Тема 3. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СФЕР І ЛАНОК МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

1. Сутність місцевих фінансів.
2. Доходи місцевих бюджетів.
3. Видатки місцевих бюджетів.
   1. Загальна система видатків
   2. Бюджет розвитку
4. **СУТНІСТЬ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ.**

В українській науковій літературі визначення місцевих фінансів трактується по-різному. Наприклад, за означенням О.Д. Василика "...за своєю економічною суттю місцеві фінанси - це сукупність форм і методів створення фондів фінансових ресурсів для забезпечення органами місцевого самоврядування виконання покладених на них функцій у галузі економічного і соціального розвитку територій".

Окремими українськими економістами місцеві фінанси розглядаються як "сукупність економічних відносин щодо розподілу та перерозподілу доходу та фондів грошових коштів, які використовуються для економічного і соціального розвитку даної адміністративно-територіальної одиниці".

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.

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

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

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

Головними фінансовими фондами місцевих органів влади є: місцеві бюджети, резервні, позабюджетні валютні та цільові фонди, фонди грошових ресурсів комунальних підприємств та інші. Місцеві органи влади також можуть формувати фінансові ресурси шляхом отримання банківських кредитів, розміщення місцевих позик тощо.

В Україні формами місцевих фінансів є фінанси територіальної громади (комунальні фінанси), фінанси області, фінанси міста, фінанси району, області, району в місті, фінанси села, фінанси селища.

Місцеві фінанси реалізують свою економічну сутність через функції, які вони виконують, а саме:

• розподіл і перерозподіл ВВП. Поряд із державним регулюванням діяльності соціально-економічної сфери здійснюється її муніципальне регулювання. Місцеві органи влади у сфері своєї компетенції здійснюють нормативне регулювання соціально-економічної діяльності суб'єктів господарювання, які діють на їх території.

• формування фіскальної політики на місцевому рівні. Фіскальна політика на місцевому рівні загалом спрямовується державою, але окремі її складові формуються фіскальною діяльністю місцевих органів влади, яка може здійснюватись на їх розсуд. Вони, наприклад, можуть вводити місцеві збори, податки тощо. Зазвичай така діяльність має свої економічні обмеження.

• фінансування громадських послуг. Ефективність реалізації даної функції залежить, головним чином, від стану фінансів місцевих органів влади. Сучасна модель надання таких послуг громадянам базується на диверсифікації та поєднанні різних форм організації господарської діяльності. Держава надає лише певний мінімум набору та обсягів суспільних послуг, які може підтримувати суспільство, оплачуючи їх за рахунок податків. Тому державний сектор орієнтується на основні стандартні потреби і не може своєчасно і оперативно реагувати на швидку зміну всього спектра споживчого попиту. Органи місцевого самоврядування та комунальні підприємства беруть на себе функцію вироблення таких необхідних суспільних послуг, виробництво яких є або стало неможливим у приватному секторі і заповнення багаточисельних прогалин у структурі незадоволеного попиту.

Місцеві фінанси включають у себе наступні елементи (за В. Кравченком):

1. Видатки:

1.1. відповідно їх економічного призначення:

- *поточні* або *адміністративні*

- *розвитку (капітальні, інвестиційні)*

1.2. залежно від завдань, які фінансуються:

- на фінансування *власних* повноважень

- на фінансування *делегованих* повноважень

1.3. за функціональним поділом:

- *обов'язкові*, тобто видатки, спрямовані на виконання обо'язкових завдань, покладених на всі органи місцевої влади .

- *факультативні* – для реалізації завдань у межах власної компетенції.

2. Доходи:

2.1. за економічним призначенням:

- *власні* - це доходи, на основі власних рішень і за рахунок джерел, визначених органами місцевого самоврядування. До власних доходів належать місцеві податки і збори, доходи від майна, що належить місцевій владі, та від господарської діяльності комунальних (муніципальних) підприємств, комунальні платежі, а також доходи за рахунок комунальних кредитів та позик .

- *передані* - це доходи, що передаються місцевій владі центральною владою або органами влади вищого територіального рівня .

