

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ДОНЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ВАСИЛЯ СТУСА  
ЕКОНОМІЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ  
КАФЕДРА ФІНАНСІВ І БАНКІВСЬКОЇ СПРАВИ

В. В. Волкова  
Н. І. Волкова

# МІСЦЕВІ ФІНАНСИ

Навчальний посібник



Вінниця 2022

УДК 336.1:352](075.8)

В 676

*Рекомендовано до друку Вченою радою  
Донецького національного університету імені Василя Стуса  
(протокол № 15 від 26 травня 2022 р.)*

**Укладачі:** *В. В. Волкова*, канд. екон. наук, доцент;

*Н. І. Волкова*, канд. екон. наук, доцент.

**Рецензенти:**

*М. О. Житар*, доктор екон. наук, доцент, проректор з науково-педагогічної роботи ПЗВО «Міжнародний європейський університет»;

*Р. С. Квасницька*, доктор екон. наук, професор, професор кафедри фінансів, банківської справи та страхування Хмельницького національного університету.

**Волкова В. В., Волкова Н. І.**

**В 676** Місцеві фінанси. Навчальний посібник. Вінниця: Донецький національний університет імені Василя Стуса, 2022. 105 с.

ISBN

Навчальний посібник підготовлений відповідно до програми навчальної дисципліни «Місцеві фінанси», відповідає змісту 8 тем та сприяє вивченню й формуванню у здобувачів вищої освіти комплексного розуміння щодо стосуються сутності, складових та засад організації місцевих фінансів, фінансової політики місцевих органів влади, формування дохідної бази місцевих бюджетів, системи видатків місцевих бюджетів, фінансового вирівнювання та бюджетного регулювання, бюджетного процесу на місцевому рівні, організації фінансової діяльності підприємств місцевого господарства, фінансів підприємств комунальної власності, фінансової діяльності житлово-експлуатаційного комплексу, управління місцевими фінансами в Україні, світового досвіду організації місцевих фінансів. Кожна тема містить глосарій, лекційний матеріал, питання для самоперевірки, тестові та практичні завдання.

Рекомендується для здобувачів вищої освіти галузей знань «Соціальні та поведінкові науки», «Управління та адміністрування» ОС «Бакалавр» усіх форм навчання.

**УДК 336.1:352](075.8)**

ISBN

© Волкова В. В., 2022

© Волкова Н. І., 2022

© ДонНУ імені Василя Стуса, 2022

## ЗМІСТ

Вступ .....	4
Тема 1. Сутність, складники та принципи організації місцевих фінансів .....	6
Тема 2. Місцеві бюджети – визначальна ланка місцевих фінансів .....	19
Тема 3. Формування доходів та планування, фінансування і виконання видатків місцевих бюджетів.....	30
Тема 4. Бюджетний процес на місцевому рівні.....	48
Тема 5. Фінансове вирівнювання та бюджетне регулювання.....	57
Тема 6. Управління місцевими фінансами та фінансовий контроль на місцевому рівні .....	69
Тема 7. Фінанси підприємств комунального господарства. Фінансова діяльність житлово-експлуатаційного комплексу .....	77
Тема 8. Основи організації місцевих фінансів у зарубіжних країнах .....	91
Список рекомендованих джерел інформації .....	100

## ВСТУП

У сучасних умовах для функціонування всіх ланок бюджетної системи України значна роль відводиться формуванню фінансів місцевих органів влади. Україні необхідні нові підходи до формування місцевих фінансів, модернізація основних складових фінансової системи місцевих органів влади в умовах проведення відповідних урядових реформ і децентралізації фінансових ресурсів, вирішення першочергових завдань, пов'язаних із удосконаленням методів та прийомів використання фінансових ресурсів територіальних громад різних рівнів, починаючи від сільських та закінчуючи міськими громадами, змін у податковому, бюджетному законодавстві та безпосередньо в міжбюджетних відносинах. Це в свою чергу вимагає глибшої необхідності проведення дослідження в галузі місцевих фінансів.

Навчальний посібник **«Місцеві фінанси»** складений відповідно до профілю освітньої програми 072 «Фінанси, банківська справа та страхування» галузі знань 07 «Управління та адміністрування» для підготовки здобувачів вищої освіти СО «Бакалавр», формує інтегральні, загальні і фахові компетентності та програмні результати навчання, якими оволодіють здобувачі.

**Метою навчальної дисципліни «Місцеві фінанси»** є надання знань про сутність і роль місцевих фінансів в економічному і соціальному розвитку адміністративно-територіальних утворень та механізм їх функціонування, формування навичок аналізу забезпеченості органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами для реалізації функцій та задач у регіонах України.

*Здобувач вищої освіти, який успішно засвоїв дисципліну «Місцеві фінанси», повинен знати:*

- сутність та зміст місцевих фінансів та причини їх виникнення;
- функції місцевих фінансів та їх роль в економічній системі держави;
- основи фінансової автономії місцевих органів влади.

*Здобувач вищої освіти, який успішно засвоїв дисципліну «Місцеві фінанси», повинен вміти:*

- аналізувати діяльність органів місцевого самоврядування щодо формування та використання місцевих бюджетів;
- розробляти прогнози можливих наслідків порушення макроекономічної рівноваги та їх впливу на поведінку економічних суб'єктів місцевого самоврядування на основі аналізу макроекономічних показників, використовуючи моделі загальної економічної рівноваги;
- проводити моніторинг виконання регіональних і міжнародних проєктів співробітництва у сфері удосконалення місцевих фінансів, цільових перспективних програм та комплексних заходів, аналіз звітів про виконання планових по-

казників розвитку фінансів регіонів, роботи міжнародних та вітчизняних структур, аналітичних довідок, пропозицій, доповідей для прийняття виважених рішень;

- розробляти та організовувати заходи щодо орієнтації та вибору доцільних інструментів регуляторного впливу держави та її інституцій на фінансову автономію місцевих органів влади;

- здійснювати оцінку органів місцевого самоуправління всіх рівнів у частині використання інструментів державної регіональної фінансової політики та фінансового вирівнювання;

- вміти оцінити фінансову автономію місцевих органів влади;

- проводити всебічний аналіз інструментів державної регіональної фінансової політики та фінансового вирівнювання.

Навчальна дисципліна формує міждисциплінарні взаємозв'язки з іншими дисциплінами, як-от: «Політична економія», «Макроекономіка», «Мікроекономіка», «Гроші і кредит», «Фінанси», «Фінанси підприємств», «Бюджетна система».

# ТЕМА 1. СУТНІСТЬ, СКЛАДНИКИ ТА ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

*Якісне засвоєння здобувачем теми обумовлює знання:*

- сутності, принципів та засад організації місцевих фінансів;
- функцій місцевих фінансів та їх роль в економічній системі держави.

*За результатами вивчення теми здобувач повинен набути вміння аналізувати нормативно-правове забезпечення місцевих фінансів.*

## 1. Понятійно-категорійний апарат теми

**Комунальний кредит** – сукупність економічних відносин між органами місцевого самоврядування, з одного боку та фізичними і юридичними особами з другого, за яких місцеве самоврядування виступає найчастіше як позичальник, рідше – кредитор.

**Місцевий бюджет** – бюджет адміністративно-територіальної одиниці – області, району, міста, селища, села, затверджений відповідною радою. Місцевий бюджет області об'єднує обласний бюджет, бюджет районів і міст обласного підпорядкування.

**Місцеве господарство** – підприємства (об'єднання), організації, установи, об'єкти виробничої та соціальної інфраструктури, які є комунальною власністю відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

**Місцеві позики** – це операції з отримання до міських бюджетів кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування цих бюджетів.

**Місцеві фінанси** – це система 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.

**Територіальна громада** – спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ і міст), об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

## 2. Лекційний матеріал

### План

1. Сутність, складові та принципи організації місцевих фінансів
2. Нормативно-правове забезпечення місцевих фінансів
3. Роль місцевих фінансів у розвитку соціально-економічної інфраструктури

**Література [1–18]**

## 1. Сутність, складові та принципи організації місцевих фінансів

Окремою самостійною галуззю фінансової науки є наука про місцеві фінанси. Історично склалося так, що спочатку виникла наука про державні фінанси, а потім від неї відокремилося самостійне вчення про місцеві фінанси. Отже, поняття місцеві фінанси виникло на противагу поняттю державні фінанси.

Виділимо такі *етапи* розвитку науки про місцеві фінанси (рис. 1.1.):

I етап – 2-га половина XIX століття – 30-ті роки XX століття. Протягом цього періоду було сформовано теоретичні засади щодо визначення місцевих фінансів.

II етап – 30–80-ті роки XX століття. Протягом цього етапу відбувається згортання фінансової самостійності місцевих рад та припинення наукових досліджень місцевих фінансів.

III етап – з початку 1990-х років XX століття дотепер. Обґрунтовано необхідність інституту місцевого самоврядування з власною фінансовою базою; відбувається відокремлення місцевих бюджетів від державного.

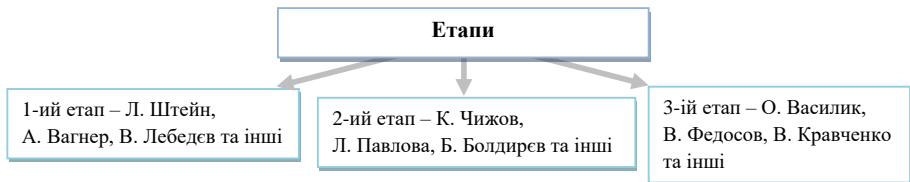


Рис. 1.1 – Етапи розвитку науки про місцеві фінанси [1]

*Місцеві фінанси* – система формування, розподілу й використання фінансових ресурсів для забезпечення виконання місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань як власних, так і делегованих [2].

Оскільки місцеві фінанси не можна розглядати відокремлено від фінансів загалом, а місцеві фінанси є складовою фінансової системи країни, то функції фінансів і місцевих фінансів тісно пов'язані між собою, призначення останніх зумовлено сутністю, функціями і роллю фінансів як однієї з найважливіших економічних категорій ринкового господарства. Місцевим фінансам притаманні такі функції: розподільча, контрольна та стимулювальна (рис. 1.2).



Рис. 1.2 – Функції місцевих фінансів

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

*Контрольна функція* місцевих фінансів реалізується, зокрема, в діяльності органів місцевого самоврядування під час складання проєктів місцевих бюджетів, їх розгляду і затвердження, а також під час виконання і складання звіту про виконання місцевих бюджетів, у процесі здійснення контролю за формуванням та використанням бюджетних коштів. Сфера дії контрольної функції не обмежується місцевими бюджетами, а містить інші фонди грошових коштів та загалом усі фінансові ресурси, які має в розпорядженні місцеве самоврядування. Контрольна функція місцевих фінансів спрямована на забезпечення передбачених пропорцій розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів, їх цільове й економне використання.

*Стимулювальна функція* місцевих фінансів полягає у створенні таких умов, за яких органи місцевого самоврядування безпосередньо зацікавлені у збільшенні обсягів доходів бюджетів, додатковому залученні надходжень як загальнодержавних, так і місцевих податків і зборів, пошуку альтернативних джерел доходів, ефективному використанні фінансових ресурсів, які надходять у їхнє розпорядження. Реальним втіленням стимулювальної функції є чинний порядок формування власних доходів місцевих бюджетів, заохочення перевиконання запланованих показників надходжень загальнодержавних податків і зборів, самостійність у використанні додатково залучених коштів та інших вихідних засад, закріплених у відповідних законодавчих документах, що регламентують діяльність органів місцевого самоврядування [2].

Крім того, як другорядні можна виділити виробничу та регулюючу функції місцевих фінансів.

*Виробнича функція* реалізується через формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

*Регулююча функція* забезпечує нормативне регулювання діяльності органів місцевого самоврядування при управлінні місцевими фінансами.

*Місцеві фінанси характеризують такі складові елементи:*

- місцеві бюджети,
- місцеві позики (комунальний кредит, місцевий кредит),



➤ фінанси комунальних підприємств.

**Місцевий бюджет** – це бюджет адміністративно-територіальної одиниці – області, району, міста, селища, села, затверджений відповідною радою. Місцевий бюджет області об'єднує обласний бюджет, бюджет районів і міст обласного підпорядкування.

**Комунальний кредит** – сукупність економічних відносин між органами місцевого самоврядування, з одного боку та фізичними і юридичними особами з другого, за яких місцеве самоврядування виступає найчастіше як позичальник, рідше – кредитор.

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

До найважливіших законодавчих актів слід віднести Конституцію України, Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», щорічні закони про Державний бюджет України тощо.

У Конституції України, прийнятій Верховною Радою України 28 червня 1996 року, дається тлумачення поняття «місцеве самоврядування», окреслено складові матеріальної і фінансової бази місцевого самоврядування, вказано основні підходи до формування і використання коштів місцевих бюджетів.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», ухваленому 21 травня 1997 року на розвиток положень Конституції України та відповідно до вимог ратифікованої Україною 1996 року Європейської хартії місцевого самоврядування, визначено систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні і засади його організації та діяльності, правовий статус і відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

У щорічних законах про Державний бюджет України проводиться уточнення складу доходів загального і спеціального фондів місцевих бюджетів, визначається механізм надання додаткових дотацій місцевим бюджетам із державного бюджету, встановлюються розміри коефіцієнтів вирівнювання.

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

- розмежування функцій і повноважень між державною владою і місцевим самоврядуванням;
- поділ дохідних джерел, а також видатків між державним і місцевими бюджетами;

- надання відповідних власних дохідних джерел місцевому самоврядуванню;
- самостійність у формуванні та використанні фінансових ресурсів;
- забезпечення державної фінансової підтримки несамодостатніх територіальних громад, проведення фінансового вирівнювання;
- стимулювання збільшення доходів як державного, так і місцевих бюджетів;
- ефективного, економного та цільового використання матеріальних і фінансових ресурсів;
- здійснення постійного контролю за використанням наявних ресурсів;
- взаємодії власників фінансових ресурсів, що впливають на розвиток територіальної громади;
- гласність і відкритість у формуванні та використанні фінансових ресурсів місцевого самоврядування.

Отже, **місцеві фінанси** – це економічні відносини між органами місцевого самоврядування, державної влади, фізичними та юридичними особами, пов'язані з розподілом та перерозподілом частки вартості створеного в суспільстві валового внутрішнього продукту з метою задоволення потреб населення у суспільних благах. У запропонованому визначенні місцевих фінансів можна акцентувати увагу на таких характерних особливостях: а) місцеві фінанси – це система економічних відносин, пов'язаних із розподілом і перерозподілом вартості валового внутрішнього продукту; б) у процесі реалізації цих відносин відбувається формування, розподіл і використання фінансових ресурсів; в) цільова підпорядкованість цієї системи відносин – забезпечення органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами, необхідними для виконання покладених на них функцій і завдань.

## **2. Нормативно-правове забезпечення місцевих фінансів**

Місцеві фінанси є важливою фінансово-правовою категорією, в основу якої покладено систему фінансових правовідносин. Ці відносини виникають під час утворення, розподілу та використання місцевих фінансових ресурсів. Функціонування місцевих фінансів як інструменту реалізації місцевого самоврядування регламентується законодавчими, нормативно-правовими та інструктивними документами [3].

Одне з найголовніших джерел, що має використовуватися для розвитку дієздатних органів місцевого самоврядування в Європі та Україні безпосередньо, є Європейська хартія місцевого самоврядування. Цей документ було прийнято Радою Європи 15 жовтня 1985 року. Це є результат багаторічної роботи різних європейських структур та показником важливого значення місцевого самовря-

дування як необхідного атрибуту демократичного суспільства. Хартія розроблялася впродовж 17 років. Відносна «молодість» цього документа, як і досить тривалий період його розробки, вказують на те, що проблема взаємовідносин місцевої і центральної влади є дуже складною не тільки для сучасного етапу політичного розвитку України, а й для давно сформованих демократичних систем Європи [4].

У Конституції України 1996 р. встановлено, що «матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Держава бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою» [5].

«Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” (1997 р.) визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, окреслює засади організації та діяльності, правовий статус і відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування та закріплює організаційно-правову і матеріально-фінансову основи місцевого самоврядування [6].

22 червня 2001 року був ухвалений Бюджетний кодекс України, розв'язав основні попередні проблеми, а саме: 1. Встановивши прямі взаємовідносини між бюджетами він практично усунув „бюджетну матрешку”. 2. Жорстко розподіливши дохідні бюджетні джерела серед різних рівнів місцевих бюджетів. 3. «Більш чітко розмежував видатки між ланками бюджетної системи, що дозволило усунути виникнення так званих „непрофінансованих бюджетних мандатів” (наділення державою органів місцевого самоврядування певними зобов'язаннями без підкріплення їх фінансовими ресурсами)» [7].

Новою редакцією Бюджетного кодексу України (2010 р.) були усунені численні недоліки існуючого бюджетного законодавства. Згідно з бюджетним законодавством, встановлено «що основними ресурсами, якими можуть розпоряджатись місцеві органи влади, є доходи місцевих бюджетів, у тому числі місцеві податки і збори, цільові фонди, міжбюджетні трансферти. Крім того, Кодекс надає право місцевим бюджетам отримувати позики та запозичення, здійснювати кредитування» [8].

1 квітня 2014 р. Кабінет Міністрів України своїм Розпорядженням схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Концепція визначає шляхи і способи розв'язання тієї проблеми, яка склалася на сьогодні стосовно спроможності територіальних громад та ефективності місцевого самоврядування в нашій державі [9].

Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. № 1508-VII визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю [10].

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та встановлює порядок такого об'єднання [11].

Закон України «Про засади організації державної регіональної політики» (2015) визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України [12].

Закон України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р. № 595-VIII, який визначає основні засади, організацію і порядок проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів та старост [13].

Законопроект України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 9 лютого 2017 р. № 2489, метою якого є встановлення нових організаційно-правових засад служби в органах місцевого самоврядування, як професійної та політично неупередженої діяльності на благо держави і громади, а також для гарантування реалізації громадянами України права рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування [14].

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження державної стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року» від 5 серпня 2020 р. № 695, яка визначає цілі державної регіональної політики й основні завдання центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, спрямовані на досягнення зазначених цілей, а також передбачає узгодженість державної регіональної політики з іншими державними політиками, які спрямовані на територіальний розвиток [15].

### **3. Роль місцевих фінансів у розвитку соціально-економічної інфраструктури**

За багатолітній період фінансова наука запропонувала чимало теорій стосовно місцевих та державних фінансів. На ранніх етапах вона вбачала своє завдання в обґрунтуванні пропозицій правителя для розумного ведення державного господарства.

Місцеві фінанси як цілісна і складна система економічних відносин повинні відіграти особливо важливу роль в умовах економічних перетворень. Втілен-

ня реформи децентралізації, необхідність переформатування бюджетної політики та об'єктивне посилення ролі місцевих бюджетів вимагає теоретичного переосмислення соціально-економічної ролі та місця місцевих фінансів.

У сучасних умовах місцеві фінанси виступають інструментом реалізації владних повноважень у межах певної територіальної громади та є важливою ланкою суспільного перерозподілу для максимального задоволення інтересів населення громади у процесі економічних взаємовідносин. Саме тому для підвищення економічної безпеки країни, проведення масштабних економічних реформ, підвищення рівня життя населення нашої держави необхідне вдосконалення наявної та створення нової нормативно-правової бази функціонування місцевих фінансів, внесення відповідних змін насамперед до податкового та бюджетного законодавства.

Центральне місце у системі заходів з модернізації місцевих фінансів відводиться реформуванню місцевих бюджетів, як основи фінансової бази органів місцевого самоврядування. Показники соціально-економічного розвитку України за 2020 рік наведено в таблиці 1.1.

Таблиця 1.1

### Показники соціально-економічного розвитку України за 2020 рік [16]

Показники	Значення
Обсяг реалізованої промислової продукції, млн грн	2 479 337,0
Індекс промислової продукції (2020 р. до 2019 р.)	94,8 %
Оборот роздрібної торгівлі, млн грн	1 210 750,3
Індекс фізичного обсягу обороту роздрібної торгівлі (у порівняних цінах) (2020 р. до 2019 р.)	108,4 %
Обсяги виробленої будівельної продукції, млн грн	199 025,4
Індекс будівельної продукції (2020 р. до 2019 р.)	104,0 %
Індекс споживчих цін (до грудня 2019 р.)	105,0 %
Середньомісячна заробітна плата штатних працівників у 2020 році, грн	11 591,2
Індекс номінальної заробітної плати	110,4 %
Індекс реальної заробітної плати	107,4 %
Фонд оплати праці усіх працівників, млн грн	1 048 837,6

Дослідження довело, що на сучасному етапі уряд визначив основне завдання – перетворити місцеві бюджети в ефективний інструмент соціально-економічного розвитку територій, чого можна досягти шляхом:

- зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування;
- підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів та децентралізації управління бюджетними коштами;
- удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин;
- запровадження планування місцевих бюджетів на середньотермінову перспективу;
- посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів;

- підвищення ефективності управління коштами місцевих бюджетів та посилення контролю і відповідальності за дотримання бюджетного законодавства;
- забезпечення прозорості процесу формування та виконання місцевих бюджетів.

Зупинимось на основних проблемах, які існують у сфері функціонування місцевих бюджетів і насамперед щодо формування їх дохідних джерел. Останніми роками відбувається поступове і неухильне збільшення питомої ваги податкових надходжень у складі доходів місцевих бюджетів України: з 91,5 % у 2019 р. до 93,1 % у 2021 р (табл. 1.2). Така тенденція вказує на послаблення дохідної бази місцевих бюджетів, і зокрема власної. Незначною залишається частка власних доходів, які є фінансовою основою для виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування. Загалом по місцевих бюджетах України співвідношення власних і закріплених доходів сьогодні становить 13 % і 87 %. На рівні багатьох місцевих бюджетів питома вага доходів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, ще менша.

Таблиця 1.2

### Джерела формування місцевих бюджетів [17]

Групи доходів	2019	2020	2021	Виконано на 31.03.2021
Податкові надходження, млн грн	290 468	270 546	306 905	25 %
Неподаткові надходження, млн грн	21 752	26 105	18 196	16 %
Інше, млн грн	5 136	3 575	4 547	10 %
Усього, млн грн	317 355	300 226	329 649	–
Офіційні трансферти, млн грн	163 846	260 302	160 515	–

Ми вважаємо, що бюджети всіх рівнів повинні наповнюватися насамперед за рахунок різноманітних податків, зборів і обов'язкових платежів з юридичних та фізичних осіб, які виступають основним важелем формування доходів держави і місцевого самоврядування. Система оподаткування, як сукупність встановлених податків, становить основу державних доходів, до складу яких, крім цього, входять неподаткові платежі, доходи від державного майна та операцій з ним, запозичення, гранти, дарунки тощо. Розподіл дохідних джерел між бюджетами визначається тим, як розмежовані функції і повноваження між центральним урядом і місцевим самоврядуванням. Децентралізація влади, яка відбувається в Україні, повинна супроводжуватися передачею все більшої частини фінансових ресурсів, і бюджетних також, на місцевий рівень відповідно до розширення завдань органів місцевого самоврядування. Зменшення податкових надходжень у сукупних доходах місцевих бюджетів унеможливило проведення ефективної фінансової децентралізації в контексті децентралізації влади. Очевидно, необхідно переглянути склад місцевих податків і зборів та запровадити такі податки, які більшою мірою відображали б політику місцевої влади та її пріоритети,

наприклад, у підприємницькій сфері, розвитку місцевості, збереженні історичних, туристичних та рекреаційних пам'яток, забезпеченні нормальних умов життєдіяльності населення тощо

Із розвитком демократичних принципів у державному управлінні посилюватиметься роль територіальних фінансів і сфера їх застосування. Гострота наявних нині протиріч обумовлюється значним розривом між потребами у фінансових ресурсах і можливостями бюджетної системи, відсутністю комплексного підходу до вирівнювання соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень, стимулів зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні податкового потенціалу та зростанні власних доходів. Слабкіші у фінансовому забезпеченні регіональні утворення позбавлені належної податкової бази не з власної вини, а внаслідок здійснюваної політики економічного розвитку. Тому вони не в можуть існувати на основі самофінансування, їм необхідна фінансова допомога з державного бюджету. Можливим і реальним шляхом вирішення цієї проблеми є проведення децентралізації бюджетних ресурсів [18].

