

МІСЦЕВИЙ БЮДЖЕТ І ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Навчальний
посібник

Серія

«Бібліотечка місцевого самоврядування»



Інститут
Громадянського
Суспільства

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК

**Місцевий бюджет
і фінансове забезпечення
об'єднаної територіальної громади**

Київ-2017

УДК 352.073.52(477)(07)

М65

*Розроблено за сприяння Програми Ради Європи
«Децентралізація і територіальна консолідація в Україні».*

Викладені погляди належать авторам цієї роботи і не можуть ні за яких обставин вважатися такими, що виражають офіційну позицію Ради Європи.

Рекомендовано до друку Вченою радою Національної академії державного управління при Президентіві України (протокол № 253/12-6 від 30 листопада 2017 року).

Рецензенти:

Іванова Т. В. — доктор наук з державного управління, професор, Заслужений працівник освіти України; проректор з навчальної та виховної роботи Національного авіаційного університету;
Пархоменко-Куцевіч О. І. — доктор наук з державного управління, Радник Голови Національного агентства з питань запобігання корупції.

Уміщені у виданні інформація та матеріали є вільними для копіювання, перевидання й розповсюдження по всій території України всіма способами, якщо вони здійснюються безоплатно для кінцевого споживача та якщо при такому копіюванні, перевиданні й поширенні є обов'язкове посилання на авторів і суб'єкта майнового права на цю інформацію та розробки.

М65 Васильєва Н. В., Гринчук Н. М., Дерун Т. М., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф.

Місцевий бюджет і фінансове забезпечення об'єднаної територіальної громади: навч. посіб. / [Н. В. Васильєва, Н. М. Гринчук, Т. М. Дерун, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук] — К.: — 2017. — 119 с.

ISBN 978-617-7361-39-7

Навчальний посібник підготовлено як текстову версію до навчальних дисциплін «Бюджетна політика на місцевому рівні», «Фінансове забезпечення регіонального розвитку» і апробовано у Національній академії державного управління при Президентіві України та на тренінгах, які проводить ГО «Інститут громадянського суспільства» для посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад та активістів об'єднаних територіальних громад.

У виданні розглянуто теоретичні та прикладні питання бюджетної децентралізації в Україні, сучасного розуміння фінансового забезпечення об'єднаних територіальних громад. Обґрунтовано доцільність змін, які сьогодні впроваджуються в об'єднаних територіальних громадах та передбачають реалізацію принципів субсидіарності, повсюдності місцевого самоврядування, фінансової самодостатності територіальних громад та широке застосування механізмів демократії. У виданні використано матеріали ГО «Інститут громадянського суспільства», які підготовлені під час впровадження реформи місцевих бюджетів і обґрунтування фінансового забезпечення об'єднаних територіальних громад. Розраховано на широке коло читачів.

УДК 352.073.52(477)(07)

ISBN 978-617-7361-39-7

© Рада Європи, 2017

ЗМІСТ

УМОВНІ ПОЗНАЧКИ	4
ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ХАРАКТЕРИСТИКА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ	
1.1. Місцеві бюджети в бюджетній системі України	6
1.2. Бюджетний процес і бюджетний календар	19
РОЗДІЛ 2. ЗАГАЛЬНИЙ ФОНД МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ	
2.1. Дохідна частина загального фонду місцевого бюджету ..	28
2.2. Видатки загального фонду місцевого бюджету	35
РОЗДІЛ 3. СПЕЦІАЛЬНИЙ ФОНД МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ	
3.1. Доходи спеціального фонду місцевого бюджету	43
3.2. Видатки спеціального фонду	47
3.3. Бюджет розвитку	48
РОЗДІЛ 4. МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ	
4.1. Механізм вирівнювання за рахунок дотацій	55
4.2. Порядок та умови надання субвенцій	58
РОЗДІЛ 5. БЮДЖЕТ ОРІЄНТОВАНИЙ НА РЕЗУЛЬТАТ	
5.1. Застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі	65
5.2. Гендерно-орієнтоване бюджетування на місцевому рівні ..	67
5.3. Бюджетні програми ОТГ	71
РОЗДІЛ 6. ФІНАНСУВАННЯ ПРОЕКТІВ РОЗВИТКУ ОТГ	
6.1. Фінансування проектів ОТГ з державного фонду регіонального розвитку	76
6.2. Альтернативні джерела	85
6.3. Фінансові ресурси комунальних підприємств	92
РОЗДІЛ 7. БЮДЖЕТНИЙ КОНТРОЛЬ І МОНІТОРИНГ	
7.1. Контроль у бюджетному процесі	100
7.2. Аудит ефективності виконання бюджетних програм ..	104
7.3. Бюджетний моніторинг	108
НАВЧАЛЬНА ПРОГРАМА ДИСЦИПЛІНИ «Місцевий бюджет і фінансове забезпечення об'єднаної територіальної громади»	115

УМОВНІ ПОЗНАЧКИ



– Визначення.



– Зверніть увагу.



– Посилання (на джерело, додаток тощо).



– Питання для самоперевірки та обговорення.



– Довідка, приклад, досвід, кращі практики.

ВСТУП

«Найбільшим здобутком децентралізації є те, що ми перестали плакатися. Українські чиновники місцевого рівня вирішують проблеми економічного зростання своїх населених пунктів, ефективного використання власних ресурсів, планування територій... І це є найважливішою зміною. Змінилася парадигма і разом з нею змінилися десятки тисяч людей по всій Україні. Українці тепер вже не шукають, хто кому винен, а дедалі частіше цікавляться тим, що конкретно їм робити».

А. Ткачук

Зарубіжний досвід свідчить, що проблеми територіальних громад можуть ефективно вирішуватись тільки на місцевому рівні. Держава ніколи не дійде до проблем конкретного села, міста, вулиці. Сильне місцеве самоврядування базується на розвинутому громадянському суспільстві й демократії, несумісній з тоталітарним режимом, що унеможливує узурпацію влади. Пріоритетами запроваджених у державі змін визначено розширення прав органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень та надання їм повної бюджетної самостійності щодо наповнення своїх бюджетів та здійснення видаткових повноважень — реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Повноваження, фінансові ресурси і контроль — це три кити, на яких будується ефективна модель місцевого самоврядування, за якої територіальні громади максимально мобілізують власні внутрішні резерви.

Запровадження нового механізму бюджетного регулювання змінило систему тотального збалансування всіх місцевих бюджетів на горизонтальне вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя. Значна сума бюджетних коштів залишається в повному розпорядженні місцевих органів влади. Реформа міжбюджетних відносин стимулює територіальні громади ефективніше наповнювати свої кошториси, переходити на самозабезпечення й ощадно планувати свої видатки. Місцева влада самостійно вирішує, на які потреби витратити бюджетні кошти, що особливо важливо для розвитку об'єднаних територіальних громад.

РОЗДІЛ 1

ХАРАКТЕРИСТИКА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

1.1. МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ У БЮДЖЕТНІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ

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. У Законі України «Про місцеве самоврядування» місцеві бюджети визначаються наступним чином.



Бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування.

Склад місцевих бюджетів України, як і в інших країнах, відображає особливості адміністративно-територіального поділу та специфіку функціонування місцевого самоврядування.



Згідно із Бюджетним кодексом України (далі – БКУ), **місцеві бюджети** – це бюджет Автономної Республіки Крим (далі – АР Крим), обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. **Бюджети місцевого самоврядування** – бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом і перспективним планом формування територій громад [1].

Місцеві бюджети, в тому числі бюджети об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), є самостійними, вони не включаються до Державного бюджету України та інших місцевих бюджетів. З боку держави на законо-

давчому рівні забезпечено повну бюджетну самостійність та фінансову незалежність місцевих бюджетів.

Проте структура та принципи їх побудови, оскільки вони входять до складу бюджетної системи України, є єдиними.

Бюджетна система України ґрунтується на таких принципах:

1) принцип єдності бюджетної системи України – єдність бюджетної системи України забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності;

2) принцип збалансованості – повноваження на здійснення витрат бюджету повинні відповідати обсягу надходжень бюджету на відповідний бюджетний період;

3) принцип самостійності – Державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними. Держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади АР Крим та органів місцевого самоврядування. Органи влади АР Крим та органи місцевого самоврядування коштами відповідних місцевих бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також за бюджетні зобов'язання держави. Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів бюджету, правом відповідних органів державної влади, органів влади АР Крим та органів місцевого самоврядування визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України, правом Верховної Ради АР Крим та відповідних місцевих рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети;

4) принцип повноти – до складу бюджетів підлягають включенню всі надходження бюджетів та витрати бюджетів, що здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади, органів влади АР Крим, органів місцевого самоврядування;

5) принцип обґрунтованості – бюджет формується на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку України та розрахунках надходжень бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил;

б) принцип ефективності та результативності – при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання послуг, гарантованих державою, АР Крим, місцевим самоврядуванням (далі – гарантовані послуги), при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів;

7) принцип субсидіарності – розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача;

8) принцип цільового використання бюджетних коштів – бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями та бюджетними асигнуваннями;

9) принцип справедливості і неупередженості – бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами;

10) принцип публічності та прозорості – інформування громадськості з питань складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням державного бюджету та місцевих бюджетів.

Бюджетна класифікація також є єдиною для всіх бюджетів і використовується для складання і виконання бюджетів, звітування про їх виконання, здійснення контролю за фінансовою діяльністю органів державної влади, органів влади АР Крим, ОМС, інших розпорядників бюджетних коштів, проведення фінансового аналізу в розрізі доходів, організаційних, функціональних та економічних категорій видатків, кредитування, фінансування і боргу, а також для забезпечення загальнодержавної і міжнародної порівнянності бюджетних показників. Бюджетна класифікація є обов'язковою для застосування всіма учасниками бюджетного процесу в межах бюджетних повноважень.



Бюджетна класифікація – єдине систематизоване згрупування доходів, видатків, кредитування, фінансування бюджету, боргу відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів.

Затверджує бюджетну класифікацію, як і зміни до неї, Міністерство фінансів України – центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної фінансової і бюджетної політики в Україні.

Бюджетна класифікація має такі складові частини:

- 1) класифікація доходів бюджету;
- 2) класифікація видатків та кредитування бюджету;
- 3) класифікація фінансування бюджету містить джерела отримання фінансових ресурсів, необхідних для покриття дефіциту бюджету, і напрями витрачання фінансових ресурсів, що утворилися в результаті профіциту бюджету, а також витрати на погашення боргу. Фінансування бюджету класифікується за типом кредитора (за категоріями кредиторів або власників боргових зобов'язань) і типом боргового зобов'язання (за засобами, що використовуються для фінансування бюджету);
- 4) класифікація боргу систематизує інформацію про всі боргові зобов'язання держави, АР Крим, територіальної громади міста (борг класифікується за типом кредитора та за типом боргового зобов'язання).

Доходи бюджету є основною фінансово-економічною категорією бюджетного процесу, яка характеризує вилучену й розподілену частину валового внутрішнього продукту країни.



Доходи бюджету – це податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, плату за надання адміністративних послуг, власні надходження бюджетних установ (ст. 2 БКУ).

Доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок надходжень від сплати фізичними і юридичними особами податків, зборів та інших обов'язкових платежів, надходжень з інших джерел, встановлених законодавством України.



Згідно зі ст. 9 БКУ за джерелами надходження доходи бюджету класифікуються за такими розділами:

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

Класифікація доходів бюджету означає їх групування відповідно до джерел формування, визначених законодавчими актами, і призначена для

чіткого розмежування доходів бюджетів різних рівнів за об'єктивними характерними ознаками з детальним розподілом.

Податкові надходження посідають провідне місце серед різних методів мобілізації бюджетних ресурсів та інструментів державного регулювання економіки, вони є найбільш адекватним і об'єктивним відображенням стану національної економіки (економічного зростання або спаду).



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 (табл. 1.1). Прямі податки стягуються безпосередньо з доходу або майна платника (податок на прибуток, податок з доходів фізичних осіб, податок на майно, зокрема – землю) та сплачуються фізичними й юридичними особами. Непрямими, опосередкованими податками, обкладаються товари та послуги (ПДВ, податок на операції з нерухомим майном, цінними паперами); ці податки включаються частково або повністю в ціну товару і послуги, а отже, сплачуються покупцем, який опосередковано і оподатковується.

Таблиця 1.1.

**Систематизація податкових надходжень по групах
(згідно з бюджетною класифікацією загальнодержавних та місцевих податків і зборів як обов'язкових платежів)**

Група податкових надходжень	Види податкових надходжень
1	Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості (податок з доходів фізичних осіб і податок на прибуток підприємств).
2	Податки на власність (періодичні податки на чисту вартість майна: податок на нерухоме майно підприємств та податок на нерухоме майно громадян, а також податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів).
3	Збори за спеціальне використання природних ресурсів (збір за спеціальне використання лісових ресурсів і користування земельними ділянками лісового фонду, збір за спеціальне водокористування, платежі за користування надрами, збір за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету, плата за землю та плата за використання інших природних ресурсів).

Група податкових надходжень	Види податкових надходжень
4	Внутрішні податки на товари й послуги (податок на додану вартість, акцизний збір із вироблених в Україні товарів, акцизний збір із ввезених на територію України товарів, податки на окремі категорії послуг, плата за ліцензії на певні види господарської діяльності, плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності, погашення бюджетної заборгованості за невідшкодованими сумами податку на додану вартість із простроченим терміном повернення).
5	Податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції (ввізне мито; вивізне мито; кошти, отримані за вчинення консульських дій; інші надходження від зовнішньоекономічної діяльності; надходження від реалізації квот на ввезення цукру-сирцю тростинного).
6	Інші податки (місцеві податки і збори, фіксований сільськогосподарський податок, єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва, збір на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства).

Неподаткові надходження є важливим джерелом доходів бюджетів різних рівнів, у тому числі 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).

До надходжень від продажу основного капіталу відносяться 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.



Доходи від операцій з капіталом — надходження від продажу основного капіталу, від реалізації державних запасів товарів, землі і матеріальних активів.

Доходи місцевого бюджету зараховуються до загального або спеціального фонду місцевого бюджету відповідно до вимог Бюджетного кодексу України.

Важливу роль в економічному і соціальному розвитку територій відіграють видатки місцевих бюджетів.



Видатки бюджету – кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом. До видатків бюджету не належать: погашення боргу; надання кредитів з бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування.

Видатки місцевих бюджетів (ст. 70 БКУ) включають бюджетні призначення, встановлені рішенням про місцевий бюджет, на конкретні цілі, пов'язані з реалізацією програм та заходів, перелік яких визначено Бюджетним кодексом України. Відповідно до ст. 82 БКУ видатки бюджетів розмежовуються і поділяються на три категоріальні групи, при цьому видатки місцевих бюджетів обмежуються двома з них (табл. 1.2.).

Таблиця 1.2.

Розподіл видатків місцевих бюджетів за категоріями, джерелами фінансування і призначенням

Категорія видатків	Джерела фінансового забезпечення	Призначення видатків
I	Видатки державного бюджету	Видатки, що спрямовуються на здійснення функцій, які забезпечують конституційний лад держави, державну цілісність і суверенітет, незалежне судочинство, а також інші передбачені Бюджетним кодексом України видатки, які не можуть бути передані на виконання АР Крим і місцевому самоврядуванню.
II	Трансферти державного бюджету	Видатки, які визначаються функціями держави і можуть бути передані на виконання АР Крим та місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання на основі принципу субсидіарності.
III	Видатки місцевих бюджетів	Видатки на реалізацію прав та обов'язків АР Крим та місцевого самоврядування, які мають місцевий характер і визначені законами України.

Порядок, умови і критерії передачі права здійснення видатків, віднесених до II і III категорії, регламентуються ст. 85 і 86 БКУ. Визначальною умовою розмежування видів видатків між бюджетами є принцип субсидіар-

ності, який доповнюється критеріями першочерговості виконання видатків, рівноправності громадян в одержанні гарантованих послуг і гарантованості надання певних послуг окремим категоріям громадян.



Згідно з БКУ видатки та кредитування бюджету класифікуються за:

- 1) бюджетними програмами (програмна класифікація);
- 2) ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація);
- 3) функціями, з виконанням яких пов'язані видатки та кредитування бюджету (функціональна класифікація).

Крім того, видатки бюджету класифікуються за економічною характеристикою операцій, що здійснюються при їх проведенні (економічна класифікація видатків бюджету).

За критеріями повноти надання послуг видатки поділяються на три групи зі специфічним здійсненням фінансування, що репрезентовано на рис. 1.1.

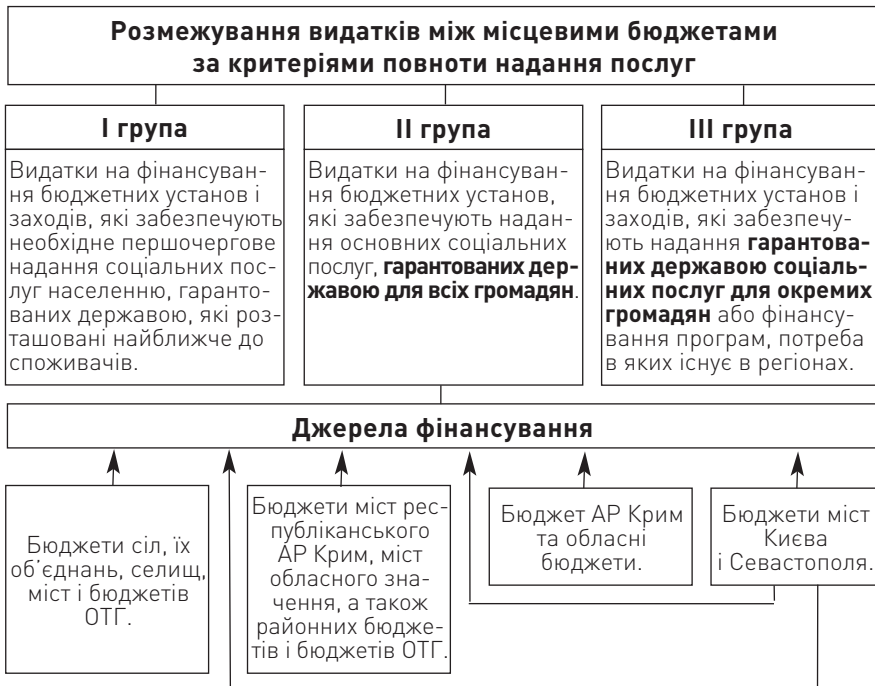


Рис. 1.1. Розмежування видатків між місцевими бюджетами за критеріями повноти надання гарантованих послуг і джерелами фінансування

Видатки, що репрезентують виконання місцевими органами влади законодавчо переданих повноважень, здійснюються за рахунок фінансових ресурсів, які формуються на основі закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів, а також трансфертів із Державного бюджету України.

Функціональна класифікація видатків і кредитування бюджету побудована за ознакою організаційного устрою держави та має такі рівні деталізації:

1) розділи, в яких визначаються видатки бюджету на здійснення функцій держави, АР Крим чи місцевих органів;

2) підрозділи та групи, в яких конкретизуються напрямки використання бюджетних коштів на здійснення функцій держави, АР Крим, місцевих органів.

Відомча класифікація видатків і кредитування бюджету містить перелік головних розпорядників бюджетних коштів для систематизації видатків і кредитування бюджету за ознакою головного розпорядника бюджетних коштів. На основі відомчої класифікації видатків і кредитування бюджету Державне казначейство України складає та веде єдиний реєстр розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів.

Економічна класифікація видатків бюджету призначена для чіткого розмежування видатків бюджетних установ та одержувачів бюджетних коштів за економічними характеристиками операцій, які здійснюються відповідно до функцій держави та місцевого самоврядування.

Економічна класифікація видатків бюджету забезпечує єдиний підхід до всіх учасників бюджетного процесу з точки зору виконання бюджету.

Ця класифікація є важливою для планування та організації обліку видатків кожної бюджетної установи. Адже всі видатки плануються в кошторисі і відображаються в бухгалтерському обліку та звітності за кодами економічної класифікації видатків.

При цьому кожному конкретному виду видатків (статті видатків) присвоєно 4-рівневий цифровий код, який скорочено позначають буквами: КЕКВ (код економічної класифікації видатків). Таке кодування дозволяє отримувати інформацію про конкретні видатки установи.

Відповідно до економічної класифікації, видатки бюджетних установ поділяються на поточні та капітальні.



***Поточні видатки** – це видатки бюджетів, що спрямовуються на виконання бюджетних програм та які забезпечують поточне функціонування бюджетних установ, проведення досліджень, розробок, заходів і надання поточних трансфертів населенню та підприємствам.*

Капітальні видатки — це видатки, які спрямовуються на придбання основного капіталу (обладнання і предметів довгострокового користування), необоротних активів (у тому числі землі, нематеріальних активів тощо), на капітальні інвестиції, капітальний ремонт; на створення державних запасів і резервів; на придбання капітальних активів; невідплатні платежі, компенсацію втрат, пов'язаних з пошкодженням основного капіталу. Критерії (вартісний та часові показники) капітальних видатків регулюються чинним законодавством.

Застосування кодів економічної класифікації видатків залежить від економічної сутності платежу. Крім того, видатки об'єднані в групи економічно однорідних видатків і мають свій код.

Наприклад, код 2000 «Поточні видатки»

Код 2100 «Оплата праці і нарахування на заробітну плату»

Код 2110 «Оплата праці». За цією категорією передбачаються видатки на оплату праці всіх працівників бюджетних установ (організацій), а також грошове забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу, поліцейських згідно з установленними посадовими окладами, ставками або розцінками, матеріальну допомогу, у тому числі видатки на премії та інші види заохочень чи винагород відповідно до законодавства.



Код 2111 «Заробітна плата»

1) заробітна плата за встановленими посадовими окладами (тарифними ставками) або розцінками всіх штатних працівників, у тому числі за трудовими договорами; надбавка за вислугу років; доплата за ранг, надбавки та доплати обов'язкового характеру (оплата роботи в нічний час, доплати за науковий ступінь, за знання та використання в роботі іноземної мови тощо);

2) премії та інші види заохочень чи винагород відповідно до законодавства;

3) матеріальна допомога, допомога на оздоровлення при наданні щорічної відпустки та в інших випадках за рішенням адміністрації установи (організації) відповідно до законодавства;

4) винагороди та інші виплати, нараховані працівникам, які не перебувають у штаті установи (організації), відповідно до умов цивільно-правового договору (за винятком суб'єктів господарювання);

5) одноразова грошова допомога у зв'язку з виходом на пенсію або, якщо це передбачено законодавством, у відставку.