- *закріплені* - це одна з форм переданих доходів місцевим органам влади на стабільній, довгостроковій основі. До відома: в радянський період вони фактично ототожнювалися

- *регульовані* - одна з форм доходів, що передаються центральною владою місцевим органам влади, або з бюджетів територій вищого адміністративного рівня до бюджетів територій нижчого адміністративного рівня. Порядок передачі та розміри регульованих доходів в Україні щороку встановлюються в Законі "Про Державний бюджет", а також їх визначено Бюджетним Кодексом України.

2.2. за джерелами надходження:

- *податкові*

- *неподаткові* - платежі, доходи від майна, що належить місцевій владі, та від господарської діяльності підприємств комунальної (муніципальної) форми власності, доходи за рахунок кредитів та позик, а також трансферти від центральної влади та органів влади вищого територіального рівня.

3. Способи формування доходів:

- місцеві податки і збори

- частки загальнодержавних податків

- комунальні платежі

- доходи від майна та землі, що належить місцевій владі

- доходи комунальних підприємств

- кредити

- комунальні позики

- трансферти

4. Місцеві фінансові інститути:

- громадські послуги

- самостійні місцеві бюджети

- комунальна форма власності

- позабюджетні валютні, цільові фонди

- фінанси комунальних підприємств

5. Суб'єкти:

- територіальні громади

- міські, селищні, сільські Ради

- голови міст, селищ та сіл

- обласні, Київська міська, районні, районні в місті Києві державні адміністрації

- обласні, Київська міська, районні, районні в місті Києві ради

- Міністерство фінансів України

- Кабінет Міністрів України

- Верховна Рада України

6. Об'єкти:

- фінансові ресурси у фондовій формі (постійне наповнення і цільовий характер)

- фінансові ресурси у не фондовій формах

7. Взаємовідносини:

- між суб'єктами системи

- між місцевими фінансами та іншими ланками фінансової системи держави

Перераховані основні структурні елементи є комплексним відображенням системи місцевих фінансів її ролі в економічній системі держави, але ця система набагато складніша і має свої особливості в кожній країні.

Стратегічним питанням для державної фінансової системи є пропорція між власними доходами місцевих бюджетів та субвенціями і дотаціями, які передаються з державного бюджету. Чим більшою у загальних доходах місцевого бюджету є частка власних доходів, тим більшою є її діяльність по збиранню податків та зборів. Важливою функцією такого механізму є також зростання зацікавленості місцевих органів влади в розвитку підприємництва. Внаслідок такої зацікавленості можна помітити все більшу відданість органів місцевого самоврядування процесу формування сприятливіших умов для підприємств малого та середнього бізнесу. Оскільки, чим більшу кількість фірм ви маєте, тим більшою є база для збирання податків, а отже і більшими будуть надходження для бюджету .

1. **ДОХОДИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ.**

Загалом, у вітчизняному законодавстві визначено чотири групи джерел доходів місцевих бюджетів (див. Рис. 1.).

Джерела доходів місцевих бюджетів

Податкові надходження

Неподаткові надходження

Доходи від операцій з капіталом

Трансферти

1. загальнодержавні податки та збори, включаючи рентні платежі;
2. місцеві податки та збори.

1) доходи від власності та підприємницької діяльності;

2) адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності;

3) інші неподаткові надходження.

Доходи від продажу капітальних активів (основних фондів, державних запасів і резервів, землі)

Кошти, одержані від інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі)

**Рис. 1. Структура джерел доходів місцевих бюджетів в Україні**

Детальніший розгляд джерел формування доходів місцевих бюджетів засвідчує, що потенційних засобів для забезпечення їх самостійності і водночас зменшення дотаційної залежності є достатньо. Втім, незважаючи на певне спрощення системи оподаткування (місцевих податків і зборів зараз є три, до податкової реформи їх було 15), все ще вона залишається громіздкою і потребує удосконалення.