### **3. Тестові завдання**

#### *1. Місцеві фінанси – це:*

а) система формування, розподілу й використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань – власних і делегованих;

б) план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення функцій, які здійснюються відповідно органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду;

в) сукупність грошових відносин, у процесі яких здійснюється формування та використання фондів грошових ресурсів, метою яких є відшкодування витрат, що пов'язані з процесом виробництва та здійсненням державою своїх функцій;

г) економічний простір, на якому формуються і функціонують обмінно-перерозподільні відносини, що пов'язані з процесами купівлі / продажу фінансових ресурсів та фінансових фондів, що знаходять своє відображення в цінних паперах.

*2. Система заходів, які здійснює центральна влада задля управління процесом утворення, розподілу, перерозподілу й використання фінансових ресурсів у регіонах та інших адміністративно-територіальних одиницях, – це:*

а) система державного управління економікою;

б) політика регіонального розвитку;

в) державна регіональна політика;

г) державна фінансова політика у сфері місцевих фінансів.

3. *Не є об'єктом державної регіональної політики:*

- а) територія держави;
- б) визначені законодавством регіони держави;
- в) макрорегіони;
- г) правильної відповіді немає.

4. *До принципів державної регіональної політики НЕ належать:*

- а) конституційність та законність;
- б) єдність;
- в) централізація;
- г) партнерство.

5. *Мета державної політики у сфері місцевих фінансів – це:*

- а) найповніше забезпечення використання ресурсного потенціалу держави та суб'єктів господарювання;
- б) найповніше забезпечення використання ресурсного потенціалу регіонів через оптимальне поєднання інтересів держави і кожної території регіону;
- в) забезпечення використання ресурсного потенціалу кожної території регіону як відокремленої закритої системи;
- г) найповніше забезпечення використання ресурсного потенціалу держави та суб'єктів господарювання, найповніше забезпечення використання ресурсного потенціалу регіонів через оптимальне поєднання інтересів держави і кожної території регіону.

6. *Система принципів і процедур організації різноманітних видів фінансової діяльності на місцевому чи регіональному рівні з боку органів місцевої влади задля досягнення цілей та завдань, на розв'язання яких спрямовуються відповідні фінансові ресурси, – це:*

- а) державна фінансова політика у сфері місцевих фінансів;
- б) фінансова політика органів місцевого самоврядування;
- в) інноваційна політика органів місцевого самоврядування;
- г) податкова політика органів місцевого самоврядування.

7. *Вчення про місцеві фінанси виокремилось у самостійну галузь знань у:*

- а) XVIII ст.;
- б) другій половині XIX ст.;
- в) першій половині XX ст.;
- г) XIX ст.

8. *Що є синонімом поняття «місцеві фінанси»?*

- а) фінанси місцевих органів влади;
- б) муніципальні фінанси;



- в) фінанси територіальної громади;
- г) фінанси місцевих органів влади, муніципальні фінанси, фінанси територіальної громади.

*9. Необхідною умовою існування місцевих фінансів є:*

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

*10. Розподільча функція місцевих фінансів – це:*

а) розподіл вартості ВВП на конкретні види грошових коштів, які направляються на задоволення потреб регіонів у соціально-економічному розвитку;

б) створення таких умов, за яких органи місцевого самоврядування стають безпосередньо зацікавленими у збільшенні обсягів доходів бюджетів, додатковому залученні надходжень місцевих податків і зборів, ефективному використанні фінансових ресурсів, які надходять у їх розпорядження;

в) контроль за дотриманням вартісних і натуральних пропорцій у розвитку регіону загалом і в окремих його адміністративно-територіальних одиницях, підприємствах сфери матеріального виробництва та закладів соціально-культурної сфери;

г) розподіл вартості ВВП на конкретні види грошових коштів, які направляються на задоволення потреб регіонів у соціально-економічному розвитку, створення таких умов, за яких органи місцевого самоврядування стають безпосередньо зацікавленими у збільшенні обсягів доходів бюджетів, додатковому залученні надходжень місцевих податків і зборів, ефективному використанні фінансових ресурсів, які надходять у їх розпорядження.

#### **4. Запитання для самоперевірки**

1. Чому місцеві фінанси є складовою частиною загальнодержавних фінансів?
2. Які об'єктивні передумови виникнення місцевих фінансів?
3. Назвати чинники, що зумовлюють необхідність місцевих фінансів.
4. Охарактеризувати сутність фінансової політики і роль місцевих органів влади в її реалізації.
5. Що таке «комунальний кредит»?
6. У чому полягає принцип гласності діяльності державної і місцевої влади.
7. Назвати основні функції місцевих фінансів.
8. Що є найпоширенішою формою залучення фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування?

9. У чому полягає територіально-орієнтований підхід у регіональному розвитку?

10. Яку роль відіграють місцеві фінанси в соціально-економічних процесах?

### **5. Практичні завдання**

1. Проаналізувати законодавчі та нормативні документи, які регламентують сферу фінансових відносин на місцевому рівні та обумовлюють основні напрями і завдання місцевих органів влади в реалізації державної фінансової політики.

2. Визначити проблеми функціонування фінансового механізму на місцевому рівні та можливі шляхи їх вирішення.

## ТЕМА 2. МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ – ВИЗНАЧАЛЬНА ЛАНКА МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

*Якісне засвоєння здобувачем теми обумовлює знання:*

- економічної сутності місцевих бюджетів;
- особливостей формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування;
- поняття місцевих позик та можливостей управління боргом органів місцевого самоврядування.

*За результатами вивчення теми здобувач повинен набути вміння:*

- аналізувати діяльність органів місцевого самоврядування щодо формування та використання місцевих бюджетів;
- розуміти роль місцевих бюджетів у фінансовій системі держави.

### 1. Понятійно-категорійний апарат теми

**Бюджетний запит** – документ, підготовлений головним розпорядником бюджетних коштів, що містить пропозиції з відповідним обґрунтуванням щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для виконання покладених на нього функцій на середньостроковий період, на підставі відповідних граничних показників видатків бюджету та надання кредитів з бюджету.

**Бюджетний розпис** – документ, в якому встановлюється розподіл доходів та фінансування бюджету, бюджетних асигнувань головним розпорядником бюджетних коштів за певними періодами року відповідно до бюджетної класифікації.

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

**Місцеві бюджети** – бюджет адміністративно-територіальної одиниці – області, району, міста, селища, села, затверджений відповідною радою. Місцевий бюджет області об'єднує обласний бюджет, бюджет районів і міст обласного підпорядкування.

**Бюджетна класифікація** – групування доходів та видатків бюджету за відповідними ознаками, що забезпечує загальнодержавну і міжнародну порівнянність бюджетних даних.

### 2. Лекційний матеріал

#### План

1. Фінансові ресурси місцевого самоврядування
2. Економічна сутність місцевих бюджетів, їхні функції
3. Роль місцевих бюджетів у фінансовій системі держави

#### 4. Місцеві позики в Україні та управління боргом органів місцевого самоврядування

### Література [6–7; 19–30]

#### 1. Фінансові ресурси місцевого самоврядування

Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування є об'єктом і реальним вираженням місцевих фінансів, а суб'єктами економічних відносин, в процесі яких вони формуються, розподіляються і використовуються, є територіальна громада та органи місцевого самоврядування, які діють від її імені та в її інтересах, державні органи влади, юридичні та фізичні особи [19].

Склад фінансових ресурсів місцевого самоврядування (рис. 2.1):

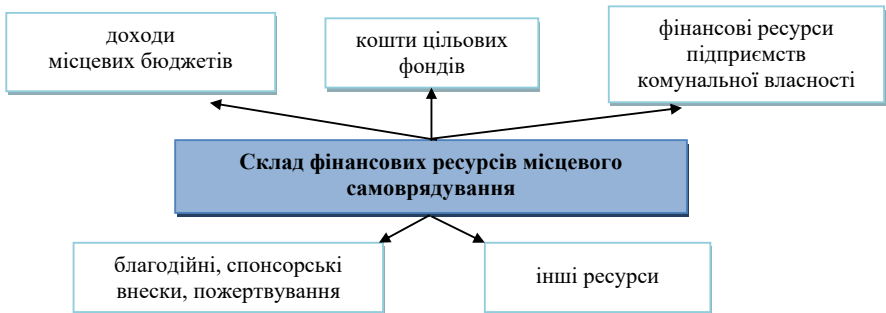


Рис. 2.1 – Склад фінансових ресурсів місцевого самоврядування [20]

Залежно від місця формування фінансових ресурсів їх можна поділити на:

1) власні фінансові ресурси, сформовані на території місцевого самоврядування;

2) фінансові ресурси, створені на інших територіях країни, які за допомогою перерозподільних процесів спрямовують органам місцевого самоврядування через брак власних коштів.

Фінансові ресурси є головною ознакою фінансової незалежності органів місцевого самоврядування у виконанні ними реальних владних функцій. Як економічна категорія доходи місцевих бюджетів відображають відносини щодо формування і використання на регіональному рівні фінансових ресурсів, призначених для реалізації функцій місцевих органів влади [20].

Відповідно до ст. 9 Бюджетного кодексу України, доходи місцевих бюджетів класифікуються за такими групами: 1) податкові надходження; 2) неподаткові надходження; 3) доходи від операцій з капіталом; 4) трансферти.

Податковими надходженнями вважають передбачені податковими законами України загальнодержавні і місцеві податки, збори та інші обов'язкові платежі.

Неподатковими надходженнями визнають:

- доходи від власності і підприємницької діяльності;
- адміністративні збори і платежі, доходи від некомерційного і побічного продажу;
- власні надходження бюджетних установ;
- інші неподаткові надходження [7].

## **2. Економічна сутність місцевих бюджетів, їхні функції**

Місцеві бюджети безпосередньо впливають на задоволення різноманітних потреб населення, стан та якість надання державних послуг. Видатки місцевих бюджетів найбільш яскраво віддзеркалюють їхнє значення у функціонуванні місцевого господарства, утриманні об'єктів соціально-культурного призначення, проведенні інвестиційної політики, здійсненні соціального захисту населення, охороні довкілля [20].

Місцеві бюджети є фінансовою базою місцевого самоврядування і від обсягу ресурсів, що акумулюються в цих бюджетах, залежить, наскільки результативно місцеві органи влади будуть виконувати покладені на них повноваження. Місцеві бюджети – це фонди фінансових ресурсів, призначені для реалізації завдань і функцій, що покладаються на органи місцевого самоврядування [21].

Виникнення місцевих бюджетів на теренах сучасної України пов'язане із становленням інституту місцевого самоврядування, яке остаточно організаційно сформувалося наприкінці XIX ст. У процесі еволюції місцевих бюджетів України від другої половини XIX до початку XXI ст. можна виділити п'ять етапів.

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 у 1918 р. і тривав до 1930 р. У цей час відбулося відновлення інституту місцевих фінансів і місцевих бюджетів, ліквідованих під час соціалістичного перевороту.

Третій етап (1930–1950 рр.) проходив під впливом зміцнення адміністративно-командних методів управління, що закономірно позначилося і на бюджетних відносинах.

Четвертий етап охоплює 1960–1990 рр., які характеризувалися деяким послабленням централізованого управління країною, поступовим зміцненням демократичних засад.

П'ятий етап у розвитку місцевих бюджетів України розпочався у 1990 р. і триває дотепер [20].

Наведемо окремі погляди на тлумачення поняття «Місцевий бюджет».

## Трактування поняття «місцевий бюджет»

Автор	Визначення
ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [6]	план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування
Єфремова І. І. [22]	сукупність економічних відносин, що сприяють територіальному перерозподілу національного доходу країни та забезпечують створення фінансової бази відповідних територіальних громад
Гайка О. Р. [23]	це основний інструмент регулювання соціально-економічних відносин на місцевому рівні
Кириленко О. П. [24]	по-перше, це економічна категорія; по-друге, це правовий акт; по-третє, це фінансовий план відповідного органу місцевого самоврядування
Семенов А. Г. [25]	балансові розрахунки доходів і витрат, які мобілізуються й витрачаються на відповідній території

Отже, єдиного погляду на це питання в літературі немає. На нашу думку, місцевий бюджет – це кошторис доходів і видатків фондів фінансових ресурсів, які формуються, розподіляються та перерозподіляються на рівні адміністративно-територіальних одиниць, затверджений відповідною радою.

Згідно з прийнятим 2001 року Бюджетним кодексом України та закріпленими Конституцією України нормами до місцевих бюджетів віднесено:

- обласні бюджети, бюджет АРК, бюджети міст Києва та Севастополя (з огляду на особливості їхнього правового та економічного статусу);
- районні бюджети;
- бюджети територіальних громад (бюджети міст, сільські, селищні та районів у містах).

Зазначимо, що економічна сутність місцевих бюджетів розкривається через їхні функції. Місцеві бюджети виконують низку функцій, серед яких доцільно визначити найбільш істотні. Серед них: розподільна, контрольна і функція фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування.

Сутністю розподільної функції є те, що суб'єктами бюджетних відносин виступають майже всі учасники суспільного виробництва. Основним об'єктом бюджетного розподілу і перерозподілу є чистий дохід, що створюють у суспільстві. Через розподільну функцію бюджету відбувається зосередження грошових коштів в руках держави і їхнє даліше використання з метою задоволення суспільних потреб.

Контрольна функція бюджету полягає в реалізації заходів фінансового контролю, який здійснюють під час формування доходів, стягнення різних видів податків, мобілізації інших джерел доходів, дотримання встановлених пропорцій між ними, визначення податкової бази. Під час використання бюджетних коштів контролюють ефективність їхнього використання за цільовим призначенням.

Функція фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування ставить своєю ціллю створення матеріально-фінансової бази функціонування органів місцевого самоврядування, утримання апарату управління країною, законодавчої, виконавчої влади, правоохоронних органів [20].

### **3. Роль місцевих бюджетів у фінансовій системі держави**

Місцеві фінанси і місцеві бюджети стають основними фінансовими гарантами існування і розвитку демократії та надання населенню суспільних послуг і благ. Місцеві бюджети перетворилися на основне джерело фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них функцій відповідно до чинного в державі розподілу повноважень між рівнями і гілками влади.

Місцевий бюджет (як основна складова місцевих фінансів) як елемент фінансової системи являє собою фонд коштів, що функціонує в межах відповідних йому видів фінансових (бюджетних) правовідносин, що слугують сферою реалізації фінансово-правового статусу публічно-правових утворень, режим яких регулюється нормами бюджетного права [26].

По-перше, бюджети (місцеві бюджети) займають провідне місце у фінансовій системі держави. У бюджетних фондах зосереджується основна маса централізованих фінансових (матеріальних) ресурсів держави та муніципальних утворень. Кожне публічно-правове утворення має бюджет, що посідає самостійне місце в бюджетній системі. Бюджет співвідноситься з фінансовою системою в його матеріальному розумінні як самостійний фонд грошових коштів.

По-друге, бюджети (місцеві бюджети) як фонди грошових коштів формуються у публічно значущих цілях. За рахунок коштів публічно-правових утворень здійснюється підтримка інших елементів фінансової системи.

По-третє, функціонування бюджетів (місцевих бюджетів) детально регламентоване в нормах права (бюджетне право у складі фінансового права), що відповідає розумінню правових основ фінансової системи.

По-четверте, будучи елементом складного за структурою суспільного явища – фінансової системи, бюджети (місцеві бюджети) самі мають складну структуру, включно з внутрішніми фондами.

По-п'яте, функціонування бюджету (місцевого бюджету) опосередковується реалізацією компетенції уповноваженими суб'єктами, зокрема й органами влади.

Отже, місцевий бюджет є основою системи місцевих фінансів. У ньому знаходять відображення всі економічні, соціально-політичні та організаційні рішення місцевих органів влади в у сфері питань місцевого значення.

#### 4. Місцеві позики в Україні та управління боргом органів місцевого самоврядування

Місцеві запозичення – це операції, пов’язані з отриманням бюджетом коштів на умовах повернення, платності та строковості, внаслідок яких виникають зобов’язання органів місцевого самоврядування перед кредиторами [27].

Ринок муніципальних позик, як складова фондового ринку України, наразі знаходиться лише на стадії свого розвитку. Україна відстає не лише від розвинутих держав, а й від країн Центральної та Східної Європи в питаннях розвитку цього сегменту фондового ринку. Вивчення процесів розвитку ринку муніципальних позик в Україні дає можливість виокремити кілька етапів його становлення (рис. 2.2).



Рис. 2.2 – Етапи становлення ринку муніципальних позик в Україні

*Перший етап* – 1995 р. – перша половина 1998 р. Планувалося залучити в місцеві бюджети 400 млн грн, але реально від розміщення позик отримано лише 220 млн грн. Найбільшими емітентами були Автономна Республіка Крим (125 млн грн) та міська рада Одеси (61 млн грн), які водночас стали й найбільш ненадійними субнаціональними позичальниками в Україні.

*Другий етап* тривав із 1998 р. до 2003 р. Цей період характеризувався тимчасовим призупиненням діяльності ринку муніципальних цінних паперів, що спричинялося наслідками світової фінансової кризи (навесні 1998 р.), а також



невдалим випуском і невиконанням зобов'язань за одеськими муніципальними облігаціями, недосконалою інфраструктурою ринку муніципальних цінних паперів; відсутністю достатньої кількості інвесторів і обмеженим вибором фінансових інструментів.

*Третій етап* тривав із 2003 р. до першої половини 2008 р. У 2003 р. вихід на міжнародний ринок капіталу з 2003 р. здійснювала лише Київська міська рада, залучивши 600 млн дол. США за допомогою емісії зовнішніх позик. Внутрішні облігації місцевої позики випустила міська рада Південного на суму 1,2 млн грн. Крім того, у 2003 р. міські ради Донецька, Запоріжжя та Харкова випустили облігації на загальну суму 220 млн грн. Вінницька міська рада випустила 10 тис. облігацій внутрішньої місцевої позики в сумі 10,0 млн грн для залучення коштів до бюджету розвитку й реконструкції доріг. Донецька міська рада випустила 170 тис. облігацій місцевих позик терміном на п'ять років. 170 млн грн, отриманих від їх розміщення, спрямовані на житлове будівництво, будівництво об'єктів комунального та соціально-культурного призначення і розвитку транспортної інфраструктури.

*Четвертий етап* розпочався з другої половини 2008 р. і триває дотепер. Висока вартість позикових ресурсів (до 25 % річних) не дала змоги більшості органам місцевого самоврядування скористатися позиковими ресурсами для наповнення бюджету розвитку. У другій половині 2008 р. ринок місцевих запозичень відчув наслідки чергової світової фінансової кризи. Відбулося суттєве зменшення попиту на облігації місцевих позик через погіршення ліквідності фінансових посередників та зменшенням рівня довіри населення до фінансових установ [28].

Основні проблеми, що перешкоджають становленню та розвитку ринку місцевих запозичень в Україні, є:

- скорочення попиту на муніципальні цінні папери через погіршення ліквідності фінансових посередників та недовіра населення до фінансових установ;
- зростання ризику несвоєчасного повернення та сплати платежів за борговими зобов'язаннями;
- низький рівень муніципального фінансового менеджменту;
- недостатня ліквідність і привабливість муніципальних облігацій порівняно з іншими борговими цінними паперами фондового ринку;
- низький рівень підготовки працівників відповідних структурних підрозділів органів місцевого самоврядування щодо проведення роботи з підготовки та забезпечення випуску цінних паперів;
- відсутність механізму захисту прав кредиторів із контролю за цільовим використанням позикових коштів;
- низький рівень управління коштами резервних фондів позик;

– відсутність ефективної системи моніторингу реалізації інвестиційних проєктів та оцінки величини кредитних ризиків за ними;

– відсутність прозорості інформації щодо діяльності емітентів [29].

Джерелами погашення облігацій внутрішньої місцевої позики для більшості емітентів є доходи від відчуження майна, яке перебуває в комунальній власності, та від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення. В окремих випадках для сплати відсотків і погашення облігацій передбачено кошти, що передаються із загального фонду міського бюджету до бюджету розвитку.

На 2021 рік відповідно до статті 55 Бюджетного кодексу України захищеними видатками бюджету Вінницької міської територіальної громади видатки загального фонду на:

- оплату праці працівників бюджетних установ;
- нарахування на заробітну плату;
- придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів;
- забезпечення продуктами харчування;
- оплату комунальних послуг та енергоносіїв;
- обслуговування місцевого боргу;
- соціальне забезпечення;
- поточні трансферти місцевим бюджетам;
- забезпечення осіб з інвалідністю технічними та іншими засобами реабілітації, виробами медичного призначення для індивідуального користування;
- оплату послуг з охорони комунальних закладів культури;
- оплату енергосервісу [30].

Державні позики випускають насамперед з метою покриття бюджетного дефіциту, а місцеві – для фінансування інвестиційних проєктів. Основними формами місцевих запозичень в Україні є: випуск облігацій внутрішніх місцевих позик; отримання позик, кредитних ліній у фінансових установах. Найчастіше місцеві запозичення здійснюють у вигляді облігацій внутрішніх місцевих позик [20].

### **3. Тестові завдання**

#### *1. Місцеві фінанси – це:*

а) система економічних відносин, за допомогою яких формуються регіональні спеціальні фонди;

б) система економічних відносин, за допомогою яких формуються, розподіляються та перерозподіляються фонди грошових коштів, що використовуються на економічний та соціальний розвиток територій;

в) сукупність органів управління фінансами на рівні регіонів;

г) система економічних відносин, за допомогою яких формуються регіональні спеціальні фонди або система економічних відносин, за допомогою яких формуються, розподіляються та перерозподіляються фонди грошових коштів, що використовуються на економічний та соціальний розвиток територій, або сукупність органів управління фінансами на рівні регіонів.

*2. Затверджує і контролює бюджетний розпис:*

- а) Верховна Рада України;
- б) Державне казначейство України;
- в) Кабінет Міністрів України;
- г) правильної відповіді немає.

*3. Призначає і звільняє з посади голову Рахункової палати:*

- а) Верховна Рада України;
- б) Президент України;
- в) Кабінет Міністрів України;
- г) міністр фінансів України.

*4. Виконання місцевих бюджетів за видатками в Україні здійснюють:*

- а) фінансові управління обласної державної адміністрації;
- б) районні фінансові відділи;
- в) органи Державного казначейства;
- г) фінансові управління обласної державної адміністрації та районні фінансові відділи.

*5. За своєю формою місцевий бюджет – це:*

- а) централізований фонд фінансових ресурсів;
- б) основний фінансовий план органів місцевого самоврядування;
- в) фонди грошових коштів, призначені для реалізації завдань і функцій, покладених на органи самоврядування;
- г) централізований фонд фінансових ресурсів, основний фінансовий план органів місцевого самоврядування.

*6. Реформа децентралізації передбачає:*

- а) забезпечення доступності та якості публічних послуг;
- б) досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади;
- в) створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;
- г) забезпечення доступності та якості публічних послуг, досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та

органами виконавчої влади, створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.

*7. Видатки бюджету – це витрати, які:*

- а) виникають за умов виконання державою своїх обов'язків;
- б) спрямовані на капітальні вкладення;
- в) спрямовані на формування фондів коштів;
- г) виникають за умов виконання державою своїх обов'язків, спрямовані на капітальні вкладення та на формування фондів коштів.

*8. Видатки бюджету класифікують:*

- а) за функціями;
- б) за економічною характеристикою операцій;
- в) за головним розпорядником бюджетних коштів;
- г) за економічною характеристикою операцій та за головним розпорядником бюджетних коштів.

*9. Структуру бюджетної класифікації в Україні розробляє:*

- а) Верховна Рада України;
- б) Національний банк України;
- в) Державне казначейство України;
- г) Президент України.

*10. За рахунок бюджетних коштів забезпечується:*

- а) розвиток стратегічно важливих регіонів і територій;
- б) проводиться структурна перебудова народного господарства;
- в) фінансується капітальне будівництво;
- г) розвиток стратегічно важливих регіонів і територій, проводиться структурна перебудова народного господарства та фінансується капітальне будівництво.

#### **4. Запитання для перевірки**

1. Розкрити сутність бюджетної політики на місцевому рівні.
2. Визначити економічний зміст, структуру та етапи розвитку місцевих бюджетів.
3. Охарактеризувати організацію бюджетного процесу та його стадії на місцевому рівні.
4. Визначити повноваження учасників бюджетного процесу на місцевому рівні.
5. Дати визначення бюджетним відносинам, які виникають у процесі формування та виконання місцевих бюджетів різного рівня.

6. Пояснити склад загального фонду місцевого бюджету.
7. Пояснити склад спеціального фонду місцевого бюджету.
8. Проаналізувати, яку роль відіграють місцеві бюджети у соціальному та економічному розвитку регіонів.
9. Назвати повноваження місцевих органів влади щодо формування і виконання бюджету.
10. Охарактеризувати суть реформи місцевого самоврядування та її значення для населення країни.

