої позики;
- формування механізму адміністрування продажу та виплат по місцевій позиці.

Вимоги до механізму здійснення місцевих позик:

- ◆ прозорість механізму та неупередженість при виборі виконавців проектів;
- ◆ дієвість – здатність забезпечити акумулювання запланованої суми коштів;
- ◆ ефективність, тобто відносно невеликий розмір додаткових витрат;
- ◆ вкладання коштів у прибуткові проекти;
- ◆ чітке визначення джерел погашення боргу;
- ◆ відносно невелика тривалість позики – не більше, ніж період активного використання об'єкта, який споруджується.

Умови здійснення запозичень згідно бюджетного кодексу України:

- ◆ Верховна Рада Автономної Республіки Крим та міські ради можуть здійснювати внутрішні запозичення (крім позичок на покриття тимчасових касових розривів та позичок з інших бюджетів);
- ◆ зовнішні запозичення можуть здійснювати лише міські ради міст з чисельністю населення понад 800 тисяч осіб;

- ◆ надходження від запозичень Автономної Республіки Крим місцевого самоврядування поступають у бюджет розвитку місцевих бюджетів;
- ◆ запозичення здійснюються лише на визначену мету і підлягають обов'язковому поверненню;
- ◆ держава не несе відповідальності по зобов'язаннях по запозиченнях 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, коли планується обслуговування боргу;
- ◆ при порушенні графіка погашення боргу з вини позичальника відповідна рада позбавляється права здійснювати нові запозичення протягом наступних 5 років.

Основні види місцевих позик наведені на рис. 15.



Рис. 15. Види місцевих позик

Для вітчизняної практики випуску місцевих позик найбільш характерними є загальні та проектні позики. Умови випуску місцевих позик представлені на рис. 16.

<i>Умови випуску та обігу місцевої позики</i>
⇒ емітенти випуску: Верховна Рада Автономної Республіки Крим та міські ради
⇒ розміщення позик на добровільних засадах
⇒ власники: юридичні та фізичні особи, резиденти та нерезиденти України
⇒ випускаються в документарній або бездокументарній формі
⇒ мінімальна номінальна вартість облігації – не менше 1 гривні
⇒ джерелом погашення облігацій не можуть бути кошти від випуску нової місцевої позики
⇒ погашення будь-якими цінними паперами або їх конвертація у будь-які цінні папери забороняється
⇒ обов'язково вказується мета місцевої позики
⇒ розмір випуску визначається під час затвердження місцевого бюджету і не може уточнюватися під час внесення змін та доповнень до нього
⇒ розмір випуску погоджується з Міністерством фінансів України
⇒ визначається зміст інформації про випуск облігацій місцевої позики
⇒ зареєстрована в Державній комісії з цінних паперів та фондового ринку інформація про випуск облігацій місцевої позики підлягає опублікуванню
⇒ бланки облігацій повинні мати відповідний ступінь захисту та визначені реквізити
⇒ емітенти звітуються про розміщення та погашення облігацій місцевої позики
⇒ Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку здійснює контроль за випуском та обігом облігацій місцевої позики

Рис. 16. Порядок випуску та обігу облігацій місцевої позики ⁶

⁶ Згідно Положення про порядок випуску та обігу облігацій місцевих позик, затвердженого рішенням Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 13 жовтня 1997 р.

Причини недостатнього розвитку місцевих позик в Україні:

- нестабільність умов господарювання;
- нерозвинутість вітчизняного фондового ринку, зокрема вторинного, відсутності необхідної інфраструктури;
- нестабільність законодавчої бази, невизначеність та протиріччя окремих положень чинних законів у галузі цінних паперів і фондового ринку;
- слабке інформаційне забезпечення, відсутність об'єктивного і гласного рейтингу цінних паперів, який би систематично представлявся в засобах масової інформації;
- допущені раніше помилки і прорахунки у практиці випуску вітчизняних місцевих позик;
- відсутність обґрунтованої стратегії розвитку регіонів і міст України;
- недостатність досвіду у справі фінансування місцевих видатків за рахунок випуску облігацій і небажання місцевих органів приймати на себе ризик від невиконання своїх зобов'язань.

Окремі недоліки вітчизняної практики випуску місцевих позик:

- ◆ первинне розміщення було надто тривалим і не повною мірою;
- ◆ неточності і помилки у підготовці документації;
- ◆ слабке кадрове і матеріально-технічне забезпечення;
- ◆ недостатня інформація про емісію;
- ◆ нечітко визначені гарантії забезпечення позики, відповідальність емітентів, механізм стягнення боргів за облігаціями;
- ◆ відсутність пільг для покупців облігацій;
- ◆ не передбачався механізм дострокового погашення позики.

Цільові фонди органів місцевого самоврядування

Законодавча регламентація позабюджетних фондів була започаткована у 1990 р. в Законі України «Про бюджетну систему Української РСР» (див. табл. 10), де вперше з'явилося положення про те, що ради всіх рівнів мають право утворювати і використовувати *позабюджетні фонди*. При цьому в обов'язки рад входило затвердження статуту або положення фонду, яким визначається сфера його діяльності, мета, завдання, структура та методи формування.

У законі «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 7.12.1990 р. з'являється поняття *єдиного позабюджетного фонду*, в межах якого могли бути створені цільові фонди. Даний закон визначив наступні джерела формування єдиного позабюджетного фонду: додаткові доходи і зекономлені кошти, одержані від здійснення заходів місцевих рад щодо розв'язання економічних і соціальних проблем; добровільні внески і пожертвування фізичних і юридичних осіб; доходи від місцевих позик і грошово-речових лотерей, аукціонів, прибутків від проведення суботників; штрафи, сплачені юридичними особами за одержання необґрунтованого прибутку в зв'язку з 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.

Закон від 7 грудня 1990 р. надавав місцевим радам право створювати *валютні фонди*. Джерелами валютних фондів були визначені:

- відрахування за стабільними довгочасними нормативами від валової виручки юридичних осіб, розташованих на території рад;
- доходи від власної зовнішньоекономічної діяльності;
- добровільні внески і пожертвування фізичних і юридичних осіб;
- надходження від реалізації товарів, робіт, послуг іноземним юридичним особам та громадянам;
- інші, не заборонені законодавством, джерела.

26.03.1992 р. приймається Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», в якому ліквідовувалося поняття єдиного позабюджетного фонду і встанов-

лювалося, що місцеві ради утворюють позабюджетні, цільові та валютні фонди; був уточнений перелік доходних джерел позабюджетних та цільових фондів.

До 1995 р. кошти позабюджетних, цільових та валютних фондів місцевих рад перебували на спеціальних рахунках в установах банків і не включалися до відповідних місцевих бюджетів.

Законом України «Про бюджетну систему України» від 29.06.1995 р. були визначені принципи бюджетного устрою, які передбачали нові підходи до формування та використання позабюджетних фондів. Так, зокрема, було встановлено, що централізовані та децентралізовані фонди, утворені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, місцевими радами, включаються до бюджетів по доходах і видатках. Крім того, в законі була передбачена норма щодо заборони використання бюджетних коштів для фінансування позабюджетних фондів, склад доходів останніх включав: необов'язкові платежі, добровільні внески юридичних та фізичних осіб, інші небюджетні джерела. Отже, прийняття закону «Про бюджетну систему України» започаткувало докорінні зміни у практиці формування і використання позабюджетних фондів місцевих рад, поступове згортання сфери їх функціонування шляхом включення до відповідних бюджетів.

У 1997 р. приймається закон «Про місцеве самоврядування в Україні», спрямований на зміцнення позицій місцевого самоврядування. В ньому, всупереч вищезазначеним змінам, були закладені норми, аналогічні тим, які містилися в законах від 7.12.1990 р. і 26.03.1992 р. Так, органам місцевого самоврядування надавалося право мати позабюджетні, в тому числі валютні фонди, кошти яких повинні були зберігатися на спеціальних рахунках в установах банків.

Проте у наступні роки відновлення попередньої практики утворення позабюджетних фондів не відбулося. В Бюджетному кодексі України підтверджено, що створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, бюджетними установами не допускається. Таким чином, у даний час самостійного місцевого фінансового інституту позабюджетних фондів в Україні не існує. Державні цільові фонди такими вважати не можна, тому що вони не функціонують «поза» бюджетом, а включаються по доходах і видатках до відповідних бюджетів.

Таблиця 10

Хронологія нормативних документів, які регламентують утворення позабюджетних фондів місцевого самоврядування

<i>Нормативний акт</i>	<i>Основні положення</i>
Закон України «Про бюджетну систему Української РСР» 5 грудня 1990 р.	Вперше визначено, що ради всіх рівнів мають право утворювати і використовувати позабюджетні фонди. До обов'язків рад віднесено затвердження статуту або положення фонду, яким визначається сфера його діяльності, мета, завдання, структура та методи формування
Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» 7 грудня 1990 р.	З'являється поняття єдиного позабюджетного фонду, в межах якого могли бути створені цільові фонди. Визначені джерела формування єдиного позабюджетного фонду. Надано право місцевим радам створювати валютні фонди. Законодавчо закріплено самостійність місцевих рад у використанні коштів єдиного позабюджетного і валютних фондів
Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» 26 березня 1992 р.	Встановлювалось, що місцеві ради утворюють позабюджетні, цільові та валютні фонди. Уточнений перелік доходних джерел позабюджетних та цільових фондів
Закон України «Про бюджетну систему України» 29 червня 1995 р.	Встановлено, що централізовані та децентралізовані фонди, утворені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, місцевими радами, включаються до бюджетів по доходах та видатках. Заборонено використання бюджетних коштів для фінансування позабюджетних фондів
Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» 21 травня 1997 р.	Органам місцевого самоврядування надано право формувати позабюджетні, в тому числі валютні фонди, кошти яких повинні зберігатися на спеціальних рахунках в установах банків
Бюджетний кодекс України 22 червня 2001 р.	Заборонено створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами

У даний час у складі місцевих бюджетів формуються:

- ◆ 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 наступним чином:

- 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.

Тема 4: Планування і порядок фінансування видатків місцевих бюджетів

Характеристика основних змін у плануванні і фінансуванні бюджетних видатків:

- починаючи з 2001 року, в бюджетній практиці використовується формульний підхід до розрахунку доходів місцевих бюджетів, що означає створення прозорого й зрозумілого механізму їх формування з мінімальним впливом суб'єктивних чинників;
- докорінно змінився підхід у розрахунках бюджетних видатків: від планування, виходячи з мережі бюджетних установ, до формування місцевих бюджетів на основі єдиних нормативів на одного мешканця чи споживача соціальних послуг, тобто запроваджений нормативний підхід до розрахунку обсягів видатків місцевих бюджетів;
- сформувався механізм зацікавленості фінансових органів у перевиконанні надходжень доходів загального фонду державного бюджету понад річні розрахункові обсяги, визначені у щорічних Законах України Про Державний бюджет: 50% додатково одержаних сум доходів зараховується до місцевих бюджетів, 62,5% – до бюджету Автономної Республіки Крим, 100% – до бюджету столиці;
- зросла роль обласного рівня у перерозподілі бюджетних коштів: встановлення нормативів відрахувань від надходжень прибуткового податку з громадян до бюджетів міст республіканського та обласного значення і бюджетів районів було покладено на Верховну Раду Автономної Республіки Крим та обласні ради.

Діючий порядок розрахунку дотацій вирівнювання місцевим бюджетам з Державного бюджету України

1. Характеристика змін:

- ◆ запровадження формульних розрахунків при визначенні доходів і нормативних підходів при плануванні видатків 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 нарощуванні власної доходної бази;
 - ◆ перерозподіл бюджетних ресурсів між «багатими» і «бідними» у фінансовому відношенні територіями;
 - ◆ прив'язка алгоритму розрахунку видатків до конкретних кількісних показників захищає органи місцевого самоврядування від впливу суб'єктивних факторів у процесі прийняття рішень центральними органами влади;
 - ◆ оцінка податкового потенціалу територій на основі фактичних поступлень стабільного і визначеного переліку надходжень за попередні 3 роки створює необхідні передумови для обґрунтування стратегічних рішень, тобто для перспективного фінансового планування на мікрорівні;
 - ◆ 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 недовиконання показників по одному з податків можна компенсувати перевиконанням надходжень по іншому.

2. Невирішені проблеми:

- ◆ формульний порядок розрахунків не розповсюджується на бюджети міст районного значення, селищ і сіл;
- ◆ обмежені можливості селищних і сільських рад у збільшенні доходної бази;
- ◆ визначення рівня податкоспроможності не дає об'єктивної оцінки податкової сили адміністративно-територіальних утворень;
- ◆ єдині нормативи видатків у розрахунку на одного мешканця виступають не інструментом нормативного планування вида-

тків місцевих бюджетів на основі науково обґрунтованого визначення потреби в бюджетних ресурсах, а є важелем для здійснення перерозподільчих процесів;

- ◆ відсутність коригуючих коефіцієнтів, які б відображали регіональну специфіку;
- ◆ централізованим залишається порядок визначення основних груп видатків місцевих бюджетів.

3. Шляхи вдосконалення:

- ◆ поширення формульних розрахунків доходів для бюджетів міст районного значення, селищ і сіл;
- ◆ збільшення можливостей селищних і сільських рад у зростанні доходної бази відповідних бюджетів;
- ◆ перехід у визначенні індексів податкоспроможності територій від оцінки фактичних надходжень визначеного кола доходних джерел до врахування податкової бази адміністративно-територіальних одиниць;
- ◆ розробка нормативів бюджетних видатків методом прямого розрахунку;
- ◆ застосування диференційованих бюджетних нормативів з метою врахування регіональної специфіки.

Формула розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами

Враховує:

- ⇒ фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та коригуючі коефіцієнти до них;
- ⇒ кількість мешканців та кількість споживачів соціальних послуг;
- ⇒ індекс відносної податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці;
- ⇒ прогнозний показник кошика доходів місцевих бюджетів;
- ⇒ коефіцієнт вирівнювання.

Алгоритм визначення обсягу дотації вирівнювання місцевим бюджетам

$$T = \alpha (V - (D + \Delta D)),$$

де:

T – дотація вирівнювання;

α – коефіцієнт вирівнювання, для місцевих бюджетів має значення від 0,9 до 1;

V – розрахунковий обсяг показника видатків;

D – прогнозний показник обсягу доходів (кошик доходів);

ΔD – розрахунковий обсяг коригування доходів.

Коефіцієнт вирівнювання – це коефіцієнт, що застосовується при розрахунку обсягу дотації вирівнювання та коштів, що передаються до Державного бюджету України з місцевих бюджетів, з метою зміцнення доходної бази бюджетів місцевого самоврядування.

Розрахунок прогнозного обсягу доходів місцевих бюджетів

Розрахунок прогнозного показника обсягу доходів (кошика доходів), закріплених за місцевими бюджетами, проводиться шляхом застосування індексу відносної податкоспроможності відповідної адміністративно-територіальної одиниці, що визначається на основі звітних даних про фактичні надходження відповідних податків, зборів до цих бюджетів за три останні роки, що передують рокові, в якому формуються показники бюджету на плановий рік.

При цьому враховуються втрати закріплених доходів унаслідок надання пільг платникам податків згідно з рішеннями місцевих рад.

З метою врахування депресивності окремих територій прогнозний показник доходів змінюється на розрахунковий обсяг коригування доходів, який враховує зниження динаміки індексів відносної податкоспроможності.

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.

$$\text{Індекс відносної податкоспроможності} = \frac{\text{Середньодушовий кошик доходів місцевого самоврядування}}{\text{середній по Україні обсяг середньодушового кошика доходів}}$$

Розрахунок показників видатків місцевих бюджетів

Розрахункові показники обсягів видатків місцевих бюджетів визначаються:

- окремо для кожної галузі (управління, освіта, охорона здоров'я і т.д.);
- виходячи із загальних ресурсів зведеного бюджету України і місцевих бюджетів;
- враховуючи першочерговість соціальних видатків;
- на основі фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригувальних коефіцієнтів до них;
- з врахуванням кількості мешканців та кількості споживачів соціальних послуг.

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

Чинники, які враховуються при розрахунках видатків

На утримання органів управління:

- ◆ чисельність працівників органів управління залежно від чисельності населення області (міста);
- ◆ співвідношення показників обсягів видатків відповідних рівнів бюджетів на цю мету.

На охорону здоров'я:

- ◆ чисельність населення адміністративно-територіальної одиниці;
- ◆ співвідношення обсягів даних видатків між місцевими бюджетами окремих видів;
- ◆ коригувальні коефіцієнти до фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, які враховують співвідношення видатків на заробітну плату в загальній сумі видатків місцевих бюджетів, вікову структуру населення, надання послуг відомчими закладами охорони здоров'я.

На освіту:

- ◆ загальний обсяг ресурсів бюджету на цю мету;
- ◆ фінансовий норматив бюджетної забезпеченості на одного учня;
- ◆ приведений контингент учнів різних типів загальноосвітніх навчальних закладів.

На соціальний захист і соціальне забезпечення:

- ◆ загальний обсяг ресурсів бюджету на цю мету;
- ◆ фінансовий норматив бюджетної забезпеченості;
- ◆ контингенти отримувачів соціальних виплат.

На культуру і мистецтво:

- ◆ чисельність населення адміністративно-територіальної одиниці;
- ◆ фінансовий норматив бюджетної забезпеченості на одного жителя.

На фізичну культуру і спорт:

- ◆ чисельність населення адміністративно-територіальної одиниці;
- ◆ частка видатків на фізичну культуру і спорт певної групи місцевих бюджетів у загальній сумі видатків на фізичну культуру і спорт всіх місцевих бюджетів.

На утримання підрозділів місцевої міліції:

- ◆ чисельність населення адміністративно-територіальної одиниці;
- ◆ фінансовий норматив бюджетної забезпеченості на одного жителя.

Порядок фінансування бюджетних видатків показано на рис. 17.

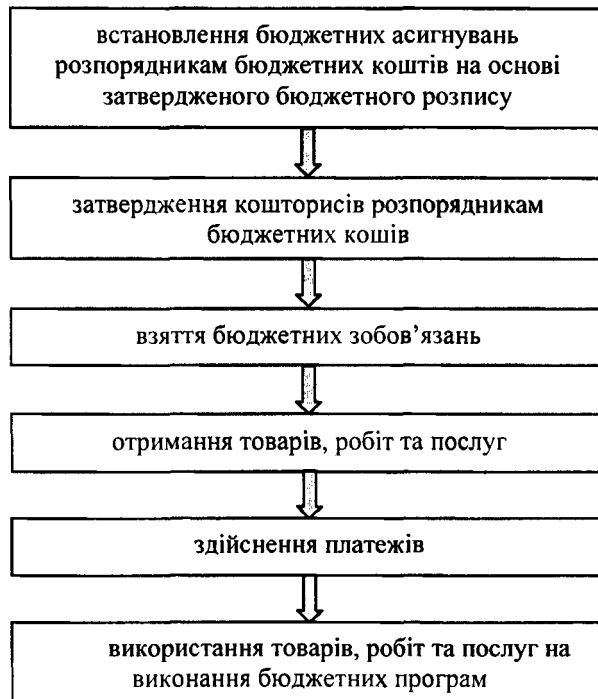


Рис. 17. Стадії виконання бюджетів за видатками

Програмно-цільовий метод планування бюджету

Досвід ринкових країн засвідчив переваги програмно-цільового методу складання бюджету, який дає можливість спрямовувати бюджетні кошти відповідно до пріоритетів суспільного розвитку. Процес програмно-цільового планування включає наступні етапи (див. рис. 18):

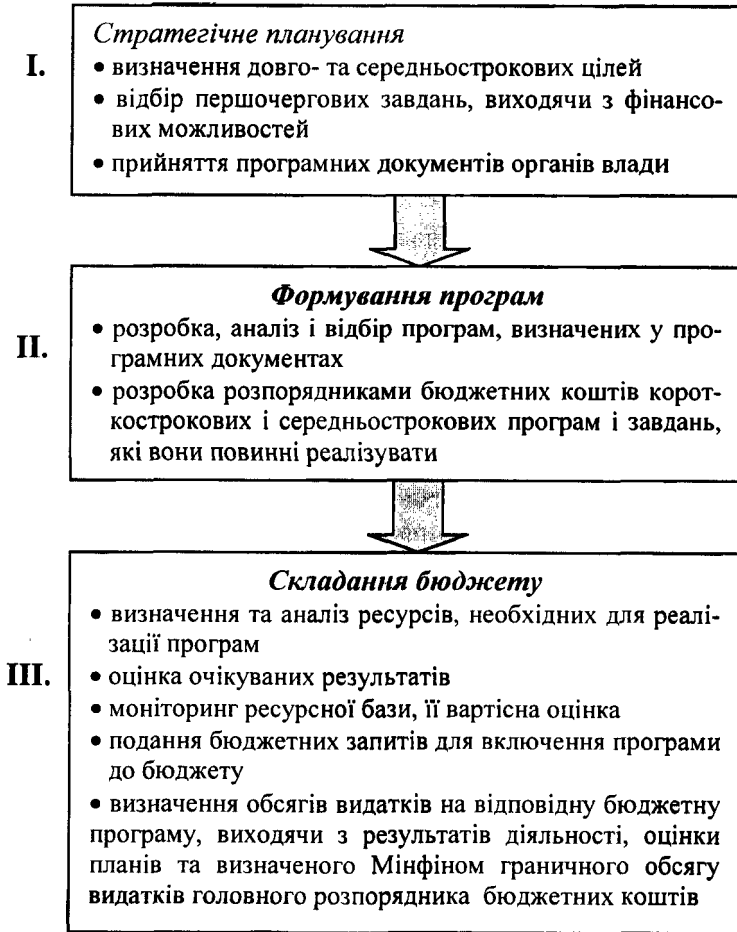


Рис. 18. Етапи програмно-цільового планування

Завдання середньострокового бюджетного планування:

- ⇒ поліпшення макроекономічного балансу шляхом розроблення узгоджених та реалістичних прогнозів доходів до бюджету;
- ⇒ визначення загальних цілей бюджетної політики та забезпечення відкритості в їх досягненні впродовж багатьох років;
- ⇒ визначення і дотримання чітких пріоритетів у сфері державних видатків;
- ⇒ забезпечення можливості ініціювання змін у бюджетній політиці та механізмів контролю за їх реалізацією;
- ⇒ удосконалення розподілу бюджетних коштів, спрямованих на досягнення стратегічних пріоритетів, як за функціями, так і між відповідними функціями;
- ⇒ підвищення відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів за ефективне та раціональне використання бюджетних коштів;
- ⇒ посилення загального бюджетного контролю.