Код 2120 «Нарахування на оплату праці»

За цим кодом здійснюється нарахування бюджетними установами (організаціями) на фонд оплати праці, а саме: сплата єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, нарахованого відповідно до законодавства.

Код 2200 «Використання товарів і послуг»

За цією категорією здійснюється оплата поточних видатків, оплата послуг, придбання матеріалів і предметів, які не беруться на облік як основні засоби...



Код 3000 «Капітальні видатки»

Код 3100 «Придбання основного капіталу». Видатки на придбання або створення основних засобів, окремих інших необоротних матеріальних активів, збільшення вартості активів внаслідок поліпшення об'єкта (модернізація, добудова, дообладнання, реконструкція тощо), капітальний ремонт, створення державних запасів і резервів, придбання землі та нематеріальних активів.

Код 3110 «Придбання обладнання і предметів довгострокового користування»...

Програмна класифікація видатків і кредитування бюджету використовується при формуванні бюджету за програмно-цільовим методом. Відповідно до пункту 7 розділу II Плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017 – 2020 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 року № 415-р, Наказом Міністерства фінансів України від 20 вересня 2017 року № 793 «Про затвердження складових програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів» затверджена структура кодування програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів, а також оновлена відомча та програмна класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів. Наказ набирає чинності з 01 січня 2018 року.

Код програмної класифікації містить сім знаків, з яких:

- перших дві цифри (XX 0 000 0) визначають головного розпорядника (згідно коду відомчої класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету);
- наступна цифра (XX X 000 0) ідентифікує відповідального виконавця бюджетної програми у системі головного розпорядника. Якщо відповідальним виконавцем бюджетної програми є безпосередньо головний розпорядник бюджетних коштів, то третім знаком коду проставляється цифра «1», для визначення інших відповідальних виконавців використовуються цифри від «2» до «9» в межах одного головного

розпорядника. За бюджетними програмами, які поділяються на підпрограми, відповідальним виконавцем є головний розпорядник бюджетних коштів. Одночасно головний розпорядник бюджетних коштів є відповідальним виконавцем за кожною підпрограмою, а третім знаком коду як програми, так і кожної підпрограми проставляється цифра «1».

Код Типової програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів, яка затверджується наказом Мінфіну, складається з 4-х цифр (XX X XXX X), які відображають номер бюджетної програми та номер підпрограми.

Номер програми (XX X XXX 0). Параметри визначаються у Типовій програмній класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів.

Номер підпрограми (XX X XXX X), який використовується для ідентифікації підпрограм, сформованих у межах відповідних бюджетних програм: цифра «0» присвоюється всім бюджетним програмам (незалежно від того, поділяються вони на підпрограми чи ні); номер підпрограми від 1 до 9 визначається в межах конкретної бюджетної програми у разі її поділу на підпрограми.

Відповідно до вимог частини другої статті 10 Бюджетного кодексу України програмна класифікація видатків та кредитування місцевого бюджету формується місцевим фінансовим органом за пропозиціями, поданими головними розпорядниками бюджетних коштів під час складання проекту рішення про місцевий бюджет у бюджетних запитах.

Класифікація кредитування бюджету систематизує кредитування бюджету за типом позичальника та поділяє операції з кредитування на надання кредитів з бюджету і повернення кредитів до бюджету.

Нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин докорінно змінила бюджетну систему України та стала суттєвим кроком у проведенні реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади. На даний час в рамках реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні проводиться активна робота по формуванню спроможних територіальних громад. Бюджети ОТГ, що створюються згідно із законом і перспективним планом формування територій громад, мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. В результаті буде забезпечено виконання одного із напрямків реформи міжбюджетних відносин – перехід від триступеневої до двоступеневої бюджетної системи.

Завдяки реалізації реформи міжбюджетних відносин:

- місцеві органи влади можуть самостійно формувати та затверджувати свої місцеві бюджети, не чекаючи затвердження державного бюджету;
- Міністерство фінансів України не визначатиме і не доводитиме до місцевих бюджетів індикативні показники за доходами;
- значно розширено джерела наповнення місцевих бюджетів для забезпечення виконання ОМС видаткових повноважень;
- існуючу систему балансування доходів і видатків місцевих бюджетів замінено принципово новою системою горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя;
- запроваджено нові види міжбюджетних трансфертів (освітня та медична субвенції, субвенція на підготовку робітничих кадрів, базова та реверсна дотації);
- на законодавчому рівні визначено механізм розрахунку нових видів міжбюджетних трансфертів;
- надано право самостійно встановлювати ставки податків у граничних межах, визначених законодавством, і надавати пільги з їх сплати.

Таким чином забезпечується бюджетна самостійність і фінансова незалежність місцевих бюджетів. Міністерство фінансів доводить до місцевих органів влади лише особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на плановий бюджетний рік і розрахунки прогнозних обсягів міжбюджетних трансфертів і методики їх визначення.

Сьогодні прямих взаємовідносин з державним бюджетом мають 1046 місцевих бюджетів, з яких 367 – це бюджети ОТГ. У 2016 р. – було 159 бюджетів ОТГ, у 2017 р. кількість таких бюджетів збільшилася на 208. Це бюджети ОТГ, які об'єдналися в рамках реалізації Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», та у яких перші місцеві вибори відбулися у 2016 році.



Для бюджетів таких ОТГ передбачено освітню та медичну субвенції, базову дотацію та додаткову дотацію на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я. Загальний обсяг ресурсу, який передається, у 2017 р. складає 8,9 млрд. грн.

Крім того, цим бюджетам надаватиметься державна підтримка на формування інфраструктури громади, що сприятиме наданню якісних послуг жителям громади. На цю мету в бюджеті передбачено 1,5 млрд. грн.

1.2. БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС І БЮДЖЕТНИЙ КАЛЕНДАР

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

БКУ виділяє 4 стадії бюджетного процесу:



- 1) складання проектів бюджетів;
- 2) розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України, рішень про місцеві бюджети;
- 3) виконання бюджетів, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України та рішень про місцеві бюджети;
- 4) підготовка та розгляд звітів про виконання бюджетів і прийняття рішень щодо них.

Повний цикл бюджетного процесу, тобто період з початку складання проекту бюджету до затвердження звіту про його виконання триває понад півтора роки. Однак бюджет складається на рік. Цей термін вважається бюджетним періодом. В Україні бюджетний період для всіх бюджетів співпадає з календарним роком і триває з 1 січня по 31 грудня кожного року.

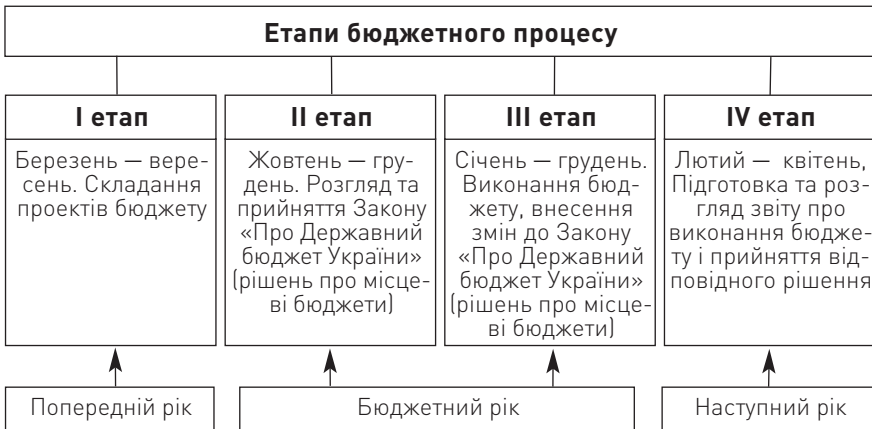


Рис. 1.2. Етапи бюджетного процесу

Це важливо усвідомлювати всім учасникам бюджетного процесу як при підготовці різних інвестиційних проектів і програм, що потребують

залучення бюджетних коштів, при розгляді пропозицій (договорів) по співробітництву громад, так і при плануванні будь-яких змін бюджетної інфраструктури у наступному календарному році. Місцеві бюджети, в тому числі бюджети ОТГ, хоча і мають самостійність, однак їх треба розглядати як елемент цілісної бюджетної системи. Тому для ефективного їх функціонування необхідно знати і розуміти, які процеси і які стадії бюджетного процесу відбуваються з державним бюджетом і як це пов'язано із бюджетним процесом на місцевому рівні.

Учасниками бюджетного процесу є органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами та обов'язками з управління бюджетними коштами).

Найважливішою умовою успішного проходження бюджетного процесу є дотримання бюджетного календаря, що потребує від учасників процесу розуміння суті цього поняття, технологічної послідовності, оптимальних і критичних термінів розроблення та затвердження бюджету.

Оскільки поняття бюджетного календаря чітко не визначене, то пропонуємо таке визначення: бюджетний календар – це графік виконання стадій бюджетного процесу з чітким зазначенням термінів прийняття згідно з чинним законодавством.

Таблиця 1.3.

Бюджетний календар

I етап: Складання проектів бюджетів	
До 15 березня	Національний банк України (далі – НБУ) подає Президенту, Верховній Раді України (далі – ВРУ) та Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) прогностичні монетарні показники і показники валютно-курсової політики.
До 1 квітня	КМУ схвалює проект Основних напрямків бюджетної політики і у триденний строк подає його до ВРУ.
До 30 квітня	ВРУ приймає Основні напрямки бюджетної політики або повертає на доопрацювання.
Після схвалення Основних напрямків бюджетної політики	Міністерство фінансів України (далі – МФУ)/ОДА та РДА направляють головним розпорядникам бюджетних коштів (далі – ГРК), у тому числі сільським, селищним, міським (районного значення) радам інструкції з підготовки бюджетних запитів. ГРК, у тому числі сільські, селищні, міські (районного значення) ради, організують розроблення бюджетних запитів для подання місцевим фінансовим органам у терміни та порядку, що встановлені цими органами, та забезпечують своєчасність, достовірність і зміст поданих бюджетних запитів, які мають містити всю інформацію, необхідну для аналізу показників проекту місцевого бюджету, згідно з вимогами місцевих фінансових органів (далі –

	МФО). Визначаються пріоритетні напрями використання бюджетних коштів; формуються програми інвестиційні і соціально-економічного розвитку.
Травень	МФУ/МФО розробляють граничні обсяги видатків для ГРК.
Червень	МФУ/МФО доводять граничні обсяги видатків для ГРК.
Липень	<p>ГРК державного бюджету складають плани своєї діяльності на плановий і наступний за плановим два бюджетні періоди. ГРК подають заповнені бюджетні запити МФУ/МФО.</p> <p>Бюджетний запит (нормативні акти: БКУ ст. 32-36, 75, Наказ МФУ від 06.06.2012 р. № 687) складається на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди з урахуванням організаційних, фінансових та інших обмежень, які щороку доводяться МФУ до ГРК. Разом з бюджетним запитом ГРК подає детальну інформацію за формами, які щороку доводяться МФУ до ГРК, а також підтверджуючі документи і матеріали (детальні розрахунки, вимоги відповідних міжнародних договорів, регламенти проведення заходів, дозвільну документацію щодо будівництва, акти про виділення земельних ділянок для будівництва, інформацію щодо можливості підключення інженерних мереж, титули будов (об'єктів), проектно-кошторисну документацію, результати аналізу ринкових пропозицій, перелік обладнання та інвентарю тощо).</p> <p>Розрахунок граничних обсягів і прогнозних показників здійснюється з урахуванням:</p> <ul style="list-style-type: none"> • прогнозних обсягів доходів; • граничного (прогнозного) обсягу дефіциту (профіциту) державного бюджету; • граничного (прогнозного) обсягу державного боргу; • розміру прожиткового мінімуму та рівня його забезпечення; • розміру мінімальної заробітної плати та посадового окладу; • прогнозних цін на енергоносії і тарифів на оплату комунальних послуг; • необхідності передбачення нових (порівняно з поточним бюджетним періодом) першочергових видатків, у тому числі тих, що мають періодичний характер; • необхідності оптимізації витрат, у тому числі шляхом концентрації ресурсів на пріоритетних напрямках діяльності, скорочення непершочергових і виключення неефективних витрат тощо. <p>У межах граничного обсягу доводяться граничні обсяги на утримання апаратів органів державної влади та інші фінансові обмеження.</p> <p>МФО на будь-якому етапі складання і розгляду проектів місцевих бюджетів здійснюють аналіз бюджетного запиту, поданого ГРК, з точки зору його відповідності меті, пріоритетності, а також дієвості й ефективності використання бюджетних коштів. На основі результатів аналізу керівник МФО</p>

	приймає рішення про внесення бюджетного запиту до пропозиції проекту місцевого бюджету перед поданням його на розгляд відповідно Раді міністрів АР Крим, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад.
Серпень	МФУ/МФО проводять погоджувальні наради щодо пропозицій ГРК по змінах граничних обсягів видатків. МФУ подає проект Закону про Державний бюджет України (далі – ДБУ) на плановий рік до КМУ.
До 15 вересня	КМУ приймає постанову про схвалення проекту Закону про ДБУ на плановий рік і подає його до ВРУ та Президенту України.
II етап: Розгляд та прийняття Закону «Про ДБУ» (рішень про місцеві бюджети)	
До 20 жовтня	ВРУ приймає проект Закону про ДБУ у першому читанні.
До 20 листопада	ВРУ приймає проект Закону про ДБУ у другому читанні.
До 27 листопада	МФУ доводить МДА показники міжбюджетних трансфертів. У триденний строк з дня отримання таких документів ОДА доводять виконавчим органам міських (міст обласного значення) рад і виконавчим органам рад ОТГ, що створюються згідно із законом і перспективним планом формування території громад, РДА відповідні обсяги субвенцій на здійснення державних програм соціального захисту.
До 1 грудня	ВРУ приймає проект Закону про ДБУ у цілому.
Якщо до 1 грудня ВРУ не прийнято ДБУ	Місцеві ради при затвердженні відповідних місцевих бюджетів враховують обсяги міжбюджетних трансфертів (освітня субвенція, медична субвенція, субвенції на здійснення державних програм соціального захисту, базова та реверсна дотації), визначені у Законі про ДБУ на попередній бюджетний період.
У 2-тижневий строк з дня офіційного опублікування Закону про ДБУ	Місцеві ради приводять обсяги міжбюджетних трансфертів у відповідність із Законом про Державний бюджет України.
До 25 грудня	Місцеві ради приймають рішення про місцеві бюджети. Затвердження місцевого бюджету відповідно до п. 23 ч.1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР є питанням, яке вирішується виключно на пленарних засіданнях ради. У підготовці проекту бюджету ОТГ в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села, селища обов'язково бере участь староста (п. 3 ч. 3 ст. 141 Закону про місцеве самоврядування).
Грудень	МФУ/МФО та ГРК готують розписи державного бюджету (місцевих бюджетів). ГРК розробляють проекти паспортів бюджетних програм.

III етап: Виконання бюджетів	
Січень	<p>МФУ/МФО затверджують розписи відповідних бюджетів. ГРК (головний розпорядник коштів) і МФУ/МФО затверджують паспорти бюджетних програм на поточний рік. КМУ схвалює прогноз державного бюджету на наступні два бюджетні періоди.</p>
Лютий	<p>МДА схвалюють прогнози місцевих бюджетів на наступні два бюджетні періоди. ГРК державного бюджету уточнюють плани своєї діяльності на поточний та наступні за поточним два бюджетні періоди.</p>
Протягом року	<p>Розпорядники коштів беруть бюджетні зобов'язання та оплачують виконані роботи і надані послуги. Казначейство здійснює платежі на вимогу розпорядників коштів.</p> <p>Казначейське обслуговування бюджетних коштів передбачає:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) розрахунково-касове обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, а також інших клієнтів відповідно до законодавства; 2) контроль за здійсненням бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень бюджету, взятті бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів та здійсненні платежів за цими зобов'язаннями; 3) ведення бухгалтерського обліку і складання звітності про виконання бюджетів з дотриманням національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку та інших нормативно-правових актів Міністерства фінансів України; 4) здійснення інших операцій з бюджетними коштами. <p>В органах Державного казначейства України бюджетним установам відкриваються рахунки у встановленому законодавством порядку.</p> <p>У процесі виконання бюджету коригування показників бюджету в рамках головного розпорядника між програмами та кодами економічної класифікації (КЕКВ) може здійснюватися виконавчим комітетом за погодженням з бюджетною комісією ради та без затвердження сесією ради.</p> <p>Доцільно встановити межі, в яких можна змінювати показники рішенням виконавчого комітету (наприклад: 10% – за КЕКВ, 5% – за програмами). У разі перевищення цих показників зміни до бюджету виносяться на сесію ради. Таке рішення може бути прийняте місцевою радою.</p> <p>За умови необхідності внесення змін до рішення про місцевий бюджет відповідною місцевою радою (радою, яка прийняла таке рішення), МФО повинен подати офіційний висновок про перевиконання чи недовиконання дохідної частини загального фонду, про обсяг залишку коштів загального та спеціального фондів (крім власних надходжень бюджетних установ) відповідного бюджету.</p>

	<p>Факт перевиконання дохідної частини загального фонду місцевого бюджету (за підсумками першого півріччя) вважається таким, коли доходи місцевого бюджету за підсумками першого півріччя перевиконані не менше, ніж на 5%, що підтверджується офіційними висновками МФО.</p> <p>Недоотримання доходів загального фонду місцевого бюджету визнається за підсумками квартального звіту в разі недоотримання доходів загального фонду місцевого бюджету більше ніж на 15%. Цей факт є підставою, але не обов'язковою вимогою для внесення змін до місцевого бюджету щодо раніше прийнятого рішення відповідної місцевої ради.</p>
<p>IV етап: Підготовка та розгляд звітів про виконання бюджетів і прийняття відповідного рішення</p>	
Лютий	МДА подають річні звіти про виконання місцевих бюджетів до місцевих рад. Перевірка річного звіту здійснюється комісією з питань бюджету відповідної місцевої ради, після чого відповідні місцеві ради затверджують річний звіт про виконання бюджету або приймають інше рішення з цього приводу. Інформація про виконання місцевих бюджетів (крім бюджетів сіл і селищ) підлягає обов'язковій публікації у газетах, визначених відповідними місцевими радами.
До 15 березня	ГРК державного бюджету готують та публікують інформацію про виконання паспортів бюджетних програм за минулий рік.
До 20 березня	МФУ/місцева рада здійснює публічне представлення звіту про виконання Державного/місцевого бюджету.
До 1 квітня	<p>КМУ подає річний звіт про виконання ДБУ до ВРУ. Місцеві ради затверджують річні звіти про виконання бюджетів. Річний звіт включає:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) баланс ДБУ/місцевого бюджету; 2) звіт про виконання ДБУ/місцевого бюджету (включаючи звіти про виконання показників за формою додатків до закону (рішення ради) про ДБУ); 3) звіт про фінансові результати виконання ДБУ/місцевого бюджету; 4) звіт про рух грошових коштів; 5) звіт про власний капітал; 6) інформацію про виконання захищених видатків ДБУ/місцевого бюджету; 7) звіт про бюджетну заборгованість; 8) звіт про використання коштів з резервного фонду державного (місцевого) бюджету; 8-1) звіт про використання коштів державного фонду регіонального розвитку; 9) звіт про стан державного боргу і гарантованого державою боргу;

	<p>10) звіт про прострочену заборгованість суб'єктів господарювання перед державою за кредитами (позиками), залученими під державні гарантії;</p> <p>10-1) звіт про платежі з виконання державою гарантійних зобов'язань;</p> <p>11) зведені показники звітів про виконання бюджетів;</p> <p>12) інформацію про виконання місцевих бюджетів, включаючи інформацію про стан місцевих боргів та гарантованих відповідно територіальними громадами боргів і про надані місцеві гарантії;</p> <p>13) інформацію про здійснені операції з управління державним боргом;</p> <p>14) інформацію про надані державні гарантії;</p> <p>15) інформацію про досягнення запланованої мети, завдань та результативних показників головними розпорядниками коштів державного (місцевого) бюджету в межах бюджетних програм;</p> <p>16) інформацію про виконання текстових статей закону про ДБУ;</p> <p>17) іншу інформацію, визнану КМУ необхідною для пояснення звіту.</p>
Квітень	ВРУ затверджує річний звіт про виконання ДБУ.

Таким чином ще раз підтверджується теза про те, що бюджетний процес є циклічним процесом, робота над бюджетом здійснюється цілий рік.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ТА ОБГОВОРЕННЯ:



1. Охарактеризуйте принципи бюджетної системи України.
2. З яких розділів складається бюджетна класифікація?
3. Які складові частини включає класифікація доходів бюджету?
4. За якими принципами здійснюється закріплення доходів за місцевими бюджетами?
5. За якими критеріями здійснюється розмежування видів видатків між місцевими бюджетами?
6. Охарактеризуйте функціональну класифікацію видатків бюджету.
7. Охарактеризуйте економічну класифікацію видатків бюджету.
8. Охарактеризуйте відомчу класифікацію видатків бюджету.
9. З яких стадій складається бюджетний процес в Україні?
10. Коли розпочинається планування бюджету ОТГ на наступний рік?
11. З урахуванням чого здійснюється розрахунок граничних обсягів бюджету?



12. В який термін місцеві ради мають прийняти рішення про бюджет?
13. Що відбувається з місцевими бюджетами у разі неприйняття державного бюджету до 1 грудня?
14. Хто здійснює перевірку річного звіту про виконання місцевих бюджетів?
15. Інформація про стан виконання та затвердження яких бюджетів підлягає обов'язковій публікації? Де вона здійснюється?
16. Що засвідчує перевиконання або недовиконання місцевого бюджету та які заходи приймаються місцевою радою?

ДЖЕРЕЛА РОЗДІЛУ:

1. Бюджетний кодекс України : прийнятий Верховною Радою України 08.07.2010 р. № 2456-VI (із змін. і доп.) [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

2. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету. Серія книг [Електронний ресурс] / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень – Режим доступу : <http://www.ibser.org.ua>.

3. Вечкіс Р. Державне стратегічне і бюджетне планування в Україні: шляхи реформування / Р. Вечкіс, А. Єрмошенко, С. Хьйоландер. – Київ : 2013. – 116 с.

4. Державна казначейська служба України [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://treasury.gov.ua/main/uk/index>.

5. Дегтяр А. О. Державні фінанси і бюджетний процес : навч. посібник / А. О. Дегтяр, М. В. Гончаренко. – Харків : С.А.М., 2013. – 292 с.

6. Мамонова В. В. Управління місцевим бюджетом та фінансами : навч. посібник / В. В. Мамонова. – Харків : Магістр, 2012. – 224 с.

7. Наталенко Н. В. Фінанси та бюджет об'єднаної громади (навчальний модуль) / Н. В. Наталенко. – Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 72 с.