## **5. Практичні завдання**

1. Розрахувати суму дефіциту бюджету міста та розмір субвенції за такими показниками:
  - сума власних доходів бюджету – 56 400 тис. грн;
  - сума закріплених доходів бюджету – 41 130 тис. грн;
  - сума видаткової частини бюджету – 7 900 тис. грн;
  - сума субвенції – 25 % суми дефіциту бюджету.

## **ТЕМА 3. ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ ТА ПЛАНУВАННЯ, ФІНАНСУВАННЯ І ВИКОНАННЯ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ**

*Якісне засвоєння здобувачем теми обумовлює знання:*

– складу доходів та особливостей формування витрат місцевих бюджетів.

*За результатами вивчення теми здобувач повинен набутися вміння:*

– розуміти процес виконання місцевих бюджетів за видатками;

– знати сутність програмно-цільового методу бюджетного планування та його переваги.

### **1. Понятійно-категорійний апарат теми**

**Власні доходи** – це грошові кошти, що повністю належать місцевим бюджетам та у твердо фіксованому розмірі зараховуються до них, не надходячи до бюджетів вищого рівня і не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

**Закріплені доходи** – це доходи, які на довготривалій основі передаються місцевим бюджетам у повному обсязі або у певній законодавчо визначеній пропорції.

**Регульовані доходи** – одна з форм доходів, що передаються центральною владою місцевим органам влади або з бюджетів територій вищого адміністративного рівня до бюджетів нижчого адміністративного рівня.

**Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі** – це метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу.

### **2. Лекційний матеріал**

#### **План**

1. Джерела і склад доходів місцевих бюджетів
2. Теоретичні основи формування видаткової частини місцевих бюджетів
3. Програмно-цільовий метод бюджетного планування
4. Виконання місцевих бюджетів за видатками

#### **Література [2; 6–7; 31–36]**

##### **1. Джерела і склад доходів місцевих бюджетів**

**Місцеві бюджети** – найчисельніша ланка бюджетної системи України, яка, відповідно, є її фундаментом. Місцеві бюджети відіграють важливу роль у перерозподілі внутрішнього валового продукту, фінансуванні публічних послуг, передусім соціальної спрямованості, здійснюють безпосередній вплив на задоволення різних потреб населення [31].

Доходи місцевих бюджетів формуються з різних джерел, причому порядок їхнього формування залежно від джерела регулюється різними законодавчими актами, але суть формування цих різних джерел одна – податкові чи неподаткові надходження від підприємств усіх форм власності та від населення, які об'єднуються у фінансові ресурси і зосереджуються в місцевому бюджеті.

Основним джерелом формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів є податки. Проблема формування дохідної бази місцевих бюджетів в останні роки перебуває в центрі уваги науковців, працівників органів виконавчої влади і місцевого самоврядування та фінансових органів.

Місцеві бюджети містять такі елементи:

I – загальний і спеціальний фонди;

II – доходи бюджетів, які складаються з певних розділів (груп);

III – власні, закріплені та регульовані доходи;

IV – поточний бюджет і бюджет розвитку;

V – доходи, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;

VI – доходи загального і спеціального фондів місцевих бюджетів, що нараховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Розглянемо ці складові місцевих бюджетів більш детально.

**I. Загальний фонд бюджету містить:**

1) всі доходи бюджету, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду бюджету;

2) всі видатки бюджету, що здійснюються за рахунок надходжень загального фонду бюджету;

3) кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету без визначення цільового спрямування та надання кредитів з бюджету, що здійснюється за рахунок надходжень загального фонду бюджету);

4) фінансування загального фонду бюджету.

Складовими дохідної частини загального фонду бюджету є всі доходи бюджету (крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду бюджету); позики та запозичення.

Позики та запозичення – це операції, пов'язані з отриманням місцевим бюджетом коштів на умовах повернення, платності та строковості, внаслідок чого виникають зобов'язання перед кредиторами та інвесторами; надходження унаслідок фінансування загального фонду бюджету.

Розподіл доходів спеціального фонду місцевих бюджетів у 2021 році наведено в таблиці 3.1.

Таблиця 3.1

## Розподіл доходів загального фонду місцевих бюджетів у 2021 році [32]

Стаття доходів	Розмір надходжень (%) у місцеві бюджети		
	сільські, селищні, міські територіальні громади	районні	обласні
Податок на доходи фізичних осіб (крім утриманого з пасивних доходів – відсотків на вклад)	60,00	0,00	15,00
Податок на прибуток підприємств (крім підприємств державної і комунальної власності)	10,00	0,00	10,00
Податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності	100,00	100,00	100,00
Рентна плата у місцеві бюджети за:			
користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (окрім рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу, газового конденсату та бурштину)	5,00	5,00	25,00
користування надрами для видобування бурштину (за місцем знаходження / видобутку) бурштину	30,00	0,00	0,00
користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення	100,00	0,00	0,00
спеціальне використання води (окрім рентної плати за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення), яку спрямовують у місцеві бюджети – обласні	0,00	0,00	45,00
спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини заготовленої в порядку рубок головного користування	37,00	0,00	0,00
користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату (окрім рентної плати за користування надрами в межах континентального шельфу та / або виключної (морської) економічної зони України)	3,00	5,00	2,00
Акцизний податок від реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів	100,00	0,00	0,00
Податок на майно (плата за землю, податок на нерухомість, транспортний податок)	100,00	0,00	0,00
Єдиний податок	100,00	0,00	0,00
Збір за місця для паркування транспортних засобів	100,00	0,00	0,00
Туристичний збір	100,00	0,00	0,00
Плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати	100,00	100,00	100,00
Чистий прибуток (дохід) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, частина якого вилучається до бюджету	частина *	частина *	частина *
Адміністративні штрафи, які накладають місцеві органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевих рад	100,00	100,00	100,00
Орендна плата, яку сплачують за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності	100,00	100,00	100,00
Кошти, отримані від реалізації беззахайного майна, знахідок	100,00	0,00	0,00
Плата за надання інших адміністративних послуг	100,00	0,00	0,00
Державне мито	100,00	0,00	0,00
*частина чистого прибутку, що вилучається у відповідні місцеві бюджети у порядку, визначеному відповідними місцевими радами			



Основні зміни щодо доходів місцевих бюджетів у 2021 році такі: скасували направлення у місцеві бюджети 2 % рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату; уточнено, що до складу місцевих бюджетів перераховуються усі податки, які належать до місцевих податків і зборів за ПКУ. Це податок на майно (плата за землю, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортний податок), єдиний податок, збір за паркування та туристичний збір (ст. 10 ПКУ); акцизний податок з виробленого в Україні і ввезеного в Україну пального повністю віднесено до доходів спеціального фонду Державного бюджету (у 2020 році частина потрапляла до місцевих бюджетів).

Складовими частинами спеціального фонду відповідно до ч. 3 ст. 13 БКУ [7] є:

1) доходи бюджету (включно з власними надходженнями бюджетних установ), які мають цільове спрямування;

2) видатки бюджету, що здійснюються за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету (і власних надходжень бюджетних установ також);

3) кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету з визначенням цільового спрямування та надання кредитів з бюджету, що здійснюється за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету);

4) фінансування спеціального фонду бюджету.

Розподіл доходів спеціального фонду місцевих бюджетів у 2021 році наведено в таблиці 3.2.

Бюджетне законодавство більшості розвинутих країн побудоване на основі принципу єдиного (загального) фонду бюджету – кошти від усіх надходжень за визначенням не повинні мати цільового призначення. Це дає значну фінансову автономію місцевій владі та гнучкість у реалізації бюджетної політики.

На відповідний бюджетний період склад спеціального фонду бюджету визначається Законом України про Державний бюджет України або рішенням про місцевий бюджет.

Підставою для рішення відповідної ради про створення спеціального фонду у складі місцевого бюджету може бути лише закон України.

Передача коштів між загальним і спеціальним фондами бюджету дозволяється тільки в межах бюджетних призначень.

Платежі за рахунок спеціального фонду здійснюються в межах коштів, що надійшли до фонду на відповідну мету.

Таблиця 3.2

## Розподіл спеціального фонду місцевих бюджетів у 2021 році [32]

Стаття доходів	Розмір надходжень (%) у місцеві бюджети
<b>Доходи бюджету розвитку</b>	
Дивіденди, нараховані на акції господарських товариств, у статутних капіталах яких є комунальна власність	100,00
Плата за надання місцевих гарантій	100,00
Кошти пайової участі у розвитку інфраструктури села, селища, міста, отримані відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», що наповнюють місцеві бюджети	100,00
Кошти, отримані від використання (реалізації) частини виробленої продукції, яку держава залишає у своїй власності за угодами про розподіл продукції, та / або коштів у вигляді грошового еквівалента такої державної частини продукції (крім коштів від державної частини продукції, виробленої на ділянці надр у межах континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони України)	10,00
Кошти, отримані від відчуження майна, яке перебуває в комунальній власності, включно з коштами від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них (наповнюють місцеві бюджети)	100,00
Кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, які перебувають у державній власності до розмежування земель державної та комунальної власності	90,00
Капітальні трансферти (субвенції) з інших бюджетів	100,00
Кошти, отримані від повернення кредитів, наданих із відповідного бюджету, а також відсотки, сплачені за користування ними	100,00
Місцеві заощадження	100,00
Кошти, які передають місцеві бюджети за рішенням відповідної місцевої ради (щодо коштів резервного фонду місцевого бюджету в частині витрат бюджету розвитку – за рішенням місцевої державної адміністрації, виконавчого органу відповідної місцевої ради)	100,00
<b>Інші доходи спеціального фонду</b>	
Кошти, отримані як відшкодування втрат сільськогосподарського й лісогосподарського виробництва	60,00
Концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, які мають цільове спрямування у місцеві бюджети	100,00
Грошові стягнення за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської або іншої діяльності	70,00
Екологічний податок	55,00
Власні надходження бюджетних установ, які утримуються коштом відповідного місцевого бюджету	100,00
Цільові та добровільні внески підприємств, установ, організацій і громадян до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища	100,00
Надходження до цільових фондів у місцеві бюджети, що утворені місцевими радами	100,00
Субвенції, які надані з інших бюджетів за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду таких бюджетів	100,00
Повернення кредитів, що надали місцеві бюджети індивідуальним сільським забудовникам	100,00

Стаття доходів	Розмір надходжень (%) у місцеві бюджети
Повернення кредитів, які надавалися з місцевих бюджетів молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла, а також пеня і відсотки за користування ними	100,00
Надходження у місцеві бюджети в рамках програм допомоги і грантів ЄС, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ	100,00
Інші надходження, визначені законом, зокрема міжбюджетні трансферти (освітня субвенція, базова та реверсна дотації)	частина*
*частина коштів державного бюджету місцевим бюджетам, що визначена у додатках 5 та 6 Закону «Про Державний бюджет України на 2021 рік» від 15.12.2020 р. № 1082	

**II.** Згідно зі статтею 9 Бюджетного кодексу України [7] доходи місцевого бюджету класифікуються за такими розділами:

1. Податкові надходження – встановлені законами України про оподаткування загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі) та місцеві податки і збори (обов'язкові платежі) (ст. 9 БКУ).

Податкові надходження одержуються за рахунок прямих або непрямих податків. Прямі податки стягуються безпосередньо з доходу або майна платника (податок на прибуток, податок із доходів фізичних осіб, податок на майно, зокрема землю) та сплачуються фізичними і юридичними особами. Непрямими, опосередкованими податками, обкладаються товари та послуги (ПДВ, податок на операції з нерухомим майном, цінними паперами); ці податки входять частково або повністю в ціну товару і послуги, а отже, сплачуються покупцем, який опосередковано й оподатковується.

2. Неподаткові надходження є важливим джерелом доходів бюджетів різних рівнів, зокрема і місцевих бюджетів. Проте їх обсяг значно менший від обсягу податкових надходжень. Неподаткові надходження – доходи від власності та підприємницької діяльності, адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності, інші неподаткові надходження (ст. 9 БКУ).

3. До надходжень від продажу основного капіталу належать надходження коштів від реалізації безхазяйного майна, майна, що за правом спадкоємства перейшло у власність держави або територіальної громади, та скарбів, знахідок, а також валютні цінності і грошові кошти, власники яких невідомі, надходження коштів від Державного фонду дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, а також надходження від відчуження майна, яке належить АР Крим, і майна, що перебуває в комунальній власності.

4. Трансферти, тобто кошти, одержані від інших органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі.

Урядом, згідно з бюджетним законодавством, забезпечено у січні–квітні 2021 року перерахування міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам в обсязі 41 913,3 млн грн, що становить 92,1 % від передбачених розписом асигнувань на січень–квітень 2021 року, зокрема: – базова дотація перерахована в сумі 5 234,3 млн грн або 100 % до розпису асигнувань; – освітня субвенція перерахована в сумі 28 522,4 млн грн або 99,8 % до розпису [33].

**III.** Ключову роль у становленні системи самостійних місцевих бюджетів відіграють їхні доходи та способи, на основі яких вони формуються.

Власні доходи забезпечують принцип самостійності бюджетів усіх рівнів, включно з і державним бюджетом України.

Власні доходи – це доходи, що формуються на території, підвідомчій відповідному місцевому органу влади згідно з його рішеннями. Такі доходи повною мірою надходять до місцевих бюджетів.

До власних доходів належать:

- місцеві податки і збори, платежі, що їх установлюють місцеві органи влади;

- доходи комунальних підприємств;

- доходи від майна, що належить місцевій владі, та ін. Частка власних доходів місцевих бюджетів в Україні є вкрай незначною і тому принцип самостійності цих бюджетів залишається поки що декларованим.

Закріплені доходи – це доходи, які закріплюють за певним бюджетом. Закріплені доходи також є основою самостійності місцевих бюджетів. За своєю природою – це загальнодержавні податки, збори або доходи, які традиційно формують дохідну частину місцевих бюджетів. Фактично закріплені доходи щорічно відображаються у Законі України «Про Державний бюджет України на поточний рік».

Регульовані доходи – це доходи, що розподіляються між різними рівнями бюджетної системи. Уточнення переліку регульованих доходів місцевих бюджетів здійснюється в процесі ухвалення щорічних законів про Державний бюджет України.

**IV.** Поточний бюджет використовується для виконання як власних, так і делегованих повноважень. Кошти поточного бюджету спрямовуються на фінансування установ і закладів виробничої і соціальної інфраструктури, що утримуються за рахунок бюджетних асигнувань, а також на фінансування заходів щодо соціального захисту населення.

Кошти бюджету розвитку спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаних зі здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності, а також на фінансування субвенцій та інших видатків, пов'язаних із розширеним відтворенням.

V. Доходи, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування, групують у два блоки:

- 1) доходи, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів;
- 2) доходи, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Цей поділ є важливим для розподілу фінансування делегованих і власних повноважень органів місцевого самоврядування. Доходи, об'єднані в першому блоці, тобто такі, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, спрямовуються на фінансування повноважень, делегованих органам місцевого самоврядування. Доходи другого блоку, тобто такі, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, пов'язані з покриттям витрат на фінансування власних повноважень органів місцевого самоврядування, закріплених за ними Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

VI. Доходи загального фонду місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (згідно зі статтею 69 Бюджетного кодексу України), спрямовуються на покриття витрат на реалізацію повноважень органів місцевого самоврядування, визначених у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» як власні повноваження цих органів.

## **2. Теоретичні основи формування видаткової частини місцевих бюджетів**

Видатки місцевих бюджетів відображають ступінь децентралізації влади, адже характеризують обсяги задоволення потреб населення певного адміністративно-територіального утворення, пріоритети його соціально-економічного розвитку. Місцеві видатки є інструментом досягнення справедливості в процесі надання певних благ з метою забезпечення граничного рівня добробуту кожного громадянина.

Видатки місцевих бюджетів – це економічні відносини, що виникають завдяки фінансуванню власних і делегованих повноважень місцевих органів влади. У Законі України «Про бюджетну систему України» вперше був встановлений поділ видатків місцевих бюджетів на поточні видатки і видатки розвитку, пізніше в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» він був збережений і поширений на доходну частину місцевих бюджетів. Видатки з місцевих бюджетів 2021 року наведено в таблиці 3.3.

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 доходів, що не належать до видатків розвитку.

Видатки розвитку – витрати бюджетів на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності, як-от фінансування капітальних вкладень виробничого і невиробничого призначення, фінансування структурної перебудови національної економіки, субвенції та інші видатки, пов’язані з розширеним відтворенням.

Відповідно до Бюджетного кодексу України видатки бюджетів на здійснення повноважень поділяють на три групи [7]:

– які визначаються функціями держави та можуть бути передані на виконання місцевому самоврядуванню для забезпечення найбільш ефективного їхнього виконання на основі принципу субсидіарності. Такі видатки здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів, зокрема і за рахунок трансфертів з Державного бюджету України;

– на реалізацію прав та обов’язків місцевого самоврядування, які мають місцевий характер. Такі видатки здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів, зокрема і за рахунок трансфертів з Державного бюджету України;

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

Таблиця 3.3

### Видатки з місцевих бюджетів 2021 [6]

Сфери і програми, на які спрямовують видатки	Місцеві бюджети, з яких видатки		
	сільські, селищні, міські територіальні громади	обласні	усі бюджети
Органи місцевого самоврядування			+
Освіта:			
• дошкільна	+		
• загальна середня	+	+	
• фахова передвища	+	+	
• професійно-технічна	+	+	
• вища	+	+	
• післядипломна	+	+	
• позашкільна	+	+	
• інші державні освітні програми	+	+	
Охорона здоров’я	+	+	
Соціальний захист та соціальне забезпечення	+	+	
Культурно-освітні та театральні-видовищні програми	+		
Культура і мистецтво (бібліотеки, музеї, філармонії, театри, будинки культури та ін., пп. 5 ст. 90 БК)		+	
Культурно-мистецькі програми місцевого значення			
Фізичну культуру і спорт (утримання спортивних шкіл, центрів олімпійської підготовки та ін., пп. 6 ст. 90 БК)	+	+	
Місцеві програми розвитку фізичної культури та спорту			+

Сфери і програми, на які спрямовують видатки	Місцеві бюджети, з яких видатки		
	сільські, селищні, міські територіальні групади	обласні	усі бюджети
Державне управління – представницька та виконавча влада Криму		+	
Програми природоохоронних заходів місцевого значення		+	
Програми природоохоронних заходів і заходи у сфері ЖКГ – реконструкція каналізаційних та водопровідних споруд, модернізація систем тепlopостачання та ін. (пп. 13 ст. 90 БК)			+
Місцева пожежна охорона – муніципальні формування з охорони громадського порядку			+
Соціальний захист і соціальне забезпечення – програми місцевого значення щодо дітей, молоді, жінок, сім'ї, зокрема і на підтримку діяльності молодіжних центрів, місцеві програми захисту окремих категорій, програми захисту малозабезпечених учнів, центри бездомних, компенсація пільгового проїзду та ін. (пп. 3 ст. 91 БК)			+
Місцеві програми розвитку ЖКГ і благоустрою населених пунктів			+
Програми підтримки кінематографії та ЗМІ			+
Типове проектування, реставрація й охорона пам'яток архітектури			+
Транспорт, дорожнє господарство			+
Заходи з організації рятування на воді			+
Обслуговування місцевого боргу			+
Управління комунальним майном			+
Регулювання земельних відносин			+
Заходи й роботи з мобілізаційної підготовки місцевого значення, які фінансують місцеві бюджети			+
Підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад і посадових осіб місцевого самоврядування			+
Реалізація програм допомоги і грантів ЄС, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ			+
Програми будівництва та реконструкції житла для окремих категорій громадян			+
Пільги з послуг зв'язку, інші передбачені законодавством пільги для ветеранів війни, учасників АТО, постраждалих внаслідок Революції Гідності			+
Місцеві програми підтримки автомобільних підприємств санітарного транспорту			+
Місцеві програми підтримки здобуття професійної (професійно-технічної), фахової, передвищої та вищої освіти на умовах регіонального замовлення у закладах освіти			+
Інші програми, пов'язані з виконанням власних повноважень, затверджені відповідною місцевою радою			+

Згідно зі ст. 64 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», видатки поділяють на [6]:

- видатки для виконання власних повноважень;
- видатки для виконання делегованих повноважень.

Новий механізм організації міжбюджетних відносин передбачає поділ видатків місцевих бюджетів на дві групи [20].

1) видатки, які враховують під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів;

2) видатки, які не враховують під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів.

Першу групу видатків органи державної влади делегують органам місцевого самоврядування, вони є уніфікованими й розмежованими між такими групами місцевих бюджетів:

- обласні бюджети;
- районні бюджети міст обласного значення;
- бюджети сіл, селищ, міст районного значення та їхніх об'єднань.

Друга група видатків відповідає власним повноваженням місцевого самоврядування. До неї належать видатки на:

- місцеву пожежну охорону;
- позашкільну освіту;
- соціальний захист і соціальне забезпечення (програми місцевого значення для дітей, молоді, жінок, сім'ї; місцеві програми соціального захисту окремих категорій населення);
- місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів;
- культурно-мистецькі програми місцевого значення;
- програми підтримки кінематографії та засобів масової інформації місцевого значення;
- місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту;
- типове проектування, реставрацію та охорону пам'яток архітектури місцевого значення;
- транспорт, дорожнє господарство (регулювання цін на послуги метрополітену; експлуатація дорожньої системи місцевого значення; будівництво, реконструкцію та утримання доріг місцевого значення);
- інші програми, затвержені рішенням місцевої ради.

Групування видатків бюджетів можна здійснювати за різними ознаками. У бюджетній практиці виділяють функціональну, економічну, відомчу, програмну класифікацію.



За критерієм розмежування видів видатків залежно від повноти надання тієї чи іншої послуги та наближення її до безпосереднього споживача виділяють першу, другу, третю групи видатків місцевих бюджетів.

Перша група – на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання соціальних послуг, що гарантує держава, і які максимально наближені до споживачів. Видатки першої групи здійснюються із бюджетів сіл, селищ, міст і їхніх об'єднань.

Друга група – на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих законодавством для всіх громадян України. Видатки другої групи здійснюються із бюджетів міст обласного значення, а також районних бюджетів.

Третя група – на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують соціальні послуги, що гарантовані державою для окремих категорій громадян, або фінансування програм, потреба в яких є в усіх регіонах України. Видатки третьої групи здійснюються з обласних бюджетів. З бюджетів міст Києва відбуваються видатки всіх трьох груп.

### **3. Програмно-цільовий метод бюджетного планування**

Однією з головних умов ефективного регулювання економічних процесів у державі є прозорість та зрозумілість державної політики. В Україні, в умовах децентралізації, підвищенні ефективності та результативності використання бюджетних коштів, є потреба переходу від традиційних, застарілих методів бюджетування до таких, які б відповідали сучасним вимогам і були апробовані світовою практикою [34].

Бюджетний кодекс України дає таке визначення програмно-цільового методу: програмно-цільовий метод у бюджетному процесі – метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу [7].

Метою запровадження ПЦМ є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання.

#### **До особливих складових ПЦМ належать:**

**1. Бюджетні програми.** Бюджетна програма – це сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій (стаття 2 Кодексу). Бюджетні програми визначаються головними розпорядниками бюджетних коштів. Типові переліки бюджетних програм у розрізі галузей бюджетної сфери затверджені спільними наказами Міністерства фінансів України та галузевих міністерств.

**2. Відповідальні виконавці** – визначаються головним розпорядником бюджетних коштів за погодженням з місцевим фінансовим органом. Відповідальні виконавці забезпечують цільове та ефективне використання бюджетних коштів протягом усього терміну реалізації відповідних бюджетних програм у межах визначених бюджетних призначень.

**3. Паспорти бюджетних програм** – це документи, що визначають мету, завдання, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми відповідно до бюджетного призначення, встановленого рішенням про місцевий бюджет. Паспорти бюджетних програм розробляються головними розпорядниками коштів, які забезпечують своєчасність їх затвердження, відповідають за достовірність і повноту інформації, що в них міститься, та складають звіти про їх виконання.

**4. Результативні показники**, які використовуються для оцінки ефективності бюджетної програми. Результативні показники містять кількісні та якісні показники, які визначають результат виконання бюджетної програми, характеризують хід її реалізації, ступінь досягнення поставленої мети та виконання завдань бюджетної програми.