Загальний перелік джерел доходів місцевих бюджетів в Україні виглядає наступним чином:

1. ***Податкові надходження***
   1. ***Загальнодержавні податки та збори***:

* Податок та збір на доходи фізичних осіб – 100% (з розподілом за рівнем бюджету);
* Податок на прибуток, крім податку на прибуток підприємств державної та комунальної власності – 10% (обласний бюджет / бюджет міста Києва);
* Податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності – 100%;
* Рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів в частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування – 37%;
* Рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів (крім рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів в частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування) – 100%;
* Рентна плата за спеціальне використання води (крім рентної плати за спеціальне використання води водних об’єктів місцевого значення) – 45% (обласний бюджет);
* Рентна плата за спеціальне використання води водних об’єктів місцевого значення – 100%;
* Рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення – 30% (з розподілом за рівнем бюджету);
* Рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення – 100%;
* Рентна плата за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату – 7% (з розподілом за рівнем бюджету);
* Плата за використання інших природних ресурсів – 100% (обласний бюджет / бюджет міста Києва);
* Акцизний податок з реалізації суб’єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів – 100%;
* Частина акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального – 13,44%.
  1. ***Місцеві податки та збори***:
* Збір за місця для паркування транспортних засобів – 100%;
* Туристичний збір – 100%;
* Єдиний податок – 100%.

1. ***Неподаткові надходження***:

* Частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об’єднань, що вилучається до відповідного місцевого бюджету – згідно з рішенням відповідної місцевої ради;
* Плата за розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів – 100%;
* Адміністративні штрафи та інші санкції – 100%;
* Плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами місцевих рад і місцевими органами виконавчої влади – 100%;
* Адміністративний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань – 100%;
* Плата за ліцензії на виробництво спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів – 100% (обласний бюджет / бюджет міста Києва);
* Плата за ліцензії на право експорту, імпорту та оптової торгівлі спирту етилового, коньячного та плодового – 100% (обласний бюджет / бюджет міста Києва);
* Плата за ліцензії на право експорту, імпорту алкогольними напоями та тютюновими виробами – 100% (обласний бюджет / бюджет міста Києва);
* Плата за державну реєстрацію (крім реєстраційного збору за проведення державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців) – 100% (обласний бюджет / бюджет міста Києва);
* Плата за ліцензії на право оптової торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами – 100% (обласний бюджет / бюджет міста Києва);
* Плата за ліцензії на право роздрібної торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами – 100% (обласний бюджет / бюджет міста Києва);
* Плата за ліцензії та сертифікати, що сплачується ліцензіатами за місцем здійснення діяльності – 100% (обласний бюджет / бюджет міста Києва);
* Плата за надання інших адміністративних послуг – 100%;
* Адміністративний збір за державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень – 100%;
* Надходження від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності – згідно з рішенням відповідної місцевої ради;
* Державне мито – 100%;
* Орендна плата за водні об’єкти (їх частини), що надаються в користування на умовах оренди державними адміністраціями та місцевими радами – 100%;
* Інші надходження – 100%;
* Концесійні платежі щодо об’єктів комунальної власності (крім тих, які мають цільове спрямування згідно із законом) – 100%.

1. **Доходи від операцій з капіталом** 
   1. *Загальний фонд*:

* Кошти від реалізації безхазяйного майна – 100%;
* Надходження коштів від Державного фонду дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння (золото, платина, дорогоцінне каміння / срібло) - 80% / 50%.
  1. *Спеціальний фонд*:
* Екологічний податок – 55% (з розподілом за рівнем бюджету);
* Надходження коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва – 100% (з розподілом за рівнем бюджету);
* Грошові стягнення за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності – 70% (з розподілом за рівнем бюджету);
* Концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності (які мають цільове спрямування згідно із законом) – 100%;
* Власні надходження бюджетних установ – 100%;
* Цільові фонди, утворені органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади – 100%;
* Дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки) господарських товариств, у статутних капіталах яких є комунальна власність – 100%;
* Плата за гарантії, надані міськими радами – 100%;
* Кошти пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту – 100%;
* Кошти від відчуження майна, що перебуває в комунальній власності – 100%;
* Кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної та комунальної власності – 90%.