8. Осадчук С. В. Бюджетна децентралізація: стан і перспективи [Електронний ресурс] / С. В. Осадчук – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2008-3/doc/3/15.pdf>.

9. Про бюджетну класифікацію : наказ Міністерства фінансів України від 14.01.2011 р. № 11 (із змінами і доп.) [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Міністерства фінансів України – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>.

10. Про Державний бюджет України на 2017 рік : Закон України від 21.12.2016 № 1801-VIII [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1801-19>.

11. Про затвердження Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету : наказ Міністерства фінансів України від 12.03.2012 № 333 (Із змінами) [Електронний ресурс]. // Офіційний сайт Верховної Ради України – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0456-12>.

12. Про затвердження складових програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів : наказ Міністерства фінансів України від 20 вересня 2017 року № 793 [Електронний ресурс]. // Офіційний сайт Верховної Ради України – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

13. Прогнозування розвитку територій. Бюджетне прогнозування : навч. посібник / В. В. Мамонова, С. Ю. Лукін, Ю. Б. Молодожен [та ін.] ; за заг. наук. ред. М. М. Білинської. – Київ : К.І.С., 2014. – 200 с.

14. Розбудова спроможності до економічно обґрунтованого розвитку областей і міст України (Проект РЕОП) [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.ebed.org.ua>.

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

РОЗДІЛ 2

ЗАГАЛЬНИЙ ФОНД МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ

2.1. ДОХІДНА ЧАСТИНА ЗАГАЛЬНОГО ФОНДУ МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ

Бюджет ОТГ може складатися із загального та спеціального фондів. Розподіл бюджету на загальний та спеціальний фонди, їх складові частини визначаються виключно БКУ та законом про ДБУ. Передача коштів між загальним і спеціальним фондами бюджету дозволяється тільки в межах бюджетних призначень шляхом рішення відповідної ради. Крім того, у складі бюджету може бути сформований резервний фонд. Акумуляовані в ньому грошові кошти використовують для здійснення непередбачених видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені під час складання проекту бюджету. Рішення про виділення цих коштів приймають виконавчі органи місцевого самоврядування.

Складові частини загального фонду бюджету:

- 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, в результаті чого виникають зобов’язання перед кредиторами та

інвесторами; надходження унаслідок фінансування загального фонду бюджету.

Доходи загального фонду бюджетів ОТГ:

- 60% податку на доходи фізичних осіб;
- 3% рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату (крім рентної плати за користування надрами в межах континентального шельфу та/або виключної (морської) економічної зони України), що зараховується до бюджетів ОТГ за місцезнаходженням (місцем видобутку) відповідних природних ресурсів;
- державне мито за місцем вчинення дій та видачі документів;
- акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів, що зараховується до бюджетів об'єднаних територіальних громад;
- податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності;
- податок на майно;
- єдиний податок;
- збір за місця для паркування транспортних засобів;
- туристичний збір;
- плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати;
- надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності, засновником яких є об'єднана територіальна громада;
- рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення; рентна плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; рентна плата за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення; рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів (крім рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування). Такі платежі зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування за місцезнаходженням (місцем розташування) відповідних природних ресурсів, а щодо водних об'єктів — за місцем податкової реєстрації платника рентної плати;
- плата за розміщення тимчасово вільних коштів відповідних місцевих бюджетів (крім коштів, отриманих вищими та про-

фесійно-технічними навчальними закладами від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право);

- орендна плата за водні об'єкти (їх частини), що надаються в користування на умовах оренди районними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, місцевими радами, яка зараховується відповідно до районних бюджетів, бюджетів місцевого самоврядування;
- кошти від реалізації безхазяйного майна (у тому числі такого, від якого відмовився власник або отримувач), знахідок, спадкового майна (у разі відсутності спадкоємців за заповітом і за законом, усунення їх від права на спадкування, неприйняття ними спадщини, а також відмови від її прийняття), майна, одержаного територіальною громадою в порядку спадкування чи дарування, а також валютних цінностей і грошових коштів, власники яких невідомі;
- концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності;
- частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету, в порядку, визначеному відповідними місцевими радами;
- плата за надання інших адміністративних послуг, що справляється за місцем надання послуг;
- адміністративний збір за державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень;
- адміністративний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців і громадських формувань;
- плата за скорочення термінів надання послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень і державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців і громадських формувань, плата за надання інших платних послуг, пов'язаних з такою державною реєстрацією;
- штрафні санкції за порушення законодавства про патентування;
- адміністративні штрафи та штрафні санкції за порушення законодавства у сфері виробництва й обігу алкогольних напоїв і тютюнових виробів, що зараховуються за місцем вчинення порушення;
- адміністративні штрафи, що накладаються місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад або

утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями;

- штрафні санкції внаслідок невиконання укладених розпорядником бюджетних коштів договорів з суб'єктами господарювання на придбання товарів, робіт і послуг за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів;
- кошти, отримані від надання учасниками процедури закупівель як забезпечення їх тендерної пропозиції (пропозиції конкурсних торгів), які не підлягають поверненню цим учасникам у частині здійснення закупівель за рахунок коштів бюджетів ОТГ;
- кошти, отримані від учасника – переможця процедури закупівлі під час укладання договору про закупівлю як забезпечення виконання цього договору, які не підлягають поверненню учаснику-переможцю, в частині здійснення закупівель за рахунок коштів бюджетів ОТГ;
- 80% коштів, отриманих підприємствами, установами та організаціями, що утримуються за рахунок бюджетів ОТГ, за здані у вигляді брухту і відходів золото, платину, метали платинової групи, дорогоцінне каміння, і 50% коштів, отриманих цими підприємствами, установами й організаціями за здане у вигляді брухту і відходів срібло;
- інші доходи, що підлягають зарахуванню до бюджетів об'єднаних територіальних громад відповідно до законодавства.



Рис. 2.1. Частка окремих податків у бюджетах ОТГ у 2016 році

Для розрахунку ПДФО необхідно визначити контингент надходжень ПДФО у році, що передує плановому, на відповідній території та помножити на 60%. Для розрахунку планових надходжень ПДФО на відповідний рік спочатку необхідно визначитися із плановим розміром фонду заробітної плати робітників, службовців, працівників малих підприємств та галузі сільського господарства, враховуючи показники минулих років та показників, що розроблені відповідними економічними службами місцевих рад.

Слід враховувати основні чинники зростання фонду оплати праці, такі як підвищення мінімальної заробітної плати, збільшення середньомісячної заробітної плати, заходи з удосконалення системи оплати праці у бюджетній сфері та поступове реформування податкової системи, що спонукатиме підприємства до легалізації певної частки своїх доходів і, відповідно, до детінізації доходів найманих працівників.

Разом з тим, слід звернути увагу, що відповідно до ст. 168.4.3. Податкового кодексу (далі – ПКУ), суми податку на доходи, нараховані відокремленим підрозділом на користь фізичних осіб, за звітний період **перераховуються до відповідного бюджету за місцезнаходженням такого відокремленого підрозділу**. У разі якщо відокремлений підрозділ не уповноважений нараховувати (сплачувати) податок на доходи фізичних осіб за такий відокремлений підрозділ, **усі обов’язки податкового агента виконує юридична особа**. Податок на доходи, нарахований працівникам відокремленого підрозділу, перераховується до відповідного бюджету за місцезнаходженням такого відокремленого підрозділу.

Наступним кроком повинна стати оцінка втрат від надання соціальної пільги, яка залежить від встановленого прожиткового мінімуму. Необхідно також передбачити можливі доходи за рахунок розширення бази оподаткування та її еластичності.

Прогноз надходжень податку з доходів громадян, які займаються підприємницькою діяльністю, може бути здійснений, виходячи з тенденції, яка склалася в останні періоди. На прогноз щодо фіксованого податку від зайняття підприємницькою діяльністю можуть впливати пропозиції по збільшенню розміру ставок цього податку [8 с. 23-24].

Таким чином може бути визначена загальна прогнозна сума надходжень податку з доходів фізичних осіб на відповідній адміністративній території з наступним виділенням суми, що буде зарахована до бюджету ОТГ.

Обсяги державного мита, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцем вчинення дій та видачі документів, можна оцінити за кількістю вчинених дій у громаді за попередній рік.

Для визначення акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів, що зараховується до бюджету ОТГ, можна використати дані з ДПІ про перелік суб'єктів сплати податку та обсяг реалізованої підакцизної продукції.

Обсяги податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, як і частини чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету, в порядку, визначеному відповідними місцевими радами, залежать від результатів діяльності комунальних підприємств. Тому необхідно розробляти управлінські рішення, спрямовані не тільки на формування фінансового потенціалу, а й підвищення ефективності використання комунального майна. Основна мета ефективного менеджменту не зводиться до абсолютної мінімізації податкових платежів, вона полягає в активному впливі на максимізацію чистого прибутку за заданих параметрів податкового середовища і ринкової кон'юнктури, підвищення ділової активності та якості надання послуг.

Необхідно також визначити ставки податку на майно для юридичних і фізичних осіб згідно Податкового кодексу України (розділ XII ст. 265, 266).



Сума єдиного податку у 2017 р. для фіз. осіб – підприємців 1 і 2 груп розраховується у відсотках до розміру мінімальної зарплати та прожиткового мінімуму, встановлених на 01.01.2017. Відповідно до пп. 293.2 ПКУ розрахунок суми єдиного податку дає такі результати: 1 група – до 10% встановленого розміру прожиткового мінімуму (відповідно в 2017 р. це складає до 160 грн.). З 2017 р., згідно Закону № 1791, ставка 1 групи базується на прожитковому мінімумі, а не на мінімальній зарплаті; 2 група – від 2 до 20% від розміру мінімальної зарплати (відповідно до 640 грн.).

Базою оподаткування збору за місця для паркування транспортних засобів є площа земельної ділянки, відведена для паркування, а також площа комунальних гаражів, стоянок, паркінгів (будівель, споруд, їх частин), які побудовані за рахунок коштів місцевого бюджету (ПКУ ст. 268-1).

Платниками туристичного збору є громадяни України, іноземці, а також особи без громадянства, які прибувають на територію адміністративно-територіальної одиниці, на якій діє рішення місцевої ради про встановлення такого збору (ПКУ ст. 268).

У ст. 7 Податкового кодексу визначено перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню.

Згідно Закону України «Про оренду державного та комунального майна» та Постанови Кабінету Міністрів України від 04.10.1995 р. №786 «Про Методику розрахунку орендної плати за державне майно та пропор-

ції її розподілу» доцільно провести перевірку договорів у нових ОТГ, розробити та затвердити на сесії місцевої ради Методику розрахунку і порядок використання орендної плати за користування майном територіальної громади.

З метою упорядкування отримання рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення; рентної плати за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; рентної плати за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення; рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів (крім рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування) також необхідно переглянути всі договори щодо об'єктів, які є в межах території громади. Для громади у межах району, всі платежі за такими договорами мають йти до бюджету громади.

Доцільно переглянути всі договори щодо водних об'єктів (чи їх частин), які є в межах території громади. Для громади у межах району, всі платежі за такими договорами мають надходити до бюджету громади. Відповідно до пп.18 п.11.ст. 255 ПКУ, якщо до складу водокористувача входять структурні підрозділи, які не мають банківських рахунків, не ведуть окремого бухгалтерського обліку своєї діяльності, не складають окремого балансу, податкові декларації подаються і рентна плата вноситься водокористувачем, до складу якого входять такі структурні підрозділи, за місцезнаходженням водних об'єктів та за ставками рентної плати, встановленими для цих водних об'єктів.

Плата за розміщення тимчасово вільних коштів відповідних місцевих бюджетів здійснюється відповідно до угод з комерційними банками.

Необхідно провести інвентаризацію нерухомих об'єктів територіальної громади з метою визначення власника чи реалізації безхазяйного майна.

Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» (ч.1 ст. 12), Центри надання адміністративних послуг можуть утворюватися при виконавчому органі міської міста районного значення, селищної, сільської ради у разі прийняття відповідною радою такого рішення. Плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) зараховується до відповідного місцевого бюджету, крім випадків, встановлених законом.

Що стосується адміністративних штрафів і штрафних санкцій за порушення законодавства у сфері виробництва й обігу алкогольних напоїв і тютюнових виробів, що зараховуються за місцем вчинення порушення; чи інших адміністративних штрафів, що накладаються виконавчими органами місцевих рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями згідно Кодексу України про адміністративні правопорушен-

ня, то варто переглянути фактичні надходження за попередній рік у кожного суб'єкта та планувати середньорічну суму. Такий же підхід можна використати і при оцінці коштів, отриманих у процесі процедури закупівель.

2.2. ВИДАТКИ ЗАГАЛЬНОГО ФОНДУ МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ

Видаткові повноваження бюджетів об'єднаних територіальних громад ідентичні з повноваженнями бюджетів міст обласного значення та районів. У ході планування розрахункові обсяги видатків бюджетів ОТГ визначаються окремо по кожній галузі та виходячи із загального ресурсу і пріоритетності видатків.

З бюджетів ОТГ здійснюються видатки на:

• освіти:

а) дошкільну освіту;

б) загальну середню освіту: загальноосвітні навчальні заклади (у тому числі: загальноосвітні навчальні заклади усіх ступенів, спеціалізовані школи (школи-інтернати), ліцеї (ліцеї-інтернати), гімназії (гімназії-інтернати), колегіуми (колегіуми-інтернати), вечірні (змінні) школи); навчально-виховні комплекси «дошкільний навчальний заклад – загальноосвітній навчальний заклад», «загальноосвітній навчальний заклад – дошкільний навчальний заклад»;

в) навчальні заклади для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації: загальноосвітні школи-інтернати, загальноосвітні навчальні заклади для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дитячі будинки, навчально-реабілітаційні центри (якщо не менше 70% кількості учнів загальноосвітніх шкіл-інтернатів, загальноосвітніх навчальних закладів для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дитячих будинків, навчально-реабілітаційних центрів припадає на територію відповідного міста чи району), дитячі будинки сімейного типу, прийомні сім'ї та сім'ї патронатних вихователів;

г) інші державні освітні програми;

г) вищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових і 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;

- охорону здоров'я:

а) первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (лікарні широкого профілю, спеціалізовані медико-санітарні частини, пологові будинки, поліклініки і амбулаторії, загальні стоматологічні поліклініки, а також дільничні лікарні, медичні амбулаторії, фельдшерсько-акушерські та фельдшерські пункти, центри первинної медичної (медико-санітарної) допомоги);

б) програми медико-санітарної освіти (міські та районні центри здоров'я і заходи з санітарної освіти);

в) інші державні програми медичної та санітарної допомоги (територіальні медичні об'єднання, центри медичної статистики, автопідприємства санітарного транспорту, інші програми і заходи);

- соціальний захист та соціальне забезпечення:

а) державні програми соціального забезпечення: притулки для дітей, центри соціально-психологічної реабілітації дітей та соціальні гуртожитки для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (якщо не менше 70% кількості дітей, які перебувають у цих закладах, припадає на територію відповідного міста чи району); територіальні центри соціального обслуговування (надання соціальних послуг); центри соціальної реабілітації дітей з інвалідністю; центри професійної реабілітації осіб з інвалідністю, компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги громадянам похилого віку, особам з інвалідністю, дітям з інвалідністю, хворим, які не здатні до самообслуговування і потребують сторонньої допомоги;

б) державні програми соціального захисту:

- допомога сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, особам з інвалідністю з дитинства, дітям з інвалідністю, тимчасова державна допомога дітям, допомога по догляду за інвалідами I чи II групи внаслідок психічного розладу;

- додаткові виплати населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг (житлові субсидії населенню), пільги окремим категоріям громадян, що надаються: ветеранам війни; особам, на яких поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»; особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною; вдовам (вдівцям) і батькам померлих (загиблих) осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною; особам, які мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною; вдовам

(вдівцям) і батькам померлих (загиблих) осіб, які мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною; жертвам нацистських переслідувань; ветеранам військової служби; ветеранам органів внутрішніх справ; ветеранам податкової міліції; ветеранам державної пожежної охорони; ветеранам Державної кримінально-виконавчої служби; ветеранам служби цивільного захисту; ветеранам Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України; вдовам (вдівцям) померлих (загиблих) ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів податкової міліції, ветеранів державної пожежної охорони, ветеранів Державної кримінально-виконавчої служби, ветеранів служби цивільного захисту і ветеранів Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України; звільненим зі служби за віком, через хворобу або за вислугою років військовослужбовцям СБУ, працівникам міліції, особам начальницького складу податкової міліції, рядового і начальницького складу кримінально-виконавчої системи; особам, звільненим із служби цивільного захисту за віком, через хворобу або за вислугою років, та які стали інвалідами під час виконання службових обов'язків; пенсіонерам з числа слідчих прокуратури; дітям (до досягнення повноліття) працівників міліції, осіб начальницького складу податкової міліції, рядового і начальницького складу кримінально-виконавчої системи, загиблих або померлих у зв'язку з виконанням службових обов'язків, непрацездатним членам сімей, які перебували на їх утриманні; звільненим з військової служби особам, які стали інвалідами під час проходження військової служби; батькам та членам сімей військовослужбовців, військовослужбовців Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, які загинули (померли) або пропали безвісти під час проходження військової служби; батькам і членам сімей осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, які загинули (померли) або зникли безвісти під час виконання службових обов'язків; реабілітованим громадянам, які стали інвалідами внаслідок репресій або є пенсіонерами; громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; дружинам (чоловікам) та опікунам (на час опікунства) дітей померлих громадян, смерть яких пов'язана з Чорнобильською катастрофою; пенсіонерам з числа спеціалістів із захисту рослин відповідно до ч.4 ст. 20 Закону

України «Про захист рослин»; громадянам відповідно до п. «ї» ч.1 ст. 77 Основ законодавства України про охорону здоров'я, ч.5 ст. 29 Закону України «Про культуру», ч. 2 ст. 30 Закону України «Про бібліотеки і бібліотечну справу», абзацу 1 ч. 4 ст. 57 Закону України «Про освіту»; особам, які мають таке право згідно із ст. 48 Гірничого закону України; ветеранам праці; дітям війни; багатодітним сім'ям, дитячим будинкам сімейного типу та прийомним сім'ям, в яких не менше року проживають відповідно троє або більше дітей, а також сім'ям (крім багатодітних сімей), в яких не менше року проживають троє і більше дітей, враховуючи тих, над якими встановлено опіку чи піклування, інвалідам, дітям-інвалідам та особам, які супроводжують інвалідів I групи або дітей-інвалідів (не більше одного супроводжуючого); доставка громадянам повідомлень про призначення субсидії;

- виплата державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом «гроші ходять за дитиною»;

- оплату послуг із здійснення патронату над дитиною та виплату соціальної допомоги на утримання дитини в сім'ї патронатного вихователя;

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

г) районні та міські програми і заходи щодо реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, у т.ч. утримання та програми районних і міських центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді;

- державні культурно-освітні та театрално-видовищні програми (сільські, селищні та міські палаци і будинки культури, клуби, центри дозвілля, інші клубні заклади та бібліотеки; театри, районні (міські) бібліотеки або централізовані бібліотеки районної (міської) централізованої бібліотечної системи, музеї, виставки, палаци і будинки культури, школи естетичного виховання дітей, включаючи заклади та установи комунальної власності, яким надано статус академічних, національних, зоопарки комунальної власності);

-
- **фізичну культуру і спорт: утримання та навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл усіх типів, заходи з фізичної культури і спорту та фінансова підтримка місцевих осередків всеукраїнських громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості і спортивних споруд місцевого значення.**

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

Існують чотири основні методи бюджетного планування: аналітичний (метод коефіцієнтів), нормативний, балансовий та програмно-цільовий (який розглядається в окремому розділі).

Аналітичний — 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, встановлених законодавчими та іншими нормативно-правовими актами. Нормативи характеризують вимоги, що висуваються суспільством до ефективності використання ресурсів. При плануванні бюджетних витрат даний метод спроможний відносно об'єктивно оцінити потреби бюджетних галузей у ресурсах і створити умови для їх ощадливого використання. Одержувачі бюджетних коштів складають бюджетні запити щодо своїх потреб, які аналізуються і коригуються розпорядниками бюджетних коштів, а потім передаються на узгодження у фінансовий орган. Якщо загальна сума видатків, задекларована у бюджетних запитах, перевищує величину прогнозних бюджетних доходів, визначаються пріоритетні витрати, а відносно інших робиться скорочення. Ефективність витрат не аналізується.

Усі методи бюджетного планування взаємопов'язані. Планування на основі нормативів має обов'язково доповнюватися *балансовим методом планування*, оскільки тільки він дозволяє пов'язати фінансові ресурси органів влади з потребами, тобто збалансувати видатки бюджетів з їх доходами, встановити пропорції розподілу коштів між бюджетами різного рівня. Цей метод передбачає розробку балансів, що представляють собою

систему показників, в якій одна частина, яка характеризує ресурси за джерелами надходжень (доходи), дорівнює іншій, що відображає напрями їх використання (видатки).

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 МФУ та профільними міністерствами для того, щоб обрахувати трансферт.

Дуже важливим є вибір напрямів бюджетного фінансування, зокрема, окремих галузей, чи удосконалення галузевої та територіальної структури економіки, та форм і порядку виділення бюджетних коштів окремим суб'єктам бюджетних відносин, виходячи з реальних потреб і можливостей.

Це стосується й утворення відповідних управлінь чи відділів виконавчого комітету ради об'єднаної територіальної громади. Якщо міста обласного значення у своїй більшості вже визначились із своєю структурою виконавчого комітету, то новостворені територіальні громади тільки визначаються. Варто усвідомлювати, що проблеми ОТГ відмінні від міст обласного значення, і просте копіювання структури управління подібної по чисельності адміністративно-територіальної одиниці може бути неуспішним. Створення нових відділів чи управлінь та їх укомплектування також буде збільшувати видатки на функціонування виконавчого органу. Критерієм мають бути реальні потреби в таких структурних підрозділах в ОТГ.