У вітчизняній практиці використовують **чотири групи результативних показників**, а саме:

- **показники витрат** – це показники, що визначають обсяги та структуру ресурсів, які забезпечують виконання бюджетної програми та характеризують структуру витрат бюджетної програми;

- **показники продукту** використовуються для оцінки досягнення поставленої мети. Показниками продукту є, зокрема, обсяг виробленої продукції, наданих послуг чи виконаних робіт на виконання бюджетної програми, кількість користувачів товарів (робіт, послуг) тощо;

- **показники ефективності** – залежно від завдань, виконання яких забезпечує реалізацію бюджетної програми, можуть визначатися як витрати ресурсів на одиницю показника продукту (економність), відношення максимальної кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до визначеного обсягу фінансових ресурсів (продуктивність), досягнення визначеного результату (результативність);

- **показники якості** є сукупністю властивостей, які характеризують досягнуті результати якості створеного продукту, що задовольняють споживача відповідно до їх призначення, та відображають послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій у наданні послуг (виробленні товарів, виконанні робіт) споживачам за рахунок коштів бюджетної програми.

Також важливими складовими ПЦМ, які дозволяють своєчасно попередити можливі проблеми, пов'язані з виконанням бюджету, та розробити заходи для

покращення якості надання суспільних послуг і підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів, є **моніторинг та оцінка ефективності виконання бюджетних програм**.

Моніторинг надає можливість на систематичній основі відслідковувати перебіг виконання програми, результати діяльності розпорядника бюджетних коштів, якість надання бюджетних послуг [35].

#### 4. Виконання місцевих бюджетів за видатками

Необхідною передумовою реалізації власних та делегованих повноважень зазначених органів влади є адекватний потребам обсяг фінансових ресурсів і прозорість їх використання.

Стадіями виконання місцевого бюджету за видатками є:

1) установа бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на основі та в межах затвердженого розпису бюджету;

2) затвердження кошторисів, паспортів бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі), а також порядків використання бюджетних коштів;

3) взяття бюджетних зобов'язань;

4) отримання товарів, робіт, послуг;

5) здійснення платежів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань;

6) використання товарів, робіт, послуг для виконання заходів бюджетних програм;

7) повернення кредитів до бюджету (щодо кредитування бюджету).

Протягом 2020 року до місцевих бюджетів України надійшло 471,5 млрд грн, серед яких доходи загального фонду склали 426,0 млрд грн; спеціального – 45,5 млрд грн (рис. 3.1).

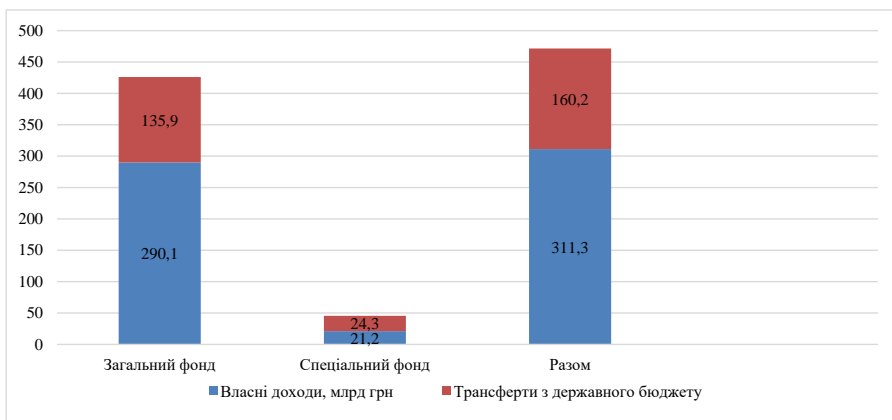


Рис. 3.1 – Доходи місцевих бюджетів України за 2020 рік [36]

За підсумками 2020 року частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України склала 34,2 %. За підсумками 2019 року, аналогічний показник становив 43,5 %. Без урахування трансфертів із державного бюджету обсяг надходжень до місцевих бюджетів склав 311,1 млрд грн, що становить 22,6 % від обсягу доходів зведеного бюджету. За підсумками 2019 року аналогічний показник становив 23,3 % (табл. 3.4).

Таблиця 3.4

**Частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України [36]**

	<b>2019 рік</b>	<b>2020 рік</b>	<b>відхилення</b>
Частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету	23,3 %	22,6 %	-0,7 %
Частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету <i>без урахування трансфертів з державного бюджету</i>	43,5 %	34,2 %	-9,3 %

З таблиці бачимо, що у 2020 році порівняно з 2019 роком частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України суттєво знизилася (на 9,3 %), що вказує на зростання концентрації фінансових ресурсів на центральному рівні.

У процесі виконання місцевих бюджетів за видатками суттєва роль належить органам Казначейства України, які під час казначейського обслуговування місцевих бюджетів за видатками здійснюють контрольні функції, серед яких забезпечення ефективного використання та цільового спрямування бюджетних коштів. Із цією метою органами ДКСУ проводиться моніторинг та контроль за дотриманням бюджетного законодавства [36].

Під моніторингом видатків місцевого бюджету слід розуміти підсистему соціально-економічного управління на регіональному рівні – спеціалізований проблемно-орієнтований систематичний комплекс спостереження, організації, первинної обробки й накопичення даних, аналізу, моделювання і прогнозування фінансового стану регіону, виявлення тенденцій, закономірних змін, можливостей виникнення несприятливих і ризикових ситуацій, а також вироблення механізмів запобігання їм із метою інформаційно-аналітичного забезпечення розробки й ухвалення управлінських рішень щодо визначення механізмів забезпечення стійкого, пропорційного і збалансованого фінансового стану регіону [2].

### **3. Тестові завдання**

*1. Який бюджет має тільки закріплені доходи?*

- а) державний;
- б) місцевий;
- в) регіональний;
- г) державний, місцевий та регіональний.

2. Основним джерелом формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів є:

- а) податки;
- б) відрахування;
- в) міжбюджетні трансферти;
- г) правильної відповіді немає.

3. Загальний фонд бюджету містить:

- а) усі доходи бюджету, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду;
- б) усі видатки бюджету за рахунок загальних надходжень бюджету;
- в) різницю між доходами і видатками загального фонду бюджету;
- г) усі доходи бюджету, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду, усі видатки бюджету за рахунок загальних надходжень бюджету та різницю між доходами і видатками загального фонду бюджету.

4. Кошти бюджету розвитку спрямовуються на:

- а) реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаних зі здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності;
- б) фінансування субвенцій та інших видатків, пов'язаних із розширенням відтворенням;
- в) фінансування установ і закладів виробничої та соціальної інфраструктури, що утримуються за рахунок бюджетних асигнувань, а також на фінансування заходів щодо соціального захисту населення;
- г) реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаних зі здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності та фінансування субвенцій та інших видатків, пов'язаних із розширенням відтворенням.

5. За допомогою податків можна перерозподіляти:

- а) резервні фонди;
- б) валовий внутрішній продукт і національний дохід;
- в) вартість основного капіталу;
- г) вартість оборотного капіталу.

6. Розмежування видів видатків між місцевими бюджетами здійснюється на основі принципу:

- а) субсидіарності;
- б) справедливості;
- в) прозорості;
- г) субсидіарності, справедливості та прозорості.

7. Який метод бюджетного планування дає змогу переносити акцент з «утримання» бюджетної установи на «сенса функціонування» бюджетної установи:

- а) балансовий метод;
- б) програмно-цільовий метод;
- в) метод екстраполяції;
- г) нормативний метод.

8. Секвестр бюджету застосовується:

- а) для міжбюджетного регулювання;
- б) бюджетного контролю;
- в) зменшення видатків у процесі виконання бюджету;
- г) для міжбюджетного регулювання, бюджетного контролю та зменшення видатків у процесі виконання бюджету.

9. Бюджетна класифікація – це групування за однорідними ознаками:

- а) доходів бюджету;
- б) видатків бюджету;
- в) доходів, видатків, фінансування бюджету, боргу;
- г) немає правильної відповіді.

10. Стадіями виконання місцевого бюджету за видатками є:

- а) установа бюджетних асигнувань розпорядником бюджетних коштів на основі та в межах затвердженого розпису бюджету;
- б) затвердження кошторисів, паспортів бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі), а також порядків використання бюджетних коштів;
- в) взяття бюджетних зобов'язань;
- г) установа бюджетних асигнувань розпорядником бюджетних коштів на основі та в межах затвердженого розпису бюджету, затвердження кошторисів, паспортів бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі), а також порядків використання бюджетних коштів та взяття бюджетних зобов'язань.

#### **4. Запитання для перевірки**

1. Охарактеризувати джерела формування доходів місцевого самоврядування за рівнями місцевих бюджетів.
2. Назвати принципи формування і розподілу місцевих бюджетів.
3. Охарактеризувати сутність та методи прогнозування доходів місцевого бюджету.
4. Охарактеризувати склад податкових та неподаткових доходів місцевих бюджетів.

5. Назвати методи планування видаткової частини місцевих бюджетів.
6. Назвати видатки місцевих бюджетів, які враховуються під час визначення обсягів міжбюджетних трансфертів.
7. Дати визначення видаткам місцевих бюджетів, які не враховуються під час визначення обсягів міжбюджетних трансфертів.
8. Пояснити суть кошторисного фінансування місцевих бюджетів.
9. Виявити відмінності між позичками і запозиченнями місцевого бюджету.
10. Назвати стадії виконання бюджету за видатками на місцевому рівні.

## **5. Практичні завдання**

1. Визначити окремо суму поточних видатків та видатків розвитку міського бюджету за такими напрямками використання коштів бюджету:

- соціальне забезпечення – 5 532 тис. грн;
- соціально-культурна сфера – 938 тис. грн;
- інвестиційна діяльність – 106 тис. грн;
- сплата основної частини боргу органів місцевого самоврядування – 53 тис. грн;
- охорона здоров'я – 4 522 тис. грн;
- державне управління – 885 тис. грн;
- придбання обладнання, транспортних засобів та іншої техніки – 369 тис. грн;
- реалізація програми соціально-економічного розвитку міста – 359 тис. грн;
- фізична культура і спорт – 220 тис. грн.

2. Визначити відсоток виконання місцевого бюджету за поточний рік, а також обсяг загального фонду місцевого бюджету, якщо обсяг місцевих бюджетів на поточний рік складає 15 млрд грн при плані – 12 млрд грн. Це складає 54 % від загального фонду бюджету.

3. Бюджет міста з районним поділом складає 75 864 млн грн, серед яких:

- доходи 1-го району – 22 %;
- доходи 2-го району – 21 %;
- доходи 3-го району – 18 %;
- доходи 4-го району – 23 %;
- доходи 5-го району – ?

Визначити суму доходів бюджету кожного району міста.

## ТЕМА 4. БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

*Якісне засвоєння здобувачем теми обумовлює знання:*

- стадій бюджетного процесу на місцевому рівні;
- повноважень учасників бюджетного процесу на місцевому рівні.

*За результатами вивчення теми здобувач повинен набутися вміння:*

- розуміти особливості складання, розгляд, затвердження, виконання та звітність місцевих бюджетів.

### 1. Понятійно-категорійний апарат теми

**Бюджетне запозичення** – це операції, пов’язані з отриманням бюджетом коштів на умовах повернення, платності, строковості, внаслідок яких виникають боргові зобов’язання.

**Бюджетний період** – строк, протягом якого діє затверджений бюджет. Також відомий під назвами фінансовий період чи фіскальний період.

**Бюджетна програма** – сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій.

**Бюджетний процес** – це регламентована нормами бюджетного права діяльність держави та територіальних громад зі складання, розгляду та затвердження бюджету, його виконання, а також зі складання та затвердження звіту про його виконання.

**Бюджетний цикл** – період управління бюджетом на 1 рік.

**Кошторис** – затверджений у встановленому порядку або належно прийнятий фінансово-плановий документ, який містить відповідні статті і суми витрат коштів на утримання органів державної влади, установ та організацій; на виробничу діяльність, капітальне будівництво тощо.

**Проект бюджету** – це проект плану формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, що здійснюються органами державної влади (органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування) протягом бюджетного періоду, який є невід’ємною частиною проекту закону про Державний бюджет України.

**Розпис бюджету** – документ, в якому встановлюється розподіл доходів та фінансування бюджету, бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів за певними періодами року відповідно до бюджетної класифікації

**Фінансування бюджету** – безповоротний та безоплатний відпуск коштів з державного та місцевих бюджетів на виконання загальнодержавних функцій і



функцій муніципальних органів та забезпечення діяльності бюджетних установ та організацій.

## 2. Лекційний матеріал

### План

1. Зміст і стадії бюджетного процесу на місцевому рівні
2. Учасники бюджетного процесу на місцевому рівні та їхні повноваження
3. Складання, розгляд, затвердження, виконання та звітність місцевих бюджетів

### Література [37–39]

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

Оскільки місцеві бюджети є складовою частиною бюджетної системи, то бюджетний процес на місцевому рівні – це бюджетні правовідносини щодо формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення функцій і повноважень відповідно органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Бюджетний процес на місцевому рівні, враховуючи єдність бюджетної системи України, регламентується нормативно-правовими актами, які регулюють бюджетні відносини в Україні.

Оскільки бюджетний процес на місцевому рівні тісно пов'язаний із бюджетним процесом держави, то ступінь взаємозалежності визначає ступінь фінансової децентралізації відповідних територій. Відповідно до юридичних норм в Україні створені умови для самостійного та незалежного бюджетного процесу на місцевому рівні.

Етапи бюджетного процесу на місцевому рівні представлено на рисунку 4.1. На 1 етапі відбувається складання та розгляд Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету); на 2 етапі – складання проекту бюджету; на 3 етапі – розгляд та прийняття Закону «Про Державний бюджет України» (рішень про місцеві бюджети); на 4 етапі – виконання бюджету, внесення змін до Закону «Про Державний бюджет України» (рішень про місцеві бюджети); на 5 етапі – підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття відповідного рішення.

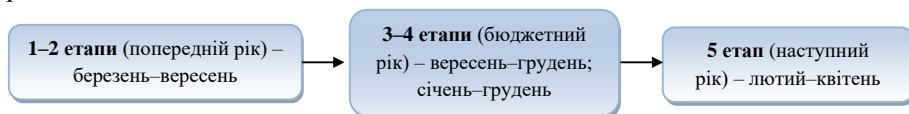


Рис. 4.1 – Етапи бюджетного процесу на місцевому рівні [37]

На всіх етапах бюджетного процесу здійснюється фінансовий контроль і аудит та оцінка ефективності використання бюджетних коштів. Усі етапи бюджетного процесу ґрунтуються на правових засадах, які повинні гарантувати чітке планування, додержання бюджетної дисципліни і постійний контроль за виконанням усіх видатків. Усі етапи бюджетного процесу базуються на одних принципах організації бюджетної діяльності і мають відповідну правову регламентацію.

Отже, бюджетний процес – це встановлений законодавством порядок складання, розгляду, затвердження бюджетів та їх виконання.

## **2. Учасники бюджетного процесу на місцевому рівні та їхні повноваження**

Учасники бюджетного процесу на місцевому рівні мають відповідну інституційну будову. До учасників бюджетних правовідносин належать органи, установи та посадові особи, наділені відповідними правами й обов'язками щодо бюджету. Їх поділяють залежно від функцій, які вони виконують у бюджетному процесі.

До органів, які визначають основні *напрями бюджетної політики* на місцевому рівні, відносять Верховну Раду АРК та ради відповідного рівня – обласну, районну, міську (районну в містах), селищну та сільську.

*Оперативне управління* бюджетним процесом на місцевому рівні забезпечують: Рада Міністрів АРК, обласні, районні державні адміністрації, виконавчі органи місцевого самоврядування й територіальні управління Міністерства фінансів, Державної аудиторської служби, Державної податкової служби та Державної казначейської служби України.

Відповідно до Бюджетного кодексу України для здійснення програм та заходів, які реалізуються за рахунок коштів відповідного бюджету, бюджетні асигнування надаються розпорядникам бюджетних коштів бюджету. Органами, які наділені повноваженнями щодо *правового* регулювання бюджетного процесу, є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України. Регулювання грошово-кредитної діяльності та місцевих запозичень здійснюють Національний банк України та фінансово-кредитні установи.

Так, наприклад, Верховна Рада України, яка затверджує Основні напрями бюджетної політики, на основі чого складається проєкт бюджету, розглядає проєкт бюджету та проєкт закону про державний бюджет, затверджує його. На стадії виконання бюджету контролює та вносить зміни, доповнення до Закону про Державний бюджет. На заключній стадії розглядає звіт щодо виконання державного бюджету та, в разі згоди, затверджує його. Верховній Раді України протягом всіх стадій бюджетного процесу допомагають всі її комітети, насам-

перед профільні: Комітет з питань бюджету та Комітет з питань фінансової та банківської діяльності.

Серед органів оперативного управління бюджетним процесом на місцевому рівні особливе значення належить територіальним управлінням Міністерства фінансів України. До пріоритетних напрямів діяльності структурних підрозділів з питань фінансів обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 20 травня 2013 р. № 348 «Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ з питань фінансів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної у м. Києві та Севастополі державної адміністрації» на місцевому рівні належать:

1) забезпечення концентрації фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

2) здійснення заходів із підвищення ефективності управління місцевими фінансами;

3) проведення разом з іншими органами виконавчої влади аналізу фінансово-економічного стану відповідної території, перспектив її подальшого розвитку;

4) розроблення разом з іншими місцевими органами виконавчої влади проекту «Основних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці на наступний бюджетний період»;

5) розроблення в установленому порядку проекту рішення про відповідний місцевий бюджет тощо [38].

Ефективність бюджетного процесу на місцевому рівні особливо залежить від координації учасників бюджетного процесу. Кожен учасник зобов'язаний діяти в межах компетенції та згідно з положеннями чинного законодавства. За недотримання норм відповідних нормативно-правових актів настає відповідальність осіб, які наділені бюджетними повноваженнями.

Розвиток управління місцевими фінансами сьогодні вимагає від усіх учасників бюджетних правовідносин дотримуватися чинних правил щодо розбудови і пошуку нових механізмів формування, використання та контролю за дотриманням процедур фінансового забезпечення територіальної одиниці.

### **3. Складання, розгляд, затвердження, виконання та звітність місцевих бюджетів**

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики, доводить Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місце-

вих рад особливості складання розрахунків до проєктів бюджетів на наступний бюджетний період.

Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах кошти бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ.

У тижневий строк з дня схвалення Кабінетом Міністрів України проєкту закону про Державний бюджет України центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики, забезпечує доведення Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад розрахунків прогностичних обсягів міжбюджетних трансфертів, методики їх визначення, організаційно-методологічних вимог та інших показників щодо складання проєктів місцевих бюджетів, а також пропозицій щодо форми проєкту рішення про місцевий бюджет (типової форми рішення).

У тижневий строк з дня прийняття проєкту закону про Державний бюджет України у другому читанні Кабінет Міністрів України забезпечує доведення Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад, визначених таким законом, показників міжбюджетних відносин (включно з обсягами міжбюджетних трансфертів для відповідних бюджетів) і текстових статей, а також організаційно-методологічних вимог щодо складання проєктів місцевих бюджетів.

У триденний строк з дня отримання таких документів Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні державні адміністрації доводять виконавчим органам міських (міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) рад, районним державним адміністраціям відповідні обсяги субвенцій на здійснення державних програм соціального захисту.

Надана інформація є підставою для складання Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами відповідних місцевих рад проєктів місцевих бюджетів і підготовки проєктів рішень про відповідні місцеві бюджети.

Проєкт рішення про місцевий бюджет перед його розглядом на сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради схвалюється Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою державною адміністрацією чи виконавчим органом відповідної місцевої ради.

Відповідно до Кодексу Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідні місцеві ради при затвердженні місцевих бюджетів мають врахувати обсяги міжбюджетних трансфертів та інші положення (необхідні для формування місцевих бюджетів), затверджені Верховною Радою України при ухваленні проєкту закону про Державний бюджет України у другому читанні.

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

У разі неприйняття закону про Державний бюджет України Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідна місцева рада під час затвердження відповідних місцевих бюджетів враховують обсяги міжбюджетних трансфертів (освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів, медична субвенція, субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру, базова та реверсна дотації), визначені у Законі про Державний бюджет України на попередній бюджетний період.

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

Місцевий бюджет виконується за розписом, який затверджує керівник місцевого фінансового органу. До затвердження розпису місцевого бюджету керівником місцевого фінансового органу затверджується тимчасовий розпис місцевого бюджету на відповідний період. Керівник місцевого фінансового органу протягом бюджетного періоду забезпечує відповідність розпису місцевого бюджету встановленим бюджетним призначенням.

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

Податки і збори (обов'язкові платежі) та інші доходи місцевого бюджету визнаються зарахованими до місцевого бюджету з дня зарахування відповідно на єдиний казначейський рахунок та рахунки, відкриті в установах банків державного сектору, і не можуть акумулюватися на рахунках органів, що контролюють справляння надходжень бюджету.

Органи, що контролюють справляння надходжень бюджету, забезпечують своєчасне та в повному обсязі надходження до місцевих бюджетів податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів місцевих бюджетів відповідно до законодавства.

Виконання місцевих бюджетів за видатками та кредитуванням здійснюється відповідно до затвердженого Бюджетним кодексом порядку.

Відповідно до затвердженого розпису місцевого бюджету розпорядники бюджетних коштів одержують бюджетні асигнування, що є підставою для затвердження кошторисів. Порядок складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ установлює Кабінет Міністрів України (зокрема Постанова Кабінету Міністрів України від 28 люто-

го 2002 року № 228 «Про затвердження порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ», зі змінами, внесеними згідно з постановами КМУ станом на 26.09.2014) [39].

Рішення про внесення змін до рішення про місцевий бюджет ухвалюють Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідна місцева рада на підставі офіційного висновку місцевого фінансового органу про перевиконання чи недовиконання дохідної частини загального фонду, про обсяг залишку коштів загального і спеціального фондів (крім власних надходжень бюджетних установ) відповідного бюджету.

Звітність про виконання місцевих бюджетів визначається відповідно до вимог, визначених Бюджетним кодексом України. Звітність про виконання місцевих бюджетів (кошторисів бюджетних установ) містить фінансову та бюджетну звітність.

Фінансова звітність складається згідно з національними положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку та іншими нормативно-правовими актами центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики.

Бюджетна звітність відображає стан виконання бюджету, містить інформацію в розрізі бюджетної класифікації.

Форми фінансової і бюджетної звітності та порядок їх заповнення встановлюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики, – Міністерством фінансів України.

Зведення, складання та подання звітності про виконання відповідного місцевого бюджету здійснюється територіальним управлінням центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, – територіального управління Державної казначейської служби.

Звітність про виконання місцевого бюджету є оперативною, місячною, квартальною та річною.

Для забезпечення належного бюджетного процесу на місцевому рівні важливо, щоб на усіх стадіях учасники бюджетного процесу відповідально виконували свої бюджетні повноваження. Прозорість, чіткість, взаємозв'язок усіх ланок та на усіх етапах зумовить такий рівень бюджетних процедур, які максимально забезпечать необхідними ресурсами потреби місцевого самоврядування.

### **3. Тестові завдання**

*1. Прогнозування та аналіз доходів місцевого бюджету здійснюють:*

- а) територіальні управління Державної казначейської служби;
- б) територіальні органи Міністерства фінансів;

- в) територіальні управління Національного банку України;
- г) територіальні громади сіл, селищ, міст та їх об'єднань.

*2. Місцеві бюджети затверджуються рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради:*

- а) до 1 вересня року, що передує плановому;
- б) до 1 жовтня року, що передує плановому;
- в) до 1 грудня року, що передує плановому;
- г) до 25 грудня року, що передує плановому.

*3. Основними принципами бюджетного процесу визнають:*

- а) установлення загальних цілей для ухвалення рішень;
- б) розроблення підходів до досягнення цілей;
- в) оцінювання ефективності та внесення змін до фінансового плану;
- г) установлення загальних цілей для ухвалення рішень, розроблення підходів до досягнення цілей, оцінювання ефективності та внесення змін до фінансового плану.

*4. До повноважень органів місцевого самоврядування належать:*

- а) власні (самоврядні) повноваження;
- б) делеговані повноваження;
- в) регульовані та закріплені повноваження;
- г) власні (самоврядні) та делеговані повноваження.

*5. Які заходи не застосовуються до розпорядників бюджетних коштів:*

- а) зупинення операцій із бюджетними коштами;
- б) зменшення асигнувань на суму нецільового використання;
- в) зупинення операцій із бюджетними коштами та зменшення асигнувань на суму нецільового використання;
- г) правильної відповіді немає.

*6. Бюджетні правовідносини щодо формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення функцій і повноважень органів державної влади, органів влади – це:*

- а) бюджетний процес на місцевому рівні;
- б) бюджетна політика на місцевому рівні;
- в) бюджетний процес та бюджетна політика на місцевому рівні;
- г) правильної відповіді немає.