Переваги програмно-цільового методу

Програмно-цільовий метод дає можливість встановити безпосередній зв'язок між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання. Запровадження програмно-цільового методу спрямоване на:

- забезпечення прозорості бюджетного процесу, чітке визначення цілей і завдань, на досягнення яких витрачаються бюджетні кошти, підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм;
- забезпечення за результатами виконання бюджету здійснення оцінки діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей та виконання завдань, а також проведення аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм;
- упорядкування організації діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо формування і виконання бюджетних програм шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної бюджетної програми між визначеними

головним розпорядником бюджетних коштів відповідальними виконавцями бюджетних програм;

- посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів за дотримання відповідності бюджетних програм законодавчо визначеній меті його діяльності, а також за фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їх виконання;
- підвищення якості розроблення бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів.

Складові елементи бюджетних програм

1. *Мета бюджетної програми* – це законодавчо визначені основні цілі, яких необхідно досягти у результаті виконання конкретної бюджетної програми.

2. *Завдання бюджетної програми* – це конкретні цілі, яких необхідно досягти у результаті виконання бюджетної програми протягом відповідного бюджетного періоду і оцінити які можна за допомогою результативних показників.

3. *Напрями діяльності* – це конкретні дії, спрямовані на виконання завдань бюджетної програми з визначенням напрямів витрачання бюджетних коштів. Напрями діяльності повинні відповідати завданням і функціям головного розпорядника бюджетних коштів. Визначення напрямів діяльності забезпечує реалізацію бюджетної програми у межах коштів, виділених на дану мету.

4. *Результативні показники* – це кількісні та якісні показники, які характеризують результати виконання бюджетної програми і підтверджуються статистичною, бухгалтерською та іншою звітністю і які дають можливість здійснити оцінку використання коштів на виконання бюджетної програми.

Групи результативних показників

◆ **Показники затрат** – визначають обсяги та структуру ресурсів, які забезпечують виконання бюджетної програми:

– *державне управління*: кількість підвідомчих установ, кількість штатних одиниць, кількість отриманих листів, доручень, зверлень громадян;

– *освіта*: кількість навчальних закладів за категоріями, кількість годин навчального процесу, чисельність працівників навчального закладу, кількість учнів;

– *охорона здоров'я*: чисельність працівників галузі (за категоріями), кількість медичних установ (за типами), кількість хворих, що знаходяться на стаціонарному лікуванні, кількість медичних засобів, обладнання);

– *житлово-комунальне господарство*: загальна житлова площа, що потребує проведення капітального ремонту.

♦ **Показники продукту** – використовуються для оцінки досягнення поставлених цілей (кількість користувачів товарами, роботами, послугами, виробленими в процесі виконання бюджетної програми):

– *державне управління*: кількість підготовлених та прийнятих рішень, кількість перевірок, обсяг наданих послуг та отриманих коштів (дозволи, ліцензії), кількість вирішених питань, доручень;

– *освіта*: кількість випускників;

– *охорона здоров'я*: кількість відвідувачів поліклінік, амбулаторій, кількість амбулаторних візитів, кількість пролікованих;

– *житлово-комунальне господарство*: площа відремонтованого житлового фонду.

♦ **Показники ефективності** – визначаються як відношення кількості вироблених товарів (виконання робіт, надання послуг) до їх вартості у грошовому або людському вимірі (витрати ресурсів на одиницю показника продукту):

– *державне управління*: кількість наданих послуг на одного працівника, кількість прийнятих рішень на одного працівника, витрати на утримання одної штатної одиниці, витрати на відрядження в розрахунку на 1 особу;

– *освіта*: вартість навчання одного учня, витрати на один навчальний заклад, кількість навчальних годин на одного вчителя;

– *охорона здоров'я*: кількість пацієнтів на одного лікаря, вартість ліжка-дня, показник завантаженості ліжкового фонду, середня кількість днів перебування у лікарні;

– *житлово-комунальне господарство*: витрати на проведення капітального ремонту 1 кв. м житлової площі.

♦ **Показники якості** – відображають якість вироблених товарів товарів (виконаних робіт, наданих послуг):

– *державне управління*: відсоток вчасно виконаних рішень до їх загальної кількості, зміна обсягу податкової заборгованості (недоїмки), зміна обсягу кредиторської заборгованості, кількість позовів на неправомірні дії органів влади;

– *освіта*: кількість випускників, які закінчили навчальний заклад з відзнакою, покращення рівня освіти (ступінь успішності);

– *охорона здоров'я*: рівень виживаності хворих, рівень захворюваності (за віковою структурою), рівень смертності, прогнозована тривалість життя;

– *житлово-комунальне господарство*: відсоток площі житлового фонду, що потребує ремонту, до загальної площі житлового фонду.

Паспорт бюджетної програми

Документ, який містить всю необхідну інформацію про бюджетну програму, називається паспортом бюджетної програми. Він визначає суму коштів, затверджену в державному бюджеті для виконання бюджетної програми, законодавчі підстави її реалізації, мету, завдання, напрями діяльності, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми. На основі цього паспорта здійснюється контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів, проводиться аналіз виконання бюджетної програми.

Паспорт бюджетної програми формується, виходячи з бюджетних запитів, поданих головними розпорядниками коштів державного бюджету, та бюджетних призначень на відповідний бюджетний період.

Паспорти бюджетних програм складають усі головні розпорядники бюджетних коштів щороку за кожною бюджетною програмою.

Паспорти бюджетних програм затверджуються спільним наказом Мініфіну та відповідного головного розпорядника бюджетних коштів у місячний термін з дня набрання чинності законом про державний бюджет.

Тема 5: Міжбюджетні відносини, їх складові

Одними з найважливіших і складних проблем державних фінансів у кожній країні є ефективна організація відносин всередині бюджетної системи, а саме між бюджетом центрального уряду і бюджетами органів місцевого самоврядування; проведення перерозподілу бюджетних ресурсів, зумовленого 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 в умовах ринкової і командної економіки. В тоталітарних країнах центральне місце в бюджетній системі займає державний бюджет, за допомогою якого проходить перерозподіл значної частини створеного валового продукту; місцеві бюджети не відіграють суттєвої ролі і мають другорядне значення. В бюджетних системах демократичних країн акценти розставлені принципово по-іншому: бюджет центрального уряду і бюджети місцевої влади функціонують у межах єдиної бюджетної системи на основі розподілу повноважень між органами державної влади і місцевим самоврядуванням. 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.

Бюджетний кодекс України визначає міжбюджетні відносини наступним чином:

Міжбюджетні відносини – це відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією та законами України.

Вихідні передумови міжбюджетних відносин:

- визначений у законодавстві держави поділ повноважень між державною виконавчою владою і органами місцевого самоврядування;
- гарантія з боку держави фінансування наданих повноважень органам місцевого самоврядування;
- діючий порядок розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи і видами місцевих бюджетів;
- фінансова підтримка місцевих бюджетів у зв'язку із значними коливаннями рівнів податкового потенціалу окремих територій та об'єктивними розбіжностями у розмірах видатків.

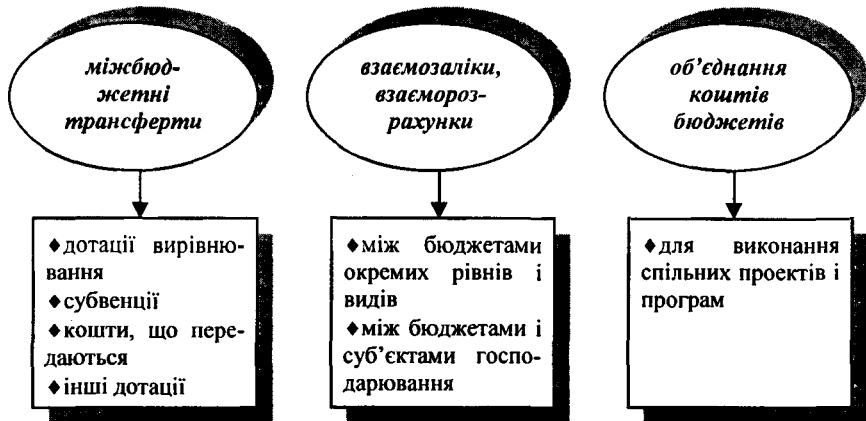


Рис. 19. Форми руху бюджетних ресурсів у процесі міжбюджетних відносин

Суб'єкти міжбюджетних відносин: органи державної влади і управління, органи місцевого самоврядування, до компетенції яких включені повноваження щодо складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів.

Мета регулювання міжбюджетних відносин – це забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами, та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень, тобто перерозподіл бюджетних ресурсів.

Основні способи розмежування доходів між бюджетами:

- 1) розподіл податків та інших доходів між бюджетами різних рівнів;
- 2) розщеплення надходжень від податків шляхом закріплення за кожним рівнем бюджетної системи конкретних часток податку у 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.

Причини територіальних відмінностей у формуванні доходів та у складі і обсягах видатків місцевих бюджетів:

- ◆ різний рівень економічного розвитку господарського комплексу адміністративно-територіальних одиниць і його спеціалізація;
- ◆ різноманітність природно-кліматичних умов;
- ◆ різний екологічний стан територій;
- ◆ особливості розташування населених пунктів, зокрема адміністративних центрів;
- ◆ насиченість шляхами сполучення;
- ◆ кількість населення, його віковий склад;
- ◆ сформована протягом тривалого періоду мережа об'єктів соціальної та побутової інфраструктури, їх стан.

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 «бідним» у фінансовому відношенні територіям або вилучення коштів у відносно «багатих» територій.

Бюджетне регулювання – це надання коштів з державного бюджету місцевим бюджетам з метою збалансування доходів і видатків усіх бюджетів.

Причини регіональних відмінностей видатків місцевих бюджетів (у розрахунку на одну особу):

- нестабільність та неузгодженість законодавства з питань фінансів, бюджету, податків;
- щорічні зміни у складі доходів та видатків бюджетів;
- невизначеність цілей та пріоритетів фінансового вирівнювання;
- відсутність протягом тривалого часу (до 2001 р.) стабільного, науковообґрунтованого 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 в органах місцевого самоврядування в додатковій мобілізації доходів до місцевих бюджетів, споживацькі тенденції у витрачанні бюджетних коштів.

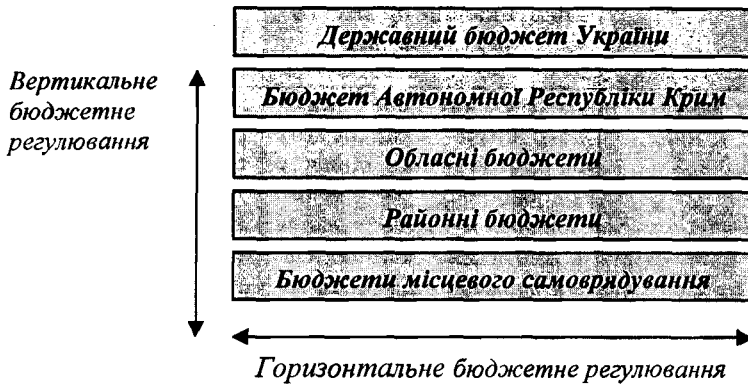


Рис. 20. Напрямки бюджетного регулювання

Завдання бюджетного регулювання:

- ◆ досягнення відповідності між видатками і доходами місцевих бюджетів різних видів, тобто їх збалансування;
- ◆ забезпечення рівномірності у надходженні доходів для запобігання перебоїв у фінансуванні видатків;
- ◆ створення зацікавленості органів місцевого самоврядування у повній мобілізації доходів на своїй території;
- ◆ забезпечення самостійності у використанні додатково одержаних коштів у процесі виконання місцевих бюджетів;
- ◆ перерозподіл бюджетних ресурсів між «багатими» і «бідними» у фінансовому відношенні територіями;
- ◆ ув'язка обсягів одержаної фінансової допомоги з конкретними зусиллями по мобілізації податків і зборів, залученні додаткових доходних джерел;
- ◆ здійснення фінансового вирівнювання.

Таблиця 11

Мета бюджетного регулювання та шляхи її досягнення

	Вертикальне бюджетне регулювання	Горизонтальне бюджетне регулювання
Мета:	забезпечення необхідними доходними джерелами бюджетів різних рівнів у відповідності до діючого порядку розмежування повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування	ліквідація відмінностей у рівнях бюджетної забезпеченості в розрізі бюджетів місцевого самоврядування (міських за категоріями міст, селищних та сільських), тобто 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

Фінансове вирівнювання

У межах кожної, навіть незначної за розмірами, країни завжди існують об'єктивні розбіжності у фінансовому потенціалі окремих територій, є особливості у формуванні доходної бази бюджетів і можливостях задоволення місцевих потреб. У зв'язку з цим видатки місцевих бюджетів у співставленні з кількістю населення можуть значно відрізнятись в розрізі адміністративно-територіальних одиниць. Фінансове вирівнювання спрямоване на нівелювання (в певних межах) таких відхилень, тому що їх існування створює неоднакові умови для задоволення гарантованих державою соціальних, адміністративних та інших послуг.

Фінансове вирівнювання – приведення у відповідність витрат бюджетів (за економічною та функціональною класифікацією) до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на душу населення, ліквідація значних диспропорцій у здійсненні видатків у розрізі окремих територій. В умовах відсутності розроблених і законодавчо визначених державних соціальних гарантій метою фінансового вирівнювання є наближення видатків місцевих бюджетів у розрахунку на душу населення до середнього рівня, який склався по країні.

Вихідні постулати фінансового вирівнювання:

⇒ врахування об'єктивно існуючих розбіжностей в економічному та соціальному розвитку територій, особливостей їх місцезнаходження, природно-кліматичних, екологічних, демографічних та інших умов;

⇒ визначення критеріїв і переліку депресивних територій, які потребують додаткових фінансових ресурсів;

⇒ вирівнювання доходів місцевих бюджетів як необхідна умова створення рівних можливостей для функціонування всіх територіальних громад, тобто для здійснення ними однакових видатків;

⇒ визначення ступеня вирівнювання доходів з метою встановлення заінтересованості органів місцевого самоврядування у збільшенні доходних джерел;

⇒ вирівнювання видатків бюджетів органів місцевого самоврядування для забезпечення надання суспільних послуг на єдиному рівні, гарантованому законами країни.

Методи бюджетного регулювання

Збалансування доходів і видатків бюджетів, вирівнювання бюджетної забезпеченості територій здійснюється за допомогою особливих методів. Вибір методів бюджетного регулювання залежить від того, яким чином розмежовані доходи між рівнями бюджетної системи у відповідності із поділом повноважень між державною виконавчою владою і місцевим самоврядуванням. Традиційно в бюджетній практиці України використовуються наступні два методи бюджетного регулювання:

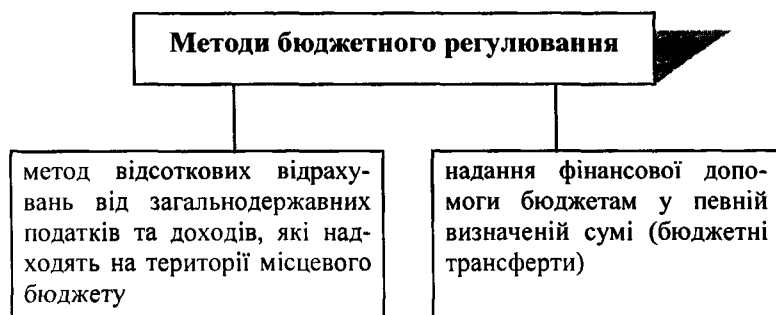


Рис. 21. Методи бюджетного регулювання

Переваги методу відсоткових відрахувань:

- збалансування місцевих бюджетів проводиться із застосуванням гнучких доходних джерел, тобто здійснюється ефективно;
- досягається зацікавленість місцевих фінансових органів у повній мобілізації не тільки власних доходних джерел, але і загальнодержавних податків, тому що визначену частину можна одержати лише за умови їх повного надходження;

- місцеві фінансові органи несуть відповідальність за своєчасне і повне надходження загальнодержавних податків і доходів.

Ефективність методу відсоткових відрахувань пояснюється тим, що в якості регулюючих доходів традиційно у нас використовуються такі, які характеризуються: рівномірністю надходження в часі; рівномірністю надходження по території країни; достатньо великими розмірами надходжень; захищеністю від дії економічних та інших факторів, які могли б спричинити коливання в обсягах надходжень.

Цим вимогам відповідають такі загальнодержавні податки, як податок на додану вартість, акцизний збір, податок на прибуток підприємств та прибутковий податок з громадян. Перелік регулюючих податків, які використовуються протягом останніх років, став досить обмежений (податок на прибуток підприємств, податок з доходів фізичних осіб), проте їх відповідність вищезазначеним критеріям, а також значна фіскальна роль визначили їхню достатність у процесах бюджетного регулювання.

При застосуванні методу відсоткових відрахувань обов'язково виникає питання: які нормативи використовувати: *єдині* для місцевих бюджетів усіх адміністративно-територіальних одиниць, єдині в межах певних груп місцевих бюджетів (у залежності від рівня податкового потенціалу і бюджетної забезпеченості на одного жителя), тобто *групові* нормативи чи *індивідуальні* (рис. 22)?

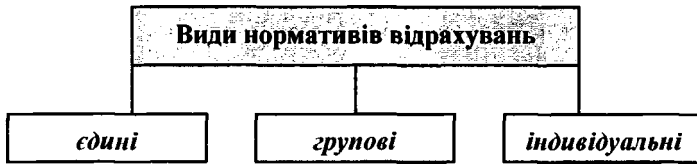


Рис. 22. Види нормативів відрахувань від регулюючих доходів

У практиці бюджетного регулювання України за роки незалежності застосовувалися всі види нормативів відрахувань від загальнодержавних податків (див. табл. 12). Так, у 1994 та 1997 роках використовувались єдині нормативи відрахувань за всіма регулюючими

податками. У 1998 р. була зроблена спроба розподілу податків: за державним бюджетом закріплювалися непрямі, а за місцевими бюджетами – прямі податки. У 1999 р. відбулося повернення до групових нормативів відрахувань. У даний час перевага віддана єдиним нормативам, що відповідає ринковим засадам господарювання.

Таблиця 12
**Нормативи відрахувань від загальнодержавних податків
у доходи місцевих бюджетів України**

(%)

Роки	ПДВ	Акцизний збір	Податок на прибуток підприємств	Податок з доходів фізичних осіб
1992	14,5-100	50; 100	20-100	100
1993	22,1-100	10; 50; 100	25; 50; 100	100
1994	20	20	50	50
1995	20-100	20; 100	70; 100	50; 100
1996	20-100	20; 100	70	50; 100
1997	–	50*	100	100
1998	–	–	100	100
1999	–	10; 20; 50; 100**	30-100	25-100
2000-2004	–	100***	100****	100

* Крім акцизного збору з ввезених на територію України товарів.

** Акцизний збір з вітчизняних товарів.

*** Акцизний збір з вироблених в Україні товарів (крім нафтопродуктів і транспортних засобів) – лише для бюджету Автономної Республіки Крим.

**** Податок на прибуток підприємств комунальної власності.

У сучасних умовах важливе місце в процесі бюджетного регулювання займають трансферти; разом із запровадженням Бюджетного кодексу України вони стають основним методом бюджетного регулювання. Такі зміни відповідають досвіду зарубіжних країн, який свідчить, що в останні роки спостерігається стала тенденція зростання ролі бюджетних трансфертів, підтвердженням якої є збільшення їх питомої ваги у сукупних доходах місцевих бюджетів.

Бюджетний кодекс визначає міжбюджетні трансферти як кошти, що безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету в інший. Діючим законодавством передбачено використання таких чотирьох видів міжбюджетних трансфертів: 1) дотації вирівнювання, 2) субвенції, 3) кошти, що передаються з одного бюджету в інший, 4) інші дотації.