Напрями зосередження зусиль у бюджетуванні ОТГ:

- забезпечення максимального надходження доходів ОТГ;
- раціональне здійснення витрат грошових коштів у напрямках, найбільш вигідних для територіальної громади;
- контроль повноти надходження і ефективності використання фінансових ресурсів ОТГ.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ТА ОБГОВОРЕННЯ:



1. *Опишіть складові частини місцевого бюджету.*
2. *Назвіть складові частини загального фонду бюджету ОТГ.*
3. *Які основні надходження бюджетів ОТГ?*
4. *Які фактори впливають на надходження податку на доходи фізичних осіб?*
5. *Які видатки закріплені за бюджетами ОТГ?*
6. *Опишіть методи бюджетного планування із зазначенням найбільш ефективних.*
7. *Що таке нормативи бюджетної забезпеченості?*
8. *Охарактеризуйте напрями підвищення ефективності формування та виконання бюджетів ОТГ.*

ДЖЕРЕЛА РОЗДІЛУ:

1. Бюджетний кодекс України : прийнятий Верховною Радою України 08.07.2010 р. № 2456-VI (із змін. і доп.) [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету. Серія книг. [Електронний ресурс] // Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень – Режим доступу : <http://www.ibser.org.ua>.
3. Вечкіс Р. Державне стратегічне і бюджетне планування в Україні: шляхи реформування // Р. Вечкіс, А. Єрмошенко, С. Хьйоландер. – Київ : 2013. – 116 с.
4. Державна казначейська служба України [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://treasury.gov.ua/main/uk/index>.
5. Дегтяр А. О. Державні фінанси і бюджетний процес : навч. посіб. / А. О. Дегтяр, М. В. Гончаренко. – Харків : С.А.М., 2013. – 292 с.
6. Мамонова В. В. Управління місцевим бюджетом та фінансами : навч. посіб. / В. В. Мамонова. – Харків : Магістр, 2012. – 224 с.
7. Мних М. В. Місцеві бюджети та фінанси в бюджетній системі України / М. В. Мних. – Київ: Університет «Україна», 2011. – 248 с.
8. Наталенко Н. В. Фінанси та бюджет об'єднаної громади (навчальний модуль) / Н. В. Наталенко. – Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 72 с.
9. Осадчук С. В. Бюджетна децентралізація: стан і перспективи / С. В. Осадчук [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2008-3/doc/3/15.pdf>.

10. Про бюджетну класифікацію : наказ Міністерства фінансів України від 14.01.2011 р. № 11 (із змінами і доп.) [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Міністерства фінансів України – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>

11. Про Державний бюджет України на 2017 рік : Закон України від 21.12.2016 № 1801-VIII [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1801-19>

12. Про затвердження Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету : наказ Міністерства фінансів України від 12.03.2012 № 333 (зі змінами) [Електронний ресурс]. // Офіційний сайт Верховної Ради України – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0456-12>.

13. Прогнозування розвитку територій. Бюджетне прогнозування : навч. посібник / В. В. Мамонова, С. Ю. Лукін, Ю. Б. Молодожен [та ін.] ; за заг. наук. ред. М. М. Білинської. – Київ : К.І.С., 2014. – 200 с.

14. Ткачук А. Про бюджет і не тільки. Спеціально для об'єднаних територіальних громад / А. Ткачук, Н. Наталенко. – Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 76 с.

РОЗДІЛ 3

СПЕЦІАЛЬНИЙ ФОНД МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ

3.1. ДОХОДИ СПЕЦІАЛЬНОГО ФОНДУ МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ

Спеціальний фонд – складова місцевого бюджету, яка включає надходження до бюджету, призначені для спрямування на конкретні заходи, та витрати з бюджету на реалізацію цих заходів, які провадяться за рахунок відповідних надходжень.



Підставою для рішення відповідної місцевої ради про створення спеціального фонду у складі місцевого бюджету може бути виключно БКУ та закон про ДБУ.

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

- 1) доходи бюджету (включаючи власні надходження бюджетних установ), які мають цільове спрямування;
- 2) видатки бюджету, що здійснюються за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету (у тому числі власних надходжень бюджетних установ);
- 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.

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 в реалізації бюджетної політики.

По відношенню до дохідної частини спеціального фонду місцевих бюджетів використовується ширше поняття – «надходження». Якщо

доходи включають податкові та неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом і трансферти, то надходження – це ті ж доходи, а також повернення кредитів до місцевих бюджетів, кошти від місцевих запозичень, повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу або пред’явлення цінних паперів.

Склад надходжень і доходів спеціального фонду місцевих бюджетів:

1. Надходження місцевих бюджетів: повернення кредитів до місцевих бюджетів, кошти від місцевих запозичень, повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу або пред’явлення цінних паперів.

2. Доходи місцевих бюджетів: податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом, трансферти.

В процесі реалізації реформи міжбюджетних відносин (2014 р.) було переглянуто перелік джерел формування спеціального фонду місцевих бюджетів, виокремлено їх в окрему статтю БКУ і для різних рівнів місцевих бюджетів визначено відсотки зарахування окремих надходжень на основі принципу субсидіарності (табл. 3.1.).

Таблиця 3.1.

Надходження спеціального фонду місцевих бюджетів

Вид надходження	Обсяг зарахування до відповідного місцевого бюджету	Норма БКУ
Надходження бюджету розвитку	-	ч. 1 ст. 71
Кошти від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва	100% бюджети міст Києва та Севастополя; 25% бюджет АР Крим та обласні бюджети; 75% бюджети міст республіканського АР Крим та обласного значення, ОТГ; 15% районні бюджети; 60% бюджети міст районного значення, селищ і сіл.	п. 2 ч. 1 ст. 69¹
Концесійні платежі щодо об’єктів комунальної власності, які мають цільове спрямування згідно із законом	100%	п. 3 ч. 1 ст. 69¹
Грошові стягнення за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності	70% всього до місцевих бюджетів, у тому числі: 50% бюджети сіл, селищ, міст, ОТГ; 20% обласні та бюджет АР Крим; 70% бюджети м. Києва та Севастополя.	п. 4 ч. 1 ст. 69¹

Вид надходження	Обсяг зарахування до відповідного місцевого бюджету	Норма БКУ
Екологічний податок	80% всього до місцевих бюджетів, в т.ч.: 25% бюджети сіл, селищ, міст, ОТГ; 55% обласні та бюджет АР Крим; 80% бюджети м. Києва та Севастополя.	п. 4 ч. 1 ст. 69¹
Відрахування вартості питної води суб'єктами підприємницької діяльності, які здійснюють реалізацію питної води через системи централізованого водопостачання з відхиленням від відповідних стандартів	10%	п. 5 ч. 1 ст. 69¹
Власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок відповідного місцевого бюджету	100%	п. 6 ч. 1 ст. 69¹
Цільові та добровільні внески підприємств, установ, організацій і громадян до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища	100%	п. 7 ч. 1 ст. 69¹
Надходження до цільових фондів, утворених місцевими радами	100%	п. 8 ч. 1 ст. 69¹
Субвенції, що надаються з інших бюджетів за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду таких бюджетів	100%	п. 9 ч. 1 ст. 69¹
Повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів індивідуальним сільським забудовникам	100%	п. 10 ч. 1 ст. 69¹
Повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла, а також пеня і відсотки за користування ними	100%	п. 11 ч. 1 ст. 69¹
Надходження в рамках програм допомоги і грантів міжнародних фінансових організацій та ЄС	100%	п.12 ч. 1 ст. 69¹
Інші надходження, визначені законом про Державний бюджет України		п. 13 ч. 1 ст. 69¹

Особливу увагу необхідно звернути на власні надходження бюджетних установ, які займають перше місце по обсягу надходжень до спеціального фонду та більше 80% всіх неподаткових надходжень місцевих бюджетів. Бюджетні установи, крім основної діяльності, яка фінансується за рахунок коштів загального фонду бюджету (себто платників податків), можуть провадити господарську діяльність, надавати платні послуги тощо. Такі доходи спрямовуються до спеціального фонду бюджету. Законодавець виділяє дві великі групи у структурі цих джерел: 1) надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами; 2) інші джерела власних надходжень бюджетних установ. По обсягу вони розподіляються майже порівну.

! Власні надходження бюджетних установ отримуються додатково до коштів загального фонду бюджету і включаються до спеціального фонду бюджету.

В свою чергу, надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами, включають плату за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, надходження від додаткової діяльності, плату за оренду майна бюджетних установ, надходження від реалізації майна. До інших джерел власних надходжень бюджетних установ належать: 1) благодійні внески, гранти та дарунки; 2) кошти, що отримують бюджетні установи для виконання цільових заходів; 3) кошти, що отримують вищі та професійно-технічні навчальні заклади від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів; 4) кошти, отримані від реалізації майнових прав на фільми, вихідні матеріали фільмів та фільмокопій, створені за бюджетні кошти за державним замовленням або на умовах фінансової підтримки.

Надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами, мають постійний характер і пов'язані в першу чергу з виконанням основної діяльності таких установ. Розширення переліку цих послуг та підвищення їх вартості дає можливість місцевій владі збільшити обсяги відповідних фінансових ресурсів та покращити якість публічних послуг. Також це дозволяє зменшити корупцію у бюджетних установах.

Як свідчить практика, місцева влада не в повному обсязі використовує потенціал *доходів бюджетних установ від додаткової (господарської) діяльності*. Це кошти від господарсько-виробничої діяльності допоміжних підприємств, господарств, майстерень, квартирна плата і плата за гуртожитки, інші відрахування тощо.

Найбільший резерв місцевої влади для збільшення доходів становить *плата за оренду майна бюджетних установ і надходження бюджетних*

установ від реалізації майна. В першу чергу, необхідно сформувати відповідні реєстри об'єктів комунальної власності, оцінити їх потенційну привабливість, запровадити чітку систему оцінки майна та забезпечити їх здачу в оренду не нижче ринкових цін. По-друге, місцева влада має запровадити жорстку систему контролю за рухом коштів, які отримують бюджетні установи від реалізації необоротних активів й інших матеріальних цінностей.

Благодійні внески, гранти, дарунки можуть активно використовуватися як власні надходження бюджетних установ за умови забезпечення громадського контролю. В останні роки цей вид надходжень набуває особливої актуальності, але потребує підвищення професійності від відповідних працівників не тільки в частині пошуку суб'єктів їх формування, а й цільового використання зазначених коштів на потреби членів територіальної громади.

Особливим джерелом формування спеціального фонду місцевих бюджетів є *цільові фонди* органів місцевого самоврядування. Джерелами формування таких фондів можуть бути:

1) *благодійні внески* – добровільні пожертвування юридичних та фізичних осіб, організацій, установ, підприємств усіх форм власності, безповоротна фінансова допомога, інша благодійна допомога;

2) залучення на договірній основі коштів підприємств, установ та організацій усіх форм власності;

3) інші надходження, не заборонені законодавством України. Тут необхідна особлива увага місцевої влади для того, щоб не вийти за межі правового поля.

3.2. ВИДАТКИ СПЕЦІАЛЬНОГО ФОНДУ

Кошти спеціального фонду місцевих бюджетів витрачаються на заходи, передбачені рішенням про місцевий бюджет відповідно до законодавства. Згідно ст. 89-91 БКУ видатки місцевих бюджетів поділяються на ті, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів, і на ті, що можуть здійснюватися з окремих видів місцевих бюджетів (про витрати бюджету розвитку докладніше в п. 3.3). Особливістю видатків спеціального фонду є те, що вони здійснюються за рахунок конкретно визначених джерел надходжень у відповідності до їх обсягів. У випадку відсутності таких джерел видатки не здійснюються. Платежі за рахунок спеціального фонду бюджету здійснюються в межах коштів, що фактично надійшли до цього фонду на відповідну мету, якщо рішенням про місцевий бюджет не встановлено інше.

Необхідно звернути увагу, що місцева рада може передати кошти на здійснення окремих видатків місцевих бюджетів іншій місцевій раді у вигляді міжбюджетного трансферту до відповідного місцевого бюджету. Передача коштів між місцевими бюджетами здійснюється на підставі рішень відповідних місцевих рад, прийнятих кожною із сторін, і укладання договору. Усі договори про передачу коштів між місцевими бюджетами згідно з такими рішеннями укладаються до 1 серпня року, що передує плановому.

Особливої уваги потребують видатки цільових фондів, які можуть використовуватися за певними напрямками, наприклад:

1) зміцнення матеріально-технічної бази органів місцевого самоврядування, бюджетних установ;

2) надання матеріальної допомоги різним категоріям громадян, які її потребують;

3) роботи, пов'язані з благоустроєм територіальної громади, будівництвом, реконструкцією та капітальним ремонтом об'єктів;

4) заходи по забезпеченню соціального захисту населення (в особливих ситуаціях);

5) здійснення представницьких цілей;

6) проведення заходів, пов'язаних з відзначенням державних, професійних свят, пам'ятних дат, ювілеїв та інших святкувань;

7) проведення культурно-мистецьких, фізкультурно-спортивних, оздоровчих заходів.

Розпорядження коштами, що належать до цільового фонду місцевої ради, здійснює голова відповідної ради шляхом прийняття розпоряджень. Про їх витрачання він звітує на сесії після закінчення фінансового року. Причому не використані у звітному році кошти цільового фонду вилученню не підлягають, а переходять на наступний рік і використовуються на відповідні програми і заходи.

3.3. БЮДЖЕТ РОЗВИТКУ

Особливим структурним елементом бюджету місцевих громад є так званий бюджет розвитку – своєрідний цільовий фонд, що входить до складу спеціального фонду місцевих бюджетів та має чітко визначений, притаманний лише йому перелік доходів і видатків.

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. Згідно теорії публічних фінансів та філо-

софії БКУ бюджет розвитку мав би нести основний тягар з фінансування інвестиційних проектів і програм.



Бюджет розвитку є важливою складовою місцевого бюджету та інструментом реалізації інвестиційних та інноваційних інфраструктурних проектів органів місцевого самоврядування.

В українських реаліях бюджети розвитку протягом останніх років вирішували три головні питання:

1) покриття дефіциту місцевого бюджету за рахунок місцевих позик чи інших запозичень. Всі залучені кошти відповідно до бюджетного законодавства спрямовуються виключно до бюджету розвитку;

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

3) спрощення процедури надання субвенцій з обласного бюджету бюджетам міст, ОТГ і районів на формування та розвиток інфраструктури, а також здійснення видатків капітального характеру.

Надходження бюджету розвитку місцевих бюджетів включають:

1) дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є комунальна власність;

2) плата за надання місцевих гарантій;

3) кошти пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту, отримані відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»;

4) 10% коштів від використання (реалізації) частини виробленої продукції, що залишається у власності держави відповідно до угод 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), що розподіляються між місцевими бюджетами адміністративно-територіальних одиниць, на території яких знаходиться відповідна ділянка надр;

5) кошти від відчуження майна, що належить АР Крим, та майна, що перебуває в комунальній власності, включаючи кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них;

6) 90% коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної і комунальної власності (крім земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебува-

ють у державній власності, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації), при цьому від продажу земельних ділянок, які знаходяться на території АР Крим: 35% – до бюджету АР Крим, 55% – до сільських, селищних, міських бюджетів АР Крим;

7) капітальні трансферти (субвенції) з інших бюджетів;

8) кошти від повернення кредитів, наданих з відповідного бюджету, та відсотки, сплачені за користування ними;

9) місцеві запозичення, здійснені у порядку, визначеному БКУ та іншими законами України;

10) кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету 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).

На сьогодні, основним джерелом наповнення бюджетів розвитку залишаються кошти, які передаються із загального фонду.

Склад доходів бюджету розвитку всіх місцевих бюджетів однотипний. Відмінності полягають у відсотковому зарахуванню до різних рівнів бюджетів коштів від використання (реалізації) частини виробленої продукції, що залишається у власності держави відповідно до угод про розподіл продукції, та/або коштів у вигляді грошового еквівалента такої державної частини продукції (рис. 3.1.). В той же час, для бюджетів АР Крим передбачені особливості по обсягам зарахування коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення між бюджетом АР Крим і відповідними бюджетами місцевого самоврядування АР Крим.

До витрат бюджету розвитку місцевих бюджетів належать:

1) погашення місцевого боргу;

2) капітальні видатки, включаючи капітальні трансферти іншим бюджетам;

3) внески органів влади АР Крим та органів місцевого самоврядування до статутного капіталу суб'єкта господарювання;

4) проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки, що підлягає продажу, за рахунок авансу, внесеного покупцем земельної ділянки;

5) підготовка земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них державної (до розмежування земель державної та комунальної власності) чи комунальної власності для продажу на земельних торгах та проведення таких торгів;

6) платежі, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань АР Крим чи територіальної громади міста;

7) розроблення містобудівної документації на місцевому та регіональному рівнях.



Рис. 3.1. Розподіл між місцевими бюджетами коштів від використання (реалізації) частини виробленої продукції, що залишається у власності держави відповідно до угод про розподіл продукції, та/або коштів у вигляді грошового еквівалента такої державної частини продукції

Капітальні видатки бюджету розвитку спрямовуються на:

- соціально-економічний розвиток регіонів;
- виконання інвестиційних проектів;
- будівництво, капітальний ремонт і реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери та житлово-комунального господарства;
- будівництво газопроводів і газифікацію населених пунктів;
- будівництво і придбання житла окремим категоріям громадян відповідно до законодавства;
- збереження і розвиток історико-культурних місць України та заповідників;
- будівництво та розвиток мережі метрополітенів;
- придбання вагонів для комунального електротранспорту;
- розвиток дорожнього господарства;
- придбання шкільних автобусів та автомобілів швидкої медичної допомоги;
- комп'ютеризацію та інформатизацію загальноосвітніх навчальних закладів;
- природоохоронні заходи;
- інші заходи, пов'язані з розширенням відтворенням.



Кошти бюджету розвитку щодо здійснення заходів на будівництво, реконструкцію і реставрацію об'єктів виробничої, комунікаційної та соціальної інфраструктури розподіляються за об'єктами у вигляді окремого додатку за рішенням місцевої ради при затвердженні місцевих бюджетів і при внесенні змін до них.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ТА ОБГОВОРЕННЯ:



1. Структура спеціального фонду місцевих бюджетів ОТГ.
2. Джерела формування спеціального фонду місцевих бюджетів ОТГ.
3. У чому різниця між надходженнями та доходами місцевих бюджетів?
4. Сутність і призначення самооподаткування.
5. Резерви для збільшення доходів місцевих бюджетів.
6. Особливості видатків спеціального фонду.
7. Значення та роль бюджету розвитку.

ДЖЕРЕЛА РОЗДІЛУ:

1. Бодров В. Г. Бюджетна та фінансова децентралізація як інструмент зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування : навч.-метод. матеріали / В. Г. Бодров, С. А. Дяченко ; упоряд. В. М. Гаврилук ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Ін-т підвищ. кваліфікації керів. кадрів. – Київ : НАДУ, 2015. – 96 с.

2. Бюджетна система України: підручник / За ред. С. І. Юрія, В. Г. Дем'янишина, О. П. Кириленко. – Тернопіль: ТНЕУ, 2013. – 624 с.

3. Волохова І. С. Місцеві фінанси та перспективи поглиблення фінансової децентралізації в Україні [Текст] : монографія / І. С. Волохова ; Одес. нац. екон. ун-т. – Одеса : Атлант, 2014. – 462 с.

4. Дерун Т. М. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад / Т. М. Дерун. – Київ : АМУ, 2015. – 40 с.

5. Децентралізація. Місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад : фін.-аналіт. матеріали / Каб. Міністрів України, М-во регіон. розвитку, буд-ва та ЖКГ України ; підгот. Я. М. Казюк ; консультац. підтримка Я. Джийкіч. – [Київ : б. в.], 2016. – 190 с.

6. Муніципальні фінанси: навч. посіб. / За ред. д.е.н., проф. О. П. Кириленко. – Тернопіль: Астон, 2015. – 360 с.

РОЗДІЛ 4

МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ

Теорія публічних фінансів і світова практика засвідчує, що тільки шляхом розмежування доходів і видатків між державою й органами місцевого самоврядування, а також між різними рівнями місцевих бюджетів, не можливо досягнути належного рівня фінансового забезпечення публічних послуг. В першу чергу, це викликано тим, що витрати органів місцевого самоврядування по всій території держави різні через відмінності у вартості надання публічних послуг. По-друге, у муніципалітетів наявні відмінності щодо формування фінансових ресурсів. Зазначені проблеми вирішуються через механізм міжбюджетних відносин шляхом вирівнювання.

Фінансове вирівнювання бюджетної забезпеченості органів місцевого самоврядування здійснюється через перерозподіл фінансових ресурсів по горизонталі та вертикалі. Вертикальна нерівність виникає у тих випадках, коли фінансові ресурси органів місцевого самоврядування певного рівня, що акумулюються за рахунок визначених податків і зборів, виявляються недостатніми для реалізації їхніх повноважень. Горизонтальна нерівність виникає тоді, коли обсяги фінансових ресурсів однієї або кількох територіальних громад одного рівня не забезпечують виконання певних повноважень, в той час коли в інших територіальних громадах цього ж рівня реалізація таких повноважень фінансово забезпечена. Саме фінансове вирівнювання можливостей органів місцевого самоврядування реалізувати власні і делеговані повноваження є необхідною умовою виконання соціальних зобов'язань держави перед громадянами.

У рамках реалізації бюджетної децентралізації була запроваджена нова система міжбюджетного вирівнювання, яка більшу частину коштів дозволяє залишати на місцях. Нова система вирівнювання є стимулюючою. Якщо раніше з місцевих бюджетів-донорів на користь державного бюджету вилучалися всі кошти, то тепер тільки 50% і лише для вирівнювання спроможності інших територій, а не на користь державного бюджету. Внаслідок застосування нової системи бюджетного планування та вирівнювання на 23,8% зменшилася кількість дотаційних місцевих бюджетів, а на 12,5% зросла кількість місцевих бюджетів-донорів, які, таким чином, менше залежать від прийняття рішень у центрі. Крім того, 11,2% місцевих бюджетів стали повністю збалансованими. У 2014 році таких бюджетів взагалі не було (рис. 4.1.).

Ще одним яскравим прикладом підвищення якості міжбюджетних відносин і ефективності нової системи фінансового вирівнювання може слу-

увати зменшення кількості й обсягу казначейських позик на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів (рис. 4.2.). Наведені нижче цифри свідчать про утвердження справжньої фінансової автономії місцевого самоврядування в бюджетному процесі та зменшення залежності місцевої влади від рішень, прийнятих на центральному рівні.