*7. Порядок використання коштів резервного фонду місцевого бюджету затверджується:*

- а) відповідною місцевою радою;
- б) керівником фінансового управління;

- в) сільським, селищним чи міським головою;
- г) взагалі не затверджується.

8. До бюджетів місцевого самоврядування не відносять бюджети:

- а) територіальних громад селищ, міст;
- б) районів, областей;
- в) об'єднаних територіальних громад сіл;
- г) міст обласного значення.

9. Перевірку річного звіту про виконання місцевого бюджету здійснює:

- а) комісія з питань бюджету відповідної ради;
- б) керівник територіального фінансового управління;
- в) керівник територіального управління Державної казначейської служби;
- г) керівник територіального управління Державної фінансової інспекції.

10. Бюджетні запити для аналізу проєкту місцевого бюджету подають:

- а) головні розпорядники бюджетних коштів;
- б) розпорядники коштів нижчого рівня;
- в) керівники комунальних підприємств;
- г) керівники територіальних фінансових управлінь.

#### **4. Запитання для самоперевірки**

1. Охарактеризувати стадії бюджетного процесу на місцевому рівні.
2. Яким документом регламентується організація бюджетного процесу в Україні?
3. Назвати учасників бюджетного процесу на місцевому рівні.
4. Який орган визначає типову форму бюджетних запитів?
5. У який спосіб може бути покритий дефіцит міського бюджету?
6. Хто здійснює контроль за виконанням рішення про місцевий бюджет?
7. Що таке пояснювальна записка до проєкту рішення про місцевий бюджет?
8. Яку форму виконання бюджету використовують в Україні?
9. Назвати переваги казначейської системи виконання місцевого бюджету.
10. Визначити методи оцінки ефективності витрачання бюджетних коштів.

#### **5. Практичні завдання**

1. Проаналізувати рішення про місцевий бюджет місцевої ради (області, району, міста чи села) на конкретний бюджетний період.



## ТЕМА 5. ФІНАНСОВЕ ВИРІВНЮВАННЯ ТА БЮДЖЕТНЕ РЕГУЛЮВАННЯ

*Якісне засвоєння здобувачем теми обумовлює знання:* сучасного стану та проблем здійснення фінансового вирівнювання в Україні.

*За результатами вивчення теми здобувач повинен набути вміння:*

- розуміти необхідність та принципи здійснення фінансового вирівнювання;
- знати цілі, інструменти, методи бюджетного регулювання;
- формулювати шляхи підвищення результативності фінансового вирівнювання.

### 1. Понятійно-категорійний апарат теми

**Бюджетна децентралізація** – це процес передання повноважень (функцій, компетенцій і відповідальності) від центрального уряду до місцевих урядів (органів місцевого самоврядування).

**Бюджетний устрій** – організація і принципи побудови бюджетної системи, її структури, взаємозв'язок між окремими ланками бюджетної системи. Бюджетний устрій України визначається з урахуванням державного устрою й адміністративно-територіального поділу України.

**Бюджетний унітаризм** – система організації фінансових відносин між різними рівнями влади, що характеризується високим ступенем впливу центральних органів управління.

**Бюджетний федералізм** – це відносини на основі сполучення принципів централізму і децентралізму між державними і регіональними органами влади щодо формування і реалізації бюджетної політики держави, розмежування бюджетно-податкових повноважень, витрат і доходів, розподілу й перерозподілу останніх між державним бюджетом та консолідованими регіональними бюджетами при високому ступені самостійності територіальних бюджетів, виходячи з необхідності єдності загальнодержавних інтересів та інтересів населення, що проживає на територіях суб'єктів федерації і муніципальних утворень, що входять до них.

**Трансферти** – це невідплатні і безповоротні платежі, які не є платою за придбані товари чи послуги, наданням кредиту або виплатою непогашеного боргу.

**Фінансова автономія місцевого самоврядування** – це їх фінансова незалежність при виконанні покладених на них функцій та повноважень.

### 2. Лекційний матеріал

#### План

1. Фінансове вирівнювання, його необхідність та принципи здійснення
2. Цілі, інструменти, методи бюджетного регулювання

3. Сучасний стан та проблеми здійснення фінансового вирівнювання в Україні

4. Шляхи підвищення результативності фінансового вирівнювання

### **Література [2; 16;2 7; 40–46]**

#### **1. Фінансове вирівнювання, його необхідність та принципи здійснення**

Фінансове вирівнювання – приведення у відповідність витрат місцевих бюджетів (за економічною та функціональною класифікаціями) до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на одного мешканця, ліквідація значних диспропорцій у здійсненні бюджетних видатків за окремими територіями. Мета фінансового вирівнювання – забезпечити виконання кількісних параметрів державних соціальних гарантій, публічних послуг [40].

Причини здійснення фінансового вирівнювання:

1) вертикальний фіскальний дисбаланс, який означає недостатність фінансових ресурсів певного рівня влади для забезпечення суспільних послуг у межах його видаткових повноважень. Він обумовлений існуванням у будь-якій моделі бюджетної системи відмінностей у функціях різних рівнів влади;

2) горизонтальний фіскальний дисбаланс, що являє собою невідповідність між обсягами фінансових ресурсів територіальних одиниць, що мають однакові обсяги покладених на них завдань [41].

Вертикальний дисбаланс можна усунути кількома шляхами:

– центральна влада або влада вищого територіального рівня може взяти частину обов'язків із надання державних і громадських послуг і саме так зменшити коло обов'язків того рівня влади, в якого виник вертикальний фіскальний дисбаланс;

– запровадження додаткових податків тим рівнем влади, який має вертикальний фіскальний дисбаланс;

– передача центральною владою частини своїх податків територіальному рівню влади, що має такий дисбаланс;

– шляхом надання центральною владою грантів, субсидій та інших трансфертів.

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

Основними принципами фінансового вирівнювання є:

– урахування об'єктивних розбіжностей в економічному та соціальному розвитку територій, особливостей їхнього місцезнаходження, природо-кліматичних, екологічних та інших умов;

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

– вирівнювання доходів місцевих бюджетів як необхідної умови створення рівних можливостей для функціонування всіх територіальних громад, тобто для здійснення ними однакових видатків;

– визначення ступеня вирівнювання доходів з метою з'ясування зацікавленості органів місцевого самоврядування у зростанні доходних джерел;

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

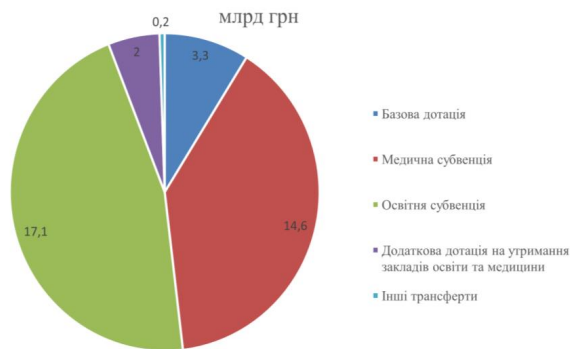
З метою фінансового вирівнювання бюджетної забезпеченості економічного та соціального розвитку відповідних територій рух бюджетних коштів може здійснюватися як по вертикалі, так і по горизонталі. Тому використовуються два типи бюджетного вирівнювання – вертикальне і горизонтальне.

Вертикальне бюджетне вирівнювання передбачає розподіл доходів і видатків між бюджетами різних рівнів, який проводиться відповідно до розмежування функцій і повноважень між органами державної влади й управління та органами місцевого самоврядування.

Горизонтальне бюджетне вирівнювання передбачає вирівнювання видатків однотипних місцевих бюджетів (наприклад, обласних, міських, селищних, сільських) у територіальному аспекті. В кінцевому підсумку основною метою горизонтального бюджетного вирівнювання є забезпечення громадян всієї країни однаковим рівнем суспільних послуг, які надаються за рахунок бюджетних коштів.

Горизонтальне та вертикальне фінансове вирівнювання є взаємопов'язаними складовими міжбюджетного регулювання [27].

Головним інструментом проведення фінансового вирівнювання адміністративно-територіальних одиниць країни є бюджетні трансферти (рис. 5.1).



**Рис. 5.1 – Структура міжбюджетних трансфертів до місцевих бюджетів у I кварталі 2020 року [16]**

Як бачимо з рисунка 5.1, протягом I кварталу 2020 року місцеві бюджети отримали з державного бюджету трансфертів на загальну суму 37,2 млрд грн, зокрема:

а) базова дотація – 3,2 млрд грн (що становить 8,9 % від обсягу отриманих місцевими бюджетами трансфертів);

б) додаткова дотація на утримання закладів освіти та медицини – 2 млрд грн (або 5,3 % від обсягу отриманих місцевими бюджетами трансфертів);

в) освітня субвенція – 17,1 млрд грн (46,0 % від обсягу отриманих місцевими бюджетами трансфертів);

г) медична субвенція – 14,6 млрд грн (39,2 % від обсягу отриманих місцевими бюджетами трансфертів).

До державного бюджету з місцевих бюджетів перераховано 2,2 млрд грн реверсної дотації.

Під час побудови та застосування певного інструменту використовуються фінансові показники, нормативи, ліміти. Перші характеризують кількісну та якісну сторони соціально-економічних явищ і процесів. До них відносять прогнозовані та фактичні обсяги доходів та видатків бюджетів, обсяг видатків на фінансування окремих повноважень, кількість споживачів суспільних послуг, працівників бюджетної сфери, бюджетних установ, показники їх оснащення (кількість лікарняних ліжок, місць у закладах культури, спорту тощо), податко-спроможність тощо.

## 2. Цілі, інструменти, методи бюджетного регулювання

Бюджетне регулювання міжбюджетних відносин є інструментом забезпечення соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць та збалансування суспільних інтересів. На мікрорівні бюджетне регулювання міжбюджетних відносин впливає на ефективність використання фінансових ресурсів, якість та обсяги надання суспільних послуг, середовище підприємницької діяльності, на макрорівні – на темпи економічного зростання [42].

У процесі бюджетного регулювання вирішується багато завдань (рис. 5.2).

### Завдання бюджетного регулювання:

- досягнення відповідності між видатками і доходами місцевих бюджетів різних видів, тобто їх збалансування;
- забезпечення рівномірності надходження доходів для запобігання перебоєм 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 аспекті територіями;
- ув'язка обсягів одержаної фінансової допомоги з конкретними зусиллями з мобілізації податків і зборів, залучення додаткових дохідних джерел;
- здійснення фінансового вирівнювання.

Рис. 5.2 – Завдання бюджетного регулювання [2]

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

Горизонтальне бюджетне регулювання покликано усунути розбіжності в рівнях бюджетної забезпеченості в розрізі бюджетів місцевого самоврядування (міських, селищних та сільських). Отже, основний зміст горизонтального бюджетного регулювання полягає у фінансовому вирівнюванні бюджетів у територіальному розрізі. Причому горизонтальне вирівнювання здійснюється лише в межах бюджетів територіальних громад, окремо серед міських, селищних та сільських бюджетів.

Збалансування доходів і видатків бюджетів, вирівнювання бюджетної забезпеченості територій проводиться за допомогою особливих методів. Вибір методів бюджетного регулювання залежить від того, як розмежовані доходи між рівнями бюджетної системи згідно з поділом повноважень між державною виконавчою владою й органами місцевого самоврядування.

У світовій практиці використовують три основні способи розмежування бюджетних доходів:

- розподіл податків та інших доходів між бюджетами різних рівнів;
- розщеплення надходжень від податків шляхом закріплення за кожним рівнем бюджетної системи конкретних часток податку в межах єдиної ставки оподаткування;
- установа територіальних надбавок до загальнодержавних податків [2].

### **3. Сучасний стан та проблеми здійснення фінансового вирівнювання в Україні**

Для більшості країн модель фінансового вирівнювання є поєднанням різних способів (вертикального, горизонтального, вирівнювання доходів, вирівнювання витрат). Кожна з наявних форм має свої переваги та недоліки. Перевагою вирівнювання «за доходами» бюджетів є можливість урівноважити податкоспроможність адміністративно-територіальних одиниць і забезпечити зацікавленість органів місцевого самоврядування у збільшенні дохідних надходжень. Для різних країн межа вирівнювання є різною: для Норвегії це сума перевищення 134 % середніх податкових можливостей та 90 % для муніципалітетів нижче 110 % середніх податкових можливостей; у Швеції – 85 % для муніципалітетів вище 115 % середніх податкових можливостей та 95 % для муніципалітетів нижче середніх податкових можливостей [43].

Фінансове вирівнювання має бути проведене об'єктивно та прозоро. Для цього в багатьох країнах використовується формульний підхід при наданні загальних трансфертів. Наприклад, за рахунок фонду міжбюджетних трансфертів територіальні одиниці, де фінансові потреби перевищують фінансовий потенціал, отримують дотації. В іншому випадку кошти передаються до бюджету вищого рівня. Фінансове вирівнювання не має бути повним, інакше:

– «забезпечення населення суспільними благами не має нівелюватися більшою мірою, ніж приватними благами, інакше споживачі почнуть «цінувати» суспільні блага вище приватних»;

– територіальні одиниці (і донори, і реципієнти) втрачають інтерес до зростання власної фінансової бази [44].

В Україні, починаючи з 2015 року, бюджетним законодавством передбачено встановлення прямих міжбюджетних відносин лише на двох рівнях: перший рівень – це обласний бюджет, другий рівень – це міста обласного значення, об'єднані територіальні громади і районні бюджети. Законом визначено, що об'єднані територіальні громади наділяються такими самими повноваженнями, як і міста обласного значення та районні бюджети, а ті громади, які не об'єдналися, позбавлені прав на виконання делегованих державою повноважень, а також відповідних доходних джерел для своїх бюджетів.

Нова модель бюджетних відносин здійснює вирівнювання не за видатками, а за доходами. Головна мета надання базової чи реверсної дотації – вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів.

Вирівнювання здійснюється лише за двома податками:

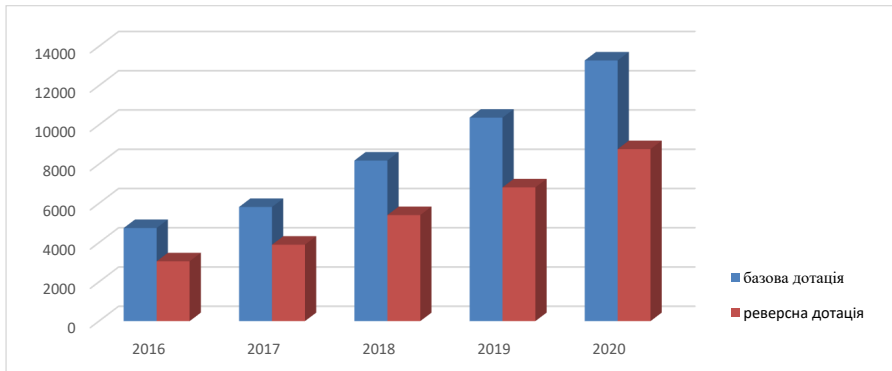
– податком на прибуток підприємств – для обласних бюджетів;

– податком на доходи фізичних осіб – для міст обласного значення, бюджетів об'єднаних територіальних громад, районних бюджетів та обласних бюджетів. Вирівнювання за іншими платежами, що надходять до місцевих бюджетів, не здійснюється, тобто обсяги їх надходжень не впливають на обсяги базової чи реверсної дотацій [45].

Зазначимо, що головна мета фінансового вирівнювання – зменшення диспропорцій дохідної спроможності територій.

Динаміка обсягів бюджетних маневрів базової та реверсної дотацій представлена на рисунку 5.3.

З рисунка 5.3 бачимо, що аналіз основних показників дохідної частини бюджетної системи продемонстрував приріст величини базової дотації у 2016–2021 роках із 4 744,2 млн грн до 15 702,9 млн грн, або у 3,3 рази, середній показник приросту базової дотації становить 1,27 щорічно, реверсної дотації – 1,28.



**Рис. 5.3 – Динаміка обсягів бюджетних маневрів базової та реверсної дотацій у 2016–2020 рр. [46]**

Моніторинг дотаційності бюджетів ОТГ у розрізі п’яти груп можна побачити в табл. 5.1. Він вказує на помірну кількість громад, які вважаються бездотаційними на кінець 2020 року (всього 135 громад із 872, або 15,5 %), тобто існує потреба в нарощуванні фіскального потенціалу інших громад, зокрема тих, які отримують базову дотацію. Кількість таких громад на кінець 2020 року становила 608, або майже 70 %. Також констатуємо той факт, що низькою є динаміка реверсних дотацій, які були мобілізовані з 129 громад або 14,5 % від загальної кількості.

Таблиця 5.1

**Показники дотаційності об’єднаних територіальних громад у розрізі груп за наслідками 2020 року [46]**

Група	Кількість громад у групі	Реверсна дотація		Базова дотація		Бездотаційні громади	
		Кількість громад	Середнє значення, %	Кількість громад	Середнє значення, %	Кількість громад	Середнє значення, %
1	110	16	-6,3	82	13,5	12	10,9
2	134	24	-8,6	89	21,8	21	15,7
3	277	37	-12,3	204	21,6	36	12,9
4	308	38	-9,9	218	18,6	52	16,9
5	43	14	-7,0	15	7,3	14	32,6

Отже, основна мета фінансового вирівнювання – забезпечення державою рівного доступу своїм громадянам до публічних послуг стандартизованої якості та кількості. У цьому контексті актуальне формування справедливої системи розподілу ресурсів і компромісного вирішення питань співвідношення приватних інтересів окремих громадян чи соціальних груп з інтересами всього суспільства.

#### 4. Шляхи підвищення результативності фінансового вирівнювання

Система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Такий висновок зазначено в Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 року. В Концепції акцентовано, що функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях [2].

Важливою умовою підвищення результативності фінансового вирівнювання є децентралізація управління, і бюджетна децентралізація також.

В умовах затяжної економічної кризи фінансових ресурсів завжди не вистачає, тому питання щодо підвищення ефективності їх перерозподілу, застосування всіх наявних інструментів фінансового вирівнювання доходів місцевих бюджетів, створення ефективної системи міжбюджетних трансфертів залишаються для України досить актуальними і потребують ґрунтовних досліджень. Для побудови ефективної моделі фінансового вирівнювання необхідно вирішити такі завдання:

- 1) збалансувати фінансові потреби з фінансовим можливостями;
- 2) зменшити обсяги фінансового вирівнювання для збільшення доходів місцевих органів самоврядування;
- 3) впровадження елементів бюджетного федералізму, зокрема фіскальної автономії.

Пріоритетом в управлінні публічними фінансами має стати підвищення прозорості й ефективності їх розподілу і витрачання.

Прозорість бюджетного процесу на всіх його рівнях і стадіях, участь у ньому широких верств населення стає в сучасних умовах важливою і неодмінною умовою проведення бюджетної децентралізації в Україні.

Прозорість і доступ громадськості до бюджетного процесу дає можливість:

- точніше визначати потреби громадян;
- впливати на надання громадських послуг необхідного переліку і якості;
- підвищити ефективність витрачання бюджетних коштів і відповідальність органів влади;
- забезпечити дієвий громадський контроль за використанням бюджетних коштів;
- істотно зменшити корупцію;
- зміцнити довіру населення до органів влади;
- поліпшити міжнародний імідж та інвестиційну привабливість країни.



В Україні сформовано необхідне законодавче забезпечення бюджетної прозорості, закріплене в Конституції України, Бюджетному кодексі України, законах України «Про інформацію», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про доступ до публічної інформації», Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, «Стратегією реформ – 2030» та інших нормативних актах [2].

Індекс прозорості місцевого бюджету – це проста сума зважених оцінок, отриманих місцевим бюджетом, який проходить оцінювання, за кожним параметром оцінювання. Україна у 2019 році посіла 26-те місце серед 117 країн світу в міжнародному рейтингу бюджетної прозорості відповідно до критеріїв найбільшої міжнародної мережі дослідників бюджетної прозорості International Budget Partnership, піднявшись на 13 позицій порівняно з попередніми результатами рейтингу у 2017 році [16].

Суттєве поліпшення стану бюджетної прозорості є однією з основних передумов успішного проведення бюджетної децентралізації, а отже, здійснення фінансового вирівнювання, зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування, формування громадянського суспільства в Україні.

### **3. Тестові завдання**

*1. Які органи є суб'єктами міжбюджетних відносин:*

- а) органи місцевого самоврядування, до компетенції яких входять повноваження щодо складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів;
- б) розпорядники бюджетних коштів другого і третього ступенів, а також отримувачі бюджетних коштів;
- в) органи державної влади й управління, до компетенції яких входять повноваження щодо складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів;
- г) громадські організації та політичні партії?

*2. Бюджетне регулювання розуміється як надання коштів:*

- а) з місцевих бюджетів державному бюджету з метою збалансування доходів і видатків державного бюджету;
- б) з місцевих бюджетів іншим місцевим бюджетам у формі субвенцій;
- в) з державного бюджету місцевим бюджетам із метою збалансування доходів і видатків усіх бюджетів;
- г) з місцевих бюджетів державному бюджету з метою збалансування доходів і видатків державного бюджету, із місцевих бюджетів іншим місцевим бюджетам у формі субвенцій, із державного бюджету місцевим бюджетам із метою збалансування доходів і видатків усіх бюджетів.

3. Які є методи бюджетного регулювання:

- а) балансовий;
- б) відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків і доходів;
- в) встановлення надбавок до загальнодержавних податків;
- г) надання фінансової допомоги бюджетам у формі позик?

4. Формула розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між державним бюджетом і місцевими бюджетами враховує:

- а) показники витрат;
- б) загальний обсяг ресурсів бюджету;
- в) розрахунок прогнозного обсягу доходів місцевих бюджетів;
- г) індекс відносної податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці.

5. Головними загальноекономічними причинами регіональних відмінностей у формуванні доходів і фінансуванні видатків місцевих бюджетів України є:

- а) нестабільність та неузгодженість законодавства з питань фінансів, бюджету, податків;
- б) послаблення самостійності місцевих бюджетів;
- в) відсутність протягом тривалого часу стабільного, науково обґрунтованого і прозорого механізму бюджетного регулювання;
- г) нестабільність та неузгодженість законодавства з питань фінансів, бюджету, податків, а також відсутність протягом тривалого часу стабільного, науково обґрунтованого і прозорого механізму бюджетного регулювання.

6. Який термін у широкому розумінні відображає процеси політичного, економічного і соціального значення, за допомогою яких вирішуються загальнодержавні завдання щодо забезпечення динамічного зростання економіки, розвитку продуктивних сил, поліпшення добробуту населення, усунення розбіжностей у рівнях розвитку окремих територій, фінансового забезпечення місцевого самоврядування, розв'язання національних проблем тощо:

- а) бюджетне регулювання;
- б) вертикальне бюджетне регулювання;
- в) фінансове вирівнювання;
- г) горизонтальне бюджетне регулювання?

7. Збалансування місцевих бюджетів, спрямоване на забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень, – це:

- а) бюджетне регулювання;
- б) вертикальне бюджетне регулювання;

- в) фінансове вирівнювання;
- г) горизонтальне бюджетне регулювання.

8. *Передумови розвитку міжбюджетних відносин в Україні:*

- а) історичні;
- б) суспільно-правові;
- в) економічні;
- г) історичні, суспільно-правові, економічні.

9. *Економічні передумови розвитку міжбюджетних відносин в Україні – це:*

- а) необхідність проведення всебічного зміцнення дохідної бази та розширення переліку власних доходів місцевих бюджетів;
- б) потреба у проведенні обґрунтування доцільності використання бюджетних та податкових преференцій;
- в) можливість використання досвіду міжбюджетних відносин у період економічних реформ;
- г) необхідність проведення всебічного зміцнення дохідної бази та розширення переліку власних доходів місцевих бюджетів, потреба у проведенні обґрунтування доцільності використання бюджетних та податкових преференцій, можливість використання досвіду міжбюджетних відносин у період економічних реформ.

10. *Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності обласних бюджетів, бюджетів міст обласного значення, районів і об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, здійснюється з урахуванням таких параметрів:*

- а) кількість населення;
- б) надходження податку на доходи фізичних осіб за останній звітний бюджетний період;
- в) індекс податкоспроможності відповідного бюджету;
- г) кількість населення, надходження податку на доходи фізичних осіб за останній звітний бюджетний період, індекс податкоспроможності відповідного бюджету.

#### **4. Запитання для самоперевірки**

1. У чому полягає сутність міжбюджетних відносин?
2. Що таке бюджетне вирівнювання?
3. У чому полягає бюджетне регулювання?
4. Пояснити суть горизонтального бюджетного вирівнювання.
5. Обґрунтувати сутність вертикального бюджетного вирівнювання.
6. Які види міжбюджетних трансфертів використовуються в Україні?
7. Які види міжбюджетних трансфертів використовуються за кордоном?