Найбільш розповсюдженим видом міжбюджетних трансфертів є **дотації вирівнювання**, які надаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам (див. табл. 13). З назви випливає, що основною метою даного виду трансфертів є здійснення вирівнювання доходної спроможності бюджету, який її отримує, тобто у кінцевому підсумку, згідно раніше визначеного нами поняття, проведення фінансового вирівнювання. Даній цілі підпорядкований і механізм розрахунку обсягів дотацій, який запроваджений в Україні, починаючи з 2001 р. Так, обсяг дотації вирівнювання визначається шляхом співставлення видатків відповідних місцевих бюджетів, визначених із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючих коефіцієнтів, і доходів (кошика доходів), які, згідно Бюджетного кодексу, надходять до місцевих бюджетів.

Іншим видом міжбюджетних трансфертів, який набув поширення у сучасній вітчизняній бюджетній практиці, є **субвенції**, що можуть надаватися як з державного, так і з місцевих бюджетів. Характерною ознакою субвенцій є цільове використання одержаних коштів, основні напрямки якого визначено: здійснення програм соціального захисту; компенсація втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень внаслідок надання пільг, встановлених державою; виконання інвестиційних проєктів; утримання об'єктів спільного користування чи ліквідація негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування; виконання власних повноважень територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань; інші цілі.

З державного бюджету місцевим бюджетам останніми роками надаються наступні субвенції, пов'язані із здійсненням програм соціального захисту: на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям та інвалідам з дитинства і дітям-інвалідам; на надання передбачених чинним законодавством пільг ветеранам війни і праці, ветеранам військової служби, ветеранам органів внутрішніх справ, громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської ката-

строфи; на надання субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати, вивезення побутового сміття та рідких нечистот; на будівництво і придбання житла військовослужбовцям, учасникам бойових дій в Афганістані та воєнних конфліктів у зарубіжних країнах, членам сімей військовослужбовців, які загинули під час виконання ними службових обов'язків, звільненим у запас або відставкам за станом здоров'я, віком, вислугою років та у зв'язку із скороченням штатів, які перебувають на квартирному обліку за місцем проживання.

Одним з видів міжбюджетних трансфертів є кошти, що передаються до державного та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів. Так, наприклад, у випадках, коли прогнозні показники доходів бюджету Автономної Республіки Крим, обласних і районних бюджетів, міських (міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення) бюджетів перевищують розрахунковий обсяг видатків відповідного бюджету (обрахований із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючих коефіцієнтів), то для такого бюджету встановлюється обсяг коштів, що підлягають передачі до Державного бюджету України.

Трансферти займають важливе місце у процесі бюджетного регулювання; разом із запровадженням Бюджетного кодексу України значення їх суттєво збільшилося. Такі зміни відповідають досвіду зарубіжних країн, який свідчить, що в сучасних умовах спостерігається стала тенденція зростання ролі бюджетних трансфертів, підтвердженням якої є збільшення їх частки у сукупних доходах місцевих бюджетів. У багатьох країнах бюджетні трансферти (субсидії) перетворилися в основний елемент муніципального фінансування, їх частка у складі фінансових ресурсів муніципальних формувань коливається в межах 30-60%.

Таблиця 13

Систематика міжбюджетних трансфертів у Бюджетному кодексі України

МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ		
Види:	Цільове спрямування:	Надаються:
Дотації вирівню- вання	1) бюджетам АРК, обласним, район- ним, міст Києва та Севастополя, міст республіканського та обласного значення	з державного бю- джету
	2) бюджетам районів у містах, сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань	з бюджетів Києва і Севастополя, міст республіканського і обласного зна- чення
Субвенції	1) на здійснення програм соціально- го захисту	з державного бю- джету
	2) на компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самовряду- вання на виконання власних повно- важень внаслідок надання пільг, встановлених державою	з державного бю- джету
	3) на виконання інвестиційних про- єктів	з державного і мі- сцевих бюджетів
	4) на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негати- вних наслідків діяльності об'єктів спільного користування	з місцевих бюдже- тів
	5) на виконання власних повнова- жень територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань	з місцевих бюдже- тів
	6) інші субвенції	з державного і мі- сцевих бюджетів
Кошти, що передаються	1) до Державного бюджету України	з місцевих бюдже- тів
	2) до місцевих бюджетів	з місцевих бюдже- тів
Інші дотації	місцевим бюджетам	з державного і мі- сцевих бюджетів

Міжбюджетна реформа в Україні

Починаючи з 2001 року, в Україні проводиться міжбюджетна реформа, згідно якої 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. Такий порядок гарантує адміністративно-територіальним одиницям середній рівень доходів і середні розміри видатків (у розрахунку на душу населення) за рахунок коштів місцевих бюджетів, що повинно поступово зменшити територіальні відмінності у рівнях надання суспільних послуг населенню.

Нові підходи у визначенні обсягів бюджетних трансфертів створили можливості для об'єктивного і неупередженого перерозподілу бюджетних ресурсів між «багатими» і «бідними» у фінансовому відношенні територіями. Крім того, прив'язка алгоритму розрахунку розмірів видатків місцевих бюджетів до 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 недовиконання показників по одному з податків можна компенсувати перевиконанням надходжень по іншому.

Важливим позитивним аспектом змін у міжбюджетних відносинах стало врахування у процесі бюджетного планування динаміки надходжень за попередні три роки найважливіших з фіскальної точки зору 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 і, особливо, між державним і місцевими бюджетами, поступово набуває таких необхідних з позицій зміцнення демократичних засад і місцевого самоврядування рис, як стабільність, прозорість,

об'єктивність і зрозумілість. Важливим стимулюючим елементом чинної бюджетної практики стало формування механізму заінтересованості органів місцевого самоврядування у нарощуванні власної доходної бази, забезпечення самостійності у витрачанні додатково одержаних коштів.

Позитивні надбання міжбюджетної реформи:

- визначення чіткої процедури бюджетного процесу;
- встановлення порядку формування місцевих бюджетів;
- запровадження єдиної бюджетної термінології;
- розмежування видатків між бюджетами різних рівнів та видів;
- закріплення на постійній основі доходних джерел за державним та місцевими бюджетами;
- запровадження формульного підходу до розрахунку міжбюджетних трансфертів – дотацій вирівнювання місцевим бюджетам;
- застосування механізму вирівнювання видатків місцевих бюджетів;
- зміцнення самостійності місцевих бюджетів;
- фінансування соціальних програм через цільові субвенції;
- казначейське обслуговування виконання державного та місцевих бюджетів;
- встановлення заінтересованості у збільшенні надходжень до бюджетів та ефективному використанні бюджетних коштів;
- формування бюджету розвитку;
- регламентація порядку здійснення місцевих запозичень;
- визначення відповідальності всіх учасників бюджетного процесу;
- визначення контрольних повноважень учасників бюджетного процесу.

Тема 6: Управління фінансами і фінансовий контроль на місцевому рівні

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

В управлінні місцевими фінансами виділяють об'єкти і суб'єкти управління. *Об'єктами* виступають фінансові відносини, в тому числі відносини, пов'язані з формуванням і використанням фондів грошових коштів. Найважливіші об'єкти – це місцеві бюджети, цільові фонди місцевого самоврядування, підприємства комунальної власності. *Суб'єктами управління* виступають органи місцевого самоврядування.

Діяльність щодо управління місцевими фінансами включає наступні *функціональні елементи*:

◆ *планування*, яке займає важливе місце в управлінні місцевими фінансами, тому що саме у ході планування проводиться аналіз соціально-економічного стану адміністративно-територіальних одиниць, розвитку місцевого господарства, оцінка фінансового стану підприємств комунальної власності; виявляються резерви збільшення фінансових ресурсів, напрямки їх ефективного використання;

◆ *оперативне управління* як комплекс заходів, що проводиться на основі оперативного аналізу конкретної фінансової ситуації. Мета оперативного управління – досягти максимального ефекту при мінімальних затратах шляхом своєчасної зміни фінансових відносин, маневрування фінансовими ресурсами;

◆ *контроль*, який пронизує усі стадії управлінської діяльності і в той же час має велике самостійне значення. В процесі контролю співставляються фактичні результати із запланованими, виявляються резерви.

Розрізняють *стратегічне* і *оперативне управління* місцевими фінансами. Стратегічне управління – це управління на тривалу перспективу, виражається у встановленні обсягів фінансових ресурсів адміністративно-територіальних одиниць на перспективу для реалізації цільових програм, пов'язаних з піднесенням економіки регіонів

України, проведенням її структурної перебудови, розвитком АПК, а також вирішенням соціальних проблем. Оперативне управління місцевими фінансами полягає у маневруванні наявними фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування, залученні додаткових коштів, ефективному витрачанні наявних грошових засобів.

Фінансовий контроль – це один з елементів управління місцевими фінансами; особлива діяльність по перевірці правильності вартісного розподілу створеної вартості, утворення і витрачання фондів грошових коштів, цільового використання коштів. Принципи фінансового контролю показані на рис. 23.

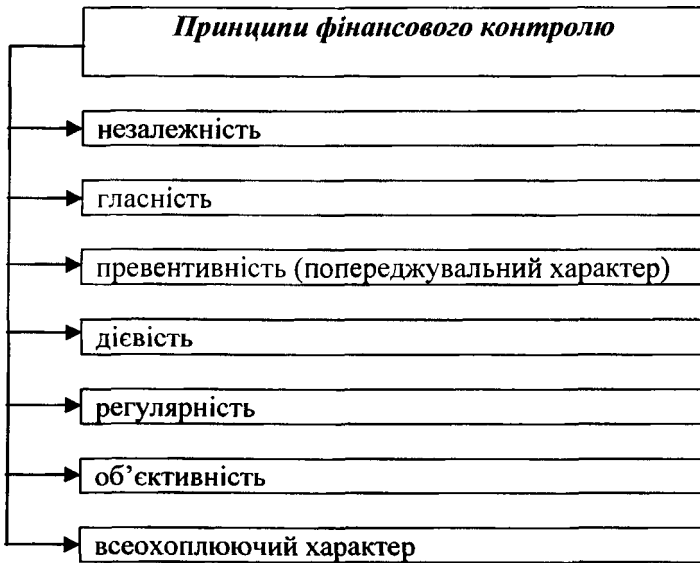


Рис. 23. Принципи фінансового контролю

У залежності від часу проведення виділяють наступні **форми фінансового контролю**:

- *попередній*, який проводиться до здійснення фінансових операцій;
- *поточний*, тобто в процесі фінансових операцій (перерахування податків, зборів, утворення фондів грошових коштів, здійснення виплат та ін.);

- *наступний*, що проводиться по закінченні певних періодів, по підсумках місяця, кварталу, року.

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

Ревізія – це метод документального контролю за фінансово-господарською діяльністю підприємства, установи, організації, дотриманням законодавства з фінансових питань, достовірністю обліку і звітності; спосіб документального викриття недостач, витрат, привласнень та крадіжок коштів і матеріальних цінностей, попередження фінансових зловживань.

Ревізії бувають:

- ◆ комплексні, що охоплюють усі сторони діяльності підприємства;
- ◆ часткові – охоплюють лише окремі сторони діяльності підприємства;
- ◆ тематичні – одночасно проводяться в однотипних установах по певному переліку питань;
- ◆ планові і позапланові;
- ◆ суцільні і вибірккові – в залежності від повноти залучення документів.

Перевірка – це обстеження і визначення окремих ділянок фінансово-господарської діяльності підприємства, установи, організації або їх підрозділів.

Органи місцевого самоврядування наділені певними правами у галузі бюджету і фінансів, зокрема вони:

- самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети;

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

В управлінні місцевими фінансами центральне місце посідають *місцеві фінансові органи*, які входять у систему Міністерства фінансів України і, крім того, є виконавчими органами державних адміністрацій і місцевих рад. Місцеві фінансові органи діють на рівні областей, районів і міст. Вони мають подвійне підпорядкування, тобто по вертикалі підпорядковуються відповідному вищестоячому фінансовому органу, а по горизонталі – державним адміністраціям або місцевим радам.

Місцевий фінансовий орган – установа, яка відповідно до законодавства України організує та здійснює функції по складанню, виконанню місцевих бюджетів, контролю за витрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів, а також інші функції, пов'язані з управлінням коштами місцевого бюджету.

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

Основні завдання фінансового управління:

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

Функції фінансового управління в галузі управління:

- розробка і доведення до головних розпорядників бюджетних коштів інструкцій з підготовки бюджетних запитів;
- визначення порядку та термінів розроблення бюджетних запитів головними розпорядниками бюджетних коштів;
- проведення на будь-якому етапі складання і розгляду проекту міського бюджету, аналіз бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, щодо його відповідності меті, пріоритетності, а також дієвості та ефективності використання бюджетних коштів;
- прийняття рішень про включення бюджетного запиту до пропозиції проекту міського бюджету перед поданням його на розгляд виконкомом міської ради;
- прийняття участі у розробленні балансу фінансових ресурсів міста, аналіз соціально-економічних показників розвитку міста та врахування їх під час складання міського бюджету;

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

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

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

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

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

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

- проведення моніторингу змін, що вносяться до міського бюджету;

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

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

- проведення на базі статистичної і фінансової звітності і прогностичних розрахунків аналізу економічного і фінансового стану підприємств, установ і організацій, розташованих на території міста, тенде-

нцій і динаміки розвитку різних форм власності, підготовка пропозиції щодо визначення додаткових джерел фінансових ресурсів;

- здійснення фінансування підприємств, установ та організацій, переданих у встановленому законом порядку в управління міської ради, а також заходів, пов'язаних з розвитком житлово-комунального господарства, благоустроєм території, дорожнім будівництвом, охороною довкілля та громадського порядку, інших заходів, передбачених законодавством;

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

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

- підготовка і подання виконкому міської ради офіційних висновків про перевиконання чи недовиконання дохідної частини загального фонду міського бюджету для прийняття рішення про внесення змін до міського бюджету.

Бюджетний процес на рівні місцевих бюджетів

Бюджетний процес – це регламентована нормами права діяльність, пов'язана із складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України.

Бюджетним кодексом визначено 4 стадії бюджетного процесу (див. рис. 24), вказано, що на всіх стадіях здійснюється фінансовий контроль і аудит та оцінка ефективності використання бюджетних коштів. Органи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями, визнаються учасниками бюджетного процесу.

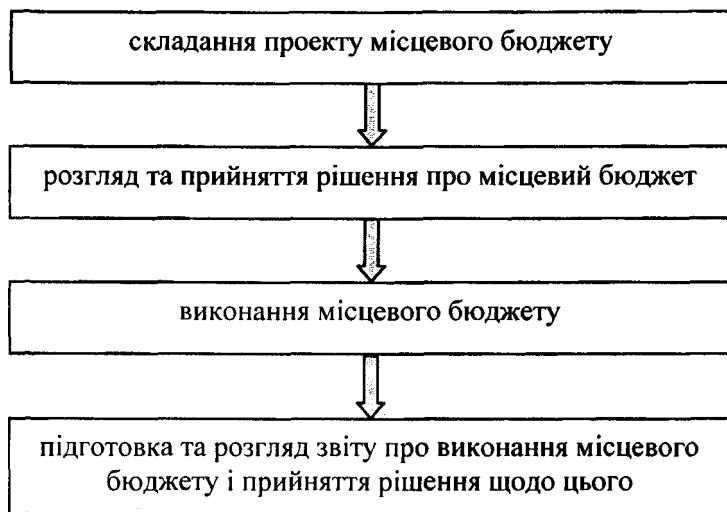


Рис. 24. Стадії бюджетного процесу

Зміст бюджетного процесу на рівні місцевих бюджетів

Складання проектів місцевих бюджетів:

- ◆ органи державної влади визначають особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний бюджетний період;
- ◆ місцеві державні адміністрації та виконавчі органи місцевих рад подають загальнодержавним органам необхідну інформацію для проведення розрахунків обсягів міжбюджетних трансфертів та інших показників;
- ◆ місцеві фінансові органи розробляють і доводять до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів;
- ◆ головні розпорядники бюджетних коштів організують розроблення бюджетних запитів для подання місцевим фінансовим органам;
- ◆ місцеві фінансові органи проводять аналіз бюджетного запиту, приймають рішення про включення бюджетного запиту до пропозиції проекту місцевого бюджету;

◆ виконавчі органи рад, державні адміністрації подають фінансовим органам пропозиції щодо показників проектів відповідних бюджетів;

◆ Міністерство фінансів України доводить місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам рад розрахунки прогнозних обсягів міжбюджетних трансфертів, методика їх визначення та інші показники, а також пропозиції щодо форми проекту рішення про місцевий бюджет;

◆ у тижневий термін після ухвалення закону про Державний бюджет України в другому читанні Кабінет Міністрів України доводить місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам рад положення та показники міжбюджетних відносин;

◆ місцеві державні адміністрації та виконавчі органи рад готують проекти рішень про місцеві бюджети.

Проект рішення про місцевий бюджет включає:

● ***пояснювальну записку до проекту рішення, яка повинна містити:***

- інформацію про соціально-економічний стан адміністративно-територіальної одиниці і прогноз її розвитку на наступний бюджетний період;
- оцінку надходжень доходів, з урахуванням втрат доходів у результаті наданих відповідною радою податкових пільг;
- пояснення до основних положень проекту рішення про місцевий бюджет;
- обґрунтування особливостей міжбюджетних взаємовідносин;
- інформацію щодо погашення боргу Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, обсягів та умов запозичень;

● ***прогноз показників місцевого бюджету*** за основними видами доходів, видатків та фінансування на наступні три бюджетні періоди;

● ***проект показників зведеного бюджету*** району, міста з районним поділом, міста, що об'єднує бюджети села, селища, міста районного значення;

- **показники видатків**, необхідні на наступні бюджетні періоди для завершення проектів, що враховані в бюджеті, за умови, якщо реалізація проекту триває більше одного бюджетного періоду;
- **перелік інвестиційних програм** на наступний бюджетний період та на наступні три бюджетні періоди;
- **інформацію про хід виконання відповідного бюджету** у поточному бюджетному періоді;
- **пояснення головних розпорядників бюджетних коштів** до проекту відповідного бюджету;
- **інші матеріали**, обсяг і форму яких визначає Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцева державна адміністрація чи виконавчий орган відповідної ради.

Рішення про місцевий бюджет визначає:

- 1) загальну суму доходів і видатків (з розподілом на загальний та спеціальний фонди), а також з розподілом видатків на поточні і капітальні;
- 2) граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) місцевого бюджету в наступному бюджетному періоді і боргу Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування на кінець наступного бюджетного періоду; повноваження щодо надання гарантій Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, а також розміри цих гарантій;
- 3) бюджетні призначення головним розпорядникам коштів за бюджетною класифікацією;
- 4) доходи бюджету за бюджетною класифікацією;
- 5) бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів;
- 6) додаткові положення, що регламентують процес виконання бюджету.

Затвердження місцевих бюджетів

Бюджет Автономної Республіки Крим, обласні і районні бюджети, міські (міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення) бюджети на наступний бюджетний період затверджуються рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної обласної, район-

ної чи міської ради *не пізніше ніж у двотижневий термін* після офіційного опублікування закону про Державний бюджет України.

Міські (міст районного значення) бюджети, районні у містах (якщо такі створено), селищні та сільські бюджети на наступний бюджетний період затверджуються відповідно рішеннями міської, районної в місті, селищної або сільської ради *не пізніше ніж у двотижневий термін* після затвердження районного чи міського (міст Києва і Севастополя, міста республіканського Автономної Республіки Крим чи міста обласного значення) бюджету.

Якщо до початку нового бюджетного періоду не прийнято відповідне рішення про місцевий бюджет, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи рад мають право здійснювати витрати з місцевого бюджету на цілі, які визначені у рішенні про місцевий бюджет на попередній бюджетний період. При цьому щомісячні видатки не можуть перевищувати 1/12 обсягу видатків, визначених рішенням ради про бюджет на попередній бюджетний період. До прийняття рішення про місцевий бюджет на поточний бюджетний період здійснювати капітальні видатки забороняється.

Виконання місцевих бюджетів

◆ *Виконання* відповідних місцевих бюджетів забезпечують Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад або міські, селищні чи сільські голови (у випадках відсутності виконавчих органів).

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

◆ *Казначейське обслуговування* місцевих бюджетів здійснюється територіальними органами Державного казначейства України.

◆ Місцевий бюджет *виконується за розписом*, який затверджується керівником місцевого фінансового органу.

◆ Місцевий фінансовий орган у процесі виконання місцевого бюджету за доходами здійснює *прогнозування та аналіз доходів* відповідного бюджету.

◆ Податки, збори та інші доходи місцевого бюджету *зараховуються безпосередньо на рахунок* відповідного бюджету, відкритий у територіальному органі Державного казначейства України, і не можуть акумулюватися на рахунках органів стягнення.

◆ Податки, збори та інші доходи визнаються зарахованими в доход місцевого бюджету з моменту зарахування на рахунок відповідного бюджету, відкритий у територіальному органі Державного казначейства України.

◆ **Виконання** місцевого бюджету *за видатками* передбачає: встановлення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на основі затвердженого бюджетного розпису; затвердження кошторисів розпорядникам бюджетних коштів; взяття бюджетних зобов'язань; отримання товарів, робіт та послуг; здійснення платежів; використання товарів, робіт та послуг на виконання бюджетних програм.

◆ Після введення в дію закону про Державний бюджет України органам державної влади заборонено приймати рішення, що призводять до виникнення нових бюджетних зобов'язань місцевих бюджетів, не забезпечених бюджетними асигнуваннями.