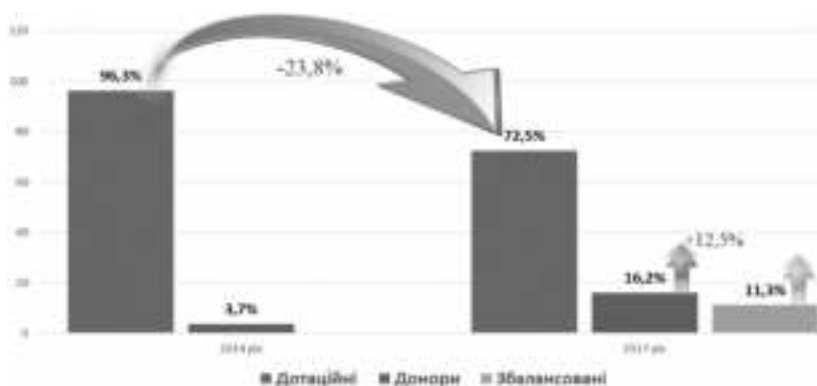


Рис. 4.1. Дотаційність місцевих бюджетів в 2014-2017 роках, %¹

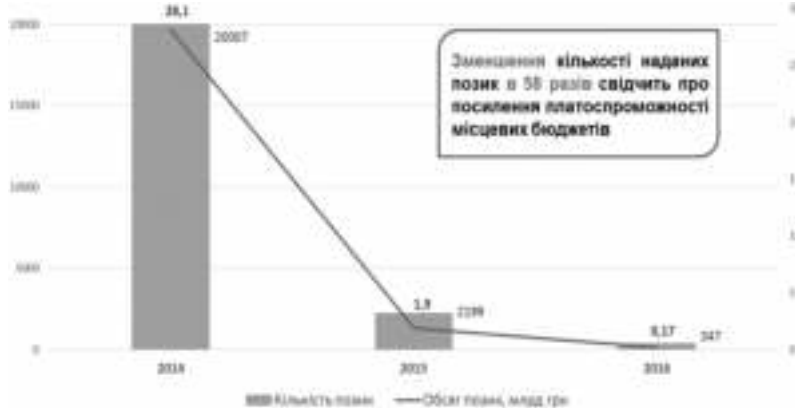


Рис. 4.2. Кількість та обсяг казначейських позик на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів в 2014-2016 роках



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

¹ Дані подано по місцевих бюджетах, які мають прями міжбюджетні відносини з ДБУ. У 2014 р. їхня кількість становила 667, а у 2017 р. – 998.

В результаті прийняття у грудні 2014 р. змін до БКУ змінилися види та порядок перерахування міжбюджетних трансфертів, які поділяються на:

1) базову дотацію (трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій);

2) субвенції;

3) реверсну дотацію (кошти, що передаються з місцевих бюджетів до державного бюджету для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій);

4) додаткові дотації.



У ДБУ затверджується обсяг міжбюджетних трансфертів окремо для кожного з відповідних місцевих бюджетів, якщо є підстави для надання та отримання відповідних міжбюджетних трансфертів.

Порядок перерахування міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам, реверсної дотації, а також порядок перерахування міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами визначаються Кабінетом Міністрів України і мають забезпечувати своєчасність, рівномірність, гарантованість та повноту перерахування трансфертів.



Ст. 101 БКУ передбачає можливість надання міжбюджетних трансфертів з одного місцевого бюджету до іншого на підставі відповідних рішень місцевої ради й умов визначених відповідним договором сторін.

4.1. МЕХАНІЗМ ВИРІВНЮВАННЯ ЗА РАХУНОК ДОТАЦІЙ

У Державному бюджеті України можуть передбачатися такі дотації місцевим бюджетам:

- базова дотація;
- додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок надання пільг, встановлених державою;
- інші додаткові дотації.

Базова та реверсна дотації спрямовані на горизонтальне вирівнювання податкоспроможності територій (рис. 4.3.). Базова дотація надається з державного місцевим бюджетам, а реверсна дотація навпаки – передається з місцевих до державного бюджету. Це два протилежних за напрямом руху грошових потоки, що функціонують між державним і місцевими бюджетами.

Базова дотація перераховується з державного бюджету місцевим і служить основним інструментом підвищення фіскальної спроможності місцевих бюджетів. Оскільки ця дотація надається місцевим бюджетам з загального фонду державного бюджету, то основними джерелами перерахування цього трансферту будуть виступати загальнодержавні податки і збори, що надходять до загального фонду державного бюджету. Реверсна дотація перераховується в протилежному до базової дотації напрямку – з місцевих бюджетів до державного для горизонтального вирівнювання податкового потенціалу територій. Таким чином, кошти реверсної дотації в подальшому виступають фінансовим ресурсом для перерахування базової дотації.

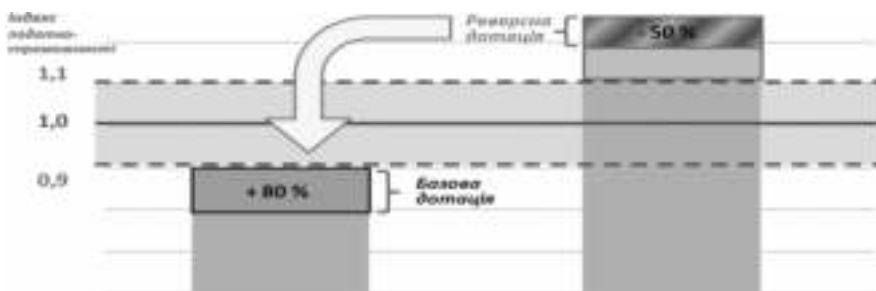


Рис. 4.3. Механізм горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів

Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності обласних бюджетів, бюджетів міст обласного значення, районів і об'єднаних територіальних громад здійснюється з урахуванням таких параметрів:

- кількість населення;
- надходження податку на прибуток підприємств за останній звітний бюджетний період;
- надходження податку на доходи фізичних осіб за останній звітний бюджетний період;
- індекс податкоспроможності відповідного місцевого бюджету.



Індекс податкоспроможності є коефіцієнтом, що визначає рівень податкоспроможності відповідного обласного бюджету, зведеного бюджету міста обласного значення, району чи об'єднаної територіальної громади порівняно з аналогічним середнім показником по всіх відповідних місцевих бюджетах в Україні в розрахунку на одну людину (табл. 4.1).

Таблиця 4.1.

Обсяг надходжень відповідного податку на 1 жителя до середнього значення по Україні

Рівень бюджету	Вид надходжень для вирівнювання
обласні бюджети	податок на прибуток підприємств; податок на доходи фізичних осіб
бюджети міст обласного значення і районів; бюджети ОТГ	податок на доходи фізичних осіб
м. Київ	вирівнювання не здійснюється

Індекси податкоспроможності місцевих бюджетів не можуть змінюватися і переглядатися частіше, ніж один раз на рік, крім випадків:

- виділення нових або зміни статусу вже існуючих адміністративно-територіальних одиниць;
- зміни місцезнаходження суб'єктів господарювання – платників податків;
- зміни податкового законодавства.



Зміна обсягу надходжень податку на прибуток підприємств і податку на доходи фізичних осіб за відповідний бюджетний період повинна бути підтверджена органами стягнення.

Як видно з рис. 4.3., якщо значення індексу податкоспроможності:

- в межах 0,9 – 1,1 – вирівнювання не здійснюється;
- менше 0,9 – надається базова дотація відповідному бюджету в обсязі 80% суми, необхідної для досягнення значення такого індексу забезпеченості відповідного бюджету 0,9;
- більше 1,1 – передається реверсна дотація з відповідного бюджету в обсязі 50% суми, що перевищує значення такого індексу 1,1.

Порядок перерахування базової та реверсної дотацій регламентується Порядком перерахування міжбюджетних трансфертів затвердженим постановою Кабінету Міністрів України.



Відповідно до розпису держбюджету органами Казначейства України здійснюється перерахування базової дотації та реверсної дотації щодавно.

Необхідно звернути увагу на те, що для покриття можливих фактичних диспропорцій при запровадженні нової моделі взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами передбачена *стабілізаційна дотація* (як додаткова дотація з державного бюджету місцевим бюджетам протягом 3-х років з 2015 р. включно). Вона передбачається для місцевих бюджетів, що мають прямі міжбюджетні відносини з держбюджетом, в обсязі не менше 1% обсягу надходжень податків та зборів до місцевих бюджетів. У 2015-2017 рр. її обсяг становив 2 млрд. грн.

Додаткова дотація з держбюджету місцевим бюджетам може надаватися на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок надання пільг, встановлених державою. Надання державою податкових пільг, які зменшують доходи місцевих бюджетів, має супроводжуватися наданням додаткової дотації з держбюджету місцевим бюджетам на компенсацію відповідних втрат доходів місцевих бюджетів. Крім того, можуть передбачатися інші додаткові дотації місцевим бюджетам. Наприклад, у держбюджеті на 2017 р. передбачена додаткова дотація з держбюджету місцевим бюджетам на здійснення переданих з держбюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я (14,9 млрд. грн.). Вже декілька років поспіль в держбюджеті передбачається додаткова дотація на забезпечення утримання соціальної інфраструктури міста Славутича. Розподіл додаткових дотацій між місцевими бюджетами здійснюється на підставі критеріїв, визначених Кабінетом Міністрів України.

4.2. ПОРЯДОК ТА УМОВИ НАДАННЯ СУБВЕНЦІЙ

Субвенції – це міжбюджетні трансферти, призначені для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції. Субвенції можуть надаватися як з державного бюджету місцевим бюджетам, так і з одного місцевого бюджету іншому. У ДБУ можуть передбачатися такі субвенції місцевим бюджетам:

- 1) субвенції на здійснення державних програм соціального захисту;
- 2) субвенція на виконання інвестиційних проектів;
- 3) освітня субвенція;
- 4) медична субвенція;
- 5) субвенція на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження;
- 6) субвенція на проекти ліквідації підприємств вугільної і торфодобувної промисловості та утримання водовідливних комплексів у безпечному режимі на умовах співфінансування (50%);

7) субвенція на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах;
8) інші субвенції.

Порядок та умови надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам визначаються Кабінетом Міністрів України.

Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, яка вперше визначена законом про ДБУ, затверджуються Кабінетом Міністрів України не пізніше 30 днів з дня набрання ним чинності.

У свою чергу, місцеві ради можуть передбачати у відповідних бюджетах такі види субвенцій:

- субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування;
- субвенції на виконання інвестиційних проєктів, у т.ч. на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування;
- інші субвенції.

Таким чином, фінансування частини соціальних видатків, що держава делегує місцевому самоврядуванню, зокрема медицини й освіти, держава забезпечуватиме через запроваджені нові види трансфертів у вигляді субвенцій — освітньої, медичної та інших субвенцій.

Освітня субвенція надається місцевим бюджетам з метою фінансового забезпечення реалізації делегованих органам місцевого самоврядування повноважень у сфері освіти. Ця субвенція може надаватись бюджету АР Крим, обласним і районним бюджетам, міським (міст Києва та Севастополя, міст республіканського АР Крим та обласного значення) бюджетам і бюджетам ОТГ, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад.

Освітня субвенція спрямовується *на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників* у таких типах навчальних закладів:

- 1) загальноосвітні навчальні заклади усіх ступенів;
- 2) шкільні відділення навчально-виховних комплексів «дошкільний навчальний заклад — загальноосвітній навчальний заклад», «загальноосвітній навчальний заклад — дошкільний навчальний заклад»;
- 3) спеціалізовані школи (школи-інтернати), включаючи школи-інтернати з поглибленим вивченням окремих предметів і курсів для поглибленої підготовки дітей в галузі науки і мистецтв, фізичної культури і спорту, інших галузях, ліцеї з посиленою військово-фізичною підготовкою; ліцеї

(ліцеї-інтернати); гімназії (гімназії-інтернати); колегіуми (колегіуми-інтернати);

4) вечірні (змінні) школи;

5) загальноосвітні навчальні заклади для громадян, які потребують соціальної допомоги і реабілітації: загальноосвітні школи-інтернати, загальноосвітні санаторні школи-інтернати; спеціальні загальноосвітні школи-інтернати; загальноосвітні навчальні заклади для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дитячі будинки (крім дитячих будинків сімейного типу, прийомних сімей та сімей патронатних вихователів);

6) спеціальні загальноосвітні навчальні заклади для дітей, які потребують корекції фізичного та/або розумового розвитку, навчально-реабілітаційні центри;

7) професійно-технічні навчальні заклади державної та комунальної власності в частині забезпечення видатків на здобуття повної загальної середньої освіти.

Обсяги освітньої субвенції затверджуються у законі про ДБУ на відповідний рік окремо для кожного місцевого бюджету, що отримує таку субвенцію з державного бюджету. Освітня субвенція розподіляється між відповідними бюджетами на основі формули², яка розробляється Міністерством освіти та науки та затверджується Урядом і має враховувати, зокрема, такі параметри:

1) кількість учнів загальноосвітніх навчальних закладів і учнів, які здобувають повну загальну середню освіту у професійно-технічних навчальних закладах, у міській та сільській місцевості, гірських населених пунктах;

2) наповнюваність класів;

3) коригуючі коефіцієнти приведення, що застосовуються до кількості учнів різних типів загальноосвітніх навчальних закладів і учнів, які здобувають повну загальну середню освіту у професійно-технічних навчальних закладах, і залежно від місцевості, в якій розташований заклад.

При цьому у складі зазначеної субвенції передбачається резерв коштів, обсяг якого не може перевищувати 1% загального обсягу субвенції. Розподіл резерву здійснюється Урядом за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету.

Залишки коштів за освітньою субвенцією на кінець бюджетного періоду зберігаються на рахунках відповідних місцевих бюджетів і використовуються у наступному бюджетному періоді з урахуванням цільового призна-

²Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 р. № 1088 // Урядовий портал - <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-formuli-rozpodilu-osvitnoyi-subvenciyi-mizh-miscevimi-byudzhetaми>

чення субвенції та на оновлення матеріально-технічної бази навчальних закладів.

Перерахування освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам здійснює Казначейство України у відповідності до Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України та Порядку казначейського обслуговування державного бюджету за витратами, затвердженого Мінфіном. Казначейство двічі на місяць до 10 і до 25 числа місяця перераховує субвенцію на рахунки місцевих бюджетів, відкриті в органах Казначейства, згідно з розписом державного бюджету.

Медична субвенція надається місцевим бюджетам з метою фінансового забезпечення реалізації делегованих органам місцевого самоврядування повноважень у сфері охорони здоров'я. Спрямовується на оплату поточних видатків медичних закладів, крім видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв. Ця субвенція може надаватись бюджету АР Крим, обласним і районним бюджетам, міським (міст Києва та Севастополя, міст республіканського АР Крим та обласного значення) бюджетам і бюджетам ОТГ, що створюються згідно із законом і перспективним планом формування територій громад. Місцеві ради мають право передавати кошти медичної субвенції у вигляді міжбюджетного трансферту іншим бюджетам для надання медичних послуг за місцем обслуговування населення.

У щорічному законі про ДБУ затверджуються обсяги медичної субвенції окремо для кожного місцевого бюджету, що отримує таку субвенцію з державного бюджету. Головним розпорядником медичної субвенції виступає Міністерство охорони здоров'я України. Розпорядники субвенції за місцевими бюджетами визначаються рішеннями про такі бюджети.

Медична субвенція розподіляється між відповідними бюджетами на основі формули³, яка розробляється Міністерством охорони здоров'я та затверджується Урядом і має враховувати, зокрема, такі параметри:

- 1) кількість населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- 2) коригуючі коефіцієнти, що враховують відмінності у вартості надання медичної допомоги;
- 3) особливості надання медичної допомоги у гірських населених пунктах.

При цьому у складі зазначеної субвенції передбачається резерв коштів, обсяг якого не може перевищувати 1% загального обсягу субвенції. Розподіл

³ Формула розподілу обсягу медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 р. № 618 // Офіційний сайт Верховної Ради України - <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/618-2015-%D0%BF/paran9#n9>

резерву здійснюється Урядом за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету.

Залишки коштів за медичною субвенцією на кінець бюджетного періоду зберігаються на рахунках відповідних місцевих бюджетів і можуть використовуватися у наступному бюджетному періоді з урахуванням цільового призначення субвенції та на оновлення матеріально-технічної бази закладів охорони здоров'я.

Використання медичної субвенції здійснюється в обсязі, передбаченому у Законі про ДБУ на відповідний рік. Місцеві ради мають право розподіляти залишки субвенції на кінець бюджетного періоду відповідними рішеннями, а також додатково понад обсяги субвенції планувати та здійснювати з місцевих бюджетів оплату поточних і капітальних видатків закладів охорони здоров'я та програм у сфері охорони здоров'я, включаючи погашення бюджетних зобов'язань минулих років, узятих на облік в органах Казначейства.

Казначейство України у відповідності до Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України та Порядку казначейського обслуговування державного бюджету за витратами, затвердженого Мінфіном, здійснює перерахування медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам. Казначейство двічі на місяць до 10 та до 25 числа місяця перераховує субвенцію на рахунки місцевих бюджетів, відкриті в органах Казначейства, згідно з розписом державного бюджету.



Відповідно до розпису ДБУ органами Казначейства України здійснюється перерахування освітньої та медичної субвенції двічі на місяць.

Окрім вище розглянутих видів міжбюджетних трансфертів, варто приділити увагу субвенціям з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення державних програм соціального захисту. Оскільки гарантування соціального захисту та соціального забезпечення кожному громадянину – це одна із найважливіших соціальних функцій держави, то держава бере на себе зобов'язання фінансувати здійснення видатків на соціальний захист. Значну частину видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення держава делегує органам місцевого самоврядування, і з метою забезпечення їх фінансовими ресурсами для здійснення цих видатків надає їм субвенції на здійснення державних програм соціального захисту.

Відповідним місцевим бюджетам з держбюджету надаються субвенції на надання пільг і житлових субсидій населенню на:

1) придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу;

2) оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати (утримання будинків і споруд та прибудинкових територій), вивезення побутового сміття та рідких нечистот.

За рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг і житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу надаються пільги, виходячи із розрахунку вартості однієї тони твердого палива та одного балона скрапленого газу на домогосподарство на рік, а особам, які мають таке право згідно із ст. 48 Гірничого закону України, – з розрахунку вартості 3,1 тони вугілля або торф'яного брикету на побутові потреби на домогосподарство на рік. Граничні показники вартості твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу у розрізі АР Крим, областей, міст Києва і Севастополя визначаються Кабінетом Міністрів України. Перелік категорій населення, які мають право на одержання житлових субсидій та пільг, визначено законодавством.

Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування мають право встановлювати збільшені норми, однак профінансувати їх доведеться за рахунок та в межах коштів відповідних місцевих бюджетів. Пільги на тверде та рідке пічне побутове паливо і скраплений балонний газ можуть надаватися у натуральній формі або готівкою. Натуральні норми забезпечення населення твердим та рідким пічним побутовим паливом і скрапленим газом, відповідно до яких населенню будуть надаватися пільги і житлові субсидії готівкою для відшкодування витрат на їх придбання, затверджуються обласними та Київською міською державною адміністрацією в межах мінімальних норм і граничних показників їх вартості, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з обсягу коштів, призначених на зазначену мету.

Кабінет Міністрів України може здійснювати перерозподіл обсягів субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення державних програм соціального захисту між їх видами та між місцевими бюджетами, виходячи з фактично нарахованих обсягів відповідних пільг, субсидій і допомоги населенню в межах загального обсягу таких субвенцій.

Слід зазначити, що субвенції соціального характеру описані вище складають від 25 до 30% від загального обсягу місцевих бюджетів. Вони проходять через бюджети транзитом, впливу на їх використання органи самоврядування не мають. Більш того, визначені в додатку до закону про ДБУ субвенції на програми соціального захисту в процесі виконання бюджету можуть перерозподілятися між регіонами залежно від кількості споживачів таких програм.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ТА ОБГОВОРЕННЯ:



1. Яким чином здійснюється фінансове вирівнювання бюджетного забезпечення органів місцевого самоврядування?
2. Дайте визначення фінансової автономії ОТГ.
3. Види міжбюджетних трансфертів.
4. Сутність і призначення дотацій.
5. Особливості надання субвенцій.

ДЖЕРЕЛА РОЗДІЛУ:

1. Бюджетна система : підручник / В. В. Бабіченко, С. В. Бойко, С. О. Булгакова [та ін.] ; за наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. – К. : Центр учб. л-ри ; Тернопіль : Екон. думка, 2012. – 872 с.
2. Волохова І. С. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку : моногр. / І. С. Волохова ; Одес. держ. екон. ун-т. – Одеса : Атлант, 2010. – 235 с.
3. Волохова І. С. Місцеві фінанси та перспективи поглиблення фінансової децентралізації в Україні : моногр. / І. С. Волохова. – Одеса : Атлант, 2014. – 462 с.
4. Казюк Я. М. Механізми формування та реалізації державного управління бюджетними ресурсами на місцевому рівні : монографія / Я. М. Казюк ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Херсон : Вишемирський В. С. ; Київ (на титулі) : [б. в.], 2014. – 425 с.
5. Крайник О. П. Місцеві бюджети : навч. посібник / О. П. Крайник ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - вид. 2-ге, доп. і перероб. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. – 198 с.
6. Мамонова В. В. Управління місцевим бюджетом та фінансами : навч. посіб. / В. В. Мамонова ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харків. регіон. ін-т держ. упр. – Харків : ХарПІ НАДУ «Магістр», 2012. – 224 с.
7. Прогнозування та управління соціально-економічними процесами в регіоні : монографія / за наук. ред. В. С. Загорського. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2016. – 238 с.

РОЗДІЛ 5

БЮДЖЕТ ОРІЄНТОВАНИЙ НА РЕЗУЛЬТАТ

5.1. ЗАСТОСУВАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ В БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ

Програмно-цільовий метод (далі – ПЦМ) – це інструмент, який забезпечує планування та виконання бюджету на середньострокову перспективу, орієнтований на досягнення конкретної мети відповідно до встановлених пріоритетів. Ідея ПЦМ полягає у тому, щоб зосереджувати увагу не тільки на можливостях бюджету (існуючих ресурсах), а й на тому, як найефективніше їх використати з метою отримання конкретних результатів. ПЦМ є результатом застосування технологій планування й аналізу, що використовуються у приватному бізнесі.



ПЦМ-бюджетування – метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу.

Виконавчі органи відповідних місцевих рад складають і схвалюють прогноз місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди відповідно до прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку відповідної території, державних цільових програм, який ґрунтується на прогнозі ДБУ на наступні за плановим два бюджетні періоди.

Прогноз місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди включає індикативні прогнозні показники за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування, гарантованого територіальною громадою міста боргу, а також індикативні прогнозні показники за бюджетними програмами, які забезпечують протягом декількох років виконання інвестиційних проектів. Прогноз на наступні за плановим два бюджетні періоди подається до відповідної місцевої ради разом з проектом рішення про місцевий бюджет, уточнюється на підставі схваленого Кабінетом Міністрів України прогнозу ДБУ на наступні за плановим два бюджетні періоди та прийнятого рішення про місцевий бюджет і схвалюється виконавчими органами відповідної місцевої ради. Показники проекту місцевого бюджету на бюджетний

період, що настає за плановим, ґрунтуються на індикативних прогнозних показниках місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди.