## 5. Практичні завдання

1. Розрахувати коефіцієнт фінансової автономії бюджету міста за поданими показниками.

Видатки міського бюджету складають:

- державне управління – 19 087 тис. грн;
- правоохоронна діяльність – 19 974 тис. грн;
- освіта – 2 396 тис. грн;
- охорона здоров'я – 5 498 тис. грн;
- житлово-комунальне господарство – 25 477 тис. грн;
- цільові фонди – 2 905 тис. грн;
- резервний фонд – 9 770 тис. грн.

Дефіцит бюджету складає 24 % суми видаткової частини бюджету.

Закріплені доходи бюджету складають 97 332 тис. грн.

## ТЕМА 6. УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ ТА ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

*Якісне засвоєння здобувачем теми обумовлює знання:*

- принципів, суб'єктів, об'єктів та інструментів управління місцевими фінансами;
- сутності та особливостей державного фінансового контролю на рівні місцевого самоврядування.

*За результатами вивчення теми здобувач повинен набути вміння розуміти казначейську систему обслуговування місцевих бюджетів.*

### **1. Понятійно-категорійний апарат теми**

**Аудит** – перевірка даних бухгалтерського обліку і показників фінансової звітності суб'єкта господарювання задля висловлення незалежної думки аудитора про її вірогідність в усіх суттєвих аспектах та відповідність вимогам законів України, положень бухгалтерського обліку або інших правил згідно з вимогами.

**Фінансовий контроль** – це певна форма спостереження за формуванням, розподілом і використанням ресурсів усіма підрозділами корпоративного підприємства.

**Стратегічне управління** – це керування розвитком організації у довшому проміжку часу, направлене на використання шансів та уникнення загроз, які виникають довкола.

**Тактичне управління** – конкретні дії щодо реалізації намічених цілей, тобто короткострокове управління, за якого на базі наявної інформації відбувається постійне порівняння показників стратегічного плану з досягнутими за певний період результатами.

### **2. Лекційний матеріал**

#### **План**

1. Принципи, суб'єкти, об'єкти та інструменти управління місцевими фінансами
2. Казначейська система обслуговування місцевих бюджетів
3. Державний фінансовий контроль на рівні місцевого самоврядування

#### **Література [2; 7; 47–50]**

### **1. Принципи, суб'єкти, об'єкти та інструменти управління місцевими фінансами**

**Принципи організації місцевих фінансів**, що передбачають:

- обов'язкове розмежування функцій і повноважень між державною владою та місцевим самоврядуванням;

- чіткий поділ дохідних джерел, а також видатків між державним і місцевими бюджетами;
- надання відповідних власних доходів місцевому самоврядуванню;
- самостійність у формуванні та використанні фінансових ресурсів;
- державну фінансову підтримку несамодостатніх територіальних громад, проведення фінансового вирівнювання;
- стимулювання збільшення доходів як державного, так і місцевих бюджетів;
- здійснення постійного контролю за використанням наявних ресурсів;
- гласність і відкритість у формуванні та використанні фінансових ресурсів місцевого самоврядування;
- залучення широких верств громадськості до прийняття рішень щодо формування та використання фінансових ресурсів.

Управління у сфері місцевих фінансів здійснюється відповідно до **принципів місцевого самоврядування** в Україні:

- народовладдя,
- законність,
- гласність,
- колегіальність,
- поєднання місцевих і державних інтересів,
- виборність,
- правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність.

**Суб'єктами управління місцевими фінансами** є територіальна громада й органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські ради, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, сільські, селищні, міські голови, районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

**Об'єктом місцевих фінансів** є: фінансові ресурси у фондовій та нефондовій формі. Головними фінансовими фондами місцевих органів влади є: місцеві бюджети, резервні, позабюджетні валютні та цільові фонди, фонди грошових ресурсів комунальних підприємств, ресурси, що залучаються місцевими органами влади у формі банківських кредитів, від розміщення місцевих позик.

**Визначальним інструментом** державного регулювання розвитку територій є видатки бюджету, від ефективності яких залежить виконання державою конституційних зобов'язань. Головними завданнями у сфері управління бюджетними видатками є дотримання принципів економності та ефективності.

Також **інструментами** управління місцевими фінансами є: місцеві податки, важелі, стимули, пільги, санкції та інші складові фінансового механізму.

Серед **інноваційних інструментів** управління фінансами першочергово доцільно відзначити: фінансовий контролінг, ефективне планування й бюдже-

тування, систематичну фінансову діагностику, застосування законодавчо-врегульованих процедур банкрутства [2].

## 2. Казначейська система обслуговування місцевих бюджетів

Для реалізації функцій ефективного управління державними доходами і витратами система Державного казначейства передбачає впровадження та забезпечення функціонування певних принципів, основними з яких є:

- 1) принцип єдності вимог до ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання бюджету;
- 2) принцип збалансованості, згідно з яким повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень до бюджету;
- 3) принцип повноти внесення в облік і звітність усіх операцій, пов'язаних із надходженнями та здійсненням витрат бюджету;
- 4) принцип цільового спрямування бюджетних коштів. Бюджетні кошти спрямовуються Казначейством тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями;
- 5) принцип відповідальності учасників бюджетного процесу за вчинені ними бюджетні правопорушення [2].

Функції органів Державного казначейства України як учасників бюджетного процесу на місцевому рівні (рис. 6.1):

- 1) функції «бухгалтера», в основі яких лежить діяльність щодо відкриття бюджетних рахунків, їх обслуговування, ведення обліку та складання звітності у процесі виконання місцевих бюджетів;
- 2) функції «касира», що пов'язані із зарахуванням, зберіганням та витратами коштів місцевих бюджетів;
- 3) функції «контролера», що полягають у здійсненні контролю в процесі виконання місцевих бюджетів;
- 4) функції «менеджера» бюджетних ресурсів [47].



Рис. 6.1 – Функції органів Державного казначейства України як учасників бюджетного процесу на місцевому рівні

Державне казначейство складає та подає відповідним місцевим фінансовим органам баланси, звіти про виконання місцевих бюджетів та інші фінансові звіти. Правила та форми звітності встановлює Державне казначейство України за погодженням з Міністерством фінансів України.

Для узагальненої інформації про стан виконання бюджетів готуються зведені показники звітів про виконання бюджетів, які одночасно подають територіальні органи Державного казначейства України відповідно Міністерству фінансів Автономної Республіки Крим, фінансовим органам місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів відповідних місцевих рад на умовах, визначених Бюджетним кодексом для звітності про виконання Державного бюджету України.

### **3. Державний фінансовий контроль на рівні місцевого самоврядування**

Державний фінансовий контроль – це діяльність, яка здійснюється органами державної влади і місцевого самоврядування із забезпечення законності, фінансової дисципліни і доцільності при мобілізації, розподілі і використанні грошових коштів і зв'язаних з цим матеріальних цінностей з метою оцінки економічної ефективності діяльності, виявлення і блокування в ній відхилень, що перешкоджають законному і раціональному використанню майна і коштів, задоволенню державних інтересів і потреб та управління економікою [48].

Контроль за дотриманням бюджетного законодавства спрямований на забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами та здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу його учасниками відповідно до Бюджетного кодексу та іншого законодавства, а також забезпечує оцінку управління бюджетними коштами; досягнення економії бюджетних коштів, їх цільового використання, ефективності й результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів шляхом прийняття обґрунтованих управлінських рішень; запобігання порушенням бюджетного законодавства та забезпечення інтересів держави у процесі управління об'єктами державної власності [7].

Контроль у галузі управління місцевими фінансами складається з таких напрямів: контроль за надходженням коштів до місцевих бюджетів; контроль за витрачанням коштів місцевих бюджетів; контроль за формуванням коштів інших місцевих фондів; контроль у сфері міжбюджетних відносин та трансфертів; контроль за ефективністю надання та законністю використання податкових пільг [48].

Згідно з даними Державної аудиторської служби України під час заходів державного фінансового контролю встановлено факти проведення з порушення законодавства операцій щодо виділення бюджетних коштів на суму майже 83,4 млн грн, з якої порушення з коштами державного бюджету – понад

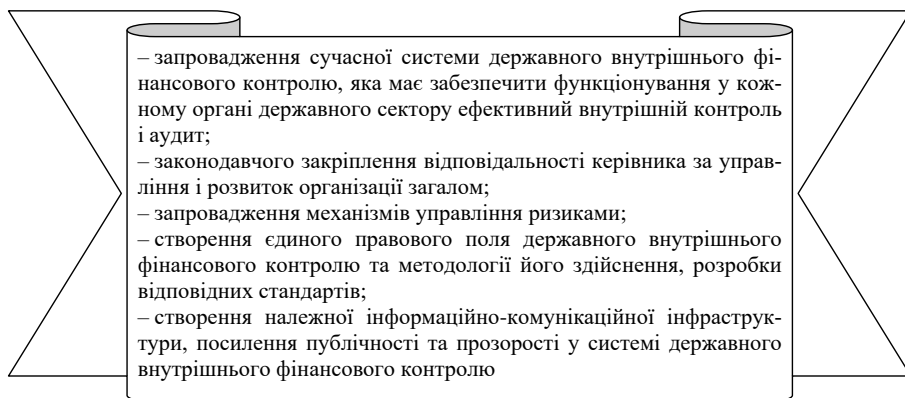


54,5 млн грн, з коштами місцевих бюджетів – понад 29,2 млн грн. Непоодинокими є факти зайвого виділення (отримання) юридичним(и) особам(и) дотацій / субвенцій з бюджету внаслідок завищення відповідних розрахунків. Поширеними є факти виділення (отримання) бюджетних коштів одержувачам(и) внаслідок завищення потребами у бюджетних асигнуваннях, або ж взагалі за відсутності відповідної потреби [49].

Згідно з вищезгаданими порушеннями, які виникають у процесі виконання державного та місцевих бюджетів, можна сформулювати основні проблеми державного фінансового контролю:

- 1) недостатність нормативного-правового, організаційно-методологічного, інформаційного забезпечення державного фінансового контролю;
- 2) відсутність дієвого механізму реалізації принципу управлінської підзвітності керівників державних органів влади та державного сектору економіки щодо управління державними ресурсами;
- 3) обмеженість доступу до інформаційних ресурсів, зокрема, через відсутність або недосконалість механізму обміну інформацією між органами державної влади;
- 4) низький рівень організації та функціонування внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в органах державного та комунального сектору;
- 5) незацікавленість з боку керівників місцевих органів влади у підвищенні дієвості та ефективності фінансового контролю [50].

Реформування системи державного фінансового контролю, згідно з концепцією розвитку ДФК на період до 2025 р., необхідно здійснювати шляхом (рис. 6.2):



**Рис. 6.2 – Напрями реформування системи державного фінансового контролю [48; 49]**

### **3. Тестові завдання**

*1. Залежно від часу проведення фінансовий контроль на місцевому рівні поділяється на:*

- а) попередній, поточний і наступний;
- б) оперативний і тактичний;
- в) оперативний, тактичний і стратегічний;
- г) фінансовий і нефінансовий.

*2. Один з елементів управління місцевими фінансами, особлива діяльність із перевірки правильності вартісного розподілу створеної вартості, утворення і витрачання фондів грошових коштів, цільового використання коштів – це:*

- а) фінансовий контроль;
- б) оперативний контроль;
- в) тактичний контроль;
- г) фінансове регулювання.

*3. Поточний фінансовий контроль на місцевому рівні:*

- а) проводиться до моменту здійснення фінансових операцій, під час яких допускаються або можуть бути допущені порушення;
- б) здійснюється під час проведення фінансових операцій та є складовою частиною системи оперативного фінансового управління;
- в) здійснюється після проведення фінансових операцій і передбачає поглиблене дослідження фінансової діяльності об'єктів контролю;
- г) забезпечує достовірність інформації про фінансову діяльність органів місцевого самоврядування.

*4. Основні методи управління місцевими фінансами в Україні:*

- а) оперативне управління;
- б) стимулювання;
- в) фінансовий контроль;
- г) оперативне управління, стимулювання, фінансовий контроль.

*5. До методів бюджетного контролю не відносять:*

- а) документальну і камеральну перевірки;
- б) оподаткування;
- в) економічний аналіз;
- г) обстеження.

*6. Головними фінансовими фондами місцевих органів влади є:*

- а) місцеві бюджети, резервні, позабюджетні валютні та цільові фонди;
- б) фонди грошових ресурсів комунальних підприємств;
- в) ресурси, що їх залучають місцеві органи влади у формі банківських кредитів, від розміщення місцевих позик;

г) місцеві бюджети, резервні, позабюджетні валютні та цільові фонди, фонди грошових ресурсів комунальних підприємств, ресурси, що їх залучають місцеві органи влади у формі банківських кредитів, від розміщення місцевих позик.

*7. Основними методами управління місцевими фінансами в Україні є:*

- а) фінансове планування та прогнозування;
- б) оперативне управління та стимулювання;
- в) фінансовий контроль;
- г) фінансове планування та прогнозування, оперативне управління та стимулювання, фінансовий контроль.

*8. Безпосереднім предметом бюджетного контролю є:*

- а) грошові, розподільчі процеси при формуванні та використанні грошових фондів держави і місцевих органів самоврядування;
- б) конкретні бюджетні показники;
- в) усі стадії бюджетного процесу;
- г) правильної відповіді немає.

*9. Сукупність заходів, які проводять державні органи і які пов'язані з перевіркою законності, доцільності й ефективності утворення, розподілу і використання грошових фондів держави і місцевих органів самоврядування, – це:*

- а) фінансовий контроль;
- б) внутрішньогосподарський контроль;
- в) бюджетне управління;
- г) бюджетний контроль.

*10. До недержавних видів фінансового контролю належать:*

- а) внутрішньогосподарський фінансовий контроль; громадський фінансовий контроль; аудиторський фінансовий контроль;
- б) внутрішньогосподарський фінансовий контроль; громадський фінансовий контроль;
- в) аудиторський контроль;
- г) громадський фінансовий контроль.

#### **4. Запитання для самоперевірки**

1. Які існують підстави для внесення змін у рішення про місцевий бюджет?
2. Як визнається факт перевиконання дохідної частини загального фонду місцевого бюджету?
3. Як визнається факт недоотримання доходів загального фонду місцевого бюджету?

4. Які показники характеризують фінансовий стан місцевого бюджету?
5. Що таке касове виконання бюджету?
6. У чому сутність і переваги казначейської системи обслуговування бюджету?
7. Дати визначення бюджетного контролю як функції управління.
8. На яких стадіях бюджетного процесу застосовується зовнішній контроль і аудит? Які органи у ньому задіяні?
9. У який термін затверджуються обласні та районні бюджети?
10. Який орган державної влади чи місцевого самоврядування затверджує місцевий бюджет?
11. Які методи фінансового контролю використовуються на місцевому рівні?

## **5. Практичні завдання**

1. Розглянути та проаналізувати методи фінансового планування, охарактеризувати їх.

## ТЕМА 7. ФІНАНСИ ПІДПРИЄМСТВ КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА. ФІНАНСОВА ДІЯЛЬНІСТЬ ЖИТЛОВО-ЕКСПЛУАТАЦІЙНОГО КОМПЛЕКСУ

*Якісне засвоєння здобувачем теми обумовлює знання:*

- сутності структури комунального господарства;
- сутності тарифної політики підприємств комунального господарства.

*За результатами вивчення теми здобувач повинен набути вміння:*

- розуміти особливості організації фінансів житлово-комунального господарства;
- характеризувати соціально-економічне значення житлового господарства;
- планувати і калькулювати собівартість житлово-комунальних послуг;
- складати «Дорожню карту» реформування житлово-комунального господарства України.

### 1. Понятійно-категорійний апарат теми

**Власник приміщення, будинку, споруди, житлового комплексу або комплексу будинків і споруд** – фізична або юридична особа, якій належить право володіння, користування та розпоряджання приміщенням, будинком, спорудою, житловим комплексом або комплексом будинків і споруд, зареєстроване у встановленому законом порядку;

**Житлово-комунальні послуги** – результат господарської діяльності, спрямованої на забезпечення умов проживання та перебування осіб у жилих і нежилых приміщеннях, будинках і спорудах, комплексах будинків і споруд відповідно до нормативів, норм, стандартів, порядків і правил.

**Комунальна власність** – одна з трьох форм власності. Поряд з державною власністю це одна з двох форм публічної власності. За своєю суттю комунальна власність є колективною. Поняття «комунальна власність» і «муніципальна власність» є синонімами.

**Норми споживання** – це кількісні показники споживання житлово-комунальних послуг, затверджені згідно із законодавством.

**Споживач** – фізична особа, яка купує, замовляє, використовує або має намір придбати чи замовити продукцію для особистих потреб, безпосередньо не пов'язаних із підприємницькою діяльністю або виконанням обов'язків наймного працівника.

**Територіальна громада** – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр.

**Управитель** – особа, яка за договором із власником чи балансоутримувачем здійснює управління будинком, спорудою, житловим комплексом або комплексом будинків і споруд і забезпечує його належну експлуатацію відповідно до закону та умов договору. В Україні управителем може бути суб'єкт підприємницької діяльності;

**Утримання будинків і прибудинкових територій** – господарська діяльність, спрямована на задоволення потреби фізичної чи юридичної особи щодо забезпечення експлуатації та / або ремонту жилих та нежилих приміщень, будинків і споруд, комплексів будинків і споруд, а також утримання прилеглої до них (прибудинкової) території відповідно до вимог нормативів, норм, стандартів, порядків і правил згідно із законодавством.

## **2. Лекційний матеріал**

### **План**

1. Сутність і структура комунального господарства
2. Особливості організації фінансів житлово-комунального господарства
3. Тарифна політика підприємств комунального господарства: її сутність і визначальні фактори
4. Соціально-економічне значення житлового господарства
5. Житлово-комунальне господарство як об'єкт державного регулювання
6. Планування і калькулювання собівартості житлово-комунальних послуг
7. «Дорожня карта» реформування житлово-комунального господарства України

### **Література [2; 5–6; 20; 51–59]**

#### **1. Сутність і структура комунального господарства**

*Комунальна власність* – одна з трьох форм власності, поряд з державною та приватною. Поряд з державною власністю це одна з двох форм публічної власності. За своєю суттю комунальна власність є колективною.

Формування комунальної власності сучасної Україні проходило в два етапи:

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

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

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

Стаття 140 Конституції визначає: місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення. У статті 142 зазначено, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [5].

Остаточне завершення процесу формування комунальної власності відбулося з набранням чинності 12 червня 1997 р. закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6].

Міське господарство є складним об'єктом управління, що має у своєму складі різні за характером і підлеглистю підрозділи, що надають населенню житлові й комунальні послуги.

*Комунальна інфраструктура міста* – це комплекс установ і підприємств, які відповідають за своєчасне і нормальне надання послуг населенню у сфері комунальних служб (каналізація і водопостачання, теплопостачання, електропостачання, транспорт і дороги, інженерні комунікації і тощо). Термін «інфраструктура» походить від поєднання двох латинських слів (*infra* – «нижче», «під» та *structura* – «будівля», «розташування») і в сучасних умовах вживається для означення сукупності споруд, будівель, систем і служб, необхідних для функціонування галузей матеріального виробництва та забезпечення умов життєдіяльності суспільства.

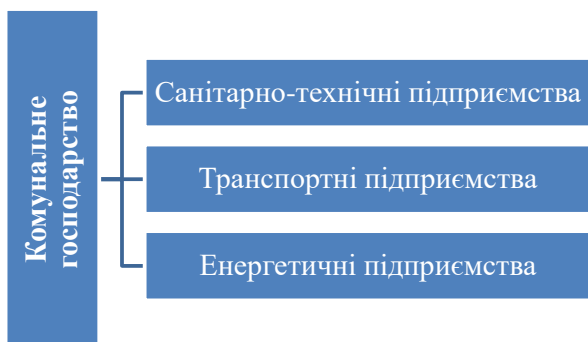
Сукупно ці підприємства й організації житлового господарства та впорядкування міст складають самостійну галузь системи життєзабезпечення міста – *комунальне господарство*.

Структура комунального господарства представлена на рис. 7.1:

1. Санітарно-технічні підприємства – водопостачання та водовідведення, житлово-експлуатаційні підприємства, підприємства з прибирання територій населених місць та санітарної очистки домоволодінь, пральні, лазні, купально-плавальні споруди.

2. Транспортні підприємства – міський громадський пасажирський транспорт (метрополітен, трамвай, тролейбус, фунікулер, канатні дороги, автобуси, таксі), водний транспорт місцевого призначення.

3. Енергетичні підприємства – електричні, газові та теплофікаційні розподільні мережі, опалювальні котельні, ТЕЦ і електростанції, газові заводи, які обслуговують населені пункти.



**Рис. 7.1 – Структура комунального господарства України**

## **2. Особливості організації фінансів житлово-комунального господарства**

В Україні існує понад 5 000 комунальних підприємств. Їхній сумарний збиток становить приблизно 7 млрд грн на рік. У Вінниці працює 40 міських комунальних підприємств. Основними напрямками їхньої роботи є надання послуг у сфері транспортного забезпечення, житлово-комунального господарства, благоустрою, охорони здоров'я, культури, спорту, туризму, харчування школярів тощо [51].

Фінансові ресурси підприємств комунальної форми власності – це сукупність грошових коштів, резервів і надходжень цільового призначення, якими розпоряджаються підприємства, що закріплені за ними на правах оперативного управління або повного господарського відання і йдуть на власні статутні потреби.

Основним джерелом формування фінансових ресурсів підприємств комунальної форми власності є власні та залучені кошти. До власних коштів відносять: статутний фонд; амортизаційні відрахування; валовий дохід; прибуток. До залучених – бюджетні асигнування; кредити банків.

Прибуток підприємств комунальної власності підлягає оподаткуванню, 100 % податку на прибуток комунальних підприємств зараховують до бюджету місцевої ради того рівня, якому належать ці підприємства.

Місцеві ради можуть надавати пільги або повністю звільняти від оподаткування підприємства комунальної форми власності в тій частині, в якій ці податки зараховують до відповідних місцевих бюджетів [20].

До доходів від об'єктів комунальної власності згідно з бюджетною класифікацією відносять:

- податок на прибуток підприємств комунальної власності;
- надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності територіальної громади;



– кошти від відчуження майна, яке перебуває в комунальній власності, зокрема і від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебуває в комунальній власності;

– плату за оренду майнових комплексів, що перебувають у комунальній власності;

– власні надходження бюджетних установ, що утримують за рахунок коштів відповідного бюджету.

Комунальний кредит відіграє особливу роль у фінансах місцевих органів влади. Комунальний кредит у розвинутих місцевих фінансових системах – основне джерело фінансування муніципальних інвестиційних програм.

Комунальний кредит – фінансовий інструмент, який використовується органом місцевого самоврядування у взаємовідносинах з юридичними та фізичними особами стосовно поворотного, строкового, платного отримання фінансових ресурсів для вирішення соціально-економічних програм місцевого значення [52].

Органи місцевого самоврядування впливають на фінансове забезпечення комунальних підприємств за допомогою регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги.

### **3. Тарифна політика підприємств комунального господарства: її сутність і визначальні фактори**

Тариф – це розмір плати в розрахунку на одиницю послуги певної якості, що забезпечує відшкодування з боку споживача обґрунтованих витрат економічної діяльності підприємства та прибутку.

На рівень тарифів найбільше впливають такі фактори (рис. 7.2):

- рівень витрат (собівартість виробництва та реалізації послуг);
- платоспроможність населення як основного споживача житлово-комунальних послуг;
- державне втручання (цільове фінансування галузі, встановлення тарифів);
- якість послуг;
- впровадження інноваційних технологій

**Рис. 7.2. – Фактори, які впливають на рівень тарифів житлово-комунальних послуг [53]**

Тарифи поділяють на такі групи:

– тарифи міського транспорту – зазвичай у межах одного населеного пункту єдині;

– тарифи санітарно-технічних підприємств (водопровід, каналізація, санітарна очистка) – диференційовані за споживачами;

– тарифи енергетичних підприємств – диференційовані за споживачами і цільовим призначенням;

– тарифи за проживання у готелях, відвідування лазень, надання пральних та інших послуг населенню – диференційовані залежно від якості послуг.