1. ***Трансферти***:

* Субвенції (форма грошової допомоги місцевим органам влади з боку держави для виконання конкретно визначених цілей);
* Дотації (безвідплатна, безповоротна допомога з бюджету вищого рівня бюджету нижчому, яка не має цільового характеру та надається у випадку перевищення видатків над доходами);
* Субсидії (цільова допомога, що надається за рахунок коштів бюджетів або цільових фондів з метою збалансування регіональних та місцевих бюджетів, зміцнення їх дохідної бази та завжди передається безповоротно і безвідплатно з вищих ланок бюджетної системи нижчим ланкам для фінансування конкретних заходів та установ, тобто має цільовий характер).

**3. ВИДАТКИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ (Наталенко Н.В. *Фінанси та бюджет об’єднаної громади (навчальний модуль)*** / Ніна Наталенко. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 72 с. – С.28-33**).**

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом. Так в Україні головні повноваження місцевого самоврядування закріплені в загальному вигляді у ст. 143 Основного Закону, а деталізуються в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» та ряді інших галузевих законів.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено поділ повноважень органів місцевого самоврядування на власні та делеговані. І тут слід більш детально зупинитись на визначенні, що собою представляє делегування.

Отже, делегування повноважень – це двосторонні імперативні правовідносини, в яких один орган має власну компетенцію, визначену нормативними актами, а інший — належну правоздатність на одержання і реалізацію цих повноважень. Компетенція першого органу є джерелом компетенції другого органу. Таким чином, «делегування» означає, як правило, надання повноважень на певний час із збереженням у делегуючого суб’єкта права повернути їх до власного виконання. Водночас делегуючий суб’єкт набуває право контролю за станом і наслідками виконання делегованих повноважень та повинен фінансувати їх здійснення із власних коштів.

Так Бюджетним кодексом України, на основі принципу субсидіарності, розмежовано видатки між різними видами місцевих бюджетів з урахуванням критеріїв повноти надання гарантованих державою послуг та наближення їх до безпосереднього споживача. Статтею 89 Бюджетного кодексу визначено перелік основних повноважень, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування базового рівня (міст обласного та республіканського значення, бюджетами об’єднаних територіальних громад та районними бюджетами). Разом з тим бюджети сіл та їх об’єднань, селищ та міст районного значення, в контексті проведення бюджетної децентралізації, були звільнені від необхідності забезпечення основних гарантованих послуг. Ці функції, на даний час, за них виконують районні бюджети, не являючись по своїй суті бюджетами місцевого самоврядування базового рівня.

*Видатки з бюджетів міст обласного та республіканського значення, районних бюджетів, бюджетів об’єднаних територіальних громад Стаття БКУ 89*

**Видатки на:**

**1) Освіту:**

а) дошкільну освіту;

б) загальну середню освіту:

в) навчальні заклади для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації;

г) інші державні освітні програми;

ґ) вищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів у вищих навчальних закладах I-IV рівнів акредитації державної та комунальної власності відповідно до програм соціально-економічного розвитку регіонів);

д) позашкільну освіту.

**2) Охорону здоров’я:**

а) первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу;

б) програми медико-санітарної освіти;

в) інші державні програми медичної та санітарної допомоги.

**3) Соціальний захист та соціальне забезпечення:**

а) державні програми соціального забезпечення та соціального захисту (за рахунок цільових субвенцій з Державного бюджету);

б) районні та міські програми і заходи щодо реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім’ї.

**4) Культуру та мистецтво** (в т.ч. сільські, селищні та міські палаци і будинки

культури, клуби та бібліотеки; театри, районні (міські) бібліотеки або централізовані бібліотеки районної (міської) централізованої бібліотечної системи тощо).

**5) Фізичну культуру і спорт.**

В окрему статтю (ст. 90) Бюджетного кодексу винесено видатки обласних бюджетів.