Переваги казначейської системи виконання місцевих бюджетів:

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

Періодичність, структура та терміни подання звітності про виконання місцевих бюджетів

Періодичність, структура та терміни подання звітності про виконання місцевих бюджетів визначаються Державним казначейством України.

Територіальні органи Державного казначейства України складають та подають місцевим фінансовим органам баланси, звіти про виконання місцевих бюджетів та інші фінансові звіти. Крім того, зведені показники звітів одночасно подаються відповідно Міністерству фінансів Автономної Республіки Крим, фінансовим органам місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів рад.

Органи стягнення надають місцевим фінансовим органам звіти про фактичні надходження податків і зборів.

Квартальний та річний звіти про виконання місцевого бюджету подаються до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, до відповідної ради Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою державною адміністрацією, виконавчим органом ради у *двомісячний строк* після завершення бюджетного періоду. Перевірка звіту здійснюється Рахунковою палатою Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи комісією з питань бюджету ради, після чого проходить затвердження звіту про виконання бюджету або приймається інше рішення з цього приводу.

Тема 7: Фінансове забезпечення підприємств комунальної власності

В умовах формування інституту місцевого самоврядування ключовим питанням стає розмежування повноважень між органами державної влади і місцевим самоврядуванням, виділення функцій і завдань, які покладаються на місцеву владу. При вирішенні цих питань беруться до уваги суспільно корисні послуги, що надаються державою та органами місцевого самоврядування. За змістом послуги, які надаються на місцевому рівні, можна систематизувати наступним чином (див. рис. 25):



Рис. 25. Склад локальних суспільних послуг

Таблиця 14

Роль місцевих бюджетів у фінансуванні державних видатків ⁷

Частка видатків місцевих бюджетів у
зведеному бюджеті України у 2002 р., %

Групи видатків	2002 р.
Державне управління	26,8
Правоохоронна діяльність та гарантування безпеки держави	6,6
Освіта	58,0
Охорона здоров'я	79,4
Соціальний захист та соціальне забезпечення	39,3
Житлово-комунальне господарство	97,7
Культура та мистецтво (плановий показник)	89,3
Засоби масової інформації	32,1
Фізична культура і спорт	74,9
Сільське господарство, лісове господарство, рибальство та мисливство	0,7
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок та інформатика	58,8
Охорона навколишнього середовища	0,7

Загалом, підприємства житлово-комунального господарства України надають населенню більше 40 видів послуг на суму понад 6 млрд. грн. Місцевому самоврядуванню відведена вирішальна роль у наданні суспільних послуг у галузі освіти, охорони здоров'я, житлово-комунального господарства, культури та мистецтва, фізичної культури і спорту, транспорту, дорожнього господарства, зв'язку та інформатики. Такі видатки здійснюються переважно за рахунок місцевих бюджетів (див. табл. 14). На державу, як правило, покладаються повноваження щодо здійснення державного управління, оборони країни, забезпечення правоохоронної діяльності та гарантування безпеки держави, охорона навколишнього середовища. Відповідно, зазначені видатки здійснюються з Державного бюджету України.

⁷ Складено на основі даних Державного казначейства України.

Місцеве господарство і його роль у формуванні місцевих бюджетів

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

Склад місцевого господарства⁸:

- ◆ підприємства (об'єднання), організації, установи, об'єкти виробничої і соціальної інфраструктури, які є комунальною власністю відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- ◆ підприємства (об'єднання), організації, установи, що не належать до комунальної власності, діяльність яких пов'язана переважно з обслуговуванням населення і за згодою власника можуть бути включені до місцевого господарства;
- ◆ об'єкти, створені в результаті трудової участі громадян або придбані на їх добровільні внески, включені до місцевого господарства за згодою населення і органів місцевого самоврядування.

Доходи від об'єктів комунальної власності включають:

- доходи, податки, збори та інші обов'язкові платежі від підприємств, організацій і установ комунальної власності;
- надходження дивідендів від участі місцевих рад у статутних фондах суб'єктів підприємницької діяльності;

⁸ Згідно Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 7.12.1990 р.

- кошти від приватизації майна, що знаходиться у комунальній власності;
- плата за оренду цілісних майнових комплексів, які знаходяться у власності місцевих рад;
- плата за гарантії, надані органом місцевого самоврядування;
- надходження від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення (крім державної власності).

Таблиця 15

**Доходи від об'єктів комунальної власності
в сукупних доходах місцевих бюджетів України⁹**

(%)

Групи доходів	Роки		
	1998	2000	2002
Податок на прибуток підприємств, що належать до комунальної власності	...	2,4	0,9
Дивіденди, нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади	0,02	0,09	0,05
Плата за оренду цілісних майнових комплексів та іншого майна	0,27	0,53	0,3
Надходження від відчуження майна, яке належить Автономній Республіці Крим, та майна, що знаходиться у комунальній власності	0,85	1,82	1,7
Надходження від продажу землі	0,004	0,19	0,5

Надходження від об'єктів комунальної власності в сукупних доходах місцевих бюджетів України загалом складають невелику частку (3-4%), хоча останніми роками спостерігається тенденція до поступового їх зростання (див. табл. 15). Серед усіх видів надходжень найбільшу фіскальну роль відіграють податок на прибуток комунальних підприємств (див. табл. 16) та надходження від приватизації комунального майна.

⁹ Розраховано за даними Державного казначейства України

Таблиця 16

**Податок на прибуток комунальних підприємств
у доходах бюджетів обласних центрів України за 2002 р.¹⁰**

	Фактичні надходження, тис. грн.	У % до доходів бюджету	У розрахунку на одну особу, грн.
Харків	4673,8	0,6	3,2
Дніпропетровськ	3522,9	0,6	3,3
Одеса	5254,1	0,9	5,1
Донецьк	2605,7	0,5	2,6
Запоріжжя	10491,1	2,2	13,0
Миколаїв	1031,8	0,4	2,0
Луганськ	3189,5	1,7	6,9
Вінниця	1444,5	0,9	4,0
Сімферополь	574,0	0,3	1,7
Херсон	136,3	0,1	0,4
Полтава	1207,3	0,7	3,8
Чернігів	919,7	0,7	3,0
Черкаси	4659,5	3,1	15,8
Суми	926,0	0,6	3,2
Хмельницький	1075,1	0,8	4,2
Кіровоград	522,9	0,5	2,1
Рівне	711,7	0,6	2,9
Чернівці	2121,6	1,7	8,8
Івано-Франківськ	1922,0	1,7	8,2
Тернопіль	706,8	0,6	3,1
Луцьк	2651,1	2,5	12,9
Ужгород	414,3	0,6	3,5

¹⁰ Складено на основі: Фінансовий стан міст. 2002 р. / Асоціація міст України та громад. – К., 2003. – С. 43.

Підприємства комунальної власності

Право комунальної власності територіальних громад може виникати 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.

Повноваження органів місцевого самоврядування в галузі управління комунальною власністю:

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

Повноваження органів місцевого самоврядування в галузі житлово-комунального господарства:

- ◆ управління об'єктами житлово-комунального господарства;
- ◆ облік громадян, які потребують поліпшення житлових умов;
- ◆ сприяння розширенню житлового будівництва;
- ◆ реєстрація житлово-будівельних кооперативів;
- ◆ забезпечення соціально-культурних закладів і населення усіма комунальними зручностями;
- ◆ збирання, утилізація відходів і сміття;
- ◆ благоустрій територій;
- ◆ встановлення зручного для населення режиму роботи комунальних підприємств;

- ◆ затвердження транспортних маршрутів;
- ◆ утримання в належному стані кладовищ, їх охорона;
- ◆ залучення на договірних засадах підприємств, які не належать до комунальної власності, до обслуговування населення засобами транспорту та зв'язку.

В залежності від особливостей діяльності комунальних підприємств виділяють наступні (див. рис. 26):



Рис. 26. Класифікація підприємств комунальної власності в залежності від джерел фінансування їхньої діяльності

У сучасних умовах значно зростає необхідність об'єктивного оцінювання *фінансового стану* підприємств комунальної власності. Це пов'язано з тим, що органи місцевого самоврядування повинні прийняти правильне рішення щодо конкретного виробництва. Вони мають з'ясувати доцільність виділення коштів з місцевого бюджету конкретному підприємству для подальшого його функціонування, майновий стан підприємства, його платоспроможність, фінансову стійкість та ступінь ліквідності.

Підприємства житлового господарства

Житлово-комунальне господарство має більше ніж 20 підгалузей, у ньому зосереджено майже 1/4 основних засобів країни, зайнято 5% працездатного населення, господарську діяльність здійснює понад 5 тисяч підприємств. Основні фонди житлового господарства – це, головним чином, будівлі, споруди (житлові будинки, котельні, господарські споруди та ін.). Житлові будинки складають більш ніж 90% усіх основних фондів. Основу житлового господарства складає житловий фонд, більша частина якого знаходиться у комунальній власності; частина житлового фонду приватної власності належить громадянам, інших форм власності – належить підприємствам (відомчий фонд).

Житлове будівництво ведеться за рахунок бюджетних коштів, коштів підприємств та організацій та населення, в т.ч. за рахунок довгострокового банківського кредитування.

Джерела фінансування ремонту житлового фонду: доходи від оренди, перевищення доходів над видатками по експлуатації житлового фонду, бюджетні асигнування.

Житлове господарство було найменше підготовлене до ринкових умов. В умовах адміністративної економіки плата за житло лише частково покривала вартість цих послуг. За рахунок державного бюджету та коштів підприємств майже повністю здійснювалося нове житлове будівництво та капітальний ремонт житлового фонду. Тому питання щодо госпрозрахунку чи самоокупності підприємств не піднімалося.

Планування видатків місцевих бюджетів на утримання житлово-комунального господарства має свої особливості, воно розпочинається з визначення доходів цих підприємств, які, як правило, є меншими за видатки. В житловому господарстві визначаються доходи за всіма джерелами надходжень:

- ◆ квартирна плата;
- ◆ орендна плата за нежитлові приміщення;
- ◆ кошти, які одержують від комунальних підприємств на відшкодування витрат по обслуговуванню внутрішньобудинкових мереж (водопостачання, каналізація, електропостачання);
- ◆ інші доходи (орендна плата за житлові приміщення, виручка від реалізації майна, макулатури і металобрухту).

Загальна сума квартирної плати розраховується, виходячи з розмірів середньорічної житлової площі і середньої ставки плати за 1 кв.м.

Розмір середньорічної оплачуваної житлової площі:

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

де:

- П – розмір житлової площі на початок року;
- В – розмір житлової площі, яка вводиться в дію;
- Н – розмір житлової площі, яка вибуває з експлуатації;
- М – кількість місяців функціонування житлової площі за рік;
- 12 – кількість місяців за рік.

Середня квартирна плата за 1 кв.м житлової площі визначається, виходячи із звітних даних за попередній рік, шляхом ділення отриманої квартирної плати на середньорічний розмір житлової площі.

Чинники, які впливають на розмір квартплати:

- зміни тарифів згідно рішень уряду та органів місцевого самоврядування;
- поліпшення в нових будинках умов благоустрою квартир;
- забезпечення будинків ліфтами;
- місцезнаходження та поверховість будинків;
- пільги по платі за житло для окремих категорій громадян.

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

Доходи від нежитлових приміщень складаються з:

- ◆ орендної плати;
- ◆ оплати опалення;
- ◆ оплати комунальних послуг за встановленими ставками і тарифами;
- ◆ сплати загальних для всіх власників будинків видатків на управління, експлуатацію і поточний ремонт житлового фонду пропорційно зайнятій площі.

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

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

Видатки житлового господарства складаються з:

- заробітної плати (в межах 20%);
- нарахувань на заробітну плату (приблизно 8%);
- плати за технічне обслуговування житлових будинків (10-15%);
- ремонту житлового фонду (до 10%);
- витрат на вивезення сміття (в межах 10%);
- матеріальних витрат (до 5%);
- оплати електроенергії на освітлення сходових кліток, роботу ліфтів та на власні потреби (в межах 10%);
- амортизаційних відрахувань на повне відновлення відокремлених нежитлових будинків (3-4%);
- утримання будинкового господарства, технічного інвентарю та механізоване прибирання (15-17%);
- інших витрат, які становлять до 3%.

Структура витрат житлового господарства в різних регіонах країни неоднакова, навіть більше того, в різних районах одного і того ж міста, вона має суттєві відмінності. На неї впливають такі чинники, як місцезнаходження району, його територія, наявність місць загальноміського користування, поверховість будинків, компактність їх розміщення, технічна оснащеність будинків тощо.

Останніми роками спостерігається негативна тенденція погіршення стану та скорочення комунального житлового фонду у зв'язку із зміною форми власності. Недостатньо коштів витрачається на капітальний ремонт житлового господарства (в межах 2-3 грн. на один квадратний метр загальної площі житлових приміщень комунальної власності).

На відміну від промислових підприємств, у житловому господарстві частка оборотних коштів незначна. У складі оборотних коштів відсутні статті «Сировина, матеріали й покупні напівфабрикати», «Готова продукція», «Незавершене виробництво». Одна з характерних статей

оборотних коштів житлових підприємств – «Розрахунки з абонентами» або «Заборгованість абонентів», яка формується за рахунок коштів, що надходять за надані послуги та реалізовану продукцію.

Підприємства комунального господарства

Комунальне господарство включає:

- ◆ санітарно-технічні підприємства (водопостачання, каналізація, санітарна очистка);
- ◆ внутріміський транспорт;
- ◆ підприємства комунального обслуговування (лазні, пральні, перукарні, готелі);
- ◆ підприємства комунальної енергетики (електро-, газо- і тепlopостачання);
- ◆ зовнішній благоустрій (дорожнє господарство, вуличне освітлення, озеленення);
- ◆ підсобні промислові та ремонтні підприємства, які обслуговують потреби комунального господарства.

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

На початку 1990-х рр. основна частина комунальних підприємств належала до комунальної власності, незначна частина була державної і колективної власності. В даний час у комунальному господарстві діють державні, державно-комунальні, акціонерні, корпоративні, приватні підприємства.

У комунальній сфері повільніше, ніж в інших, почали формуватися ринкові засади господарювання. Розвиток ринкових умов у комунальному господарстві гальмувався штучним стримуванням тарифів на комунальні послуги, які лише, починаючи з 1995 р., почали наближуватися до реальних витрат і вже в 2000 р. склали 100 % їх вартості. Ще одним стримуючим чинником для розвитку ринкових засад стала наявність великої кількості пільговиків по оплаті комунальних послуг – у межах 10 млн. осіб.

У більшості регіонів не існує альтернативи державному комунальному комплексу, система споживання не забезпечена вимірювальними приладами. Рівень споживання послуг визначається, головним чином, якістю благоустрою населених пунктів і житлового фонду (квартир).

Частина підприємств комунального господарства є неприбутковими, вони надають послуги безплатно (озеленення, освітлення вулиць, благоустрій). У них немає виручки від реалізації. Всі затрати відшкодовуються з місцевих бюджетів.

На організацію фінансів комунальних підприємств впливають загальноекономічні особливості галузі: процеси виробництва і реалізації співпадають у часі, і тому в складі оборотних засобів немає незавершеного виробництва і готової продукції. Ритм роботи підприємств залежить від пори року, від загального ритму життя населеного пункту, і тому доходи надходять нерівномірно протягом року.

Із-за діючого порядку розрахунків із споживачами за послуги (раз на місяць) у комунальних підприємств має місце значна дебіторська заборгованість по оплаті послуг, яка покривається власними оборотними коштами. В той же час по окремих послугах, які оплачуються наперед (придбання абонементів, місячних проїзних квитків), виникають додаткові кошти, які враховуються як стійкі пасиви.

Затрати комунальних підприємств складаються з *прямих* (матеріали, заробітна плата, вартість електроенергії, палива, амортизація основних фондів) та *накладних* (затрати на управління і обслуговування виробництва).

Найважливіші витрати – заробітна плата, амортизація, накладні витрати. В підприємствах різних галузей комунального господарства структура затрат має відмінності.

Виручка від реалізації в комунальному господарстві – основне джерело відшкодування експлуатаційних витрат. У прибуткових галузях комунального господарства система тарифів за послуги диференційована в залежності від категорії споживачів і якості послуг.

Тарифи поділяються на такі групи:

- ◆ тарифи міського транспорту – як правило, єдині;
- ◆ тарифи санітарно-технічних підприємств (водопровід, каналізація, санітарна очистка) – диференційовані за споживачами;

- ◆ тарифи енергетичних підприємств – диференційовані за споживачами і за цільовим призначенням;
- ◆ тарифи готелів, лазень, пральних та інших послуг населенню – диференційовані в залежності від якості послуг.

Розрахунок виручки комунального підприємства проводиться шляхом множення тарифної ставки на обсяг послуг, що планується надати. Якщо є різні види послуг, то розрахунок робиться по кожній послугі окремо.

Основні фонди у комунальному господарстві суттєво відрізняються від інших галузей. У своєму складі вони мають виробничі фонди, а також тротуари, мости, набережні та інші споруди. Структура розрізняється в залежності від галузі комунального господарства. У водопровідному, газовому господарствах, електропостачанні переважають передавальні споруди, в готельному і побутовому господарстві – будівлі.

Фінансування капітальних вкладень у прибуткових галузях комунального господарства проводиться за рахунок амортизації, частини прибутку, довгострокових кредитів, коштів місцевих бюджетів; у неприбуткових – за рахунок бюджетних коштів.

Транспортні підприємства

В основу фінансового планування на транспортних підприємствах покладені обсяги перевезень пасажирів, при цьому вони поділяються на перевезення пасажирів, які сплачують за свій проїзд, і пасажирів, які користуються пільгами. Крім того, окремо плануються доходи від інших видів діяльності (доходи, отримані від здавання в оренду власних приміщень, надходження від розміщення реклами на зупинках та рухомому складі).

Склад доходів транспортних підприємств:

- ◆ доходи від платних перевезень;
- ◆ бюджетні дотації;
- ◆ доходи від інших видів діяльності.

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

Перевезення пасажирів, яким надається пільга, здійснюється за рахунок бюджетних дотацій, сума яких визначається шляхом множення кількості безплатних перевезень пасажирів на діючий тариф.

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

Витрати транспортних підприємств. Крім однакових статей витрат з підприємствами житлового господарства, мають місце специфічні статті витрат, притаманні тільки транспортним підприємствам певної спеціалізації, наприклад:

- для автотранспортних підприємств – це витрати на придбання пально-мастильних матеріалів, які становлять майже 1/3;
- на підприємствах електротранспорту є витрати на придбання електроенергії.

Напрямки реформування житлово-комунального господарства

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

Напрямки реформування:

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

Завдання комунальної реформи:

- ринкова трансформація комунальної сфери на основі приватизації, використання концесійних механізмів та фінансової підтримки комунальної реформи з одночасною децентралізацією управління комунальною галуззю;
- встановлення прийнятних для бізнесу і для населення тарифів, які були б економічно обґрунтованими, відшкодовували витрати підприємств, забезпечували розвиток та оновлення в житлово-комунальній сфері та враховували платоспроможність населення;
- забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад щодо виконання власних повноважень у цій сфері;
- запровадження механізмів громадського контролю, зокрема за прозорістю встановлення тарифів і цін, у тому числі й на природний газ і електроенергію, та тарифів на житлово-комунальні послуги;
- надання адресної допомоги тим, хто її потребує.

Механізм реалізації реформи:

⇒ впорядкування наданих пільг по оплаті послуг та джерел їх фінансування;

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

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

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

⇒ розвиток лізингу у сфері житлово-комунального господарства;

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

Тема 8: Основи організації фінансів місцевих органів влади у зарубіжних країнах

Наприкінці XIX століття відбулося остаточне організаційне оформлення інституту місцевого самоврядування і визначення кола 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 світових війн відбулося зменшення частки фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування 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, залежать 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 відрізнятись, що пояснюється особливостями історичного розвитку, процесом становлення інституту місцевого самоврядування, національними традиціями, державним устроєм, розвитком демократичних засад тощо.

Так, у Франції муніципалітети надають окремі види соціальних послуг, утримують дороги та вулиці, здійснюють забезпечення кадрами. В Нідерландах місцева влада опікується охороною здоров'я, освітою, житловим будівництвом, модернізацією міст, культурою, охороною правопорядку, громадськими роботами. В Іспанії муніципалітети здійснюють санітарний контроль, 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.

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 формувань, поділу повноважень між виконавчою владою і місцевим самоврядуванням. 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 часток 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 системи. 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 межах, визначених центральним урядом).

Бюджетний федералізм тяжіє до першого із зазначених вище способів розмежування доходів, тобто передбачає чіткий поділ по-

датків 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 позицій мобілізації та витрачання бюджетних коштів, забезпечення соціальної справедливості) бюджетної системи у федеративних державах вимагає тривалого часу і проходить в 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 доходної бази місцевих бюджетів. У переважній більшості з європейських країн основу доходної бази місцевих бюджетів складають податкові надходження (див. табл. 17). 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.).

Таблиця 17

Структура доходів бюджетів органів місцевого самоврядування зарубіжних країн наприкінці 1990-х років¹¹

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	0,1	37,6
Австрія	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	0,8	44,5
Іспанія	50,1	9,8	15,1	22,2	13,0	2,2	34,7
Італія	38,0	...	...	...	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	2,0	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

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 близько усього 14% сукупних доходів формувалося з податкових надходжень, а решта – за рахунок державних 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 склали наприкінці 1990-х років 70,1% і лише 19,1% – державні субсидії.