Таблиця 7.1

### Порівняльна класифікація тарифів підприємств ЖКГ [54]

Метод регулювання	Переваги	Недоліки
Метод RAB	Завдяки вкладенню залучених інвестицій у ремонт, реконструкцію та модернізацію обладнання підприємства переходять на інший технологічний рівень	Через підвищення інвестицій в перші роки діяльності зростає і сам тариф
Метод індексації	За умов економії витрат, порівняно з базовим рівнем тарифів, зекономлені кошти залишаються у підприємства	Переважно зберігає неефективність витратного методу
Порівняльний метод	Дає змогу швидко порівняти ефективність діяльності певного підприємства з аналогами	Дозволяє обрати найефективніше підприємство з усіх неефективних
Витратний метод	Підприємства отримують фінансування з бюджетів	Стимулює підприємства до завищення витрат

Структуру тарифів на житлово-комунальні послуги спотворюють, коли тарифи на окремі види обслуговування непропорційно завищені або занижені, що багато в чому залежить від таких місцевих умов, як рівень бюрократизму й інших позаекономічних факторів.

#### 4. Соціально-економічне значення житлового господарства

Житлове господарство – одна з головних підгалузей міського господарства, що має особливе соціальне значення. Це простежують у функціональному призначенні, а саме у створенні сприятливих умов для життя населення. Отже, від стану та ефективності діяльності ЖГ значною мірою залежить реалізація одного з важливих елементів відносин у суспільстві – турботи про нормальні умови проживання громадян.

Житлове господарство – це багатогалузеве господарство, яке охоплює найважливіші сторони життя сучасного міста, налічує декілька тисяч підприємств і організацій, де експлуатують майже 25 % основних фондів держави, зайнято до 5 % працездатного населення країни, які щороку надають мешканцям міст і сіл понад 40 видів послуг, що в грошовому обчисленні у сумі становить понад 6 млрд грн.

Особлива роль житлового господарства загалом, і ЖЕО зокрема, у соціально-економічному житті держави насамперед обумовлена: значенням житла у житті людини для забезпечення її першочергових потреб; впливом житлових умов на рівень суспільної продуктивності праці та інших економічних показни-

ків; значною питомою вагою, яку має вартість житлового фонду в загальній вартості усіх основних фондів народного господарства і гострою необхідністю його безумовного збереження з урахуванням наявної житлової проблеми; значним обсягом витрат, які суспільство змушене робити у зв'язку з експлуатацією житлового фонду; важливістю забезпечення нормальних умов проживання для досягнення соціальної стабільності в суспільстві; необхідністю зниження навантаження на бюджети всіх рівнів в умовах економічної кризи [20].

## **5. Житлово-комунальне господарство як об'єкт державного регулювання**

У сучасних умовах сфера житлово-комунального господарства пов'язана зі створенням максимально безпечних та комфортних умов її життєдіяльності, забезпеченням належних умов існування людини.

Державне регулювання житлово-комунального господарства значною мірою обумовлене особливостями цієї галузі, серед яких найбільш значимими є такі:

1) висока соціальна значимість, що зумовлює контроль з боку держави та державне регулювання;

2) високий рівень комплексності, великі площі обслуговування, різноманітність видів робіт;

3) одночасність та місцевий характер виробництва та споживання послуг, а отже – відсутність запасів готової продукції;

4) специфічна структура основних засобів та витрат;

5) неможливість відмови від житлово-комунальних послуг;

6) специфічність взаємовідносин та розрахунків зі споживачами послуг;

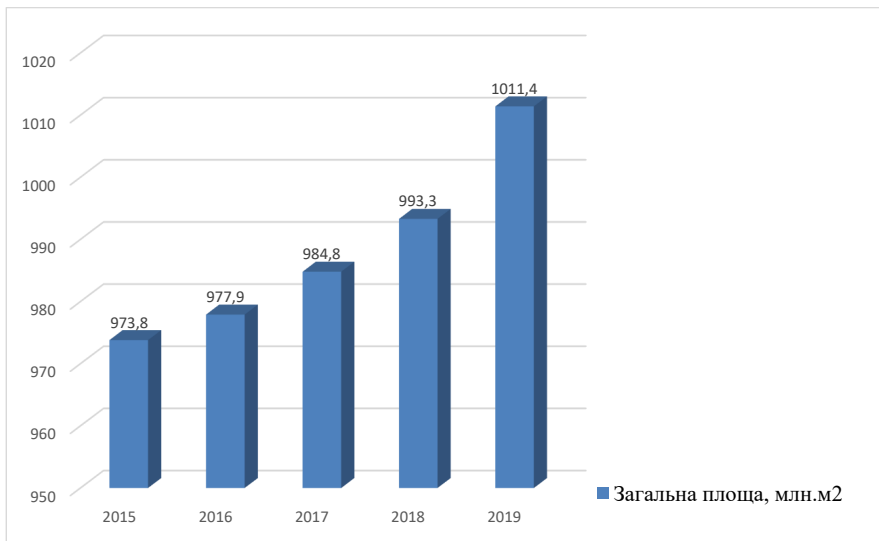
7) монополізм галузі та невизначеність питань власності [55].

Система управління ЖКГ має три рівні: загальнодержавний, регіональний та муніципальний. Кожна із цих підсистем містить відповідну кількість об'єктів управління, органів управління та зацікавлених суб'єктів, які змінюються залежно від рівня питання, що розглядається.

*Міністерство розвитку громад і територій України* – державний орган виконавчої влади України, який діє та координується Кабінетом міністрів України і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення та формування політики у сфері будівництва, містобудування, архітектури, державної житлової політики.

*Регіональне державне управління ЖКГ* здійснюється відповідними управліннями та відділами місцевих державних адміністрацій [56].

Динаміка загальної площі житлових приміщень житлового фонду наведена на рис. 7.3.



**Рис. 7.3 – Динаміка загальної площі житлових приміщень житлового фонду за 2015–2019 рр., млн м<sup>2</sup>**

У напрямі підвищення якості надання житлово-комунальних послуг через удосконалення системи державного управління ЖКК і впровадження передових технологій необхідне:

- удосконалення системи державного регулювання у сфері житлово-комунальних послуг;
- створення умов для залучення довгострокових фінансових інструментів з метою підвищення ефективності житлового фонду і систем комунальної інфраструктури та формування висококваліфікованих управлінських кадрів;
- впровадження за підтримки держави передових технологій зі збору, зберігання даних про споживання комунальних ресурсів, видачі рахунків і збору коштів з їх «автоматичним розподілом» по постачальниках-кредиторах [57].

## **6. Планування і калькулювання собівартості житлово-комунальних послуг**

Одним з основних показників діяльності підприємства житлово-комунального господарства є собівартість продукції (робіт, послуг). Собівартість продукції (робіт, послуг) – це грошове обчислення затрат підприємства на виробництво і реалізацію продукції. Собівартість продукції характеризує ефективність усього процесу виробництва на підприємстві, оскільки у ній відображаються:

- рівень організації виробничого процесу;

- технічний рівень;
- продуктивність праці та ін.

Собівартість продукції як показник використовується для контролю за використанням ресурсів виробництва, визначення економічної ефективності організаційно-технічних заходів, установлення цін (тарифів) на роботи (послуги), визначення потреби в оборотних коштах, планування прибутку з метою виконання програм розвитку житлово-комунального господарства [2].

Розрахунок собівартості одиниці окремих видів продукції, робіт чи послуг та всієї товарної продукції називається калькуляцією. Калькулювання собівартості – це визначення розміру витрат у грошовому обчисленні на виробництво одиниці певного виду готової продукції за окремими видами витрат.

Планування, облік і калькулювання собівартості житлово-комунальних послуг відбувається на підставі Наказу Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України № 47 «Про затвердження Методичних рекомендацій з планування, обліку і калькулювання собівартості робіт (послуг) на підприємствах і в організаціях житлово-комунального господарства» від 06.03.2002 р. [58].

Під час здійснення планування, обліку та калькулювання собівартості має бути забезпечене повне зіставлення планових і звітних даних щодо складу витрат, об'єктів і одиниць калькулювання, методів розподілу витрат між об'єктами калькулювання та плановими (звітними) періодами.

З метою зіставлення планових і звітних даних про витрати під час здійснення планування, обліку і калькулювання виробничої (операційної) собівартості робіт (послуг) визначаються групи витрат, які класифікуються за різними ознаками.

## **7. «Дорожня карта» реформування житлово-комунального господарства України**

Житлово-комунальне господарство (ЖКГ) – одна з найбільших галузей економіки та соціальної сфери будь-якої країни, яка істотно впливає на розвиток економічних відносин та соціальний добробут населення держави. Стан ЖКГ суттєво впливає не лише на забезпечення першочергових потреб населення, але й на створення необхідних умов для функціонування всього господарства країни загалом [59].

Аналіз закордонного досвіду засвідчив, що важливими напрямками здійснення реформ у цій сфері є:

– створення ринку житлово-комунальних послуг (де продавець не є монополістом, а покупець має можливості для захисту своїх прав та отримання якісних послуг);

- сприяння роботі в цій сфері підприємств різних форм власності;
- законодавче врегулювання процесу утворення тарифів, надання пільг та здійснення контролю за цими процесами;
- встановлення чітких стандартів якості комунальних послуг;
- запровадження підприємствами ЖКГ сучасних технологій, спрямованих на зменшення витрат та економію ресурсів, створення спеціальних державних банків, які надають кредити для цих цілей;
- становлення сучасних форм самоорганізації населення (насамперед об'єднань співвласників багатопверхових будинків), які є юридичними особами та мають конкретні права щодо захисту інтересів мешканців квартир та користування житловим фондом [59].

Для України принципово важливим є знаходження адекватного співвідношення між державним та ринковим регулюванням системи ЖКГ. Аналіз особливостей впливу інструментів державної політики на інвестиційну діяльність показує, що наслідками несистемного підходу до інвестиційно процесів у державі є: нестійка динаміка оновлення основних фондів; зростання фондоозброєності переважно шляхом дооцінки основних засобів або скорочення чисельності працівників; невідповідність здійснюваних інвестицій реальним потребам; низький рівень інвестицій у нематеріальні активи; використання як основного джерела інвестицій амортизаційних відрахувань і кредитів навіть не для інвестицій, а для поповнення нестачі оборотних коштів; невідповідність технічних характеристик продукції зарубіжним аналогам; низький рівень інноваційної активності; дефіцит інженерно-технічних кадрів тощо [60].

Законом України «Про загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки» передбачено основні напрями реформування ЖКГ, що тісно пов'язані з цілою низкою нормативних документів, законів та програм розвитку в інших сферах раціонального господарства. Визначено основні ключові терміни розвитку та реформування – «віхи» – 2015, 2020, 2030 рр.

Путівником реформування житлово-комунального господарства пропонується так звана «дорожня карта».

Термін «дорожня карта» уперше з'явився у документах Європейської комісії у 2000 році, а в лексиконі країн СНД дещо пізніше: спочатку на дипломатичному рівні, а потім увійшов у різноманітні галузеві та економічні сфери. «Дорожня карта» – це умовна назва сукупності об'єктивно необхідних дій та кроків, послідовності подолання перешкод і рубежів, що ведуть до досягнення поставленої мети. «Фініш» «дорожньої карти» – це «досягнення заданих індикаторів якості наданих послуг ЖКГ, екологічних показників та беззбитковості підприємств».

Основними напрямками реформування ЖКГ в Україні є: а) організація ефективного управління у сфері виробництва та надання послуг ЖКГ; б) поглиблення демонополізації ЖКГ та створення конкурентного середовища на ринку послуг; в) технічне переоснащення ЖКГ, наближення до вимог ЄС показників використання матеріальних та енергетичних ресурсів, якості послуг; г) забезпечення беззбитковості функціонування підприємств ЖКГ.

Однак «фініш» «дорожньої карти» (2030) не є остаточним. Цілком природно, що у процесі руху по цьому шляху необхідно буде коригувати подальші дії. Досягнення мети реформування у нашому випадку – це лише проміжний етап у подальшому розвитку галузі, тому передбачається можливий «старт» чергового етапу розвитку ЖКГ [2].

### **3. Тестові завдання**

*1. Згідно з правами й обов'язками споживача послуг централізованого опалення, постачання холодної і гарячої води та водовідведення споживач має право:*

- а) на зменшення розміру оплати;
- б) на відмову від надання послуг;
- в) на встановлення квартирних засобів обліку та взяття їх на абонентський облік;
- г) правильної відповіді немає.

*2. Тариф – це:*

а) визначена відповідно до нормативно-правових актів НКРЕ (Національної комісії з питань регулювання електроенергетики України) ціна (сукупність цін відповідно до часу доби) одиниці електричної енергії;

б) документ, що видається споживачеві енергопостачальником і містить перелік технічних вимог, які необхідно виконати для приєднання електроустановок нового споживача до електромережі, реконструкції наявних електроустановок споживача або зміни категорії надійності електропостачання споживача;

в) договір на виконання послуг;

г) показник виконання операції з комутації для забезпечення постачання електричної енергії споживачеві.

*3. Об'єктами права комунальної власності є:*

а) майно і доходи відповідних адміністративно-територіальних одиниць та їх територіальних громад;

б) майно, передане у власність області, району чи іншій адміністративно-територіальній одиниці іншими суб'єктами права власності;

в) майно і доходи відповідних адміністративно-територіальних одиниць та їх територіальних громад, а також майно, передане у власність області, району

чи іншій адміністративно-територіальній одиниці іншими суб'єктами права власності;

г) правильної відповіді немає.

*4. Особливостями функціонування ЖКГ є:*

а) ЖКГ представлене «чистими» природними монополіями і підгалузями, які розвиваються за законами конкурентного господарства;

б) належить до виробничої і невиробничої інфраструктури;

в) ЖКГ пов'язане із забезпеченням життєдіяльності передусім міського населення;

г) ЖКГ представлене «чистими» природними монополіями і підгалузями, які розвиваються за законами конкурентного господарства, належить до виробничої і невиробничої інфраструктури та пов'язане із забезпеченням життєдіяльності передусім міського населення.

*5. Житлово-експлуатаційна контора – це:*

а) організація, яка надає послуги з оренди приміщень;

б) юридичні особи комунальної форми власності (комунальні унітарні підприємства), що утворюються компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності і входять до сфери їх управління;

в) юридичні особи, які надають послуги з експлуатації приміщень;

г) організація, яка надає послуги з оренди приміщень, є юридичною особою комунальної форми власності (комунальні унітарні підприємства), що утворюються компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності і входять до сфери їх управління.

*6. Мінімальний розмір статутного фонду комунального унітарного підприємства встановлює:*

а) відповідна місцева рада;

б) Кабінет Міністрів України;

в) Верховна Рада України;

г) територіальні управління Національного банку України.

*7. Суб'єктом і основним носієм функцій у системі місцевого самоврядування і повноважень є:*

а) територіальна громада;

б) місцева рада;

в) житлово-експлуатаційна контора;

г) виконавчі комітети.



*8. Житловий будинок – це:*

а) будівля капітального типу, споруджена з дотриманням вимог, установлених законом, іншими нормативно-правовими актами, і призначена для постійного в ній проживання;

б) приміщення, призначені для забезпечення експлуатації будинку та побутового обслуговування мешканців будинку;

в) результат господарської діяльності, спрямованої на забезпечення умов проживання та перебування осіб у житлових і нежитлових приміщеннях, будинках і спорудах, комплексах будинків і споруд відповідно до нормативів, норм, стандартів, порядків і правил;

г) правильної відповіді немає.

*9. Комунальні послуги – це:*

а) результат господарської діяльності, спрямованої на задоволення потреби фізичної чи юридичної особи у забезпеченні холодною і гарячою водою, водовідведенням, газо- та електропостачанням, опаленням, а також вивезення побутових відходів у порядку, установленому законодавством;

б) одиниця виміру для обчислення обсягу отриманої споживачем послуги, визначена відповідно до вимог нормативів, норм, стандартів, порядків і правил згідно із законодавством;

в) дія надзвичайної ситуації техногенного, природного або екологічного характеру, яка унеможливає надання відповідної послуги відповідно до умов договору;

г) кількісні показники споживання житлово-комунальних послуг, затверджені згідно із законодавством відповідними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

*10. Путівником реформування житлово-комунального господарства є:*

а) «зелена картка»;

б) топографічна карта;

в) дорожня карта;

г) правильної відповіді немає.

**4. Запитання для самоперевірки**

1. Що є об'єктом права комунальної власності?

2. Назвати організаційні форми комунальних підприємств.

3. У чому особливості функціонування фінансів комунальних підприємств в Україні?

4. Дати визначення комунального кредиту та назвати його форми.

5. Назвати повноваження органів місцевого самоврядування в галузі управління комунальною власністю.

6. Від яких чинників залежить сума квартирної плати?
7. Яка мета реформування житлово-комунального господарства в Україні?
8. Що є джерелом фінансування ремонту житлового фонду підприємств житлового господарства?

### **5. Практичні завдання**

1. Проаналізувати законодавчі та нормативні документи, які характеризують особливості організації фінансів підприємств комунальної форми власності.

2. Розрахувати суму доходів житлово-експлуатаційного підприємства від квартирної плати у плановому році на підставі таких даних:

- оплачувана житлова площа на початок планового року – 265 230 м<sup>2</sup>;
- середньорічна ставка квартплати у попередньому році – 9,8 грн/м<sup>2</sup>;
- з 21 травня планується ввести в дію житлову площу у розмірі 3 200 м<sup>2</sup>, а з 2 червня – у розмірі 220 м<sup>2</sup>;
- з 15 вересня буде виведено з експлуатації 260 м<sup>2</sup> житлової площі, а з 20 листопада – 150 м<sup>2</sup>.

3. У плановому періоді плата за 1 м<sup>2</sup> орендованої площі зменшиться порівняно з попереднім періодом, у якому вона становила 3 грн за 1 м<sup>2</sup>. Загальна площа нежитлових приміщень становить 7,03 % від загальної житлової площі міста, що складає 874 577 м<sup>2</sup>. Розрахувати суму грошових коштів, які надійдуть від експлуатації нежитлових приміщень.

## ТЕМА 8. ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

*Якісне засвоєння здобувачем теми обумовлює знання:* змісту і значення Європейської хартії місцевого самоврядування.

*За результатами вивчення теми здобувач повинен набутися вміння* розуміти теорію і практику фінансового вирівнювання за кордоном.

### 1. Понятійно-категорійний апарат теми

**Бюджетний унітаризм** – це така форма внутрішніх міжурядових фінансових відносин, основні принципи організації яких визначаються центральною владою. Місцевій та регіональній владі зазвичай відводиться досить пасивна роль.

**Бюджетний федералізм** – законодавчо закріплена стратегія розподілу функціональних повноважень та відповідальності державної, регіональної, місцевої влади з компромісним розмежуванням на цій основі доходів і видатків між ланками бюджетної системи.

**Вертикальні фіскальні дисбаланси** – невідповідність між обсягами фінансових ресурсів того чи іншого рівня влади, регіонального або місцевого, і обсягами завдань та обов'язків, які на нього покладаються в процесі розподілу компетенції між центральною, регіональною і місцевою владою.

**Державна регіональна політика** – сукупність організаційних, правових та економічних заходів, які здійснюються державою у сфері регіонального розвитку країни із врахуванням поточного соціально-економічного стану регіонів та стратегічних завдань (відповідно до її стратегічних і поточних цілей та завдань).

**Фінансове вирівнювання** – процес перерозподілу фінансових ресурсів на користь адміністративно-територіальних одиниць, які не мають достатньої власної дохідної бази. Цей процес забезпечується центральними органами державної влади.

### 2. Лекційний матеріал

#### План

1. Зміст і значення Європейської хартії місцевого самоврядування
2. Зарубіжний досвід формування доходів і видатків місцевих бюджетів та можливості його застосування в Україні
3. Теорія і практика фінансового вирівнювання за кордоном

#### Література [4; 60–64]

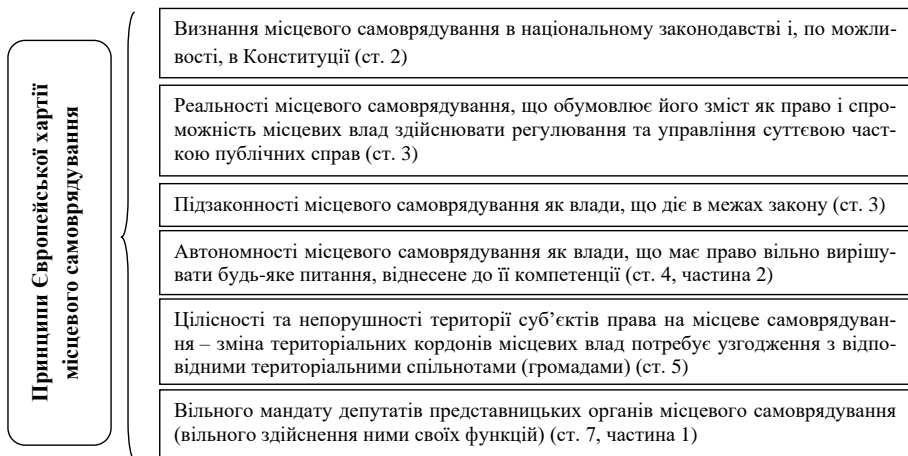
#### 1. Зміст і значення Європейської хартії місцевого самоврядування

Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. є основним і обов'язковим міжнародно-правовим документом для країн-членів Ра-

ди Європи, який містить стандарти щодо організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування. Метою Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. є встановлення загальноєвропейських стандартів щодо визначення і захисту прав територіальних громад і органів місцевого самоврядування, що забезпечує їхню активну участь у вирішенні питань місцевого значення. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. зобов'язала держави, які її підписали, застосовувати основні правові норми, що гарантують правову, адміністративну і фінансову автономність територіальних громад та їхніх органів.

Хартія застосовується до всіх рівнів чи категорій органів місцевого самоврядування у кожній країні-члені, а також, з відповідними змінами, до територіальних влад на регіональному рівні. Однак, з метою врахування особливих випадків, сторонам надана можливість виключати певні категорії влад з-під дії Хартії. Зміст хартії, її провідну ідею багато в чому визначає вихідне положення про те, що місцева влада є однією з головних підвалин кожного демократичного режиму. Водночас найважливішим принципом є право громадян на участь в управлінні державними справами, а це право найбільш безпосередньо можна здійснювати саме на місцевому рівні. Існування місцевої влади забезпечує ефективне та близьке до місцевих жителів управління за тих умов, що ця влада має наділитися реальними й автономними функціями, мати створені на демократичних засадах директивні органи, володіти достатніми і стабільними ресурсами для виконання покладених на неї повноважень [4].

Центральне місце в хартії займають принципи організації місцевих фінансів, що є тими засадами, на яких будуються фінансові відносини на місцевому рівні (рис. 8.1).



**Рис. 8.1 – Основні принципи Європейської хартії місцевого самоврядування**

З огляду на визначені принципи особливого значення набувають положення згаданого визначення місцевого самоврядування не тільки як права, а й спроможності місцевої влади регулювати та управляти державними справами у межах їхньої компетенції в інтересах місцевих жителів. Така спроможність гарантується відповідними фінансовими ресурсами, без яких вона не може бути реалізована на практиці.

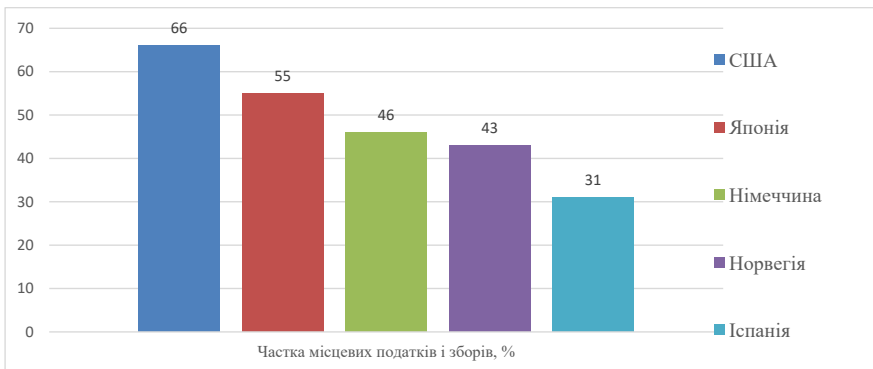
## **2. Зарубіжний досвід формування доходів і видатків місцевих бюджетів та можливості його застосування в Україні**

Упродовж першої половини ХХ століття внаслідок Першої і Другої світових воєн відбулося зменшення питомої ваги фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування порівняно з тими, що акумулювалися на загальнодержавному рівні. Натомість у другій половині минулого століття намітилася протилежна тенденція – збільшення обсягів ресурсів, зосереджених на місцевому рівні, що було зумовлено поступовим відновленням позицій інституту місцевого самоврядування, втрачених під час військових кампаній, а в наступні роки – розвитком процесів децентралізації влади та посиленням автономії органів місцевого самоврядування.