Видатки, що можуть здійснюватись з усіх місцевих бюджетах, визначені у статті 91 Бюджетного кодексу на:

- місцеву пожежну охорону;

- муніципальні формування з охорони громадського порядку;

- органи місцевого самоврядування;

- соціальний захист та соціальне забезпечення (програми місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім’ї; місцеві програми соціального захисту окремих категорій населення, малозабезпеченої категорії учнів професійно-технічних навчальних закладів; центри обліку та заклади соціального захисту для бездомних осіб, центри соціальної адаптації осіб, звільнених з установ виконання покарань, компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян; компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги громадянам похилого віку, інвалідам, дітям-інвалідам, хворим, які не здатні до самообслуговування і потребують сторонньої допомоги; надання ветеранським організаціям фінансової підтримки та кредитування);

- місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів;

- культурно-мистецькі програми місцевого значення;

- програми підтримки кінематографії та засобів масової інформації;

- місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту;

- типове проектування, реставрацію та охорону пам’яток архітектури;

- транспорт, дорожнє господарство (регулювання цін (тарифів) на перевезення пасажирів; експлуатацію дорожньої системи місцевого значення; будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг місцевого значення);

- заходи з організації рятування на водах;

- обслуговування місцевого боргу;

- програми природоохоронних заходів місцевого значення, заходи програм у сфері житлово-комунального господарства з будівництва та реконструкції водопровідних та каналізаційних очисних споруд, доочищення питної води, модернізації систем теплопостачання, заміни природного газу альтернативними видами палива, модернізації та ремонту ліфтового господарства, реконструкції та ремонту житлових будинків, оснащення житлового фонду будинковими засобами обліку енергоносіїв та споживання води, капітального ремонту, реконструкції, будівництва мереж зовнішнього освітлення вулиць, капітального ремонту гуртожитків, що передаються у власність територіальних громад, впровадження енергозберігаючих технологій;

- управління комунальним майном;

- регулювання земельних відносин;

- заходи у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру в межах повноважень, встановлених законом;

- заходи та роботи з мобілізаційної підготовки місцевого значення;

- проведення місцевих виборів у випадках, передбачених законом;

- членські внески до асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об’єднань;

- підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад та посадових осіб місцевого самоврядування;

- реалізацію програм допомоги і грантів міжнародних фінансових організацій та Європейського Союзу;

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

- інші програми, пов’язані з виконанням власних повноважень, затверджені відповідною місцевою радою згідно із законом.

Основне призначення місцевих бюджетів найбільш яскраво проявляється у складі та структурі видатків. Так за підсумками 2015 року структура видатків місцевих бюджетів свідчить про їх переважно соціальну спрямованість. На соціальний захист і соціальне забезпечення, утримання об’єктів соціально-культурної сфери (освіти, охорони здоров’я, культури, мистецтва, засобів масової інформації, молодіжні програми, фізичну культуру і спорт) було витрачено понад 82% від усіх коштів місцевих бюджетів України.

У ході планування розрахункові обсяги видатків місцевих бюджетів визначаються окремо по кожній галузі та виходячи із загального ресурсу та пріоритетності видатків.

В економічній літературі виділяють чотири основні методи бюджетного планування: коефіцієнтів, нормативний, балансовий та програмно-цільовий (який розглянемо в окремій темі).

Метод коефіцієнтів (аналітичний метод) базується на вивченні економічної кон’юнктури у минулому та сучасному періодах і застосуванні відповідних коефіцієнтів (наприклад, індексів інфляції) щодо фактичних результатів виконання бюджетів. По суті, це планування «від досягнутого», що, власне, має місце нині в бюджетному процесі. Перенесення в майбутнє минулих тенденцій, досягнутих результатів не стимулює виявлення резервів і не сприяє економії бюджетних коштів.

Досконалішим методом бюджетного планування є нормативний метод. Він передбачає використання в плануванні системи взаємопов’язаних норм і нормативів. Нормативи характеризують вимоги, що висуваються суспільством до ефективності використання ресурсів. Вони фіксують мінімально припустиму величину економічної ефективності використання різних ресурсів, тобто суспільно виправданий розмір їх витрат для досягнення найбільшого економічного ефекту. При плануванні бюджетних витрат даний метод спроможний відносно об’єктивно оцінити потреби бюджетних галузей у ресурсах і створити умови для їх ефективного та ощадливого використання.

Недоліком нормативного методу планування є відсутність узгодженості бюджетних зобов’язань, що зумовлені нормативами, з реальними можливостями бюджетної системи щодо фінансування відповідних витрат.