¹¹ Розраховано на основі: Government Finance Statistics Yearbook. Vol. XXIII, Prepared by the Government Finance Division, IMF Statistics Department.

Існують значні відмінності також і в складі *податкових доходів* місцевої влади (див. табл. 18). У Великобританії вони майже повністю формуються за рахунок одного майнового податку, що є винятком із загальнорозповсюдженої 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 – більше 20% власних доходів або 30% податкових надходжень місцевих бюджетів; у Франції – більше 25% власних доходів або 35% податкових надходжень до місцевих бюджетів.

Таблиця 18

Майнові податки в доходах органів місцевого самоврядування зарубіжних країн наприкінці 1990-х років¹²

(%)

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 *муниципальні прибуткові податки*: в Швеції наприкінці 1990-х ро-

¹² Розраховано на основі: Government Finance Statistics Yearbook. Vol. XXIII, Prepared by the Government Finance Division, IMF Statistics Department.

ків за їх рахунок було сформовано 70% сукупних доходів місцевих бюджетів, у Данії – більше 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 поділяють 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 фіскальне значення мають податки на доходи (громадян та підприємств) і майнові;

2) надбавки 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);

4) податки, які відображають політику місцевої влади, головним чином, це – екологічні податки; значної фіскальної 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 неподаткових надходжень займають *доходи від підприємницької діяльності та власності*; у Франції, Німеччи-

ні 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 розглядалися, від 1/4 до 1/3, рідше – до 1/2 сукупних доходів. Виняток становить Великобританія, де гранти домінують серед усіх джерел фінансових ресурсів місцевого самоврядування. В даний час спостерігається тенденція до збільшення їх ролі у формуванні фінансових ресурсів місцевої влади, що відповідає загальному розповсюдженню 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 місцевої влади загалом визначається ступенем децентралізації влади, рівнем розвитку місцевого самоврядування та його фінансовою автономією. Неабиякий вплив на склад видатків місцевих бюджетів має бюджетна політика, яку проводить центральний уряд країни. Наприкінці ХХ – на початку ХХІ століття спостерігається чітко 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. 19). На частку даних трьох груп видатків у країнах, що нами розглядалися, припадає від 40% до 84% коштів місцевих бюджетів.

Таблиця 19

**Структура видатків органів місцевого самоврядування
зарубіжних країн наприкінці 1990-х років¹³**

Видатки	Великобританія (1998 р.)	Данія (1994 р.)	Іспанія (1996 р.)	ФРН (1996 р.)	США (1997 р.)	Норвегія (1997 р.)	Франція (1993)
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 релігійна діяльність	3,1	3	0,02	5,7	3,1	4,5	7,7
Паливо та енергія	—	0,2	—	0,1	—	—	4,2
Сільське господарство, лісове господарство, рибальство, мисливство	0,1	0,00	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 соціального спрямування досягає максимального значення (Данія – 84%, Норвегія – 72%), у федеративних країнах і Великобританії, де місцеве самоврядування обмежене, – знаходиться

¹³ Розраховано на основі: Government Finance Statistics Yearbook. Vol. XXIII, Prepared by the Government Finance Division, IMF Statistics Department.

на середньому рівні (США – 61%, Німеччина – 52%, Великобританія – 61%), а в найбільш централізованій країні – Франції – і державі автономій – 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 країн, що нами розглядалися), витрати, зумовлені житловим будівництвом та створенням комунальних зручностей (від 2% до 25%), здійсненням розважальної, культурної та релігійної діяльності (від 1% до 8%), утриманням муніципального транспорту та засобів зв'язку (від 3% до 11%), охороною громадського порядку (від 1% до 12% сукупних видатків).

Підбір критеріїв для проведення *фінансового 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 залежать 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 і обов'язкової шкільної освіти, масштаби дорожнього господарства, кількість «соціальних» квартир.

У Німеччині критерієм для надання загальних дотацій комунам є різниця між фінансовими потребами та податковою силою комун.

При визначенні фінансової потреби враховується: виконання функцій центру; чисельність населення і студентів; довжина доріг, наявність шахт, характер території.

У розрахунках загальної субсидії на розвиток громади в США враховується: ступінь бідності, чисельність населення, перенаселення житлових приміщень, термін служби житла і відставання приросту населення у порівнянні з іншими містами.

В Іспанії цільові дотації органам місцевої влади надаються з врахуванням: чисельності населення, загального збору податків, наявності суспільних шкіл.

У Росії в процесі фінансового вирівнювання враховується: податковий потенціал територій, кількість населення, мінімальні необхідні видатки територіальних бюджетів.

Плани семінарських занять

Тема 1: Місцеві фінанси, їх сутність, склад і роль у розвитку економічної і соціальної інфраструктури

План:

1. Місцеві фінанси як наукова дисципліна.
2. Вчення про місцеві фінанси та його формування.
3. Сутність місцевих фінансів та склад місцевих фінансових інститутів.
4. Функції місцевих фінансів.
5. Роль місцевих фінансів в економічній системі держави.
6. Міжнародні стандарти організації місцевих фінансів.
7. Нормативно-правова база місцевих фінансів України та її розвиток.

Основні терміни: місцеві фінанси, місцеве господарство, територіальна громада, місцеве самоврядування, місцеві бюджети, місцеві податки і збори, комунальний кредит, комунальна власність.

Завдання для самостійної роботи: використовуючи рекомендовану літературу, прослідкуйте еволюцію поглядів вчених-економістів на суть і функції місцевих фінансів.

Вивчіть положення чинних нормативних актів щодо організації місцевих фінансів України.

Проблемні питання:

1. Дискусійні питання суті та функцій місцевих фінансів.
2. Взаємозв'язок місцевих фінансів з іншими сферами та ланками фінансової системи країни.
3. Проблеми підвищення ролі місцевих фінансів в економічній системі держави періоду трансформацій.
4. На основі вивчення чинного законодавства наведіть приклади протиріч і неузгодженостей окремих його положень.

Література:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К.: Преса України, 1997. – 80 с.

2. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року. – К.: Атіка, 2001. – 80 с.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 379-429.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування [переклад з англійської мови Є.М.Вишневського]. – Видавництво Ради Європи. – 9 с.
5. Про основні напрями бюджетної політики на 2002 рік. Послання Президента України Л.Д.Кучми до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України // Урядовий кур'єр. – 2001. – №102. – С. 5-6.
6. Уроки і перспективи місцевого самоврядування. З виступу Президента України Л.Д.Кучми на урочистих зборах Асоціації міст України 7 грудня 2000 року // Урядовий кур'єр. – 2000. – №231. – С. 4.
7. Шляхи розвитку місцевого самоврядування. Виступ Президента України Леоніда Кучми на муніципальних слуханнях 26 вересня 2003 року // Урядовий кур'єр. – 2001. – №182. – С. 3-4.
8. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник для вузов. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 1999. – 687 с.
9. Василик О.Д. Теорія фінансів: Підручник. – К.: НІОС, 2000. – 416 с.
10. Загородній А.Г., Вознюк Г.Л., Смовженко Т.С. Фінансовий словник. – 2-ге видання, виправлене та доповнене. – Львів: Вид-во «Центр Європи», 1997. – 576 с.
11. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). – К.: НІОС, 2000. – 384 с.
12. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. – К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. – 487 с.
13. Кравченко В.І. Фінанси місцевого самоврядування України: проблеми становлення (1989-2001). – К.: Видавничий дім «KM Academia», 2001. – 460 с.
14. Місцеві фінанси: Навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. / М.А. Гапонюк, В.П. Ящота, А.Є. Буряченко, А.А. Славкова. – К.: КНЕУ, 2002. – 184 с.

Тема 2: Місцеві бюджети – визначальна ланка місцевих фінансів

План:

1. Розвиток місцевих бюджетів та їх роль у місцевих фінансах України.
2. Формування доходів місцевих бюджетів.
3. Місцеві податки і збори та їх роль у доходах місцевих бюджетів.

4. Склад видатків місцевих бюджетів.
5. Проблеми зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів.
6. Напрямки реформування місцевого оподаткування в Україні.

Основні терміни: місцеві бюджети, власні доходи місцевих бюджетів, закріплені доходи місцевих бюджетів, загальний фонд місцевого бюджету, спеціальний фонд місцевого бюджету, бюджет розвитку місцевих бюджетів, місцеві податки і збори, критерії оптимального оподаткування.

Завдання для самостійної роботи: використовуючи рекомендовану літературу, ознайомтеся з діючою практикою формування коштів місцевих бюджетів, проблемами цільового та ефективного використання бюджетних коштів. На основі вивчення діючих нормативних актів дайте оцінку фіскальної ролі місцевих податків і зборів.

Проблемні питання:

1. З'ясуйте, чи однаковою мірою органи місцевого самоврядування зацікавлені у нарощуванні доходної бази місцевих бюджетів, зокрема власної.
2. Зробіть висновок щодо вагомості власних доходів для забезпечення самостійності місцевих бюджетів.
3. У Бюджетному кодексі України відзначте найважливіші норми, які легітимізують самостійність місцевих бюджетів.
4. Вкажіть позитивні і негативні наслідки запровадження в Україні податку на нерухоме майно.
5. Ваші міркування щодо вдосконалення місцевого оподаткування в Україні.

Література:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К.: Преса України, 1997. – 80 с.
2. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року. – К.: Атіка, 2001. – 80 с.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24. – С. 379-429.
4. Декрет Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» від 20.05.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – №30. – С. 783-788.

5. Вишневський В.П., Рибак В.В. Місцеві податки і збори у ринковій економіці // *Фінанси України*. – 2001. – №1. – С. 11-20.
6. Вишняков С.В. Місцеві бюджети // *Фінанси України*. – 2001. – №10. – С. 11-16.
7. Галушко О.С. Формування державного та місцевих бюджетів в умовах трансформації економіки // *Фінанси України*. – 2001. – №5. – С. 51-57.
8. Григораш Т.Ф. Фінансові чинники формування місцевих бюджетів // *Фінанси України*. – 2001. – №5. – С. 62-64.
9. Гушта О.В. Шляхи зміцнення бюджетів органів місцевого самоврядування // *Фінанси України*. – 2000. – №2. – С. 69-73.
10. Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі: Пер. з англ. Ю.Немец (ред.). – К.: Основи, 1998. – 542 с.
11. Долішний М.І. Актуальні проблеми формування регіональної політики в Україні // *Регіональна економіка*. – 1999. – №3. – С. 7-18.
12. Кириленко О.П. Історичні витоки місцевого оподаткування // *Вісник Державної податкової служби України*. – 2000. – Листопад-грудень. – С. 36-41.
13. Кириленко О.П. Місцеві бюджети в економічній системі держави / Наукові записки Тернопільського державного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка. Серія «Економіка». – 2001. – №7. – С. 83-87.
14. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). – К.: НІОС, 2000. – 384 с.
15. Кириленко О.П. Формування інституту місцевих фінансів і місцеві бюджети України / Наукові записки Тернопільського державного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка. Серія «Економіка». – 2001. – № 8. – С. 76-81.
16. Кравченко В.І. Місцеві податки і збори та проблеми зміцнення фінансів місцевих органів влади в Україні / 36. наук. праць НДФІ при Міністерстві фінансів України. – 1995. – Вип. 1. – С. 48-62.
17. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. пос. – К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. – 487 с.
18. Кульчинський М.В. Проблеми бюджетного реформування в Україні // *Фінанси України*. – 2002. – №7. – С. 25-29.
19. Кульчинський М.І. Місцеві бюджети і механізм їх формування // *Фінанси України*. – 2001. – №9. – С. 98-104.
20. Ляшенко Ю.І. Місцеве оподаткування в системі фінансової діяльності держави // *Фінанси України*. – 1998. – №6. – С. 104-107.
21. Місцеві фінанси: Навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. / М.А. Гапонюк, В.П. Ящота, А.С. Буряченко, А.А. Славкова. – К.: КНЕУ, 2002. – 184 с.

22. Павлюк К.В. Проблеми формування бюджету розвитку // *Фінанси України*. – 2000. – №1. – С. 59-65.

23. Соколовська А. Розвиток системи оподаткування в контексті реформи міжбюджетних відносин / *Збірник наукових праць Українського фінансово-економічного інституту*. – 1999. – № 3. – С. 5-7.

24. Трач Ю.Ю. Підвищення ефективності формування доходів місцевих бюджетів // *Фінанси України*. – 2002. – №5. – С. 83-84.

25. Чугунов І.Я., Луценко Р.В. Основні підсумки виконання бюджету у 2002 році // *Фінанси України*. – 2003. – №5. – С. 25-45.

26. Юрій С.І., Кириленко О.П. Імперативи місцевого оподаткування // *Економіст*. – 2000. – №7-8. – С. 24-27.

27. Юрій С.І., Кириленко О.П. Місцеві бюджети: регіональні відмінності // *Регіональна економіка*. – 2000. – №4. – С. 104-112.

Тема 3: Фінансові ресурси місцевого самоврядування

План:

1. Фінансова незалежність місцевого самоврядування та склад фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.
2. Комунальний кредит і його форми.
3. Проблеми розвитку муніципальних позик в Україні.
4. Цільові фонди місцевого самоврядування.

Основні терміни: фінансова незалежність місцевого самоврядування, самостійність місцевих бюджетів, податкова автономія органів місцевого самоврядування, фінансові ресурси органів місцевого самоврядування, комунальний кредит, місцеві позики, місцеві грошово-речові лотереї, комунальні банки, цільові фонди місцевого самоврядування.

Завдання для самостійної роботи: ознайомтеся з положенням про порядок випуску та обігу облігацій місцевих позик (1997 р.).

Проблемні питання:

1. Практична реалізація принципу фінансової незалежності місцевого самоврядування.
2. Неузгодженість чинного законодавства щодо формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.
3. Об'єктивні та суб'єктивні чинники недостатнього розвитку комунального кредиту в Україні.

Література:

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24. – С. 379-429.
2. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року. – К.: Атіка, 2001. – 80 с.
3. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник для вузов. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 1999. – 687 с.
4. Василик О.Д. Теорія фінансів: Підручник. – К.: НІОС 2000. – 416 с.
5. Гушта О.В. Шляхи зміцнення бюджетів органів місцевого самоврядування // Фінанси України. – 2000. – №2. – С. 69-73.
6. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). – К.: НІОС, 2000. – 384 с.
7. Кириленко О.П. Фінансова незалежність місцевого самоврядування // Фінанси України. – 2001. – №1. – С. 34-39.
8. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. пос. – К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. – 487 с.
9. Кравченко В.І. Фінанси місцевого самоврядування України: проблеми становлення (1989-2001). – К.: Видавничий дім «KM Academia», 2001. – 460 с.
10. Криниця С.О. Зміцнення фінансової бази місцевого та регіонального самоврядування // Фінанси України. – 1998. – №2. – С. 38-47.
11. Макуха В.О., Татарчук В.П. Методичні основи організації випуску муніципальних позик в Україні // Фінанси України. – 1996. – № 1. – С. 50-62.
12. Масліченко С.О. Теорія і практика випуску та обігу муніципальних облігацій // Фінанси України. – 1999. – № 11. – С. 100-107.
13. Місцеві фінанси: Навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. / М.А. Гапонюк, В.П. Яцюта, А.Є. Буряченко, А.А. Славкова. – К.: КНЕУ, 2002. – 184 с.
14. Мудрий В.С. Комунальний кредит у системі місцевих фінансів / Науковий вісник Волинського державного університету імені Лесі Українки. – 2002. – №2. – С. 419-422.
15. Мудрий В.С. Муніципальні банки як чинник активізації інвестиційних процесів на регіональному рівні / Науковий вісник Волинського державного університету імені Лесі Українки. – 2001. – №3. – С. 232-236.
16. Мудрик Н.О. Національна система муніципальних позик // Фінанси України. – 1999. – №2. – С. 119-124.
17. Обозна Н.В. Муніципальна позика: проблеми її використання і шляхи їх розв'язання // Фінанси України. – 1996. – № 12. – С. 14-21.
18. Павлюк К.В. Концептуальні основи фінансової незалежності місцевого самоврядування // Фінанси України. – 1997. – № 7. – С. 36-44.

19. Покась В.І. Формування основ фінансової автономії місцевого самоврядування // Фінанси України. – 2000. – №8. – С. 67-73.

20. Ткачук І.Г. Економічні передумови фінансової незалежності регіону // Фінанси України. – 1999. – №11. – С. 3-11.

21. Уроки і перспективи місцевого самоврядування. З виступу Президента України Л.Д.Кучми на урочистих зборах Асоціації міст України 7 грудня 2000 року // Урядовий кур'єр. – 2000. – №231. – С. 4.

Тема 4: Планування і порядок фінансування видатків місцевих бюджетів

План:

1. Нові підходи у плануванні доходів і видатків місцевих бюджетів згідно міжбюджетної реформи в Україні.
2. Формульний порядок визначення обсягів дотацій вирівнювання.
3. Планування видатків на утримання органів управління.
4. Планування видатків на охорону здоров'я.
5. Планування видатків на освіту.
6. Планування видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення.
7. Планування видатків на культуру і мистецтво.
8. Планування видатків на фізичну культуру і спорт.
9. Порядок фінансування видатків місцевих бюджетів.

Основні терміни: кошик доходів бюджетів місцевого самоврядування, дотації вирівнювання, індекс відносної податкоспроможності, коефіцієнт вирівнювання, фінансовий норматив бюджетної забезпеченості, коригуючі коефіцієнти, приведений контингент учнів, контингент отримувачів соціальних виплат.

Завдання для самостійної роботи: на основі даних про доходи і видатки місцевого бюджету проаналізуйте і дайте оцінку процесу бюджетного планування.

Проблемні питання:

1. Порівняйте середньодушові видатки місцевих бюджетів адміністративно-територіальних одиниць і зробіть висновки щодо стану фінансового вирівнювання.
2. Дайте оцінку діючому порядку визначення відносної податкоспроможності адміністративно-територіальних одиниць.

3. Яку роль відіграє прибутковий податок з громадян у процесі визначення відносної податкоспроможності адміністративно-територіальних одиниць?

Література:

1. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року. – К.: Атіка, 2001. – 80 с.
2. Постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2000 р. №1932 «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» // Офіційний вісник України. – 2001. – №1-2. – С. 137-186.
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2001 р. №1195 «Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами» // Офіційний вісник України. – 2001. – № 38. – С. 9-25.
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 22 листопада 2001 р. «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2001 р. №1195» // Офіційний вісник України. – 2001. – №47. – С. 124-126.
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. №1382 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2001 р. №1195» // Офіційний вісник України. – 2002. – №38. – С. 51-70.
6. Постанова Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2003 р. № 1994 «Про затвердження Методики розподілу обсягу між бюджетних трансфертів між районним бюджетом та бюджетами міст районного значення, сіл, селищ».
7. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України у 2001 році: нові підходи // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – №6. – С. 7-10.
8. Кириленко О.П. Проблеми реформування міжбюджетних відносин в Україні // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – №11. – С. 78-80.
9. Кириленко О.П. Удосконалення формульних підходів у розрахунках бюджетних трансфертів / Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання: Міжнародна науково-практична конференція. Київ, 25-26 травня 2001 року. – К., 2001. – С. 282-287.
10. Місцеві фінанси: Навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. / М.А. Гапонюк, В.П. Яцота, А.Є. Буряченко, А.А. Славкова. – К.: КНЕУ, 2002. – 184 с.
11. Тарангул Л.Л. Оцінка податкоспроможності регіону // Фінанси України. – 2003. – № 6. – С. 7-13.

12. Фінансовий стан міст. 2002 р. / Асоціація міст України та громад. – К., 2003. – 135 с.

13. Чугунов І.Я. Планування доходної частини місцевих бюджетів // Фінанси України. – 2001. – №12 – С. 38-47.

Тема 5: Міжбюджетні відносини, їх складові

План:

1. Міжбюджетні відносини: передумови виникнення та особливості організації.
2. Стан фінансового вирівнювання.
3. Методи бюджетного регулювання та їх розвиток.
4. Види бюджетних трансфертів.
5. Міжбюджетна реформа та її вплив на місцеві фінанси.

Основні терміни: міжбюджетні відносини, бюджетні трансферти, дотації, субвенції, бюджетне регулювання, фінансове вирівнювання.

Завдання для самостійної роботи: на основі щорічних законів України про Державний бюджет проаналізуйте розвиток міжбюджетних відносин в Україні.

Проблемні питання:

1. Які результати та ефективність фінансового вирівнювання в Україні.
2. Дайте оцінку практичній реалізації принципу об'єктивності та прозорості у міжбюджетних відносинах.
3. На основі Бюджетного кодексу проаналізуйте, чи на всі місцеві бюджети розповсюджуються положення цього нормативного акта.

Література:

1. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року. – К.: Атіка, 2001. – 80 с.
2. Бак Н.А. Регулювання міжбюджетних відносин як складова бюджетно-го регулювання // Фінанси України. – 2002. – №5. – С. 78-82.
3. Буряк П.Ю. Міжбюджетні відносини та перспективи формування місцевих бюджетів // Фінанси України. – 2001. – №6. – С. 14-23.