За бюджетними програмами, які забезпечують протягом декількох років виконання інвестиційних проєктів, у т.ч. тих, що здійснюються із залученням державою кредитів (позик) від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій, і визначені рішенням про місцевий бюджет, виконавчий орган відповідної місцевої ради вживає заходів щодо пріоритетності передбачення бюджетних коштів на наступний бюджетний період у проєкті рішення про місцевий бюджет для продовження таких інвестиційних проєктів з урахуванням необхідності поетапного їх завершення та введення в дію відповідних об'єктів.

Складовими програмно-цільового методу є:

- бюджетні програми;
- відповідальні виконавці бюджетних програм;
- паспорти бюджетних програм;
- результативні показники бюджетних програм.

Запровадження середньострокового бюджетного планування є однією з компонентів Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2021 роки. Зокрема, передбачено використання обмежених ресурсів бюджету для надання максимально ефективних і якісних публічних послуг шляхом посилення відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів (далі – ГРК) за результати діяльності у відповідних сферах (рис. 5.1).



Рис. 5.1. Бюджетування за результатами (програмно-цільовий метод)

Нормативно-правові документи:

1. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : розпорядження Кабінет Міністрів України від 14.09.2002 р. № 538-р // Офіційний сайт Верховної Ради України – <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80>

2. Про затвердження Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу : наказ Міністерства фінансів України від 02.08.2010 р. № 805 // Офіційний сайт Міністерства фінансів України – <http://minfin.kmu.gov.ua>

3. Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів : наказ Міністерства фінансів України від 26.08.2014 р. № 836 // Офіційний сайт Верховної Ради України – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1103-14>

4. Про внесення змін до Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів : наказ Міністерства фінансів України від 02.12.2014 р. № 1194 // Офіційний сайт Міністерства фінансів України – <http://minfin.kmu.gov.ua>

5. Про затвердження типових форм бюджетних запитів для формування місцевих бюджетів : наказ Міністерства фінансів України від 17.07.2015 р. № 648 // Офіційний сайт Міністерства фінансів України – <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0957-15>

6. Про внесення змін до наказу Міністерства фінансів України від 17.07.2015 р. № 648 : наказ Міністерства фінансів України від 30.09.2016 р. № 861 // Офіційний сайт Міністерства фінансів України – <http://minfin.kmu.gov.ua> (Типові форми бюджетних запитів для формування місцевих бюджетів)

7. Щодо формування місцевих бюджетів на 2017 рік : лист Міністерства фінансів України від 19.09.2016 р. № 31-05010-14-8/26486 // Офіційний сайт Міністерства фінансів України – <http://minfin.kmu.gov.ua>



5.2. ГЕНДЕРНО-ОРІЄНТОВАНЕ БЮДЖЕТУВАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Політика гендерної рівності є важливим чинником глобального розвитку і фундаментальним правом людини. *Гендерний аналіз* – інструмент для вивчення соціально-економічних відмінностей між жінками та чоловіками. За його допомогою досліджуються характерні для жінок і чоловіків

конкретні види діяльності, умови існування, потреби, їх доступ до ресурсів і контроль над ресурсами, а також доступ до переваг розвитку і процесів ухвалення рішень. Вивчає всі взаємозв'язки та інші чинники у широкому соціальному, економічному, політичному і екологічному контексті.



Гендерно-орієнтоване бюджетування (далі – ГОБ) – управлінська технологія вироблення цільових стратегій для забезпечення справедливого розподілу ресурсів в інтересах різних соціальних груп населення.

Гендерний бюджетний аналіз (далі – ГБА) – це аналіз програм, що фінансуються з бюджету, й оцінка того, наскільки їхні заходи задовольняють потреби різних груп жінок і чоловіків. Результатом ГБА є рекомендації щодо вдосконалення програм (заходів), які фінансуються з бюджету, бюджетної та галузевих політик крізь призму гендерного підходу (впливу на різні групи жінок і чоловіків).

Основні кроки проведення ГБА:

1. Визначення гендерних проблем у галузі – аналіз становища різних груп жінок і чоловіків, якої стосується конкретна програма; визначення основних цільових груп програми, встановлення їх становища та можливостей.

2. Збір інформації (вихідних даних про програми, що аналізуються) – визначення основних даних про програму, її мету, завдання, основних бенефіціарів, виконавців і розмір видатків.

3. Проведення гендерного аналізу діяльності (заходів, послуг) – дослідження основних заходів програми, з'ясування їх впливу на гендерну рівність у галузі.

4. Проведення гендерного аналізу структури видатків бюджету – оцінка розподілу бюджетних коштів між різними групами жінок і чоловіків – бенефіціарів програми.

5. Формування цілей та рекомендацій з посилення гендерної рівності за програмою (на заходи, послуги) – вироблення рекомендацій з досягнення гендерної рівності в межах програми.

ГБА надає відповідь на наступні запитання:

1) Який вплив галузева та (або) бюджетна політики здійснюють на гендерну рівність?

2) Як гендерна рівність (або нерівність) впливає на досягнення загальних цілей місцевих видатків (цілей бюджетних програм, цільових програм або місцевої політики)?

3) Які заходи програм і видатки місцевого бюджету, що спрямовані на їх здійснення, посилюють чи послаблюють гендерну рівність?

4) Чи досягають місцеві видатки різних груп чоловіків і жінок?

5) Наскільки ефективним є розподіл бюджетних ресурсів у задоволенні потреб і пріоритетів чоловіків і жінок різних соціальних груп?

6) Чи скорочують або збільшують видатки бюджету гендерний розрив?

Сьогодні місцеві бюджети фінансують більшість послуг для населення, тому найкраще дану управлінську технологію застосовувати до послуг соціо-гуманітарної сфери. Саме тут чи не найбільш чітко відображені гендерні потреби чоловіків і жінок, які досить часто є відмінними.

До переваг ГОБ на рівні ОТГ належить можливість:

- покращити якість послуг для населення за рахунок спрямування бюджетних витрат на конкретного споживача;
- підвищити ефективність реалізації політики розвитку ОТГ через подолання наявних гендерних проблем і забезпечити більшу підзвітність органів місцевого самоврядування;
- підвищити темпи соціально-економічного розвитку територіальної громади з урахуванням більш ефективного використання наявних ресурсів;
- підвищити інформованість і вплив громадськості, зокрема жінок, на прийняття рішень у бюджетному процесі;
- здійснювати моніторинг досягнення політичних цілей і заяв щодо гендерної рівності.



Впровадження ГОБ впливає на формування збалансованого бюджету, тому що поєднує два процеси, не пов'язані між собою: забезпечення гендерної рівності (захист прав кожної людини) і управління місцевими фінансами (технічний процес розподілу фінансових ресурсів, у тому числі і через бюджет). Сформований таким чином місцевий бюджет враховує потреби всіх споживачів: жінок і чоловіків, хлопчиків і дівчаток різних соціальних груп, а також гарантує їм рівні права та можливості за рахунок бюджетних коштів у процесі реалізації державної та регіональної політик.

Існують різні підходи до розрахунку фінансових витрат.

За допомогою *розрахунку вартості витрат* можна скласти орієнтовний кошторис видатків на реалізацію тієї чи іншої політики/програми. Чітко розраховані витрати дають можливість мобілізувати бюджетні ресурси для заходів щодо різних сфер (наприклад, охорони здоров'я, прав людини, освіти, культури й спорту тощо). Однак, традиційний розрахунок вартості витрат «не бачить» чоловіків і жінок як отримувачів послуг.

Оскільки пріоритети гендерної рівності мають бути вимірюваними, особливу роль у цьому контексті відіграє *калькуляція витрат на забезпечення гендерної рівності*, що передбачає проведення детальної кількісної оцінки потреб у людських, матеріальних і фінансових ресурсах, враховує наслідки впливу будь-яких дій чи бездіяльності на жінок і чоловіків, які можуть бути спричинені такою політикою в цілому чи її окремими діями. Це грошова оцінка всіх ресурсів, які мають бути інвестовані в реалізацію державної політики гендерної рівності.

«Гендерні ефекти» від реалізації бюджетних програм:

1) соціальні – визначаються як соціальні вигоди, отримані різними цільовими групами одержувачів благ як безпосередньо, так і опосередковано не лише у коротко-, а й у довгостроковій перспективі;

2) перерозподільні – демонструють як перерозподіл благ і доходів здійснюється в інтересах саме тих гендерних груп, для поліпшення становища яких реалізується конкретна програма;

3) інституціональної життєздатності – гендерний аналіз сталості й ефективності органів і структур, що керують програмою, а також аналіз стабільності середовища, в якому програма повинна здійснюватися;

4) економічний – оцінюється обґрунтованість обсягів витрат на реалізацію програми та фінансування пріоритетів гендерної рівності, виходячи з обмежених бюджетних ресурсів.

Гендерний аналіз програми соціально-економічного та культурного розвитку м. Городок, Хмельницької обл. (розділ «Фізкультура і спорт») на 2012 р. засвідчив, що 56% від загальної суми видатків спрямовуються на проведення заходів, в яких беруть участь чоловіки; 44% – на проведення таких заходів, як «Тато, мама і я – спортивна сім'я», «Веселі старти», «Олімпійський день бігу» та інші, в яких передбачається участь і жінок, і чоловіків. Заходи, спрямовані на задоволення потреб жінок і молодих дівчат, відсутні. Аналіз послуг спортивних закладів різного підпорядкування та власності на території міста показав, що вони надаються переважно чоловікам (важка атлетика, пауерліфтинг, вільна боротьба тощо). У місті не ведеться робота, спрямована на мотивацію, заохочення та створення можливостей для дівчат і молодих жінок займатись фізичною культурою та спортом.

Опитування, проведене після аналізу програми, засвідчило той факт, що переважна більшість респонденток охоче відвідувала б такі секції, як аеробіка, спортивна гімнастика, теніс, міні-футбол, і з інших видів спорту за наявності відповідних умов і фахового тренера. Було вирішено об'єднати зусилля громадськості, представників влади, депутатського



корпусу, щоб залучити до роботи у спортивних секціях жінок-тренерок, а під час підготовки проекту міської програми розвитку фізичної культури і спорту, формування бюджетних запитів врахувати інтереси та потреби всіх мешканців міста. Запропоновано врахувати гендерний компонент і результати опитування в процесі розробки проекту муніципального спортивного комплексу.



Гендерний аудит міського простору: «Облаштування дитячих ігрових майданчиків». Бюджетування проектів з облаштування ОТГ дитмайданчиками є гендерно-нейтральними з точки зору потреб хлопчиків і дівчаток, утім із погляду на задоволення потреб сім'ї з дітьми – гендерно-дискримінаційними. У бюджетах із спорудження дитмайданчиків відсутні витрати на урахування потреб батьків дітей дошкільного віку. Дорослі мають обов'язково супроводжувати дітей до 7 років, тому до комплекту дитмайданчика мають бути включені лави для батьків. В умовах обмежених бюджетних ресурсів врахування інтересів батьків можна здійснити шляхом залучення додаткових коштів. Дитмайданчик має охоплювати категорію дітей до 12 років, а гендерний аналіз програм благоустрою виявив «гендерну сліпоту» до дівчат категорії 12+ – через бюджетування проектів зі спорудження спортмайданчиків, орієнтованих переважно на хлопців. Отже, до проектів із облаштування спортивних майданчиків потрібно включити зони для активного відпочинку дівчат категорії 12+.

5.3. БЮДЖЕТНІ ПРОГРАМИ ОТГ

Питання затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з питань місцевого самоврядування відносяться до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад і вирішуються на пленарних засіданнях відповідних рад.

Бюджетні програми і програми цільові, соціально-економічного розвитку та інші, які затверджуються місцевою радою, не є одним і тим самим.



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

Відповідальний виконавець бюджетних програм (розпорядник бюджетних коштів за бюджетними програмами, виконання яких забезпечується його апаратом, та/або розпорядник бюджетних коштів нижчого рівня, який виконує бюджетні програми у системі головного розпорядни-

ка) визначається головним розпорядником бюджетних коштів (далі – ГРК) за погодженням з місцевим фінансовим органом. Відповідальний виконавець бюджетних програм у процесі їх виконання забезпечує цільове й ефективне використання бюджетних коштів протягом усього строку реалізації відповідних бюджетних програм у межах визначених бюджетних призначень. ГРК розробляє та протягом 45 днів з дня набрання чинності рішенням про місцевий бюджет затверджує спільно з місцевим фінансовим органом паспорт бюджетної програми (рис. 5.2).



Паспорт бюджетної програми – документ, що визначає мету, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців, результативні показники й інші характеристики бюджетної програми відповідно до бюджетного призначення, встановленого рішенням про місцевий бюджет.



Рис. 5.2. Алгоритм розроблення та реалізації бюджетних програм

Бюджетні програми затверджуються щорічно виключно в межах наявних бюджетних ресурсів з метою досягнення конкретного результату від використання таких ресурсів. Основа для планування та формування бюджетної програми – визначення головної мети діяльності розпорядника коштів, що є необхідним для уникнення дублювання напрямів діяльності декількох установ головних розпорядників. Деякі програми доцільно поділяти на підпрограми. Таке виділення обумовлене необхідністю комплексного охоплення різних заходів в межах однієї програми і конкретизації заходів. При цьому усі підпрограми спрямовуються на досягнення загальної мети програми. Також виділення підпрограм у складі бюджетної програми може бути обумовлене необхідністю здійснення оцінки ефективності бюджетної програми в розрізі її складових.

Результативні показники бюджетної програми використовуються для оцінки ефективності бюджетної програми і включають кількісні й якісні показники, які визначають результат виконання бюджетної програми, характеризують хід її реалізації, ступінь досягнення поставленої мети та виконання завдань бюджетної програми. Їх перелік щодо кожної бюджетної програми розробляється головними розпорядниками бюд-

жетних коштів згідно з нормативно-правовим актом Міністерства фінансів України.

На всіх стадіях бюджетного процесу його учасники в межах своїх повноважень здійснюють оцінку ефективності бюджетних програм, що передбачає заходи з моніторингу, аналізу й контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів. Оцінка ефективності здійснюється на підставі аналізу їх результативних показників, іншої інформації, що міститься у бюджетних запитах, кошторисах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання кошторисів і звітах про виконання паспортів бюджетних програм. Організаційно-методологічні засади оцінки ефективності бюджетних програм визначаються Міністерством фінансів України.

Бюджетна програма «Реалізація державної політики у молодіжній сфері»

Мета: забезпечення реалізації політики у молодіжній сфері на регіональному рівні.

Підпрограма: Утримання клубів для підлітків за місцем проживання.

Завдання: Забезпечення змістовного дозвілля дітей і молоді за місцем їх постійного проживання.

Результативні показники:

Показники затрат:

- кількість клубів за місцем проживання, од.;
- кількість штатних працівників клубів, осіб, з них жінок, осіб.

Показники продукту:

- середньорічна кількість дітей та молоді, які відвідують клуби за місцем проживання, осіб, у т.ч. дівчат, осіб;
- кількість напрямів діяльності клубу (гуртки, секції, заняття тощо), од.

Показники ефективності:

- середньомісячна заробітна плата працівника клубу за місцем проживання, грн.;
- середні витрати на одного відвідувача клубу за місцем проживання, грн.;
- середні витрати на один напрям діяльності (гуртки, секції, заняття тощо), грн.

Показники якості:

- кількість дітей та молоді, охоплених роботою клубів за місцем проживання, від загальної кількості дітей та молоді відповідної вікової групи у регіоні, %, у т.ч. дівчат, %;
- збільшення кількості дітей та молоді, охоплених роботою клубів за місцем проживання, порівняно з минулим роком, %, у т.ч. дівчат, %.



Нормативно-правові документи:

1. Про результативні показники бюджетної програми : наказ Міністерства фінансів України від 10.12.2010 р. № 1536 // Офіційний сайт Верховної Ради України – <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1353-10>

2. Про внесення змін до наказу Міністерства фінансів України від 10.12.2010 р. № 1536 : наказ Міністерства фінансів України від 15.06.2015 р. № 553 // Офіційний сайт Верховної Ради України – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0771-15>

3. Про внесення змін до Правил складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання : наказ Міністерства фінансів України від 30.09.2016 р. № 860 // Офіційний сайт Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1387-16>

4. Методика здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм, які виконуються розпорядниками коштів місцевих бюджетів : наказ Міністерства фінансів України від 19.09.2013 р. // Офіційний сайт Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень <http://www.ibser.org.ua>

5. Паспорт бюджетної програми місцевого бюджету : Наказ Міністерства фінансів України від 26.08.2014 р. № 836 // Офіційний сайт Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень <http://www.ibser.org.ua>

6. Звіт про виконання паспорта бюджетної програми місцевого бюджету станом на _____ року : наказ Міністерства фінансів України від 26.08.2014 р. № 836 // Офіційний сайт Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень <http://www.ibser.org.ua>



З 2017 р. для бюджетів, які мають прямі взаємовідносини з державним бюджетом, застосовується ПЦМ бюджетування. Це дає змогу проаналізувати ефективність використання коштів через порівняння отриманих результатів з очікуваними (запланованими), і зіставити мету, на яку залучаються кошти, з кінцевими результатами від реалізації проекту.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ТА ОБГОВОРЕННЯ:



1. Як визначається ПЦМ в умовах ОТГ?
2. Хто є головним розпорядником бюджетних коштів?
3. Запровадження середньострокового бюджетного планування є однією з компонент Стратегії реформування системи

управління державними фінансами на 2017-2021 роки. На що саме акцентується увага у процесі бюджетування за результатами?



4. *Що собою являє гендерний аналіз? Зазначте основні кроки гендерного бюджетного аналізу.*
5. *Які відповіді можна отримати в результаті проведення гендерного бюджетного аналізу?*
6. *Зазначте переваги щодо застосування гендерно-орієнтованого бюджету в ОТГ.*
7. *Що собою являє калькуляція витрат на забезпечення гендерної рівності?*
8. *Зазначте «гендерні ефекти» від реалізації бюджетних програм.*
9. *Алгоритм розроблення та реалізації бюджетних програм.*
10. *Зазначте складові бюджетної програми.*

ДЖЕРЕЛА РОЗДІЛУ:

1. Бюджетний кодекс України : прийнятий Верховною Радою України 08.07.2010 р. № 2456-VI (із змін. і доп.) [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

2. Гендерний бюджетний аналіз програм, які фінансуються з державного та місцевих бюджетів. – Київ, 2016 – 89 с.

3. Гендерно-орієнтоване бюджетування в Україні: теорія і практика : метод. посіб. / авт.-упоряд. : Т. Іваніна, О. Жукова, С. Євченко, Н. Карпець та ін. – Київ : ФОП Клименко, 2016. – 92 с.

4. Наталенко Н. Фінанси та бюджет об'єднаної громади (навчальний модуль) / Н. Наталенко. – Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 72 с.

5. Офіційний сайт Верховної ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.

6. Офіційний сайт Інституту громадянського суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/>.

7. Станкус Т. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів / Т. Станкус. – Харків : Фактор, 2017. – 128 с.

8. Стратегія реформування системи управління державними фінансами 2017-2021 рр. : презентація проекту [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Міністерства фінансів України – Режим доступу : <http://minfin.kmu.gov.ua>

9. Ткачук А. Про бюджет і не тільки. Спеціально для об'єднаних територіальних громад / А. Ткачук, Н. Наталенко. – Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 76 с.

РОЗДІЛ 6

ФІНАНСУВАННЯ ПРОЕКТІВ РОЗВИТКУ ОТГ

6.1. ФІНАНСУВАННЯ ПРОЕКТІВ ОТГ З ДЕРЖАВНОГО ФОНДУ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Державний фонд регіонального розвитку (далі – ДФРР) на сьогодні є ключовим фінансовим інструментом не тільки для впровадження Державної стратегії регіонального розвитку, регіональних стратегій розвитку, але і фінансування проектів співробітництва громад та ОТГ.

Державний фонд регіонального розвитку визначено статтею 24-1 Бюджетного кодексу України, який створюється у складі загального фонду державного бюджету. При складанні проекту ДБУ та прогнозу ДБУ на наступні за плановим два бюджетні періоди ДФРР визначається в обсязі не менше 1% прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту ДБУ на відповідний бюджетний період.



Кошти ДФРР спрямовуються на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку (у тому числі проектів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад), що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустріальних та інноваційних парків, спортивної інфраструктури і відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів.

На реалізацію інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що мають на меті розвиток спортивної інфраструктури та енергоефективності державних і комунальних навчальних і медичних закладів, передбачається не менше 10% коштів ДФРР за кожним з таких напрямів.



Нормативна база фінансування проектів з ДФРР:

- ст. 24-1 «Державний фонд регіонального розвитку» БКУ;
- Закон України «Про засади державної регіональної політики»;

-
- Державна стратегія регіонального розвитку України на період до 2020 року;
 - Постанова Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 р. № 196 «Деякі питання державного фонду регіонального розвитку»;
 - Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства «Питання підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку» (№ 80, від 24 квітня 2015 року; зі змінами від 01.04.2016 № 80).

Зазначеним Наказом Мінрегіону затверджено: форму інвестиційної програми і проекту регіонального розвитку, що може реалізовуватися за рахунок коштів ДФРР; форму технічного завдання на інвестиційну програму і проект регіонального розвитку, що може реалізовуватися за рахунок коштів ДФРР; перелік документів, які подаються Мінрегіону для оцінки відповідності вимогам законодавства інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів ДФРР; форму з оцінювання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів ДФРР.

Логіка фінансування регіональних проектів за рахунок коштів фонду виглядає таким чином – за кожним із регіонів закріплена сума, яка розраховується, виходячи із чисельності населення регіону та рівня валового регіонального продукту (далі – ВРП) на душу населення. Всі регіони отримують свою частку фінансування, яка відповідає частці населення регіону у загальній чисельності населення в Україні, помноженої на 0,8 суми фонду. Ті регіони, у яких ВРП на душу населення менший від 75% загальноукраїнського показника, отримують додатково суму, яка визначається часткою населення регіону у населенні цих регіонів помноженої на 0,2 суми ДФРР. Окрім вимоги щодо відповідності регіонального проекту пріоритетам державної та регіональної стратегій розвитку, при поданні проектів до ДФРР може бути дотримана інша вимога, а саме – проект подається від об'єднаної територіальної громади чи як проект співробітництва територіальних громад. Регіональним комісіям доцільно визначати квоти по кожному з цих напрямів.