У сучасних умовах бюджетна система ґрунтується на економічних і юридичних нормах та організаційно залежить від форми державного устрою. Зокрема, для федеративних країн (наприклад, США, Німеччина, Російська Федерація, Канада, Швейцарія) характерною є трирівнева бюджетна система (федеральний (центральний) бюджет, бюджети суб'єктів федерації (бюджети штатів, регіональні бюджети тощо), місцеві бюджети), а бюджетна система в унітарних країнах (наприклад Італія, Франція, Україна, Японія) представлена двома рівнями бюджетів (державний і місцеві бюджети). У федеративних державах види місцевих бюджетів визначені зазвичай федеральним законодавством та законодавством окремих суб'єктів федерації, в унітарних же чітко визначаються на загальнодержавному рівні. Існують країни, місцеві бюджети яких мають свої особливості. Наприклад, в Іспанії до місцевих бюджетів внесено також бюджети сумісних підприємств (так званих торговельних товариств), створених за участю держави. Для країн із високим ступенем розбіжності бюджетної забезпеченості характерним є доволі високий рівень централізації бюджетної системи. Проте в більшості країн світу бюджетні системи належать до децентралізованих, тобто місцеві бюджети становлять окрему ланку бюджетної системи та не внесені до державного бюджету чи місцевих (регіональних) бюджетів вищих рівнів [61].

Місцеві бюджети складаються із доходної та видаткової частин. Безперечно, доходи та видатки місцевих бюджетів є взаємопов'язаними категоріями. Доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок як податкових, так і непо-

даткових надходжень. Податкові бюджетні надходження (до яких належать доходи від податків, зборів, інших обов'язкових платежів) є базисом бюджетних доходів. Неподаткові доходи відіграють значно меншу роль у складі доходів місцевих бюджетів, ніж податкові. У розвинутих країнах місцеві податки та збори зазвичай мають доволі високу питому вагу в загальній сумі надходжень органів місцевої влади. У світовій практиці місцеві податки і збори є основою доходної частини місцевих бюджетів більшості держав (рис. 8.2) [61].



**Рис. 8.2 – Частка місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів країн, %**

Отже, місцеві податки складають в загальній сумі доходів місцевих бюджетів США 66 %, Японії – 55 %, у Німеччині – 46 %, у Норвегії – 43 %, в Іспанії – 31 %. Кількість місцевих податків та зборів в різних країнах відмінна. У більшості розвинених країн передбачена можливість застосувати численну кількість місцевих податків, зокрема у Бельгії – близько 100, в Італії – близько 70, у Франції – понад 40 і в Німеччині – 5. Проте у Великій Британії стягується тільки один податок з нерухомого майна – землі, будівель, установ, крамниць, заводів і фабрик, але сільськогосподарські угіддя і будівлі на них та церкви не оподатковуються. Ще однією країною з малою кількістю місцевих податків і зборів є Японія, де основними трьома видами місцевих податків є: корпоративний муніципальний податок, підприємницький, який нараховується на прибуток, та зрівняльний податок. У США впроваджено такі місцеві податки, як місцевий прибутковий, податок з продажу, податки на прибуток корпорацій, податок на спадщину, майновий податок [62].

Враховуючи зарубіжний досвід для наповнення доходної частини місцевих бюджетів, в Україні варто здійснити такі заходи:

- змінити базу оподаткування податку на нерухоме майно;
- дозволити органам місцевого самоврядування встановлювати нові економічно обґрунтовані неподаткові платежі;
- ввести новий податок на благоустрій міста;

- проводити переоблік та індексацію земельних ділянок;
- ліквідувати заборгованість із заробітної плати і збільшити розмір заробітної плати;
- здійснювати обов'язкове середньострокове планування доходів місцевих бюджетів [62].

### **3. Теорія і практика фінансового вирівнювання за кордоном**

У межах навіть незначної за розмірами країни завжди об'єктивними є розбіжності у фінансовому потенціалі окремих територій, певні особливості щодо формування дохідної бази бюджетів і можливостей задоволення місцевих потреб. З огляду на це видатки місцевих бюджетів у процесі зіставлення з кількістю населення можуть значно вирізнятися щодо адміністративно-територіальних утворень. Фінансове вирівнювання спрямоване на врегулювання (у певних межах) таких відхилень, адже їхнє існування створює неоднакові умови для надання гарантованих державою соціальних, адміністративних та інших послуг. Сплачуючи однакові податки, громадяни мають право розраховувати на однаковий рівень надання суспільних послуг.

Отже, фінансове вирівнювання – приведення витрат бюджетів (за економічною та функціональною класифікацією) у відповідність до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на душу населення, усунення значних диспропорцій у здійсненні видатків окремих територій.

У зарубіжній практиці склалося кілька основних форм фінансового вирівнювання – вертикальне фінансове вирівнювання, горизонтальне фінансове вирівнювання, вирівнювання доходів місцевих органів влади, вирівнювання видатків цих органів влади.

У кожній країні здійснення фінансового вирівнювання спрямоване на досягнення різних цілей. Серед загальних цілей можна виокремити такі: забезпечення мінімальних стандартів суспільних послуг по всій країні; надання органам місцевого самоврядування мінімального рівня ресурсів для фінансування своєї діяльності; створення стабільної, передбачуваної, достатньої ресурсної бази органам місцевого самоврядування; досягнення ефективності та результативності; забезпечення політичної злагоди [63].

Система розподілу доходів у Німеччині побудована на основі додержання принципу фіскального федералізму, що містить чіткий розподіл функцій і повноважень між федеральним урядом та землями, розмежування доходів між федеральним бюджетом і бюджетами земель, складну систему фінансового вирівнювання. Фінансове вирівнювання здійснюється в чотири етапи: розподіл податків по вертикалі з горизонтальним ефектом; підвищення податкових можливостей за допомогою додаткових часток окремих податків (наприклад, податку з обо-

роту); вирівнювання згідно з показником фінансових можливостей і показником вирівнювання; додаткові відрахування відповідно до завдань земель і додатково до цього надання федеральним урядом фінансової допомоги.

Фінансування делегованих повноважень муніципалітетів і регіонів у Чеській Республіці проводиться через цільові трансферти з державного бюджету. Такі трансферти без винятку формують значну частину доходів місцевих бюджетів. Обсяг субвенції, що надається з державного бюджету – бюджету муніципалітету, – обраховується з розрахунку на 1 % сукупних доходів бюджету муніципалітету, а для регіонального бюджету – з розрахунку на 85 % сукупних доходів цього бюджету. Такий порядок обрахунку субвенцій для регіональних бюджетів введено з 2004 року через збільшення обсягу податкових надходжень до таких бюджетів. Іншим важливим джерелом доходів бюджетів муніципалітетів є капітальні трансферти з державного бюджету за програмами: охорона навколишнього середовища, культура, фізична культура та спорт. Ці програми реалізуються у вигляді інвестиційно-інноваційних проєктів розвитку інфраструктури та мережі закладів відповідного профілю з надання суспільних послуг. Цільові трансферти також використовуються для забезпечення фінансування делегованих регіональним органам державної влади повноважень. Фінансування таких повноважень, як і у випадку з муніципалітетами, проводиться через територіальні органи міністерств і відомств через державні цільові програми. Найбільшу частку видатків у загальному обсязі видатків зведених бюджетів регіонів займають видатки на освіту – 76 %, або 59 білйонів чеських злотих.

У Франції між центральним урядом і органами місцевого самоврядування укладаються спеціальні акти «Про фінансову стабільність» терміном на три роки, у яких обсяг загальної дотації коригується відповідно до рівня інфляції і зростання ВВП.

В інших країнах, зокрема у Великій Британії, загальна сума дотацій органам місцевого самоврядування встановлюється на основі поєднання обох методів. Обсяг трансфертів визначається урядом з урахуванням співвідношення між центральним і місцевим оподаткуванням і потреб у фінансуванні місцевих суспільних послуг. Більш формалізовано розраховується сума національних податків з бізнесу (National Non-Domestic Rates – NNDR), виходячи з того, що ставка оподаткування зростає не більшими темпами, ніж рівень інфляції, і, відповідно, податкова база збільшується відносно повільно. Сума трансфертів для підтримки доходів (Revenue Support Grant – RSG) розраховується так: [64]:

$$\mathbf{RSG = SSA - NNDR - CT,} \quad (8.1)$$

де SSA (Standard Spending Assessment) – стандартна оцінка потреб у видатках, що здійснюється центральним урядом щорічно, і яка відображає відносні потреби органів влади у видатках на основі врахування характеристик території



та кількості споживачів послуг; СТ – доходи від місцевих податків за стандартною (однаковою для всіх територій) ставкою оподаткування.

В Іспанії визначення суми для розподілу загальних трансфертів автономним громадам здійснюється в три етапи. Спочатку оцінюється загальний обсяг ресурсів для розподілу з урахуванням відмінностей у фінансуванні видатків і потенційних податкових доходах. Потім загальна сума дотацій підвищується відповідно до зростання загальних податкових доходів і внесків на соціальне страхування. Після цього отримана величина ще збільшується на рівень зростання загальних видатків центрального уряду та інших автономних урядових агенцій.

### **3. Тестові завдання**

*1. Європейська хартія місцевого самоврядування була підписана:*

- а) 15 жовтня 1985 р.;
- б) 12 серпня 1990 р.;
- в) 1 травня 1995 р.;
- г) 5 березня 2000 р.

*2. Провідна ідея Європейської хартії місцевого самоврядування – це:*

- а) посилення централізації влади є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії;
- б) необхідність наділення органів державної влади автономією щодо своїх функцій, засобів і ресурсів для їх виконання;
- в) існування місцевої влади не може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління;
- г) місцева влада є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму.

*3. Наближення до безпосереднього споживача тих суспільно значущих благ і послуг, які надаються мешканцям територіальних громад за розмежування видатків між різними ланками бюджетної системи, – це:*

- а) принцип еквівалентності;
- б) принцип субсидіарності;
- в) принцип системності;
- г) принцип децентралізації.

*4. Якою статтею Європейської хартії місцевого самоврядування визначено принципи організації місцевих фінансів:*

- а) статтею 3;
- б) статтею 6;
- в) статтею 9;
- г) статтею 12?

5. *Ідея податкової справедливості, яка безпосередньо стосується платників місцевих податків і зборів, лежить в основі:*

- а) принципу еквівалентності;
- б) принципу субсидіарності;
- в) принципу системності;
- г) принципу децентралізації.

6. *Найбільше коштів місцевих бюджетів зарубіжних країн витрачається на:*

- а) на загальнодержавні послуги;
- б) громадський порядок і безпеку;
- в) економічну діяльність;
- г) соціальні потреби громадян.

7. *Доходи місцевих бюджетів формуються переважно за рахунок прямих податків у таких країнах:*

- а) Австрія, Іспанія, Італія;
- б) Німеччина, Нідерланди, Португалія;
- в) Великобританія, Данія, Польща;
- г) Греція, Франція, Чехія.

8. *Формами місцевих позик у зарубіжних країнах НЕ Є:*

- а) облігаційні позики;
- б) безоблігаційні позики;
- в) кредити фінансово-банківських установ;
- г) міжбюджетні позики.

9. *У якій країні скорочують обсяг трансфертів бюджету, якщо видатки на обслуговування боргу перевищують 15 % доходів бюджету:*

- а) Італії;
- б) Хорватії;
- в) Чеській Республіці;
- г) Польщі?

10. *Які субсидії спеціального призначення НЕ надаються органам місцевої влади зарубіжних країн?:*

- а) інвестиційні;
- б) безумовні;
- в) обумовлені;
- г) капітальні?

#### **4. Запитання для самоперевірки**

1. Що визначає Європейська хартія про місцеве самоврядування?
2. У якому році Україна приєдналася до Європейської хартії про місцеве самоврядування?
3. У чому полягає сутність місцевих позик як джерела забезпечення бюджетних послуг у зарубіжних країнах?
4. Назвати принципи організації місцевих фінансів, які проголошені в Європейській хартії місцевого самоврядування.
5. У чому полягає принцип еквівалентності?
6. За рахунок яких податків переважно формуються доходи місцевих бюджетів у країнах із ринковою економікою?
7. Обґрунтувати сутність поняття «фіскальний федералізм».
8. Із якою метою здійснюється фінансове вирівнювання в Чеській Республіці, Великій Британії, Франції?

#### **5. Практичні завдання**

1. Порівняти сучасний стан місцевого оподаткування у країнах Європейського Союзу та Україні.

## СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ ІНФОРМАЦІЇ

1. Бондарук Т. Г. «Місцеві фінанси»: навч. посіб. Київ: ДП «Інформаційно-аналітичне агенство, 2013. 529 с.
2. Місцеві фінанси: підручник / за ред. д-ра екон. наук, проф. О. Б. Жихор, д-ра екон. наук, проф. О. П. Кириленко. Київ: УБС НБУ, 2015. 579 с.
3. Бураківський І. В., Зайчикова В. В. Фінансова політика органів місцевого самоврядування: навч. посіб. Київ: Норапринт, 2003. 112 с.
4. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. Страсбург, 1985.
5. Конституція України (прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996.) Редакція від 15.04.2015. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
6. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р., № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97>
7. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI зі змінами та доповненнями. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
8. Юнацький М. О. Конспект лекцій з дисципліни «Місцеві фінанси». URL: [http://elibrary.donnue.edu.ua/1663/1/2019\\_KL\\_Yunackiy\\_Miscevy\\_finansy.pdf](http://elibrary.donnue.edu.ua/1663/1/2019_KL_Yunackiy_Miscevy_finansy.pdf)
9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
10. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. Ст. 1167.
11. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.
12. Закон України «Про засади організації державної регіональної політики». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>
13. Про місцеві вибори: Закон України від 14 липня 2015 р. № 595-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 37–38. Ст. 366.
14. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07 червня 2001 р. № 2493-III. Дата оновлення: 11.10.2017. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/249314>
15. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2027 року. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/02/Proekt-Derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-period-do-2027-roku.pdf>
16. Децентралізація в Україні. URL: <https://decentralization.gov.ua>
17. Ціна держави. URL: <http://old.cost.ua/budget/revenue/#1>

18. Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій: монографія / за ред. О. П. Кириленко. Тернопіль: Економічна думка, 2008. 376 с.

19. Тимошенко О. В. Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування в умовах фінансової незалежності територіальних громад. *Економіка та держава*. 2010. № 1. С. 72–74.

20. Місцеві фінанси: навч. посіб. / М. О. Євдокімова; ХНАУ ім. В. В. Докучаєва. Харків, 2014. 343 с.

21. Роль місцевих бюджетів в становленні фінансової основи місцевого самоврядування. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/63980/109-Matushchak.pdf?sequence=1>

22. Місцеві бюджети та бюджети місцевого самоврядування: проблеми правового визначення. URL: [file:///C:/Users/Us/Downloads/FP\\_index.htm\\_2009\\_1\\_26.pdf](file:///C:/Users/Us/Downloads/FP_index.htm_2009_1_26.pdf)

23. Гайка О. Р. Проблеми правового регулювання набрання чинності рішення про місцевий бюджет. *Держава і право*. Серія «Юридичні та політичні науки». 2013. Вип. 59. С. 318–324.

24. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (Історія, теорія, практика). Київ: НІОС, 2008. 384 с.

25. Семенов А. Г. Формування та використання місцевих бюджетів. *Економічний вісник Донбасу*. 2008. № 2. С. 122–130.

26. Нестеренко А. С. Місцеві бюджети у фінансовій системі держави. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2014. Вип. 24. Том 3. С. 90–93.

27. Місцеві фінанси: підруч. / за ред. д-ра екон. наук, проф. О. П. Кириленко. 2-ге вид., доп. і перероб. Тернопіль: Економічна думка ТНЕУ, 2014. 448 с.

28. Проць Н. Бюджетна політика у сфері місцевих позик та місцевого боргу. *Економічний часопис Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки*. 2015. № 4. С. 105–111.

29. Брязкало А. Є. Місцеві запозичення як джерело формування ресурсів органами місцевого самоврядування. *Економіка та держава*. 2016. № 3. С. 98–101.

30. Про бюджет Вінницької міської територіальної громади на 2021 рік. URL: <https://www.vmr.gov.ua/TransparentCity/ContentLibrary/1e4f864c-2faa-4c51-b0e3-2e3f02ed51b4/167/%D0%A0%D1%96%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D0%B2%D1%96%D0%B4%2024.12.2020%20E2%84%9652.pdf>

31. Місцевий бюджет і фінансове забезпечення об'єднаної територіальної громади. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/205/%D0%9C%D1%96%D1%81%D1%86%D0%B5%D0%B2%D0%B8%D0%B9-%D0%B1%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82-%D0%9E%D0%A2%D0%93.pdf>

32. Місцеві бюджети 2021: доходи й видатки. URL: [https://www.budgetnyk.com.ua/article/129-mstsev-byudjeti-2021-yak-dohodi-y-vidatki#anc\\_1](https://www.budgetnyk.com.ua/article/129-mstsev-byudjeti-2021-yak-dohodi-y-vidatki#anc_1)

33. Довідка щодо стану виконання місцевих бюджетів. URL: [https://mof.gov.ua/storage/files/%D0%94%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BA%D0%B0\\_%D0%BD%D0%B0\\_%D1%81%D0%B0%D0%B9%D1%82\\_%D0%B7%D0%B0\\_%D1%81%D1%96%D1%87%D0%B5%D0%BD%D1%8C-%D0%BA%D0%B2%D1%96%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%8C\\_2021\\_%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83.pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/%D0%94%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BA%D0%B0_%D0%BD%D0%B0_%D1%81%D0%B0%D0%B9%D1%82_%D0%B7%D0%B0_%D1%81%D1%96%D1%87%D0%B5%D0%BD%D1%8C-%D0%BA%D0%B2%D1%96%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%8C_2021_%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83.pdf)
34. Мусаєва І. Запровадження програмно-цільового методу формування місцевих бюджетів в Україні. *Науковий вісник*. 2016. Вип. 16/17. URL: [http://www.lviv-academy.com/vidavnitstvo\\_1/visnyk16/fail/Musajeva.pdf](http://www.lviv-academy.com/vidavnitstvo_1/visnyk16/fail/Musajeva.pdf)
35. Все про програмно-цільовий метод у бюджетному процесі: важливо для об'єднаних громад. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/3906>
36. Роменська К. М., Деркало Л. С., Вербицька Л. С. Виконання видаткової частини місцевих бюджетів як інструмент соціально-економічного розвитку України. *Вісник Запорізького національного університету*. 2015. № 2(26). С. 154–161.
37. Етапи бюджетного процесу на місцевому рівні. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/440/1.pdf>
38. Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ з питань фінансів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної у м. Києві та Севастополі державної адміністрації від 20 травня 2013 р. № 348. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-2013-%D0%BF#Text>
39. «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ» від 28 лютого 2002 р. № 228. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-%D0%BF#Text>
40. Попова С. П., Буряк В. О. Сутність та необхідність фінансового вирівнювання в Україні. *Наукові записки КНТУ*. 2011. Вип. 11. Ч. І. С. 209–214.
41. Сенюк Г. А. Теоретичні основи збалансованості місцевих бюджетів. *Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології*. 2010. № 1(2). С. 105–111.
42. Далевська Т. А. Бюджетне регулювання міжбюджетних відносин. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2018. Випуск 21. С. 583–585.
43. Бенюк Л. Я. Фінансове вирівнювання в контексті реформи децентралізації влади: проблеми та перспективи. *Світ фінансів*. 2019. № 2(59). С. 85–97.
44. Волохова І. С. Фінансове вирівнювання в Україні: пошук ефективної моделі. *Проблеми економіки*. 2013. № 4. С. 324–330.
45. Венцель В. Т. Реалізація соціальної функції держави в умовах трансформації державного управління: фінансово-економічний механізм: монографія. Вид-во «Рута» 2020. 372 с.
46. Річна звітність про виконання дохідної частини Зведеного бюджету України за 2016–2020 рр. Державна казначейська служба України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogobyudzhetu>

47. Казначейське обслуговування місцевих бюджетів: теоретичні основи та вітчизняна практика. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/26028/1/%D0%9B%D1%83%D1%87%D0%BA%D0%B0%20%D0%90..pdf>

48. Литвин О. П. Напрями вдосконалення контролю у сфері управління місцевими фінансами. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. URL: [http://www.dnu.dp.ua/docs/ndc/confdocs/materialu\\_conf/2017/5\\_1.pdf#page=141](http://www.dnu.dp.ua/docs/ndc/confdocs/materialu_conf/2017/5_1.pdf#page=141)

49. Звіт про результати діяльності Державної аудиторської служби України, її міжрегіональних територіальних органів за 2020 рік. *Офіційний вебсайт Державної аудиторської служби України*. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/index>

50. Гуцаленко Л. В., Вахновська О. В. Напрями реформування системи державного фінансового контролю в Україні. *Економіка: актуальні питання науки і практики*. 2017. № 6. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efmapnp\\_2017\\_6\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efmapnp_2017_6_3)

51. Стратегія розвитку вінницьких комунальних підприємств. URL: <https://www.tovgeo.vn.ua/publikatsiji/107-vinnitski-komunalni-pidpriemstva-pratsyuut-na-rozrobkoju-vlasnoji-strategiji-rozvitku>

52. Лондар С. Л., Терещенко О. В. Фінанси: навч. посіб. Вінниця: Нова Книга, 2009. 384 с.

53. Економічні проблеми та перспективи розвитку житлово-комунального господарства на сучасному етапі: матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (20–22 жовтня 2010 р.). Харків: ХНАМГ, 2010. 436 с.

54. Формування тарифної політики в житлово-комунальному господарстві України. URL: <file:///C:/Users/Us/Downloads/formuvannya-tarifnoyi-politiki-v-zhitlovo-komunalnomu-gospodarstvi-ukrayini.pdf>

55. Державне управління у сфері надання житлово-комунальних послуг: аспекти теорії і практики. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1130>

56. Особливості державного регулювання житлово-комунального господарства України. URL: [http://www.pubadm.vernadskyyournals.in.ua/journals/2020/1\\_2020/12.pdf](http://www.pubadm.vernadskyyournals.in.ua/journals/2020/1_2020/12.pdf)

57. Державне регулювання житлово-комунального сектору України. URL: <http://eprints.kname.edu.ua>

58. Методичні рекомендації з планування, обліку і калькулювання собівартості робіт (послуг) на підприємствах і в організаціях житлово-комунального господарства. *Державний комітет будівництва, архітектури та житлової політики України. Наказ від 06.03.2002 № 47*. URL: [http://www.uazakon.com/documents/date\\_7d/pg\\_ihwaoa/index.htm](http://www.uazakon.com/documents/date_7d/pg_ihwaoa/index.htm)

59. Реформування ЖКГ та соціальна політика держави із захисту населення. URL: [http://www.investplan.com.ua/pdf/9\\_2011/10.pdf](http://www.investplan.com.ua/pdf/9_2011/10.pdf)

60. Теоретичні аспекти сучасного реформування житлово-комунального господарства України. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4998>

61. Зарубіжний досвід формування місцевих бюджетів та можливості його застосування в Україні. URL: <http://oldconf.neasmo.org.ua/node/734>

62. Барановська Н. І. Зарубіжний досвід формування податкових надходжень місцевих бюджетів. URL: <http://sciencehub.org.ua/wp-content/uploads/2020/02/%D0%92%D0%98%D0%9F%D0%A3%D0%A1%D0%9A-8-%D0%95%D0%9C%D0%9F%D0%92-%D0%A2%D0%9A%D0%90%D0%A7%D0%98%D0%9A-%D0%B2-%D0%94%D0%A0%D0%A3%D0%9A-%D0%9E%D0%9D%D0%9E%D0%92-32-39.pdf>

63. Зайчикова В. В. Місцеві фінанси України та європейських країн: підручник. Київ: НДФІ, 2007. 299 с.

64. Karpowicz I. Narrowing Vertical Fiscal Imbalances in Four European Countries. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp1291.pdf>



Навчальне видання

**Волкова Валерія Валеріївна**  
**Волкова Неля Іванівна**

# **МІСЦЕВІ ФІНАНСИ**

**Навчальний посібник**

Редактор І. М. Колесникова  
Технічний редактор О. К. Гомон

Підписано до друку 30.06.2022 р.  
Формат 60×84/16. Папір офсетний.  
Друк – цифровий. Умовн. друк. арк. 6,1  
Тираж 100 прим. Зам. № 22

Донецький національний університет імені Василя Стуса  
21021, м. Вінниця, вул. 600-річчя, 21.  
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи  
до Державного реєстру  
серія ДК № 5945 від 15.01.2018 р.