4. Василюшен М.М. Формування місцевих бюджетів та обґрунтування міжбюджетних відносин // Фінанси України. – 2001. – №7. – С. 125-128.
5. Каун О.Б. Концептуальні засади формування міжбюджетних відносин в Україні // Фінанси України. – 2001. – №6. – С. 31-38.
6. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). – К.: НІОС, 2000. – 384 с.
7. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України у 2001 році: нові підходи // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – №6. – С. 7-10.
8. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. пос. – К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. – 487 с.
9. Кульчинський М.В. Проблеми бюджетного реформування в Україні // Фінанси України. – 2002. – №7. – С. 25-29.
10. Лилик О.Я. Міжбюджетні відносини в економічній системі держави // Фінанси України. – 2002. – № 6. – С. 30-35.
11. Луніна І. Бюджетний кодекс України і реалії міжбюджетних відносин // Економіст. – 2000. – №10. – С. 32-36.
12. Місцеві фінанси: Навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. / М.А. Гапонюк, В.П. Яцюта, А.Є. Буряченко, А.А. Славкова. – К.: КНЕУ, 2002. – 184 с.
13. Мошенець О.С. Міжбюджетні відносини як інструмент активізації регіонального розвитку // Фінанси України. – 2001. – №12. – С. 48-49.
14. Полозенко Д.В., Глушенко Ю.А. Міжбюджетні взаємовідносини і регіональні інтереси // Фінанси України. – 2000. – №11. – С. 3-7.
15. Сидорець О.В. Деякі аспекти фінансового вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів // Фінанси України. – 2001. – №9. – С. 105.

Тема 6: Управління фінансами і фінансовий контроль на місцевому рівні

План:

1. Місцеві фінансові органи, їх функції, повноваження, завдання.
2. Зміст бюджетного процесу на локальному рівні.
3. Виконання місцевих бюджетів органами Державного казначейства України.
4. Фінансовий контроль органів місцевого самоврядування, його види та методи.

Основні терміни: місцеві фінансові органи, бюджетний процес, казначейська система виконання бюджетів.

Завдання для самостійної роботи: на основі нормативних актів, які регламентують фінансовий контроль в Україні, проаналізуйте розподіл завдань і повноважень між окремими фінансовими органами щодо фінансового контролю на регіональному і місцевому рівні.

Проблемні питання:

1. Дайте оцінку бюджетному процесу на локальному рівні і його зв'язку з бюджетним процесом щодо Державного бюджету України.
2. Проблеми переведення на казначейське обслуговування місцевих бюджетів України.
3. Позитивні наслідки виконання місцевих бюджетів органами державного казначейства.

Література:

1. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року. – К.: Атіка, 2001. – 80 с.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24. – С. 379-429.
3. Закон України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – №13.
4. Закон України «Про аудиторську діяльність» // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – №23.
5. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про державну податкову службу в Україні» // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – №29.
6. Указ Президента України «Про Державне Казначейство України» // Фінанси України. – 1996. – №7. – С. 117-118.
7. Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо вдосконалення механізмів казначейського обслуговування» від 5 грудня 2002 р. // Урядовий кур'єр. – 2002. – №231. – С. 10-11.
8. Положення про Міністерство фінансів України. Затверджено Указом Президента України від 26 серпня 1999 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – №35. – С. 1-6.
9. Порядок казначейського обслуговування місцевих бюджетів. Затверджений наказом Державного казначейства України 4.11.2002 р. № 205.
10. Бюджетні слухання: метод. рек. щодо орг. та проведення бюдж. слухань в органах місц. самоврядування України / В.І.Кравченко (кер. авт. кол.), О.Ю.Кучеренко, І.І.Гейдор та інші. – К.: НДФІ, 2000. – 120 с.

11. Коваленко Л.О. Управління бюджетними ресурсами регіону // Фінанси України. – 2002. – №12.
12. Кондратюк С.Я., Борисенко В.М. Становлення і розвиток казначейської системи в Україні // Фінанси України. – 2003. – №7. – С. 17-26.
13. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. пос. – К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. – 487 с.
14. Місцеві фінанси: Навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. / М.А. Гапонюк, В.П. Яцота, А.Є. Буряченко, А.А.Славкова. – К.: КНЕУ, 2002. – 184 с.
15. Юрій С.І., Стоян В.І., Мац М.Й. Казначейська система: Підручник. – Тернопіль: Карт-бланш, 2002. – 590 с.

Тема 7: Фінансове забезпечення підприємств комунальної власності

План:

1. Громадські послуги, їх зміст та особливості надання на місцевому рівні.
2. Склад місцевого господарства та його роль у місцевих фінансах.
3. Особливості фінансів підприємств житлового господарства.
4. Фінанси підприємств комунального господарства.
5. Особливості організації фінансів дорожнього господарства.

Основні терміни: громадські послуги, місцеве господарство, житлове, комунальне та дорожнє господарство, комунальні платежі.

Завдання для самостійної роботи: використовуючи публікації у періодичній пресі, ознайомтеся з діючою практикою функціонування місцевого і зокрема житлово-комунального господарства населених пунктів.

Проблемні питання:

1. Назвіть найважливіші невирішені проблеми у функціонуванні місцевого господарства на сучасному етапі.
2. Які є проблеми у визначенні розмірів комунальних платежів?
3. Що Вам відомо про експерименти у фінансуванні житлово-комунального господарства?
3. Як вирішуються в даний час фінансові питання благоустрою територій?

Література:

1. Бюджетний Кодекс України від 21 червня 2001 року. – К.: Атіка, 2001. – 80 с.
2. Закон України «Про власність». – К.: Парламентське видавництво, 2000. – 24 с.
3. Закон України «Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Кошобинське Київської області» // Урядовий кур'єр. Орієнтир. – 2001. – №25. – С. 1-6.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24. – С. 379-429.
5. Закон України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» від 3.03.1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – №34. – С. 686-690.
6. Указ Президента України «Про прискорення реформування житлово-комунального господарства» від 19 жовтня 1999 р. // Урядовий кур'єр. – 1999. – №207. – С. 14.
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 9.01.2000 р. №17 «Про порядок складання, розгляду, затвердження та основні вимоги щодо виконання кошторисів доходів і видатків бюджетних установ та організацій» // Урядовий кур'єр. – 2000. – №9. – С. 10-14.
8. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник для вузов. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 1999. – 687 с.
9. Гасвий М.В. Фінанси житлового господарства // Фінанси України. – 2002. – №5. – С. 113-117.
10. Гудзь П.В. Управління фінансами у курортних містах // Фінанси України. – 2002. – №2. – С. 69-75.
11. Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі: Пер. з англ. Ю.Немец (ред.). - К.: Основи, 1998. – 542 с.
12. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). – К.: НІОС, 2000. – 384 с.
13. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. пос. – К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. – 487 с.
14. Лилик О.Я. Фінансування громадських послуг у зарубіжних країнах // Фінанси України. – 2002. – №1. – С. 130-137.
15. Луніна І. Державні фінанси України у перехідний період. – Харків: Форт, 2000. – 296 с.
16. Місцеві фінанси: Навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. / М.А. Гапонюк, В.П. Яцюта, А.Є. Буряченко, А.А. Славкова. – К.: КНЕУ, 2002. – 184 с.

17. Покась В.І. Сучасні тенденції у фінансуванні муніципального управління // Фінанси України. – 2000. – №12. – С. 46-52.

18. Сиротяк Р.М. Вартісна оцінка муніципальної (державної) власності // Фінанси України. – 1999. – № 1. – С. 107-110.

19. Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід: Посібник. Програма сприяння парламентам України. – К.: Заповіт, 1997. – 186 с.

20. Уроки і перспективи місцевого самоврядування. З виступу Президента України Л.Д.Кучми на урочистих зборах Асоціації міст України 7 грудня 2000 року // Урядовий кур'єр. – 2000. – №231. – С. 4.

Тема 8: Основи організації фінансів місцевих органів влади у зарубіжних країнах

План:

1. Основні типи систем місцевого самоврядування.
2. Склад фінансових ресурсів органів місцевої влади зарубіжних країн.
3. Доходи і видатки місцевих бюджетів.
4. Фінансове вирівнювання та його роль у розвитку територій.
5. Місцеве оподаткування за кордоном.
6. Досвід комунального кредиту.
7. Фінанси муніципальних підприємств.

Завдання для самостійної роботи: використовуючи іншомовні джерела, ознайомтеся з діючою практикою організації місцевих фінансів зарубіжних країн.

Проблемні питання:

1. Порівняйте практику організації місцевих фінансів за кордоном з вітчизняною практикою.
2. Наведіть приклади позитивного зарубіжного досвіду й дайте оцінку можливості його запровадження в Україні.

Література:

1. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник для вузов. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 1999. – 687 с.
2. Вишневський В.П., Рибак В.В. Місцеві податки і збори у ринковій економіці // Фінанси України. – 2001. – №1. – С. 11-20.

3. Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі: Пер. з англ. Ю.Немец (ред.). – К.: Основи, 1998. – 542 с.
4. Зайчикова В.В. Формула фінансового вирівнювання: досвід зарубіжних країн та можливості його використання в Україні / Наукові праці НДФІ. Вип. 7. – 1999. – С. 39-47.
5. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. пос. – К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. – 487 с.
6. Кравченко В.І. Фінанси місцевого самоврядування України: проблеми становлення (1989-2001). – К.: Видавничий дім «KM Academia», 2001. – 460 с.
7. Лилик О.Я. Міжбюджетні відносини в економічній системі держави // Фінанси України. – 2002. – № 6. – С. 30-35.
8. Місцеві фінанси: Навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. / М.А. Гапонюк, В.П. Ящота, А.Є. Буряченко, А.А. Славкова. – К.: КНЕУ, 2002. – 184 с.
9. Слухай С.В. Прямі бюджетні трансферти в системі міжбюджетних відносин // Фінанси України. – 1996. – №12. – С. 22-32.
10. Слухай С.В. Становлення системи фінансового вирівнювання // Фінанси України. – 1998. – №11. – С. 15-25.
11. Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід: Посібник. Програма сприяння парламентові України. – К.: Заповіт, 1997. – 186 с.

Теми індивідуальних завдань

1. Формування теорії місцевих фінансів.
2. Українські вчені XIX ст. про місцеві фінанси.
3. Розвиток поглядів на сутність місцевих фінансів у вітчизняній фінансовій думці XX ст.
4. Дискусійні питання суті і функцій місцевих фінансів.
5. Проблеми зміцнення місцевих фінансів у програмних документах парламенту і уряду України.
6. Проблеми місцевих фінансів у щорічних законах про Державний бюджет України.
7. Бюджетні слухання як елемент бюджетного процесу на місцевому рівні.
8. Бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування.
9. Казначейська система виконання місцевих бюджетів.
10. Аналіз формування доходів місцевих бюджетів України.
11. Власні і закріплені доходи місцевих бюджетів.
12. Аналіз витрачання коштів місцевих бюджетів України.
13. Соціальна спрямованість місцевих бюджетів.
14. Бюджет розвитку місцевих бюджетів та проблеми його функціонування.
15. Проблеми збалансування місцевих бюджетів.
16. Розвиток теорії бюджетного федералізму.
17. Бюджетний федералізм, його суть та вплив на організацію місцевих фінансів.
18. Механізм перерозподілу бюджетних ресурсів у територіальному аспекті.
19. Проблеми вдосконалення міжбюджетних відносин у бюджетній системі України в контексті зміцнення місцевих фінансів.
20. Фіскальні дисбаланси в Україні.
21. Проблеми розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи і видами місцевих бюджетів.
22. Механізм перерахування дотацій місцевим бюджетам з державного бюджету та проблеми його вдосконалення.
23. Проблеми вдосконалення міжбюджетних відносин на рівні районів, міст обласного значення, селищ та сіл.

24. Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування на сучасному етапі.
25. Проблеми розвитку місцевих запозичень в Україні.
26. Місцеві позики і місцеві грошово-речові лотереї.
27. Управління фінансами комунальних підприємств.
28. Проблеми реформування житлово-комунального господарства.
29. Типи місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та їх вплив на організацію місцевих фінансів.
30. Основні проблеми функціонування інституту місцевого самоврядування та місцевих фінансів в Європі.
31. Місцеві бюджети в зарубіжних країнах.
32. Фінансове вирівнювання за кордоном.
33. Місцеве оподаткування в зарубіжних країнах.
34. Муніципальні позики за кордоном.
35. Регіональні і місцеві фінанси Росії.
36. Муніципальні фінанси Швеції.
37. Муніципальні фінанси Франції.
38. Муніципальні фінанси Німеччини.
39. Муніципальні фінанси Іспанії.
40. Муніципальні фінанси Польщі.

ТЕСТИ

Тема 1: Місцеві фінанси, їх сутність, склад і роль у розвитку економічної і соціальної інфраструктури

1. Категорія «місцеві фінанси» – це:

- а) сукупність фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування;
- б) місцеве господарство адміністративно-територіальних одиниць;
- в) система економічних відносин, пов'язаних з формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань;
- г) сукупність матеріальних засобів, які поступають у розпорядження адміністративно-територіальних одиниць.

2. Функції виконують місцеві фінанси:

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

3. До складу місцевих фінансових інститутів належать:

- а) державні цільові фонди;
- б) місцеві бюджети;
- в) місцеві податки і збори;
- г) загальнодержавні податки і збори;
- г) державний бюджет;
- д) комунальний кредит;
- е) підприємства комунальної власності.

4. Яка необхідна умова існування місцевих фінансів?

- а) функціонування інституту місцевого самоврядування;
- б) виникнення державних фінансів;
- в) прийняття Конституції;
- г) всі відповіді правильні.

5. Яка з теорій не належить до теорій місцевого самоврядування?

- а) теорія вольності общин;
- б) державницька теорія місцевого самоврядування;
- в) теорія муніципального комунізму;
- г) децентралізаційна теорія.

6. Принципи місцевого самоврядування в Україні:

а) самостійність, автономність, гласність, демократія;
б) народовладдя, законність, гласність, колегіальність, поєднання місцевих і державних інтересів, виборність, правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах повноважень;

в) підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб, державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування, судовий захист прав місцевого самоврядування.

г) підзвітність і підконтрольність перед державними органами влади.

7. До складу системи місцевого самоврядування в Україні включаються:

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

8. 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;
- г) забезпечення обороноздатності країни.

9. Коли в Росії відбулося організаційне оформлення інституту місцевого самоврядування?

- а) в результаті кріпосної реформи 1861 р.;
- б) після земської реформи 1864 р.;
- в) під час Першої світової війни;
- г) у процесі Жовтневого перевороту 1917 р.

10. Яка хронологія прийняття нормативних актів, що регламентують функціонування місцевих фінансів?

- а) Бюджетний кодекс України;
- б) Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- в) Закон України «Про Державний бюджет України» на поточний рік;
- г) Конституція України.

Тема 2: Місцеві бюджети – визначальна ланка місцевих фінансів**1. До місцевих бюджетів в Україні належать:**

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

2. Які види бюджетів відносяться до бюджетів місцевого самоврядування?

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

3. Доходи місцевих бюджетів поділяються?

- а) загальнодержавні і місцеві;
- б) податкові, неподаткові, доходи від операцій з капіталом, трансферти;
- в) власні і закріплені;
- г) постійні і тимчасові;
- г) податкові і неподаткові.

4. До складу власних доходів місцевих бюджетів належать:

- а) податок на прибуток;
- б) плата за землю;
- в) податок на промисел;
- г) податок з власників транспортних засобів;
- г) державне мито;
- д) прибутковий податок з громадян;
- е) гранти та дарунки;
- е) плата за забруднення навколишнього середовища;
- ж) власні надходження бюджетних установ, які утримуються з місцевих бюджетів.

5. 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 реалізацію прав та обов'язків місцевого самоврядування.

6. З яких місцевих бюджетів здійснюються видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання соціальних послуг, гарантованих державою, і які розташовані найближче до споживачів (І група)?

- а) з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів;
- б) з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, а також районних бюджетів;
- в) з бюджетів сіл, селищ, міст та їх об'єднань.

7. З яких місцевих бюджетів здійснюються видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих державою для всіх громадян України (II група)?

- а) з бюджетів міст Києва та Севастополя;
- б) з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів;
- в) з районних бюджетів;
- г) з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення;
- г) з Державного бюджету України.

8. На які потреби використовуються кошти 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;
- г) на фінансування поточних потреб органів місцевого самоврядування.

9. 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 форми власності;

- г) запозичення місцевих рад;
- г) субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проєктів;
- д) дотації вирівнювання з державного бюджету.

10. Якими правами користуються органи місцевого самоврядування у галузі місцевого оподаткування?

- а) запроваджують на своїй території місцеві податки і збори відповідно до встановленого переліку;
- б) запроваджують на своїй території власні місцеві податки і збори;
- в) визначають механізм справляння 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;
- г) затверджують форми звітів по місцевих податках і зборах, порядок та строки їх надання у податкові органи;
- д) надають пільги по місцевих податках і зборах.

11. Які з нижчеперелічених податків і зборів відносяться до місцевих?

- а) єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва;
- б) прибутковий податок з громадян;
- в) комунальний податок;
- г) ринковий збір;
- г) податок на промисел;
- д) податок з реклами;
- е) збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг;
- е) збір на геологорозвідувальні роботи.

12. Перший прообраз податку місцевого характеру – податок на користь бідних – був введений у XVII ст. у:

- а) Франції;
- б) Пруссії;
- в) Англії.

Тема 3: Фінансові ресурси місцевого самоврядування

1. Що складає фінансову основу місцевого самоврядування?

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

2. Фінансова незалежність місцевого самоврядування – це:

- а) незалежність органів місцевого самоврядування від загальнодержавних органів влади у прийнятті певних рішень щодо місцевих проблем при наявності забезпечення їхнього вирішення відповідними коштами;
- б) незалежність органів місцевого самоврядування від рішень загальнодержавних органів влади;
- в) право органів місцевого самоврядування самостійно приймати рішення в сфері місцевих фінансів.

3. 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;
- ґ) обласні ради;
- д) обласні державні адміністрації.

4. 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.

5. Які є форми комунального кредиту?

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

6. У залежності від мети випуску муніципальні позики бувають:

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

7. 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.

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

- а) 20% 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.

9. З яких стадій складається життєвий цикл облігацій муніципальної позики?

- а) емісії;

- б) збереження;
- в) розміщення;
- г) обігу;
- г) ліквідації;
- д) погашення.

10. Згідно Бюджетного кодексу 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.

11. Відповідальність за зобов'язаннями за запозиченнями до місцевих бюджетів:

- а) держава не несе;
- б) держава несе;
- в) покладається на вищестоячі 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.

Тема 4: Планування і порядок фінансування видатків місцевих бюджетів

1. Формула розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між державним бюджетом та місцевими бюджетами враховує:

- а) фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та коригуючі коефіцієнти до них і прогнозний обсяг кошика доходів місцевих бюджетів;
- б) коефіцієнт вирівнювання і індекс відносної податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці;
- в) кількість мешканців у розрахунку на кількість соціальних закладів, прогнозний показник обсягу доходів.

2. Індекс відносної податкоспроможності дорівнює:

а) добутку середньодушового кошика доходів місцевого самоврядування і середнього по Україні обсягу середньодушового кошика доходів;

б) частці від ділення середньодушового кошика доходів місцевого самоврядування на середній по Україні обсяг середньодушового кошика доходів;

в) різниці середнього по Україні обсягу середньодушового кошика доходів і середньодушового кошика доходів місцевого самоврядування.

3. Коефіцієнт вирівнювання – це:

а) показник, що дорівнює обсягу коштів, необхідних місцевому самоврядуванню для збалансування бюджету;

б) коефіцієнт, що застосовується при розрахунку обсягу дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до Державного бюджету України з місцевих бюджетів, з метою зміцнення доходної бази бюджетів місцевого самоврядування;

в) коефіцієнт, що визначається для розрахунку частки видатків у плановому розмірі доходів місцевого самоврядування.

4. Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості – це:

а) гарантований державою обсяг закріплених доходів бюджетів місцевого самоврядування;

б) розмір мінімально необхідних видатків органів місцевого самоврядування;

в) гарантований державою в межах наявних бюджетних ресурсів рівень фінансового забезпечення повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів місцевого самоврядування, що використовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів.

5. При розрахунку видатків на утримання органів управління враховується:

а) чисельність працівників органів управління залежно від чисельності населення області (міста);

б) співвідношення показників обсягів видатків відповідних рівнів бюджетів на утримання органів управління;

в) фінансовий норматив бюджетної забезпеченості.

6. При розрахунку видатків на освіту враховується:

- а) загальний обсяг ресурсів бюджету на освіту;
- б) фінансовий норматив бюджетної забезпеченості в розрахунку на одного учня;
- в) приведений контингент учнів різних типів загальноосвітніх навчальних закладів;
- г) всі відповіді правильні.

7. При розрахунку видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення враховується:

- а) загальний обсяг ресурсів бюджету на соціальний захист і соціальне забезпечення;
- б) фінансовий норматив бюджетної забезпеченості;
- в) контингент отримувачів соціальних виплат;
- г) всі відповіді правильні.

8. При розрахунку видатків на охорону здоров'я враховується:

- а) чисельність населення адміністративно-територіальної одиниці;
- б) співвідношення обсягів видатків на охорону здоров'я між місцевими бюджетами окремих видів;
- в) коригувальні коефіцієнти до фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, які враховують співвідношення видатків на заробітну плату в загальній сумі видатків місцевих бюджетів, вікову структуру населення, надання послуг відомчими закладами охорони здоров'я;
- г) всі відповіді правильні.