Основними умовами відбору регіональною комісією інвестиційних програм і проектів є їх відповідність таким критеріям:

- 1) для інвестиційних програм і проектів, які передбачають будівництво, – наявність затвердженої в установленому законодавством порядку проектної документації;

2) календарний план реалізації становить від одного до трьох років;

3) співфінансування з місцевих бюджетів на рівні 10%;

4) спроможність суб'єктів, на фінансування об'єктів яких залучаються кошти ДФРР, забезпечувати подальше власне фінансування або їх утримання за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Всі проекти обов'язково мають бути зареєстровані і розміщені на онлайн-платформі dfrr.minregion.gov.ua.

Для проведення оцінки та попереднього конкурсного відбору інвестиційних програм і проектів (далі – відбір) Рада міністрів АР Крим, обласні, Київська та Севастопольська МДА утворюють відповідні регіональні комісії (далі – регіональні комісії). Примірне положення про регіональну комісію затверджується Мінрегіоном.

Положення про регіональну комісію та її склад розміщується на офіційному веб-сайті органу, який її утворив, та відповідній сторінці офіційного веб-сайту Мінрегіону.

Оголошення про проведення відбору проектів розміщується регіональною комісією на офіційному веб-сайті Ради міністрів АР Крим, обласних, Київської та Севастопольської МДА і відповідній сторінці офіційного веб-сайту Мінрегіону **не пізніше ніж за 30 днів до початку проведення оцінки та відбору**. Форма технічних завдань на інвестиційні програми і проекти встановлюється Мінрегіоном.

У відборі беруть участь подані в установленому законодавством порядку органами виконавчої влади АР Крим, місцевими і центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (далі – заявники) інвестиційні програми і проекти. Інформація про інвестиційні програми і проекти регіонального розвитку, що подана заявником регіональній комісії, оприлюднюється ним на відповідній сторінці офіційного веб-сайту Мінрегіону до початку проведення оцінки та відбору. Про результати проведеної оцінки та відбору Рада міністрів АР Крим, обласні, Київська та Севастопольська МДА інформують заявника шляхом оприлюднення інформації на відповідній сторінці офіційного веб-сайту Мінрегіону.

Узагальнені переліки інвестиційних програм і проектів (у тому числі програм і проектів, що мають на меті розвиток спортивної інфраструктури, погоджених з Мінмолодьспортом) разом з документами, визначеними Мінрегіоном, Рада міністрів АР Крим, обласні, Київська та Севастопольська МДА **подають до 1 травня року, що передує плановому**, Мінрегіону.

Для оцінки відповідності інвестиційних програм і проектів вимогам законодавства Мінрегіон утворює комісію (далі – комісія), до складу якої

входять члени Комітету Верховної Ради України з питань бюджету за рішенням Комітету (чисельністю не менше 50% складу такої комісії). Комісія проводить оцінку та перевірку відповідності поданих Радою міністрів АР Крим, обласними, Київською та Севастопольською МДА (крім пропозицій стосовно програм і проєктів, що мають на меті розвиток спортивної інфраструктури, погоджених з Мінмолодьспортом) документів вимогам законодавства.

Якщо документи подано не в повному обсязі або оформлено з порушенням вимог Порядку підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів ДФРР, Мінрегіон у **30-денний строк з дня їх подання надає зауваження для усунення виявлених недоліків** Раді міністрів АР Крим, обласним, Київській та Севастопольській МДА. У разі усунення виявлених Мінрегіоном недоліків Рада міністрів АР Крим, обласні, Київська та Севастопольська МДА мають право подати документи повторно.

За результатами проведення оцінки відповідності інвестиційних програм і проєктів вимогам законодавства Мінрегіон на підставі рішення відповідної комісії та з урахуванням програм і проєктів щодо розвитку спортивної інфраструктури, погоджених з Мінмолодьспортом подає **до 1 серпня року, що передує плановому**, в установленому порядку Кабінетові Міністрів України для затвердження пропозиції щодо розподілу коштів ДФРР з переліком інвестиційних програм і проєктів.

Моніторинг стану реалізації інвестиційної програми (проєкту) проводиться заявником шляхом порівняння фактичних строків виконання і показників результативності виконання заходу інвестиційної програми (проєкту) з плановими та оцінки ступеня їх відхилення від запланованих. Заявник **щокварталу до 10 числа місяця, що настає за звітним періодом**, оприлюднює на відповідній сторінці офіційного веб-сайту Мінрегіону звіт про виконання заходів інвестиційної програми (проєкту) з фотографіями, на яких зафіксований стан реалізації інвестиційної програми (проєкту), та узагальненою аналітичною інформацією про основні результати, досягнуті за звітний період. Мінрегіон забезпечує доступ Раді міністрів АР Крим, обласних, Київської та Севастопольської МДА та заявників до окремої сторінки офіційного веб-сайту Мінрегіону для розміщення або оприлюднення інформації.

Наказом Мінрегіону від 30.03.2016 р. № 77 внесено зміни до Примірного положення про регіональну комісію, зокрема щодо: залучення до участі у роботі Комісії представників проєктів міжнародної технічної допомоги, які займаються питаннями місцевого, регіонального та соціально-економічного розвитку; до складу Комісії можуть включатись

представники агенцій регіонального розвитку, регіональних офісів реформ, обласних відділень всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, які займаються питаннями місцевого/регіонального, соціально-економічного та/або інвестиційного розвитку, наукових та інших установ (за погодженням з їх керівниками); кількість членів Комісії з числа представників органу, який її утворив, не має перевищувати 1/3 загальної кількості складу Комісії, а кількість представників громадських об'єднань повинна становити не менше 1/3 загальної кількості складу Комісії; засідання Комісії є правомочним за умови присутності на засіданні не менш як 2/3 членів складу Комісії; члени Комісії та запрошені мають отримати матеріали для чергового засідання не пізніше ніж за 5 днів до проведення такого засідання; забезпечення діяльності Комісії здійснюють обласні та Київська міська державні адміністрації шляхом визначення свого відповідального структурного підрозділу, який відповідає за питання регіонального, соціально-економічного та/або інвестиційного розвитку, та керівник якого призначається секретарем Комісії.

Удосконалено питання підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів ДФРР (Наказ Мінрегіону від 01.04.2016 р. №80), зокрема:

- членство у регіональній комісії не має створювати конфлікту інтересів членів цієї комісії, який може вплинути на об'єктивність і неупередженість прийняття рішень;
- інформація про склад Регіональної комісії та положення про неї розміщуються не пізніше трьох робочих днів з дня прийняття відповідного рішення на офіційному веб-сайті органу, що її утворив, та відповідній сторінці офіційного веб-сайту Мінрегіону – <http://dfrr.minregion.gov.ua>;
- засідання Регіональної комісії транслюються та їх записи розміщуються у 5-денний строк на офіційному веб-сайті органу, що її утворив, та сторінці <http://dfrr.minregion.gov.ua>;
- оцінка проєктів здійснюється не менш ніж п'ятьма членами Регіональної комісії з дотриманням пропорційного представництва;
- до оцінювання не допускаються проєкти, заявники яких не надали на розгляд Регіональній комісії необхідних документів, визначених наказом чи не розмістили проєкти на <http://dfrr.minregion.gov.ua>;
- переможцями попереднього конкурсного відбору є проєкти, які за результатами проведеної оцінки мають найбільшу кількість балів у рейтингу проєктів та набрали не менше 30 відсотків максимально можливої кількості балів;

-
- у випадку виникнення об'єктивних обставин, через які проект-переможець, відібраний Регіональною комісією, має бути виключений за її рішенням із запропонованого до фінансування переліку проектів, його місце займає проект, що за кількістю балів слідує за ним у загальному рейтинговому списку проектів.

Критерії оцінювання проектів:

- територія охоплення вирішення проблеми (окремо оцінюються проекти ОТГ);
- вплив проекту на вирішення проблеми;
- інноваційність проекту;
- співфінансування з місцевих бюджетів (окремо оцінюються громади потенційно неспроможні та потенційно спроможні вирішити проблему);
- соціально-економічні особливості проекту.

Критерій «Вплив проекту на громаду, регіон» і «Частка населення громади, на яке впливає реалізація проекту». Необхідно оцінити, для якої кількості населення потенційна реалізація проекту дасть покращену послугу. Обласна лікарня, приміром, охоплює усе населення області, районна – населення району, школа – це одна громада. У випадку ОТГ для школи – мікрорайони у місті, які обслуговуються, або частка мешканців ОТГ, які потенційно користуватимуться послугами закладу. Для ОТГ важливо, аби їх проекти слугували усій громаді – тоді можлива максимальна оцінка (наприклад, дорога по частині села менше слугує усій громаді, ніж школа чи амбулаторія).

Критерій «Ступінь впливу проекту на вирішення проблеми». Наприклад, капітальний ремонт школи, реконструкція спортзалу, заміна пластикових вікон у їдальні апріорі не вирішує проблему відсутності додаткових місць, а якщо в якості проблеми зазначається енергоефективність проекту – тоді має бути проведено аналіз комплексності підходу до вирішення проблеми. Будь-які ремонтні роботи, якщо вони не є комплексними, можуть мати лише незначний прямий вплив (не більше 10 балів). Передбачені проектом заходи мають відповідати задачі, на яку спрямовуються, містити чіткі одиниці виміру, порівняння, аналізу, давати відповідь на питання щодо ступеня впливу проекту на вирішення проблеми. Заявник у описі має вказати, як саме можливо буде у подальшому перевірити результати реалізації (чіткі критерії оцінки) з тим, аби можливо було сприймати наведену ним у описі інформацію об'єктивно та неупереджено. Наразі оцінки за проектами виставляються лише відповідно до вказаних одиниць оцінювання.

Оцінюються проекти відповідно до інформації, наданої в описі проекту, додаткових матеріалах, наданих заявником, доступних усім членам комісії та громадськості, в тому числі на платформі ДФРР. Додаткова інформація щодо проектів, відома виключно окремим членам комісії, не має використовуватися для оцінювання проектів. Оцінювання з результатом «низька якість підготовки проекту, неможливо здійснити об'єктивну оцінку» передбачає, що надана/не надана заявником інформація унеможливує об'єктивне оцінювання проекту за критерієм. Заявник має бути зацікавленим у тому, аби максимально детально, повно і комплексно описати проект і задачі, які перед ним стоять. Проблеми, рішення, підходи, цілі і кінцеві результати мають бути вимірюваними, тобто чітко означеними у вигляді цифр, значень, які піддаються аналізу.

Критерій «Інноваційність проекту» потребує з'ясування щодо типовості застосовуваних рішень у вирішенні проблем, на які спрямовано проект. Щодо проектів з будівництва/реконструкції/капремонту мова йде як про конкурентоздатні, унікальні технології, матеріали, послуги, так і рішення, в тому числі організаційно-технічні, адміністративні або іншого характеру, що суттєво поліпшують структуру та якість певної сфери. Враховуючи, що проектна документація чи техніко-економічне обґрунтування на конкурс не подається, заявник повинен самостійно вказати про свої інноваційні рішення у описі, акцентувати на цьому увагу. Задача експерта – оцінити та порівняти вказаний заявником момент, ідентифікувавши власне інновацію. Типові рішення і проекти, якісно і чітко описані, заслуговують на оцінку не вище 5 балів.

Критерій «Співфінансування з місцевого бюджету та його потенційна спроможність». Передбачений обсяг співфінансування заявником проекту є головним показником його зацікавленості у реалізації проекту, при цьому кошти ДФРР мають бути надані на підтримку того місцевого бюджету, який потенційно не здатний/менше здатний самостійно вирішити поставлену задачу. З метою здійснення комісією об'єктивної оцінки щодо спроможності чи не спроможності бюджету, виходячи з інформації щодо фактичного бюджету розвитку (з урахуванням повного забезпечення захищених статей) заявника у попередніх, поточному та майбутньому роках, заявник має надати відповідну інформацію в описі проекту. Якщо вартість (потреба у річному фінансуванні) поданого проекту складає менше 50% річного бюджету розвитку, то є сенс говорити про потенційну спроможність цього бюджету його реалізувати.

Критерій «Соціально-економічна спрямованість проекту» покликаний виявити розвиткову складову у поданому проекті, оцінити його користь в цілому для економічного розвитку заявника. У більшості випадків «латання

дірок» проектом має певну соціальну спрямованість, покращує якість надання послуги без зміни кількісних характеристик. Для прикладу, економія витрат на пальне/газ/електроенергію тощо не може бути визначена «економічною», бо проект має соціальну направленість і отримана економія є економією бюджету споживання. Важливо, щоб реалізація проекту прямо впливала, наприклад, на збільшення обсягу бюджету розвитку заявника, збільшувала б індекс конкурентоспроможності регіону (міста) по одному чи декільком показникам, або створювала додаткові вимірювані можливості для інвестиційного клімату. Аби проект за даним критерієм отримав оцінку 15-20 балів, він має дійсно бути показовим для регіону.

Аналіз змісту регіональних проектів від ОТГ, які були подані для співфінансування з ДФРР у 2016 р., засвідчив, що більшість цих проектів не були орієнтовані на перспективу розвитку як регіонів, так і самих ОТГ, незважаючи на значні кошти, які зуміли залучити ОТГ у 2016 р. з ДФРР, характер цих проектів переважно не мав відношення до стратегічного розвитку, а витриманий в традиційному «об'єктному підході» (реконструкція приміщень, закупівля котлів, заміна вікон тощо), орієнтовані на точкове відновлення інфраструктури. У роз'ясненнях Мінрегіону щодо підготовки проектів до ДФРР визначено, що кошти фонду мають скеровуватись на «проекти розвитку», які створюють можливості для розвитку громад, бізнесу (а отже робочих місць і податків), інвестицій в людський капітал тощо. Однак, аналіз змісту проектів, поданих до ДФРР у 2015-2016 рр. свідчить про протилежне – практично всі проекти прив'язані до «об'єктів» (прямих інвестицій) з відсутністю «м'якої» складової (наприклад, розвиток людського капіталу). Переважна більшість підтриманих проектів у 2015 р. були спрямовані на точкове відновлення інфраструктури (ремонти та реконструкції закладів освіти, охорони здоров'я, водогонів, адміністративних і житлових будівель тощо).

Поняттю «розвитковий» відповідали одиниці проектів. Головні критерії, які брались до уваги: можливість завершення реалізації проекту у поточному році; гарантований обсяг співфінансування з місцевого бюджету; ступінь будівельної готовності проекту. Незважаючи на чіткість регламентуючих документів щодо форми подачі проектних заявок, змісту розділів, якість поданих проектних заявок залишається на низькому рівні.

Приклад середньостатистичного проекту, який отримав співфінансування із ДФРР у 2016 р. (реквізити заявника та відповідна інформація видалена із тексту проекту із етичних міркувань).



Назва проекту: Реконструкція ЗОШ I-III ступенів на 180 учнів в с. ХХ. Заявник: ХХ сільська рада.

Технічне завдання: 2.3. Розвиток особистості.

Тематичний напрям реалізації проекту: Проект до плану заходів з реалізації стратегії регіонального розвитку.

Номер і назва завдання зі Стратегії розвитку регіону: 2.2.4 «Відповідність соціальної інфраструктури потребам населення» та 2.3.1 «Підвищення якості освітніх послуг».

Період реалізації проекту: 04.2016 по 12.2016.

Анотація проекту. Реконструкція з добудовою ЗОШ I-III ст. розпочата в червні 2007 р. Початок виконання будівельних робіт по реконструкції навчального закладу був зумовлений фізичним віком школи (рік побудови 1936), потребою покращення умов навчання та харчування учнів у зв'язку з відсутністю в існуючій школі спортзалу та харчоблоку, розширення потужності площі, добудови класних кабінетів.

На сьогоднішній день виконано добудову двоповерхового корпусу до існуючого приміщення школи (5 кабінетів, харчоблок, спортивний зал розміром 19х18м), частково проведено інженерні комунікації, виконано внутрішню штукатурку приміщень, бетонну підготовку для підлоги, утеплення фасадів та оздоблення їх декоративною штукатуркою.

Опис проблеми, на розв'язання якої спрямовано проект. Головним питанням на сьогоднішній день є остаточне завершення реконструкції класних кабінетів, спортивного залу, харчоблоку, навчальної шкільної майстерні, спортивного майданчика. У зв'язку з припиненням фінансування спонсором виникла гостра потреба у виділенні державних коштів для повного завершення реконструкції.

Мета та завдання проекту:

Мета – створення умов для соціального розвитку села. Підвищення привабливості проживання в сільській місцевості, виконання програми державної підтримки молодих працівників, залучених до роботи в сільських населених пунктах. Забезпечення підвищення якості та рівного доступу населення до загальної середньої освіти, зокрема в сільській місцевості, шляхом покращення їх матеріально-технічної бази.

Завдання – забезпечення реконструкції ЗОШ I-III ступенів на 180 учнів.

Опис діяльності у рамках проекту.

Основними заходами проекту є реконструкція, благоустрій території, проведення комунікацій, оздоблювальні роботи, введення в експлуатацію ЗОШ I-III ступенів на 180 учнів в с. ХХ.

Очікувані результати:

1) Збільшення кількості навчальних місць на 50, покращення якості навчального процесу, умов праці освітян та умов навчання учнів. Забезпечення гарячим харчуванням, створення умов для заняття фізкультурою та спортом.

2) Створення нових робочих місць в кількості 10.

Фінансова сталість. Після успішного завершення проекту подальша діяльність школи буде фінансуватися з районного бюджету.

Інституційна сталість. В результаті реалізації проекту громада села та село отримає оновлене приміщення школи, яке забезпечить реалізацію права дитини на здобуття середньої освіти, її фізичний, розумовий і духовний розвиток, соціальну адаптацію та готовність продовжувати освіту. Кількість учнівських місць збільшиться до 180. Також буде створено 15-20 додаткових робочих місць.





Політична сталість. Реалізація проекту зменшить соціальну напруженість в селі. Впровадження даного проекту висвітлить діяльність органів місцевої влади і підвищить рівень їх авторитету та довіри в громаді.

Інновація. Інновація відсутня.

Заявником проекту свідомо чи несвідомо проігноровано процеси, що відбуваються завдяки децентралізації і той факт, що фінансування школи (об'єкт реконструкції) в подальшому буде покладене на бюджет ОТГ. При цьому не факт, що школа, залишиться із статусом I-III ступеня. Відповідно, логічним було б навести аргументи на користь того, що у процесі майбутнього об'єднання громад (і можливої оптимізації освітньої мережі) саме ця школа залишиться виконувати свої функції, бо має шанси стати опорною школою.



Кошти ДФРР використовуються на проекти:

- стратегічного характеру, а не поточні ремонти;
- які створюють інфраструктуру, що веде до капіталізації земель, формування доданої вартості, зростання доходів домогосподарств.

Проект – це логічно і хронологічно узгоджений комплекс дій, реалізація яких призводить до досягнення певної мети у встановлений термін, із залученням певних людських, матеріальних і фінансових ресурсів. Поточна діяльність органу влади чи органу місцевого самоврядування не є проектом. Тому варто думати про ідеї, не чекаючи оголошення про подання проектів, активізувати широкий суспільний діалог з питань залучення до співпраці людей з досвідом підготовки і впровадження проектів (громадські організації, науковців), шукайте кращі практики в сусідніх регіонах чи громадах. Маєте ідеї проектів до ДФРР? Прослідкуйте, щоб вони були враховані в плані заходів з реалізації регіональної стратегії розвитку.

6.2. АЛЬТЕРНАТИВНІ ДЖЕРЕЛА



БКУ дозволено здійснення місцевих запозичень (ст. 16).

Міські ради мають право здійснювати місцеві внутрішні запозичення (за винятком випадків, передбачених ст. 73 БКУ).

Місцеві зовнішні запозичення можуть здійснювати лише міські ради міст обласного значення. Всі міські ради можуть здійснювати місцеві зовнішні запозичення шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій. Право на здійснення міс-

цєвих запозичєнь у межах, визначєних рїшенням про мїсцевий бюджет, з урахуванням ст. 74 БКУ належить територїальній громаді мїста в особї керївника мїсцевого фїнансового органу за доручєнням мїської ради.

Бюджетна установа не має права здїйснювати запозичєння у будь-якій формї (крїм випадків, передбачєних БКУ) або надавати юридичним чи фїзичним особам кредити з бюджету (якщо не встановлено вїдповїднї бюджетнї призначєння на надання кредитїв з бюджету).

Залучєння рїзних джерел фїнансування є одним з ключових питань, яке постає перед ОТГ для втілення ідей розвитку.

Фандрейзїнг (англ. Fundraising) – процес залучєння грошових та їнших ресурсїв органїзацією (переважно некомерційною / благодїйною) з метою реалїзації певного соціального проекту або серїї проектїв, об'єднаних однією спільною ідеєю, або ж «вектором руху». Кошти можуть надходити вїд приватних осіб, комерційних органїзацій, фондїв, урядових органїзацій.

Спїльнокішт (англ. Crowdfunding, crowd – «громада, гурт, юрба», funding – «фїнансування») – громадське фїнансування, фїнансування громадою – спївпраця людей, які добровільно об'єднують свої гроші чи їнші ресурси разом, як правило через Інтернет, щоб підтримати зусилля їнших людей або органїзацій. Для старту збору коштів обов'язково має бути задекларована мета, визначєна цїна її досягнення, розрахунок усїх витрат і процес збору вїдкритими у вільному доступї. Переваги: легкі умови участї, 100% спонсорської допомоги їде на підтримку обраного проекту, широкий спектр цїлей збору коштів.

Краудфандїнговї платформи:

1. Україна: Платформи – Na-Starte.com та Biggggidea.com.

2. Швеція: Crowdculture може залучати гроші приватних інвесторїв і коштів з державного фонду (частина культурного бюджету країни). Частина державних коштів залежить вїд кількостї голосїв, набраного проектом серед учасників платформи.

3. Іспанія: Goteo не лише для спїльного збору коштів на суспїльно значущї проекти, а й для їх подальшої реалїзації. Фїнансування в два тури, кожен з яких триває 40 днів: завдання першого – зібрати мїнімально необхідну суму для запуску проекту, другого – збирають оптимальну суму грошей для вдосконалення проекту.



Донорські програми та можливостї в контекстї реформи децентралїзації:

1. Гранти Європейського Союзу

1.1. Проект «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні»

Фінансові ресурси: 25 млн. євро – гранти для регіональних проектів розвитку на період 2014-2017 рр.

Грантова програма впроваджується Представництвом ЄС в Україні. Тренінги та консультації у рамках проекту виконується компанією GIZ. Програма надає фінанси для реалізації конкретних проектів місцевих та регіональних органів влади, зосереджених на стратегічних пріоритетах, що визначені у стратегіях регіонального розвитку. У будь-якому разі заявки на отримання фінансової допомоги мають відноситися до соціально-економічного розвитку громади, зокрема якості життя, зайнятості населення тощо.

Деталі: <http://www.surdp.eu/Grant-Facility>.