Всі методи бюджетного планування взаємопов’язані. Планування на основі нормативів має обов’язково доповнюватися балансовим методом планування, оскільки тільки він дає змогу узгодити потреби з ресурсами. Конкретне його призначення полягає в тому, щоб уникнути можливих диспропорцій між доходами і витратами на всіх рівнях бюджетного планування, а також вибрати оптимальний варіант задоволення суспільних потреб.

Отже, у ході планування розрахункові обсяги видатків місцевих бюджетів визначаються окремо по кожній галузі, виходячи із загального ресурсу і пріоритетності видатків.

Ці розрахунки здійснюються на основі єдиних нормативів бюджетної забезпеченості у розрахунку на душу населення (державне управління, охорона здоров’я, культура і мистецтво, фізична культура і спорт, соціальні програми стосовно сім’ї, жінок, молоді та дітей), на дитину або учня – освіта, утримувача соціальних послуг – соціальний захист та соціальне забезпечення тощо.

Нормативи бюджетної забезпеченості є тільки орієнтиром для оцінки, як реальні видатки співвідносяться до середніх по Україні. Ці нормативи визначаються Міністерством фінансів та профільними міністерствами для того, щоб обрахувати трансферт.

Не слід плутати нормативи бюджетної забезпеченості та нормативи соціальних потреб. Якщо останні є показниками науково обґрунтованих потреб для функціонування галузі, то перші визначаються виходячи з необхідності встановлення балансу ресурсів та потреб.

Відповідно до норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (п. 3 ч. 1 ст. 26) місцеві ради утворюють виконавчий комітет ради, визначають його чисельність та персональний склад. Ця норма була підтверджена Рішенням Конституційного суду України від 22.05.2008 №10-рп/2008, яким було визначено не конституційними зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (при прийнятті Закону

України «Про Державний бюджет України на 2008 рік»), що стосуються затвердження структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів «відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України».

Разом з тим при застосуванні цієї норми варто усвідомлювати, що утворення відповідних управлінь чи відділів виконавчого комітету ради об’єднаної територіальної громади має відбуватися, виходячи з реальних потреб та можливостей. Якщо міста обласного значення у своїй більшості вже визначились із своєю структурою виконавчого комітету, то новостворені територіальні громади тільки на початку цього шляху. Однак просте копіювання структури управління подібної по чисельності адміністративно-територіальної одиниці може не дати бажаного результату. Проблеми об’єднаних громад відмінні від міст обласного значення. Відстані від крайніх точок населених пунктів розрізняють мешканців громади, що породжує нерозуміння і, як наслідок, необізнаність одного з одним. Багато мешканців з населених пунктів у крайніх точках ніколи не бували на іншому краю громади. А тепер це один організм. І завдання влади – зробити з цього один організм; і дії мають бути відмінні від простого копіювання. Не для всіх об’єднаних громад необхідністю є створення окремих управлінь освіти або культури із надання їм статусу юридичної особи. В інших випадках може виникати потреба у створенні потужного земельного або юридичного управління, може виникнути потреба в утворенні окремих підрозділів певних служб у віддалених від центру населених пунктах тощо. Що стосується кадрового укомплектування новоутворених відділів та управлінь, то не слід поспішати відразу наповнювати весь штат. Підхід має бути виваженим та творчим. Слід утриматись від спокуси зразу заповнити штатні посади. Необхідно розуміти, що у такій справі важливо раціонально використати інтелектуальний потенціал мешканців громади.

Отже, на відміну від доходів, видатки бюджету у переважній більшості потенційно можна віднести до бюджетних стимулів. Безпосереднє перетворення видатків бюджету у стимули можливе за допомогою вибору прогресивних напрямів бюджетного фінансування (на удосконалення галузевої та територіальної структури економіки, першочергове забезпечення галузей і виробництв, які забезпечують високі темпи розвитку) та форм і порядку виділення бюджетних коштів окремим суб’єктам бюджетних відносин.

**3.2. БЮДЖЕТ РОЗВИТКУ**

Бюджет розвитку місцевого бюджету у його економічному розумінні – це план формування і витрачання коштів на реалізацію проектів соціально-економічного розвитку громади, району, регіону, пов`язаних з інвестиційною та інноваційною діяльністю. За задумом законодавця бюджет розвитку мав би нести основний тягар з фінансування інвестиційних проектів і програм. Тобто, **це мав бути реальний механізм, який** спрямовував би власний чи залучений ресурс громади у економіку, нові робочі місця і, відповідно, **збільшував би економічний потенціал**.