9. При розрахунку видатків на культуру і мистецтво враховуються наступні чинники (вказіть хибний):

- а) чисельність населення адміністративно-територіальної одиниці;
- б) фінансовий норматив бюджетної забезпеченості регіону;
- в) фінансовий норматив бюджетної забезпеченості на одного жителя;
- г) всі названі чинники враховуються.

10. При розрахунку видатків на фізичну культуру і спорт враховуються наступні чинники (вказіть хибний):

- а) чисельність населення адміністративно-територіальної одиниці;
- б) фінансовий норматив бюджетної забезпеченості;
- в) частку видатків на фізичну культуру і спорт місцевого бюджету у загальній сумі видатків на фізичну культуру і спорт всіх місцевих бюджетів;
- г) всі названі показники враховуються.

11. При розрахунку видатків на утримання підрозділів місцевої міліції враховується:

- а) чисельність населення адміністративно-територіальної одиниці;
- б) фінансовий норматив бюджетної забезпеченості на одного жителя;
- в) загальний обсяг видатків на утримання підрозділів місцевої міліції по Україні;
- г) відповіді «а», «б».

12. Які переваги програмно-цільового методу планування бюджету?

- а) сприяє більш ефективному використанню бюджетних коштів;
- б) дає можливість встановити безпосередній зв'язок між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання;
- в) сприяє дієвому контролю за витрачанням бюджетних коштів.

Тема 5: Міжбюджетні відносини, їх складові

1. Міжбюджетні відносини – це:

- а) сукупність міжбюджетних трансфертів, що здійснюються протягом бюджетного року;
- б) відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією та законами України;

в) відносини між органами місцевого самоврядування, метою яких є збалансування місцевих бюджетів.

2. Суб'єктами міжбюджетних відносин є:

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

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 усіх бюджетів;
- 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;
- г) усі названі методи.

5. Фінансове вирівнювання – це:

- а) приведення у відповідність витрат бюджетів (за економічною та функціональною класифікацією) до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на душу населення, ліквідація значних диспропорцій у здійсненні видатків у розрізі окремих територій;
- б) перерозподіл фінансових ресурсів між бюджетами різних рівнів;
- в) спрямування коштів з «багатших» регіонів у «бідніші» з метою збалансування доходної і видаткової частин місцевих бюджетів.

6. У доходи місцевих бюджетів у рамках відррахувань від загальнодержавних податків зараховується:

- а) 10% ПДВ;
- б) 100% податку на прибуток підприємств;
- в) 50% акцизного збору;
- г) податок з доходів фізичних осіб з подальшим розподілом між місцевими бюджетами окремих видів.

7. Як визначається обсяг дотацій вирівнювання місцевим бюджетам?

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

8. Субвенції на виконання інвестиційних проектів можуть надаватися:

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

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

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

10. Які переваги використання єдиних нормативів відррахувань 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;

г) сприяють формуванню фінансової незалежності місцевого самоврядування.

Тема 6: Управління фінансами і фінансовий контроль на місцевому рівні

1. В який термін за рішенням відповідної ради затверджуються обласні та районні бюджети?

- а) не пізніше ніж у 2 тижневий термін після прийняття проекту закону про Державний бюджет у третьому читанні;
- б) не пізніше ніж у 2 тижневий термін після офіційного опублікування закону про Державний бюджет України;
- в) у місячний термін після затвердження бюджету Автономної Республіки Крим, міст Києва та Севастополя;
- г) у 2 місячний термін після прийняття проекту закону про Державний бюджет України.

2. Який орган державної влади чи місцевого самоврядування затверджує місцевий бюджет:

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

3. 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.

4. Кому підзвітне та підконтрольне міське фінансове управління?

- а) міській раді;
- б) облдержадміністрації;
- в) Міністерству фінансів України;
- г) Верховній Раді України;
- г) Кабінету Міністрів України.

5. Вкажіть, що з наведених матеріалів не включається до проекту рішення про місцевий бюджет:

- а) пояснювальна записка до проекту рішення;
- б) прогноз показників місцевого бюджету;
- в) перелік інвестиційних програм;
- г) кошториси бюджетних установ.

6. 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.

7. До прав органів місцевого самоврядування в сфері місцевих фінансів належить:

а) право самостійно розпоряджатися коштами місцевих бюджетів, визначати напрями їх використання;

б) право вільного запровадження місцевих податків і зборів, визначення порядку їх справляння;

в) право створення позабюджетних і валютних фондів;

г) всі перелічені варіанти.

8. Місцевий фінансовий орган – це:

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

9. Казначейське обслуговування місцевих бюджетів здійснюється:

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

10. Які є методи фінансового контролю на місцевому рівні?

- а) попередній, поточний і наступний;
- б) ревізії і перевірки;
- в) самоаналіз;
- г) аудит;
- г) ревізії, перевірки і обстеження.

Тема 7: Фінансове забезпечення підприємств комунальної власності

- 1. Послуги, які надаються на місцевому рівні, поділяються на:
 - а) економічні, соціальні, політичні;
 - б) економічні, соціальні, комунальні;
 - в) економічні, соціальні, забезпечення безпеки, охорону правопорядку і навколишнього середовища;
 - г) соціальні, мікроекономічні, гуманітарні.

2. До економічних послуг, що надаються на місцевому рівні, належать:

- а) створення сприятливих умов для бізнесу;
- б) контроль за процесом відтворення;
- в) управління місцевим господарством;
- г) всі відповіді правильні.

3. До підприємств комунальної власності, які частково утримуються з місцевих бюджетів, належать:

- а) заклади освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, спорту, фізичної культури, туризму;
- б) житлово-комунальне і транспортне законодавство, заклади культури;
- в) ремонтні, ремонтно-будівельні підприємства, проектні організації;
- г) правильної відповіді серед наведених немає.

4. До підприємств комунальної власності, які працюють на засадах самоокупності, належать:

- а) заклади освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, спорту, фізичної культури, туризму;
- б) житлово-комунальне і транспортне законодавство, заклади культури;
- в) ремонтні, ремонтно-будівельні підприємства, проектні організації.

5. До складу місцевого господарства належать:

- а) підприємства (об'єднання), організації, установи, об'єкти виробничої і соціальної інфраструктури, які є комунальною власністю відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- б) за згодою власника підприємства (об'єднання), організації, установи, що не належать до комунальної власності, діяльність яких пов'язана переважно з обслуговуванням населення;
- в) за згодою населення і органів місцевого самоврядування об'єкти, створені в результаті трудової участі громадян, або придбані на їх добровільні внески;
- г) всі відповіді правильні.

6. До повноважень органів місцевого самоврядування в галузі управління комунальною власністю не належать:

- а) управління майном комунальної власності;
- б) встановлення порядку та здійснення контролю за використанням прибутків підприємств;
- в) заслуховування звітів керівників підприємств комунальної власності;
- г) підготовка пропозицій про відчуження комунального майна, місцевих програм приватизації та переліку об'єктів, які не підлягають приватизації.

7. До підприємств комунального господарства належать:

- а) санітарно-технічні підприємства;
- б) міський транспорт;
- в) побутові підприємства;
- г) підприємства комунальної енергетики;
- г) дорожнє господарство, вуличне освітлення, озеленення.

8. Від яких чинників залежить сума квартирної плати?

- а) від кількості осіб, що проживають у квартирі;
- б) від розмірів середньорічної житлової площі і середньої ставки плати за 1 кв.м;
- в) від кількості повнолітніх осіб, що проживають у приміщенні;
- г) від місцезосташування приміщення.

9. Які складові доходів транспортних підприємств?

- а) доходи від платних перевезень;
- б) бюджетні дотації;
- в) доходи від здачі в оренду приміщень, автотранспорту;
- г) доходи від інших видів діяльності;
- г) всі відповіді правильні.

10. Яка мета реформи житлово-комунального господарства в Україні?

- а) встановлення державної монополії в сфері житлово-комунального господарства;
- б) приватизація державних житлово-комунальних підприємств;
- в) створення ефективного ринкового механізму функціонування житлово-комунального господарства;

г) покращення контролю за функціонуванням підприємств житлово-комунального господарства.

Тема 8: Основи організації фінансів місцевих органів влади у зарубіжних країнах

1. Найбільша частка доходів від капіталу в доходах місцевих бюджетів:

- а) Німеччини;
- б) Австрії;
- в) Франції;
- г) Великобританії.

2. Найбільша частка неподаткових доходів у доходах місцевих бюджетів:

- а) Німеччини;
- б) Австрії;
- в) Фінляндії;
- г) Швеції.

3. В яких країнах майнові податки складають основу доходів місцевої влади?

- а) у США;
- б) у Норвегії;
- в) у Великобританії;
- г) у Іспанії;
- г) в усіх європейських країнах.

4. Які податки входять до складу місцевих податків у зарубіжних країнах?

- а) власні місцеві податки (прямі, непрямі, майнові);
- б) надбавки до державних податків на користь місцевих бюджетів;
- в) окремі загальнодержавні податки;
- г) плата за послуги, які надаються місцевою владою;
- г) екологічні податки.

5. У видатках органів місцевого самоврядування переважають видатки на:

- а) освіту, громадський порядок та безпеку;
- б) освіту, охорону здоров'я та соціальний захист;
- в) охорону здоров'я, розважальну, культурну та релігійну діяльність;
- г) соціальний захист, транспорт і зв'язок, житлове будівництво.

6. Згідно положень Європейської хартії місцевого самоврядування, найбільш оптимальним видом міжбюджетних трансфертів є:

- а) дотації;
- б) субсидії;
- в) субвенції;
- г) істотної різниці немає.

7. Які моделі побудови бюджетної системи зарубіжних країн Ви знаєте?

- а) єдності і самостійності;
- б) бюджетного федералізму;
- в) фіскального федералізму;
- г) змішані моделі.

8. Критерії фінансового вирівнювання за кордоном:

- а) чисельність, щільність і склад населення;
- б) клімат;
- в) кількість учнів у системі дошкільної і обов'язкової шкільної освіти;
- г) рівномірність надходження власних доходів місцевої влади;
- г) чисельність студентів;
- д) податковий потенціал територій.

9. Основні причини збільшення видатків місцевих бюджетів зарубіжних країн:

- а) розширення кола завдань органів місцевої влади;
- б) процес урбанізації;
- в) загострення міжнародного становища;
- г) соціальна орієнтація економіки більшості країн;

- г) погіршення екологічного становища;
- д) необхідність вирішення регіональних проблем.

10. Сучасні способи розмежування бюджетних доходів:

- а) розподіл доходів між бюджетами різних рівнів;
- б) розщеплення надходжень від податків за кожним рівнем бюджетної системи;
- в) встановлення територіальних надбавок до місцевих податків на користь центрального уряду;
- г) встановлення територіальних надбавок до загальнодержавних податків на користь місцевої влади.

Перелік питань для контролю знань

1. Місцеві фінанси як наукова дисципліна.
2. Вчення про місцеві фінанси та його формування.
3. Сутність місцевих фінансів та склад місцевих фінансових інститутів.
4. Функції місцевих фінансів.
5. Роль місцевих фінансів в економічній системі держави.
6. Міжнародні стандарти організації місцевих фінансів.
7. Зміст та значення Європейської хартії місцевого самоврядування.
8. Розвиток законодавчої бази місцевих фінансів України у 1990-1995 роках.
9. Розвиток законодавчої бази місцевих фінансів України у 1995-2002 роках.
10. Питання місцевого самоврядування в Конституції України.
11. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» – базовий нормативний акт з місцевих фінансів.
12. Проблеми вдосконалення місцевих фінансів у Бюджетному кодексі України.
13. Розвиток місцевих бюджетів та їх роль у місцевих фінансах України.
14. Етапи становлення місцевих бюджетів України.
15. Формування інституту місцевого самоврядування та його вплив на місцеві фінанси.
16. Територіальна громада – первинний суб'єкт місцевого самоврядування.
17. Формування доходів місцевих бюджетів, їх склад та динаміка.
18. Склад та структура видатків місцевих бюджетів.
19. Порядок планування видатків місцевих бюджетів.
20. Планування видатків місцевих бюджетів на освіту.
21. Планування видатків місцевих бюджетів на охорону здоров'я.
22. Планування видатків місцевих бюджетів на утримання органів місцевого самоврядування.
23. Планування видатків місцевих бюджетів на соціальний захист і соціальне забезпечення.
24. Порядок розрахунку обсягів дотацій вирівнювання місцевим бюджетам.
25. Проблеми зміцнення доходної бази місцевих бюджетів.
26. Міжбюджетні відносини: передумови виникнення та особливості організації.
27. Міжбюджетні відносини та їх вплив на місцеві фінанси.
28. Фінансове вирівнювання та його стан в Україні.

29. Методи бюджетного регулювання та їх розвиток.
30. Види бюджетних трансфертів.
31. Субвенції місцевим бюджетам.
32. Міжбюджетна реформа в Україні: зміст, напрямки проведення та вплив на місцеві фінанси.
33. Виникнення та розвиток місцевого оподаткування.
34. Специфічні вимоги до місцевих податків та зборів.
35. Місцеві податки і збори в Україні.
36. Стан місцевого оподаткування в Україні.
37. Шляхи вдосконалення місцевого оподаткування.
38. Фінансова незалежність місцевого самоврядування та напрями її зміцнення.
39. Місцеві фінансові органи та їх функції.
40. Компетенція місцевих фінансових органів у галузі місцевих фінансів.
41. Бюджетний процес на місцевому рівні.
42. Проблеми ефективного управління коштами місцевих бюджетів.
43. Склад фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.
44. Комунальний кредит і його форми.
45. Порядок випуску і обігу облігацій місцевих позик.
46. Проблеми розвитку місцевих позик в Україні.
47. Цільові фонди органів місцевого самоврядування.
48. Громадські послуги, їх зміст та особливості надання на місцевому рівні.
49. Місцеве господарство та його роль у місцевих фінансах.
50. Особливості фінансів комунальних підприємств.
51. Фінанси житлово-комунального господарства.
52. Управління фінансами і фінансовий контроль на місцевому рівні.
53. Основи організації фінансів місцевих органів влади у зарубіжних країнах.
54. Бюджетний федералізм у побудові бюджетних систем зарубіжних країн.
55. Місцеве оподаткування за кордоном.
56. Комунальний кредит за кордоном.
57. Державна регіональна політика України і місцеві фінанси.
58. Завдання державної регіональної політики у контексті зміцнення місцевих фінансів.
59. Роль місцевих фінансів у формуванні демократичної держави.
60. Місцеві фінанси у фінансовій системі України.

Теми контрольних робіт для студентів заочної форми навчання

Вимоги до оформлення контрольної роботи

Студент обирає один із запропонованих варіантів згідно його порядкового номера у журналі академічної групи (дивись таблицю). Кожний варіант складається з трьох питань. Контрольна робота виконується в учнівському зошиті обсягом 12 листків, складається з плану, висвітлення теми, списку використаної літератури. Контрольна робота подається до початку сесії, на її перевірку відводиться 7 днів. Лише за умови виконання контрольної роботи студент допускається до іспиту.

	Порядковий номер студента в журналі академічної групи							
Варіант 1	1	7	13	19	25	31	37	43
Варіант 2	2	8	14	20	26	32	38	44
Варіант 3	3	9	15	21	27	33	39	45
Варіант 4	4	10	16	22	28	34	40	46
Варіант 5	5	11	17	23	29	35	41	47
Варіант 6	6	12	18	24	30	36	42	48

Варіант 1

1. Формування інституту місцевого самоврядування та його вплив на місцеві фінанси.
2. Місцеві податки і збори в Україні.
3. Зміст та значення Європейської хартії місцевого самоврядування.

Варіант 2

1. Територіальна громада – первинний суб'єкт місцевого самоврядування.
2. Міжбюджетні відносини та їх вплив на місцеві фінанси.
3. Конституція України про місцеве самоврядування і місцеві фінанси.

Варіант 3

1. Розвиток місцевих бюджетів України.
2. Методи бюджетного регулювання та їх вдосконалення.
3. Питання місцевого самоврядування і місцевих фінансів у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.).

Варіант 4

1. Формування доходів місцевих бюджетів України.
2. Виникнення місцевого оподаткування та його розвиток.
3. Проблеми вдосконалення місцевих фінансів у Бюджетному кодексі України.

Варіант 5

1. Склад видатків місцевих бюджетів України.
2. Проблеми вдосконалення місцевого оподаткування.
3. Проблеми формування і використання місцевих бюджетів у щорічних законах про державний бюджет (на прикладі Закону України Про Державний бюджет України на поточний рік).

Варіант 6

1. Фінансова незалежність місцевого самоврядування.
2. Практика місцевого оподаткування в Україні.
3. Розвиток законодавчої бази місцевих фінансів України у 1990-2002 рр.

Література:

- Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К.: Преса України, 1997. – 80 с.
- Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року. – К.: Атіка, 2001. – 80 с.
- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24. – С. 379.
- Закон України «Про Державний бюджет України на 2004 рік» // Урядовий кур'єр. – 2003. – №228.
- Декрет Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» від 20.05.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – №30. – С. 783.

- Про основні напрями бюджетної політики на 2002 рік. Послання Президента України Л.Д.Кучми до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України // Урядовий кур'єр. – 2001. – № 102. – С. 5.
- Уроки і перспективи місцевого самоврядування. З виступу Президента України Л.Д.Кучми на урочистих зборах Асоціації міст України 7 грудня 2000 року // Урядовий кур'єр. – 2000. – №231. – С. 4.
- Василик О.Д. Теорія фінансів: Підручник. – К.: НІОС, 2000. – 416 с.
- Державні фінанси в транзитивній економіці: Навчальний посібник / М.І.Карлін, Л.М.Горбач, Л.Я.Новосад та ін.; За заг. ред. д.е.н., проф. М.І.Карліна – К.: Кондор, 2003. – 220 с.
- Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). – К.: НІОС, 2000. – 384 с.
- Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. пос. – К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. – 487 с.
- Луніна І. Державні фінанси України у перехідний період. – Харків: Форт, 2000. – 296 с.
- Публікації в журналах: «Фінанси України», «Економіка України», «Економіст», «Вісник Державної податкової служби України», збірниках наукових праць.

СЛОВНИК

Бюджет – план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Бюджет розвитку місцевих бюджетів – це складова частина спеціального фонду місцевих бюджетів, в якому зосереджуються бюджетні ресурси, призначені для проведення інвестиційної та інноваційної діяльності.

Бюджетна класифікація – єдине систематизоване згрупування доходів, видатків та фінансування бюджету за ознаками економічної сутності, функціональної діяльності, організаційного устрою та іншими ознаками відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів.

Бюджети місцевого самоврядування – це бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань.

Бюджетна система – сукупність бюджетів країни, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права.

Бюджетне регулювання – надання коштів з Державного бюджету України місцевим бюджетам з метою збалансування доходів і видатків усіх бюджетів.

Бюджетне фінансування – надання коштів з бюджетів на безповоротних засадах.

Бюджетний період – період, на який складається бюджет. В Україні він співпадає з календарним роком.

Бюджетний процес – це регламентована нормами права діяльність, пов'язана із складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів.

Бюджетний устрій – організація і принципи побудови бюджетної системи, її структури, взаємозв'язок між окремими ланками бюджетної системи.

Бюджетний федералізм – це форма організації міжбюджетних відносин, заснована на розподілі повноважень між органами державної влади різних рівнів і місцевим самоврядуванням.

Бюджетні права – сукупність юридичних норм, що регулюють діяльність органів державної влади і управління, органів місцевого самоврядування у сфері відповідних бюджетів.

Валовий національний продукт – сумарна вартість товарів та послуг, які надходять у розпорядження країни за певний період часу (як правило, за рік).

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 розширеним відтворенням.

Власні доходи місцевих бюджетів – це доходи, які не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам.

Громадські послуги – це послуги, які надаються громадянам органами державної влади і місцевого самоврядування в межах їх функцій і завдань.

Делеговані повноваження – повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

Депресивні території – це адміністративно-територіальні одиниці, де показники економічного розвитку та соціального забезпечення громадян за критеріями, визначеними законодавством, значно нижчі, ніж відповідні середні показники в державі.

Державна регіональна політика – складова частина національної стратегії соціально-економічного розвитку України; пов'язана із здійсненням адміністративної реформи та впорядкуванням адміністративно-територіального устрою; реалізується через систему заходів для забезпечення ефективного комплексного управління економічним та соціальним розвитком країни та її регіонів.

Державний борг – загальна сума заборгованості держави (Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування), яка складається з усіх випущених і непогашених боргових зобов'язань, включаючи боргові зобов'язання, що вступають у дію в результаті виданих гарантій за кредитами, або зобов'язань, що виникають на підставі законодавства або договору.

Державний кредит – сукупність економічних відносин між державою в особі її органів влади і управління, з одного боку, та фізичними та юридичними особами – з другого боку, при яких держава виступає в якості позичальника, кредитора і гаранта.

Державні соціальні гарантії – встановлені законами мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розміри інших видів соціальних виплат, встановлені законами та

іншими нормативно-правовими актами, які забезпечують рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму.

Державні соціальні стандарти – встановлені законами, іншими нормативно-правовими актами соціальні норми і нормативи або їх комплекс, на базі яких визначаються рівні основних державних соціальних гарантій.

Державні цільові фонди – фонди, які створені відповідно до законів України, формуються за рахунок податків і зборів з юридичних та фізичних осіб.

Дефіцит бюджету – перевищення видатків бюджету над його доходами.

Дотації – кошти, які виділяються з одного бюджету до іншого бюджету на безповоротній основі.

Дотації вирівнювання – міжбюджетні трансферти на вирівнювання доходної спроможності бюджету, який його отримує.

Загальний фонд бюджету – складова частина бюджету, в якій акумулюються кошти, що мають загальнодержавний характер і підлягають подальшому перерозподілу.

Закріплені доходи бюджету – доходи, які повністю надходять у певний бюджет.

Захищені видатки – це видатки бюджету, обсяг яких не може змінюватися при проведенні скорочення затверджених бюджетних призначень.

Зведений бюджет є сукупністю показників бюджетів, що використовуються для аналізу і прогнозування економічного і соціального розвитку держави.

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.

Коефіцієнт вирівнювання – коефіцієнт, що застосовується при розрахунку обсягу дотації вирівнювання та коштів, що передаються до Державного бюджету України з місцевих бюджетів, з метою зміцнення доходної бази бюджетів місцевого самоврядування.

Комунальний кредит – це сукупність економічних відносин між органами місцевого самоврядування, з одного боку, та фізичними та юридичними особами – з другого боку, при яких органи місцевого самоврядування виступають в якості позичальника і кредитора.

Кошик доходів бюджетів місцевого самоврядування – податки і збори, що закріплені на постійній основі за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Кошторис доходів і видатків – фінансовий план бюджетної установи, організації; основний документ, який визначає загальний обсяг, цільове надходження і поквартальний розподіл коштів установи.

Методи бюджетного регулювання – це конкретні прийоми та механізми збалансування доходів і видатків бюджетів.

Міжбюджетні відносини – це відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією та законами України.

Міжбюджетні трансферти – кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого.

Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Місцевий борг – загальна сума заборгованості Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста, що складається з усіх випущених і непогашених боргових зобов'язань Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста, що вступають у дію в результаті наданих гарантій за кредитами, або зобов'язань, які виникають на підставі законодавства або договору.

Місцевий фінансовий орган – установа, яка відповідно до законодавства України організує та здійснює функції по складанню, виконанню місцевих бюджетів, контролю за витрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів, а також інші функції, пов'язані з управлінням коштами місцевого бюджету.

Місцеві бюджети в Україні включають бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування.

Місцеві податки і збори – обов'язкові внески до місцевих бюджетів, які здійснюються платниками у порядку і на умовах, що визначаються законами про оподаткування.

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

Облігація місцевої позики – цінний папір, що засвідчує внесення її власником грошових коштів і підтверджує зобов'язання відшкодувати йо-

му номінальну вартість цього цінного папера в передбаченій умовами випуску строк з виплатою фіксованого процента (якщо інше не передбачено умовами випуску).

Поточний бюджет включає доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для покриття поточних видатків.

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.

Право комунальної власності – це право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Самооподаткування – це форма залучення на добровільній основі за рішенням зборів громадян за місцем проживання коштів населення відповідної території для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру.

Самостійність місцевих бюджетів – принцип організації місцевих бюджетів у бюджетній системі; гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів.

Соціальні послуги – це комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя.

Спеціальний фонд бюджету – складова частина бюджету, в якій зосереджуються кошти, які не підлягають подальшому перерозподілу і використовуються за цільовим призначенням (кошти бюджетних установ, у тому числі спеціальні, державних цільових фондів тощо).

Субвенції – це міжбюджетні трансферти, призначені для використання на певну мету в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про надання субвенції.

Територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

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

Управління місцевими фінансами – складова частина управління економікою; діяльність, пов'язана із впливом на процеси формування, розподілу і використання фінансових ресурсів, які надходять у розпорядження органів місцевого самоврядування для виконання покладених на них функцій і завдань.

Фінанси – економічна категорія, яка відображає відносини, пов'язані з формуванням та рухом фондів грошових коштів.

Фінансова незалежність органів місцевого самоврядування – це незалежність їх від загальнодержавних органів влади у прийнятті певних рішень щодо місцевих проблем і забезпечення їхнього вирішення відповідними фінансовими ресурсами.

Фінансове вирівнювання – це діяльність, спрямована на приведення у відповідність витрат бюджетів (за економічною та функціональною класифікацією) до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на душу населення, ліквідація значних диспропорцій у здійсненні видатків у розрізі окремих територій. В умовах відсутності кількісного виразу мінімальних рівнів суспільних послуг метою фінансового вирівнювання є наближення видатків з місцевих бюджетів у розрахунку на душу населення до середнього рівня, який склався по країні.

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

Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування – це сукупність фондів грошових засобів, коштів та інших надходжень згідно чинного законодавства, які надходять у розпорядження цих органів для виконання покладених на них функцій і завдань.

Література

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К.: Преса України, 1997. – 80 с.
2. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року. – К.: Атіка, 2001. – 80 с.
3. Закон України «Про власність». – К.: Парламентське видавництво, 2000. – 24 с.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24. – С. 379-429.
5. Закон України «Про Державний бюджет України на 2004 рік» від 27 листопада 2003 р. // Урядовий кур'єр. – 2003. – №228. – С. 5-12.
6. Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15.01.1999 р. // Киевский вестник. – 1999. – №14. – С. 2.
7. Декрет Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» від 20.05.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – №30. – С. 783.
8. Постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2000 р. №1932 «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» // Офіційний вісник України. – 2001. – №1-2. – С. 137-186.
9. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2001 р. №1195 «Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами» // Офіційний вісник України. – 2001. – №38. – С. 9-25.
10. Постанова Кабінету Міністрів України від 22 листопада 2001 р. «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2001 р. №1195» // Офіційний вісник України. – 2001. – №47. – С. 124-126.
11. Постанова Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. №1382 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2001 р. №1195» // Офіційний вісник України. – 2002. – №38. – С. 51-70.
12. Постанова Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2003 р. №1994 «Про затвердження методики розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та бюджетами міст районного значення, сіл, селищ».
13. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник для вузов. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 1999. – 687 с.

14. Бак Н.А. Регулювання міжбюджетних відносин як складова бюджетного регулювання // *Фінанси України*. – 2002. – №5. – С. 78-82.
15. Бондаренко В.Л. Історичні аспекти процесу створення і діяльності комунальних банків // *Фінанси України*. – 2004. – №1. – С. 114-117.
16. Буковинський С.А. До питання про Бюджетний кодекс України // *Фінанси України*. – 2003. – №4. – С. 3-13.
17. Буряк П.Ю. Міжбюджетні відносини та перспективи формування місцевих бюджетів // *Фінанси України*. – 2001. – №6. – С. 14-23.
18. Бутко М.П., Білокур К.О. Фінансові ресурси регіону в умовах ринкової трансформації // *Фінанси України*. – 1998. – №10. – С. 23-32.
19. Бюджетні слухання: метод. рек. щодо орг. та проведення бюдж. слухань в органах місц. самоврядування України / В.І.Кравченко (кер. авт. кол.), О.Ю.Кучеренко, І.І.Гейдор та інші. – К.: НДФІ, 2000. – 120 с.
20. Бюджет-2001 та розвиток міжбюджетних відносин (Серія «Закон. Практика. Проблеми»). – К.: Парламентське видавництво, 2001. – 159 с.
21. Василик О.Д., Павлюк К.В. Державні фінанси України: Підручник. – К.: НІОС, 2002. – 608 с.
22. Василик О.Д. Теорія фінансів: Підручник. – К.: НІОС. – 2000. – 416 с.
23. Василюшен М.М. Формування місцевих бюджетів та обґрунтування міжбюджетних відносин // *Фінанси України*. – 2001. – №7. – С. 125-129.
24. Вишневський В.П., Рибак В.В. Місцеві податки і збори у ринковій економіці // *Фінанси України*. – 2001. – №1. – С. 11-20.
25. Вишняков С.В. Місцеві бюджети // *Фінанси України*. – 2001. – №10. – С. 11-16.
26. Гаєвий М.В. Фінанси житлового господарства // *Фінанси України*. – 2002. – № 5. – С. 113-117.
27. Галушко О.С. Формування державного та місцевих бюджетів в умовах трансформації економіки // *Фінанси України*. – 2001. – №5. – С. 51-57.
28. Григораш Т.Ф. Фінансові чинники формування місцевих бюджетів // *Фінанси України*. – 2001. – №5. – С. 62-64.
29. Гушта О.В. Шляхи зміцнення бюджетів органів місцевого самоврядування // *Фінанси України*. – 2000. – №2. – С. 69-73.
30. Гудзь П.В. Управління фінансами у курортних містах // *Фінанси України*. – 2002. – №2. – С. 69-75.
31. Державні фінанси в транзитивній економіці: Навч. пос. / М.І.Карлін, Л.М.Горбач, Л.Я.Новосад та ін.; За заг. ред. д.е.н., проф. М.І.Карліна – К.: Кондор, 2003. – 220 с.
32. Державні фінанси: теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі: Пер. з англ. Ю.Немец (ред.). – К.: Основи, 1998. – 542 с.
33. Долішний М.І. Актуальні проблеми формування регіональної політики в Україні // *Регіональна економіка*. – 1999. – №3. – С. 7-18.

34. Європейська хартія місцевого самоврядування [переклад з англійської мови Є.М.Вишневецького]. – Видавництво Ради Європи. – 9 с.
35. Єпіфанов А.О., Сало І.В., Дяконова І.І. Бюджет і фінансова політика України. – К.: Наукова думка, 1997. – 302 с.
36. Загородній А.Г., Вознюк Г.Л., Смовженко Т.С. Фінансовий словник. – 2-ге видання, виправлене та доповнене. – Львів: Вид-во «Центр Європи», 1997. – 576 с.
37. Зайчикова В.В. Формула фінансового вирівнювання: досвід зарубіжних країн та можливості його використання в Україні / Наукові праці НДФІ. Вип. 7. – 1999. – С. 39-47.
38. Каун О.Б. Концептуальні засади формування міжбюджетних відносин в Україні // Фінанси України. – 2001. – №6. – С. 31-38.
39. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). – К.: НІОС, 2000. – 384 с.
40. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України у 2001 році: нові підходи // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – №6. – С. 7-10.
41. Кириленко О.П. Проблеми реформування міжбюджетних відносин в Україні // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – №11. – С. 78-80.
42. Кириленко О.П. Удосконалення формульних підходів у розрахунках бюджетних трансфертів / Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання: Міжнародна науково-практична конференція. Київ, 25-26 травня 2001 року. – К., 2001. – С. 282-287.
43. Кириленко О.П. Фінансова незалежність місцевого самоврядування // Фінанси України. – 2001. – №1. – С. 34-39.
44. Кириленко О.П. Формування інституту місцевих фінансів і місцеві бюджети України / Наукові записки Тернопільського державного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка. Серія «Економіка». – 2001. – №8. – С. 76-81.
45. Коваленко Л.О. Управління бюджетними ресурсами регіону // Фінанси України. – 2002. – №12. – С. 51-54.
46. Кондратюк С.Я., Борисенко В.М. Становлення і розвиток казначейської системи в Україні // Фінанси України. – 2003. – №7. – С. 17-26.
47. Концепція державної регіональної політики, затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 року №341/2001.
48. Корчинський В.Є., Колодій С.Ю. Реалізація принципів вирівнювання та економічної ефективності при організації міжбюджетних відносин // Фінанси України. – 2004. – №2. – С. 84-93.
49. Кравченко В.І. Концептуальні засади реформи міжбюджетних взаємовідносин в Україні / Наукові праці НДФІ. – 1999. – №7. – С. 3-10.

50. Кравченко В.І. Місцеві податки і збори та проблеми зміцнення фінансів місцевих органів влади в Україні / Зб. наук. праць НДФІ при Міністерстві фінансів України. – 1995. – Вип. 1. – С. 48-62.
51. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. пос. – К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. – 487 с.
52. Кравченко В.І. Фінанси місцевого самоврядування України: проблеми становлення (1989-2001). – К.: Видавничий дім «KM Academia», 2001. – 460 с.
53. Криниця С.О. Зміцнення фінансової бази місцевого та регіонального самоврядування // Фінанси України. – 1998. – №2. – С. 38-47.
54. Кульчинський М.В. Проблеми бюджетного реформування в Україні // Фінанси України. – 2002. – №7. – С. 25-29.
55. Кульчинський М.І. Роль міжбюджетних відносин у стимулюванні розвитку регіонів України // Фінанси України. – 2000. – №3. – С. 87-91.
56. Кульчинський М.І. Місцеві бюджети і механізм їх формування // Фінанси України. – 2001. – №9. – С. 98-104.
57. Лагутін В., Каун О. Міжбюджетні відносини: основні принципи і напрями реформування // Збірник наукових праць Українського фінансово-економічного інституту. – 1999. – №3. – С. 96-99.
58. Лилик О.Я. Міжбюджетні відносини в економічній системі держави // Фінанси України. – 2002. – №6. – С. 30-35.
59. Лилик О.Я. Фінансування громадських послуг у зарубіжних країнах // Фінанси України. – 2002. – №1. – С. 130-137.
60. Луніна І. Бюджетний кодекс України і реалії міжбюджетних відносин // Економіст. – 2000. – №10. – С. 32-36.
61. Луніна І. Державні фінанси України у перехідний період. – Харків: Форт, 2000. – 296 с.
62. Луніна І. Шляхи реформування міжбюджетних відносин в Україні / Збірник наукових праць Українського фінансово-економічного інституту. – 1999. – №3. – С. 100-103.
63. Ляшенко Ю.І. Місцеве оподаткування в системі фінансової діяльності держави // Фінанси України. – 1998. – №6. – С. 104-107.
64. Макуха В.О., Татарчук В.П. Методичні основи організації випуску муніципальних позик в Україні // Фінанси України. – 1996. – №1. – С. 50-62.
65. Масліченко С.О. Теорія і практика випуску та обігу муніципальних облігацій // Фінанси України. – 1999. – №11. – С. 100-107.
66. Місцеві фінанси: Навч.-метод. посібник для самот. вивч. дисц. / М.А.Гапонюк, В.П.Яцота, А.Є.Буряченко, А.А.Славкова. – К.: КНЕУ, 2002. – 184 с.
67. Мошенець О.С. Міжбюджетні відносини як інструмент активізації регіонального розвитку // Фінанси України. – 2001. – №12. – С. 48-49.

68. Мудрий В.С. Муніципальні банки як чинник активізації інвестиційних процесів на регіональному рівні / Науковий вісник Волинського державного університету імені Лесі Українки. – 2001. – №3. – С. 232-236.

69. Мудрий В.С. Комунальний кредит у системі місцевих фінансів / Науковий вісник Волинського державного університету імені Лесі Українки. – 2002. – №2. – С. 419-422.

70. Мудрик Н.О. Національна система муніципальних позик // Фінанси України. – 1999. – №2. – С. 119-124.

71. Ніколаєв В.П. Зміцнення фінансового стану комунальної галузі // Фінанси України. – 2003. – №6. – С. 75-81.

72. Обозна Н.В. Муніципальна позика: проблеми її використання і шляхи їх розв'язання // Фінанси України. – 1996. – №12. – С. 14-21.

73. Організаційно-економічний механізм розвитку регіону: трансформаційні процеси та їх інституційне забезпечення: Монографія / Кол. авт.; За ред. д.е.н., проф. А.Ф.Мельник. – Тернопіль: Економічна думка, 2003. – 608 с.

74. Павлюк К.В. Концептуальні основи фінансової незалежності місцевого самоврядування // Фінанси України. – 1997. – №7. – С. 36-44.

75. Павлюк К.В. Проблеми формування бюджету розвитку // Фінанси України. – 2000. – №1. – С. 59-65.

76. Падалка В.М., Красноступ Н.І., Кропивка В.І. Економетричне прогнозування бюджетних надходжень // Фінанси України. – 2002. – №10. – С. 89-98.

77. Покась В.І. Сучасні тенденції у фінансуванні муніципального управління // Фінанси України. – 2000. – №12. – С. 46-52.

78. Покась В.І. Формування основ фінансової автономії місцевого самоврядування // Фінанси України. – 2000. – №8. – С. 74-80.

79. Полозенко Д.В., Глущенко Ю.А. Міжбюджетні взаємовідносини і регіональні інтереси // Фінанси України. – 2000. – №11. – С. 3-7.

80. Порядок казначейського обслуговування місцевих бюджетів. Затверджений наказом Державного казначейства України 4.11.2002 р. №205.

81. Сидорець О.В. Деякі аспекти фінансового вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів // Фінанси України. – 2001. – №9. – С. 105-110.

82. Сиротяк Р.М. Вартісна оцінка муніципальної (державної) власності // Фінанси України. – 1999. – №1. – С. 107-110.

83. Слухай С.В. Особливості фінансової підтримки місцевих бюджетів // Фінанси України. – 2002. – №9. – С. 48-55.

84. Слухай С.В. Прямі бюджетні трансферти в системі міжбюджетних відносин // Фінанси України. – 1996. – №12. – С. 22-32.

85. Слухай С.В. Становлення системи фінансового вирівнювання // Фінанси України. – 1998. – №11. – С. 15-25.

86. Соколовська А. Розвиток системи оподаткування в контексті реформи міжбюджетних відносин / Збірник наукових праць Українського фінансово-економічного інституту. – 1999. – №3. – С. 5-7.
87. Статистичний щорічник України за 2002 рік. Державний комітет статистики України. – К., 2003.
88. Тарангул Л.Л. Оцінка податкоспроможності регіону // Фінанси України. – 2003. – №6. – С. 7-13.
89. Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід: Посібник. Програма сприяння парламентові України. – К.: Заповіт, 1997. – 186 с.
90. Ткачук І.Г. Економічні передумови фінансової незалежності регіону // Фінанси України. – 1999. – №11. – С. 3-11.
91. Трач Ю.Ю. Підвищення ефективності формування доходів місцевих бюджетів // Фінанси України. – 2002. – №5. – С. 83-84.
92. Уроки і перспективи місцевого самоврядування. З виступу Президента України Л.Д.Кучми на урочистих зборах Асоціації міст України 7 грудня 2000 року // Урядовий кур'єр. – 2000. – №231. – С. 4.
93. Фінансовий стан міст. 2002 р. / Асоціація міст України та громад. – К., 2003. – 135 с.
94. Чугунов І.Я., Луценко Р.В. Основні підсумки виконання бюджету у 2002 році // Фінанси України. – 2003. – №5. – С. 25-45.
95. Чугунов І.Я. Планування доходної частини місцевих бюджетів // Фінанси України. – 2001. – №12. – С. 38-47.
96. Шляхи розвитку місцевого самоврядування. Виступ Президента України Леоніда Кучми на муніципальних слуханнях 26 вересня 2003 року // Урядовий кур'єр. – 2003. – №182. – С. 3-4.
97. Юрій С.І., Бескид Й.М. Бюджетна система України: Навч. пос. – К.: НІОС, 2000. – 400 с.
98. Юрій С.І., Кириленко О.П. Місцеві бюджети: регіональні відмінності // Регіональна економіка. – 2000. – №4. – С. 104-112.
99. Юрій С.І., Стоян В.І., Мац М.Й. Казначейська система: Підручник. – Тернопіль: Карт-бланш, 2002. – 590 с.
100. Government Finance Statistics Yearbook. Vol. XXIII, Prepared by the Government Finance Division, IMF Statistics Department.

Зміст

ВСТУП	3
ПРОГРАМА КУРСУ	5
КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ	11
Тема 1: Місцеві фінанси, їх сутність, склад і роль у розвитку економічної і соціальної інфраструктури	11
Тема 2: Місцеві бюджети – визначальна ланка місцевих фінансів	33
Тема 3: Фінансові ресурси місцевого самоврядування	57
Тема 4: Планування і порядок фінансування видатків місцевих бюджетів	70
Тема 5: Міжбюджетні відносини, їх складові	82
Тема 6: Управління фінансами і фінансовий контроль на місцевому рівні	96
Тема 7: Фінансове забезпечення підприємств комунальної власності	109
Тема 8: Основи організації фінансів місцевих органів влади у зарубіжних країнах	124
ПЛАНИ СЕМІНАРСЬКИХ ЗАНЯТЬ	135
ТЕМИ ІНДИВІДУАЛЬНИХ ЗАНЯТЬ	150
ТЕСТИ	152
ПЕРЕЛІК ПИТАНЬ ДЛЯ КОНТРОЛЮ ЗНАНЬ	174
ТЕМИ КОНТРОЛЬНИХ РОБІТ	176
СЛОВНИК	179
ЛІТЕРАТУРА	185

Кириленко Ольга Павлівна

Місцеві фінанси

Навчальний посібник

Редагування

Ігор Миколів

Обкладинка

Лілії Цимбал

Підписано до друку 06.05.2004 р. Формат 60x84 1/16.
Папір офсетний. Гарнітура Шкільна. Друк офсетний.
Умовно-друк. арк. 11,16. Облік.-видавн. арк. 14,17. Зам. № 64.

СМП «Астон», м. Тернопіль,
вул. Гайова, 8, тел. (0352) 22-71-36
Віддруковано в ТОВ «Гал-Друк», м. Тернопіль, вул. Гайова, 8
Зам. 42-А.