Бюджет розвитку місцевих бюджетів є складовою частиною спеціального фонду місцевих бюджетів та включає наступні надходження та витрати:



На жаль, протягом останніх років бюджети розвитку вирішували три головні питання:

- покриття дефіциту місцевого бюджету за рахунок місцевих позик чи інших запозичень. Всі залучені кошти за законом спрямовуються виключно до бюджету розвитку;

- використання надлишку коштів, сформованого внаслідок бюджетного профіциту. Такі кошти передаються із загального фонду до бюджету розвитку;

- спрощення процедури надання субвенцій з обласного бюджету бюджетам міст і районів. Субвенції на соціально-економічний розвиток та низку капітальних видатків бюджетів нижчого рівня фінансуються за рахунок обласного бюджету розвитку.

Основним джерелом наповнення бюджетів розвитку залишаються кошти, які передаються із загального фонду.

Така ситуація ніяк не стимулює розробляти будь-які перспективні проекти та інвестувати у них, щоб згодом отримувати додатковий доход до місцевого бюджету. Оскільки всі капітальні видатки з бюджету розвитку покриваються за рахунок обов’язкових платежів, які збираються з платників. Отже, слід ретельно проаналізувати можливість отримання надходжень і з інших джерел.

За підсумками 2015 року місцевими бюджетами було здійснено капітальних видатків більше ніж на 38 млрд.грн. Це в основному видатки на капітальний ремонт (42% всіх кап.видатків), трансферти комунальним підприємствам (25%), будівництво (17%) та придбання довгострокового обладнання (13%). Ще частина коштів спрямовується на захист довкілля і запобігання наслідкам природних явищ. На інвестиції в соціально-економічний розвиток ледь припадає 1% видатків розвитку!

Разом з тим, як неодноразово ми зазначали, без розробки та реалізації проектів, які дійсно сприятимуть розвитку економіки громади, говорити про «видатки розвитку» не доводиться.

Ті напрямки, що традиційно фінансуються місцевим самоврядуванням з бюджетів розвитку, можна лише умовно віднести до видатків розвитку. Такі поширені видатки, як видатки на ремонт школи, реконструкцію даху, заміну вікон чи будівництво водогону – важливі і часто життєво необхідні напрямки для громади. Однак слід розглянути у першу чергу видатки, які могли б принести у майбутньому додаткові надходження до місцевих бюджетів та сприяли б підвищенню інвестиційної привабливості території. Так направивши один раз кошти на проведення грошової оцінки землі, вже у наступному бюджетному році бюджет може отримати в рази більше надходжень від земельного податку та можливість здійснити той самий ремонт школи, даху тощо. А наявність містобудівної документації відкриває для громади нові горизонти як для залучення інвесторів та підвищення економічної активності на своїй території, так і для побудови нових якісних суспільних відносин у громаді.

Що стосується запозичень, то хоча місцевим органам самоврядування і дозволено брати позики на здійснення капітальних проектів, така практика в Україні обмежена. Лише для виконання конкретних інвестиційних проектів і саме до бюджету розвитку можуть здійснюватись запозичення (стаття 74 Бюджетного кодексу). При цьому необхідно мати на увазі, що видатки на обслуговування боргу здійснюються за рахунок коштів загального фонду бюджету.

Отже, важливим завданням для новостворених громад має стати створення підходу до бюджету розвитку як до реального фінансового інструменту забезпечення програми розвитку території. Бюджет розвитку має стати основою для забезпечення реалізації стратегії та середньострокового планування громади і саме головне – **формуватися на основі стратегічного плану розвитку території.**

Література

**Ткачук А.Ф. *Про бюджет і не тільки. Спеціально для об'єднаних територіальних громад*** / Анатолій Ткачук, Ніна Наталенко. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 76 с.

**Наталенко Н.В. *Фінанси та бюджет об’єднаної громади (навчальний модуль)*** / Ніна Наталенко. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 72 с.