1.2. Проект «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду III» (МРГ)

Фінансові ресурси: 23,8 млн. євро на період 2014-2017 рр.

Реалізується ПРООН (Програма розвитку ООН/ЄС). Спрямована на пропагування сталого місцевого розвитку в Україні.

Напрями діяльності програми: енергоефективність, охорона здоров'я, довкілля і водопостачання у сільській місцевості, впроваджується новий компонент із розвитку міст. МРГ надалі сприятиме розвитку малих ферм і нефермерського бізнесу в сільській місцевості. МРГ встановив співпрацю з 24 областями, 201 районами, 800 сільськими радами і 25 містами. В усіх обласних центрах відкрито регіональні підрозділи впровадження.

Деталі: <http://cba.org.ua/ua/>.

1.3. Проект «Електронне врядування та прозорість на рівні муніципалітетів»

Фінансові ресурси: 960 тис. дол. у 2014-2017 рр.

Мета цього компоненту проекту «Місцевий розвиток орієнтований на громаду» – введення електронного уряду на муніципальному рівні.

Деталі: <http://www.cba.org.ua/ua/pro-nas/proekt-cba>.

1.4. Програма ЄС «U-LEAD with Europe: місцеве розширення прав і можливостей, підзвітність та розвиток»

Фінансові ресурси: 97 млн. євро на період 2016-2020 рр.

Реалізується в Україні Європейським Союзом та його країнами-членами Німеччиною, Швецією і Польщею через Німецьке товариство з питань міжнародної допомоги (GIZ) та Шведську агенцію міжнародного розвитку (SIDA). Формування коштів Програми: ЄС – 60 млн. євро, ФРН – 6 млн. євро, Швеція – 30 млн. євро, Польща – 1 млн. Партнером виступає

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

Програма включатиме два основних компонента:

1) підвищення рівня інституційного розвитку органів влади на всіх рівнях для ефективної реалізації децентралізації та регіональної політики. За реалізацію відповідає Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

2) створення Центрів надання адміністративних послуг і забезпечення активної участі громадян у місцевому розвитку ОТГ. За реалізацію відповідає Шведське агентство SIDA.

Крім того, «U-LEAD» – спільний хаб для проєктів GIZ, USAID, DOBRE та PULSE, а також спільного українсько-канадського проєкту EDGE з підтримки секторальної децентралізації. Координація програми відбуватиметься через Центральний офіс реформ при Мінрегіоні разом із ЄС, міжнародними донорами, центральними та місцевими органами влади, задіяними у децентралізації.

Деталі: http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/index_en.htm.

2. Гранти Агентства США з міжнародного розвитку (USAID)

2.1. «Децентралізація – шлях до кращих результатів та ефективності» – ДОБРЕ (Decentralization Offering Better Results and Efficiency – DOBRE)

Фінансові ресурси: 50 млн. дол. на період 2016-2021 рр.: 1 етап – 40 млн. дол. протягом 4 років; 2 етап – 10 млн. дол. протягом 1 року.

Виконавець: американська компанія Global Communities, головний партнер – Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад (ВАССР). Усі партнери DOBRE підтримуватимуть ОТГ у процесі стратегічного планування за ініціативи громад, результатом якого стане створення та фінансування проєктів місцевого економічного розвитку, державно-приватних партнерств, покращення надання послуг, краще управління місцевими фінансами.

Деталі: <http://www.globalcommunities.org/dobre>.

2.2. Проєкт «Підтримка аграрного і сільського розвитку»

Фінансові ресурси: 20,6 млн. дол. США на період до 2020 р., його реалізацію забезпечує компанія «Кімонікс Інтернешнл».

Мета проєкту – підтримка всеохоплюючого, стійкого економічного зростання шляхом сприяння розвитку сільського господарства та створення більш привабливих умов проживання в сільській місцевості України. Проєкт співпрацюватиме з ОТГ Одеської, Миколаївської, Херсонської, Запорізької, Донецької та Луганської областей, які розробили або знахо-

дяться в стані розробки Стратегії та Плану соціально-економічного розвитку, в яких приділено відповідну увагу розвитку місцевої ринкової інфраструктури. Проект сприятиме зростанню експортної конкурентоздатності малих та середніх виробників овочів, фруктів, молока та м'яса, надаючи допомогу малим та середнім гравцям у впровадженні міжнародних стандартів якості та безпечності продукції, експорті продукції на зовнішні ринки, а також використанні тих можливостей, які надаються в рамках Угоди про поглиблену та всеосяжну зону вільної торгівлі між Україною та ЄС.

Деталі: <http://gurt.org.ua/news/grants/36560/>.

2.3. Проект «Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні (ПУЛЬС)»

Фінансові ресурси: 8,2 млн. USD на період до 2020 року.

Виконавець: Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» та її регіональні відділення.

Мета проекту – створення сприятливого середовища для впровадження децентралізації в Україні, зміцнення місцевого самоврядування, поглиблення демократичних процесів розвитку територіальних громад та стабільності держави.

Проект впроваджується в 3 компонентах:

1) формування правового поля децентралізації (формування законодавчої бази експертами та посадовими особами органів місцевого самоврядування, об'єднаними за галузевим принципом);

2) збільшення ресурсів місцевого самоврядування (нарощування податкової бази, легалізація доходів, зміцнення фінансової самостійності бюджетних установ, створення умов для доступу до додаткових фінансових ресурсів для розвитку інфраструктури – кредитних і грантових коштів, реформування фінансування освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту);

3) зміцнення спроможності учасників реформи (робота з цільовими аудиторіями реформи, запровадження інформаційних каналів, поширення успіхів децентралізації та кращі практики місцевого самоврядування).

Деталі: <http://www.auc.org.ua/>.

2.4. Рада міжнародних наукових досліджень та обмінів IREX

Робота IREX спрямована на інформування та залучення громадськості до процесу реформ децентралізації. До участі запрошуються бібліотеки і громадські організації ОТГ Вінницької, Волинської, Донецької, Житомирської, Закарпатської, Запорізької, Київської, Луганської, Львів-

ської, Одеської, Полтавської, Рівненської, Сумської, Хмельницької, Черкаської, Чернівецької, Чернігівської областей.

Деталі: <https://www.irex.org/region/europe-eurasia/ukraine>.

3. Фінансова допомога Міжнародних проєктів

3.1. Департамент закордонних справ, торгівлі та розвитку Канади

Фінансові ресурси: 18 824 758 канадських доларів на період до 31.07.2019 р.

Виконавець: компанія Agriteam Canada Consulting Ltd – приватна консалтингова компанія, відповідальна за реалізацію проєкту EDGE (Експертна підтримка врядування й економічного розвитку).

Мета – запровадження комплексних реформ відповідно до державних програм, національних і міжнародних угод.

Деталі: <http://www.agriteam.ca/en/projects/profile/expert-deployment-for-governance-economic-growth-edge/>.

3.2. Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні» (DESPRO)

Фінансові ресурси: 9 277 003 швейцарських франків на період до 24.12.2017 р.

Виконавець: Швейцарський центр ресурсів і консультацій з питань розвитку (SkatConsultingLtd.). Ключовим партнером DESPRO є Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

Мета – якість та доступність окремих публічних послуг покращуються за участі місцевих громад і влади, які є інституційно міцними, здатними спільними зусиллями сприяти процесу реформування системи місцевого самоврядування на національному рівні. DESPRO надає технічну допомогу і сприяє покращенню комунальних послуг у селах Вінницької, Дніпропетровської, Івано-Франківської, Полтавської і Сумської обл.

Деталі: <http://despro.org.ua/>.

3.3. Європейський банк реконструкції та розвитку

Фінансові ресурси: 108 млн. євро.

Східно-Європейське партнерство у сферах енергоефективності та захисту навколишнього середовища (E5P) – це багатосторонній донорський фонд.

Гранти E5P заохочують муніципалітети до отримання кредитів від залучених організацій-виконавців: Банк розвитку Ради Європи, Європейський банк реконструкції та розвитку, Європейський інвестиційний банк, Міжнародна

фінансова корпорація, KfW (Кредитна Установа для Відбудови – німецький державний банк розвитку), Екологічна фінансова корпорація Північної Європи, Інвестиційний банк Північної Європи, Світовий банк.

Напрями проектів:

1. Енергоефективність громадських і житлових будівель.
2. Відновлення систем централізованого теплопостачання.
3. Відновлення систем водопостачання та очищення стічних вод.

Деталі: <http://www.ebrd.com/home>.

3.4. Шведське агентство міжнародного розвитку (Sida)

Фінансові ресурси: 16,1 млн. євро на період до 2019 рр.

Мета проекту «Енергетична ефективність» полягає у збільшенні енергетичної ефективності і зниженні викидів у довкілля. Проект робить доступним (через багатосторонній трастовий фонд, керований ЄБРР) співфінансування інвестиційних проектів, які будуть запропоновані міжнародними фінансовими інституціями.

Деталі: <http://www.sida.se/English/where-we-work/Europe/Ukraine/>

3.5. Європейський інвестиційний банк і Мінрегіон «Програма розвитку муніципальної інфраструктури України»

Фінансові ресурси: 400 млн. євро.

Проект передбачає залучення для модернізації інфраструктури житлово-комунального господарства України у сферах: теплопостачання, водопостачання та водовідведення, енергоефективність будівель, зовнішнє освітлення населених пунктів, поводження з побутовими відходами. Загальний період погашення позики для субпроектів (з урахуванням пільгового періоду): 15 років – у сфері зовнішнього освітлення населених пунктів і поводження з побутовими відходами; 22 роки – у сфері централізованого теплопостачання та енергоефективності будівель; 30 років – у сфері гарячого водопостачання, централізованого та нецентралізованого питного водопостачання, водовідведення. Пільговий період: 3 роки – у сфері зовнішнього освітлення населених пунктів і поводження з побутовими відходами; 5 років – у сфері централізованого теплопостачання й енергоефективності будівель; 8 років – у сфері гарячого водопостачання, централізованого та нецентралізованого питного водопостачання, водовідведення. Строки будівництва за субпроектами не можуть перевищувати тривалість пільгового періоду.

Деталі: <http://www.eib.org/>; <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/international-cooperation/internat-cooperation/minregion-zaproshuye-do-uchasti-u-proekti-programa-rozvitku-munitsipalnoyi-infrastrukturi-ukrayini/>

Інформація про конкурси, тендери, міжнародні організації, інвестиційні фонди:



1. Портал з управління знаннями «KNOWLEDGE PORTAL» (при Всеукраїнській асоціації сільських і селищних рад за підтримки спільного Проєкту ЄС та Програми розвитку ООН «Місцевий розвиток орієнтований на громаду – III») – <http://www.kp.org.ua/idea/>

2. Ресурсний центр ГУРТ – <http://gurt.org.ua/news/grants/>

3. Міжнародний фонд «Відродження» – <http://www.irf.ua/grants/contests/>

4. Клуб Сталого Бізнесу – <http://sbiz.club/funding/#1482402941430-18dbdf3a-222f>

6.3. ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ

Складовою частиною місцевого господарства є комунальні підприємства, функції яких зводяться до забезпечення функціонування місцевої інфраструктури та побутової сфери, фінансування органів місцевого самоврядування. В Україні дані підприємства відіграють усе менш важливу роль як в обслуговуванні населення і підприємств щодо виконання робіт чи надання послуг, так і у наповненні дохідної частини місцевих бюджетів. Основними причинами цього є надмірний фізичний знос основних засобів, неконтрольований ріст цін на сировину й енергоресурси, обмежений обсяг фінансових ресурсів та неефективне управління ними.



За даними ЄДРПОУ, в 2014 р. частка комунальних підприємств у загальній кількості підприємств становила більше 1%. Дані підприємства мали чи не найгірші показники фінансово-господарської діяльності. Наприклад, їх фондодвідача удвічі нижча, ніж державних підприємств, у чотири рази – ніж підприємств колективної форми власності, в 11 разів – ніж приватних підприємств. Незадовільне забезпечення комунальних підприємств фінансовими ресурсами для ведення господарської діяльності призводить до їх нездатності перетворюватися у матеріальні, людські й інші ресурси.

Фінансові ресурси комунальних підприємств – це сукупність грошових коштів, резервів і надходжень цільового призначення, які перебувають у їх розпорядженні та закріплені на правах оперативного управління чи повного господарського відання і використовуються на передбачені статутном потреби. Джерелами їх формування можуть бути власні та залу-

чені кошти (табл. 6.1). До перших належать статутний фонд, амортизаційні відрахування, прибуток тощо, до других – бюджетні асигнування, благодійні внески, кредити банків тощо. Зрештою, останнє джерело відносять до позичених коштів, які підприємство отримує на засадах платності, строкості та поверненості.

Незалежно від того, чи комунальні підприємства належать до соціальної інфраструктури, чи комерційних об'єктів, важливим джерелом їх фінансових ресурсів є власні кошти. Утім, для успішного функціонування вони мають використовувати усі інструменти фінансування. В ринкових умовах господарювання однією з потенційних її форм є кредитні ресурси, що дають змогу ефективно контролювати їх використання та спрямовувати у потрібне русло. Ще однією формою фінансування комунальних підприємств можуть бути інвестиції приватних структур та міжнародних фінансових організацій.

Головним чином, фінанси комунальних підприємств формуються за рахунок бюджетних коштів, тому їх необхідно використовувати дуже обачно. Адже надмірне відволікання ресурсів з бюджету, особливо, коли мова йде про депресивні регіони, може призвести до посилення кризових явищ. Виникає необхідність у вдосконаленні процесу планування та управління фінансовими ресурсами на даних підприємствах, від чого залежатиме їх фінансова стійкість, виконання робіт чи надання послуг. Для цього необхідно забезпечити функціонування ефективної системи поточного, оперативного та стратегічного планування, організації, контролю й аналізу їх діяльності.

Таблиця 6.1.

Фінансові ресурси комунальних підприємств

Види коштів	Характеристика
Власні	Статутний і резервний фонди, амортизаційні відрахування, валовий дохід, прибуток, кошти від реалізації майна.
Залучені	Бюджетні асигнування, кредити банків, кредиторська заборгованість, страхові відшкодування, благодійні внески.
Позичені	Кошти, що підприємство отримує на певних умовах (кредити банків, емісія облігацій тощо).

Органи місцевого самоврядування володіють й іншими можливостями впливу на забезпечення фінансовими ресурсами комунальних підприємств, тим самим, стримувати або сприяти розвитку їх фінансово-господарської діяльності. Це реалізується через відповідну тарифну та цінову

політику, надання різного роду бюджетних дотацій, кредитів і податкових пільг (рис. 6.2).

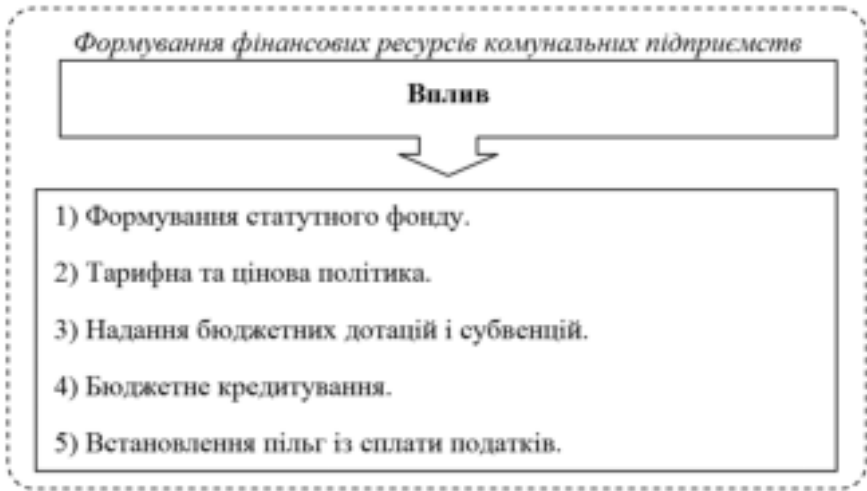


Рис. 6.2. Вплив органів місцевого самоврядування на формування фінансових ресурсів комунальних підприємств

Реформування в Україні комунального сектору економіки вимагає проведення низки заходів у сфері активізації місцевої влади в пошуку інноваційних методів роботи, адекватних наявним ресурсним обмеженням і викликам часу.

Передумовою до створення фінансово стійких комунальних підприємств є вирішення проблемних питань шляхом: збільшення кількості об'єктів комунальної форми власності за рахунок тих, які необхідні для функціонування регіону або мають важливе значення для забезпечення побутових і соціально-культурних потреб територіальних громад; вдосконалення принципів організації органами місцевого самоврядування належної роботи з управління об'єктами місцевої інфраструктури; інтенсифікації процесів передачі комунальних підприємств суб'єктам малого і середнього бізнесу з відповідним розмежуванням функцій володіння, розпорядження та користування.

Фінансовий план комунального підприємства складається за відповідною формою на кожен наступний рік з поквартальною розбивкою і відображає очікувані фінансові результати в запланованому році. Даний план повинен містити довідкову інформацію щодо фактичних показників минулого року і планових показників поточного року. Він забезпечує

отримання чистого прибутку, розмір якого не може бути меншим ніж фактично досягнутий показник попереднього року. У разі його зменшення комунальне підприємство обов'язково має надати аналітичний висновок з обґрунтуванням причин такого зменшення (рис. 6.3).



Рис. 6.3. Алгоритм фінансового планування на комунальних підприємствах

Проект фінансового плану з пронумерованими, прошнурованими та скріпленими печаткою сторінками у двох примірниках за відповідною формою у паперовому та електронному вигляді подається до органу управління (місцевої ради) для опрацювання до 1 червня року, що передує плановому. До проекту фінансового плану комунального підприємства додаються: пояснювальна записка, яка включає результати аналізу фінансово-господарської діяльності за попередній рік, показники господарської діяльності й розвитку підприємства у поточному році та на плановий рік; баланс підприємства станом на 31 грудня минулого року та на останню звітну дату з розшифруванням статей, що становить більше 10% валюти балансу; звіти про фінансові результати підприємства, про рух грошових коштів, про власний капітал за 12 місяців минулого року, примітки до річної фінансової звітності за минулий рік; декларація з податку на прибуток за 12 місяців минулого року.

Таблиця 6.2.

Структура фінансового плану комунального підприємства

Джерела	Характеристика
I. Формування прибутку підприємства	
Доходи	Дохід (виручка) від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг); ПДВ; акцизний збір; інші непрямі податки; інші вирахування з доходу.

Джерела	Характеристика
Чистий дохід (виручка) від реалізації продукції	Інші операційні доходи; дохід від участі в капіталі; інші фінансові доходи; інші доходи; надзвичайні доходи (відшкодування збитків від надзвичайних ситуацій, стихійного лиха, пожеж тощо).
Витрати	Собівартість реалізованої продукції; адміністративні витрати; витрати на збут; інші операційні витрати; фінансові витрати; втрати від участі в капіталі; інші витрати; надзвичайні витрати.
Фінансові результати діяльності	Валовий прибуток (збиток); фінансовий результат від операційної діяльності; фінансовий результат від звичайної діяльності до оподаткування.
Чистий прибуток (збиток)	Прибуток; збиток.
II. Розподіл чистого прибутку	
Відрахування частини чистого прибутку до держбюджету	Відрахування державними унітарними підприємствами, їх об'єднаннями, господарськими товариствами, у статутному фондї яких більше 50% акцій (часток, паїв) належать державі.
Відрахування до фонду на виплату дивідендів	Відрахування господарськими товариствами, у статутному фондї яких більше 50% акцій (часток, паїв) належать державі, за нормативами, установленними в поточному році.
Залишок нерозподіленого прибутку (непокритого збитку)	Розвиток виробництва; резервний фонд; інші фонди.
III. Обов'язкові платежі підприємства до бюджету та державних цільових фондів	
Сплата податків до держбюджету	Податок на прибуток; акцизний збір; ПДВ, що підлягає сплаті до бюджету; ПДВ, що підлягає відшкодуванню з бюджету; рентні платежі; ресурсні платежі; інші податки.
Погашення податкової заборгованості	Погашення реструктуризованих та відстрочених сум, що підлягають сплаті у поточному році до бюджету; до державних цільових фондів; неустойки (штрафи, пені).
Внески до державних цільових фондів	Внески до Пенсійного фонду України; внески до фондів соціального страхування.
Інші обов'язкові платежі	Місцеві податки та збори; інші платежі.

Відділ організаційно-правової роботи виконавчого апарату місцевої ради після надходження проекту фінансового плану комунального підприємства

ємства, пояснювальної записки та висновку до нього, в місячний строк опрацьовує матеріали або повертає фінансовий план на доопрацювання. У разі повернення проекту фінансового плану на доопрацювання, комунальне підприємство протягом 10 днів з дня надходження проекту забезпечує його доопрацювання з урахуванням зауважень органу управління. Відділ організаційно-правової роботи після опрацювання фінансового плану із урахуванням зауважень щодо його складання подає його на затвердження голові місцевої ради.

Звіт про виконання фінансового плану комунальне підприємство надає органу управління щокварталу в строки, встановлені для подання фінансової звітності, разом з пояснювальною запискою щодо результатів діяльності за квартал та із зазначенням за окремими факторами причин значних відхилень фактичних показників від планових. Разом з тим, важливо забезпечити достовірність поданої інформації з тим, аби зменшити корупційну складову у витрачанні бюджетних коштів, не допустити нецільові витрати, звести до мінімуму втрати ресурсів у результаті господарської діяльності комунального підприємства.

Участь органів місцевого самоврядування в управлінні фінансами комунального підприємства. Відносини органів місцевого самоврядування з комунальними підприємствами регулюються Господарським і Бюджетним кодексами України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» й іншими нормативно-правовими документами. Відповідно до ст. 78 Господарського кодексу України комунальне унітарне підприємство утворюється органом місцевого самоврядування на базі відокремленої частини комунальної власності і входить до сфери його управління. Дане підприємство очолює керівник підприємства, що призначається органом, до сфери управління якого входить підприємство, і є підзвітним цьому органу.

Даним нормативно-правовим документом передбачено, що майно комунального унітарного підприємства перебуває у комунальній власності і закріплюється за ним на праві господарського відання (комунальне комерційне підприємство) або оперативного управління (комунальне некомерційне підприємство). Статутний капітал даного підприємства утворюється органом, до сфери управління якого воно належить, а його розмір визначається відповідною місцевою радою. При цьому статутний капітал підлягає сплаті до закінчення першого року з дня державної реєстрації комунального унітарного підприємства.

Пунктом 35 ст. 64 БКУ передбачено, що частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств вилучається до бюджету, в порядку, визначеному відповідними місцевими радами. Зокрема, про це мова йде в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»: вик-

лючною компетенцією сільських, селищних і міських рад є встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету.



Рішенням Тернопільської міської ради затверджено «Порядок відрахування до міського бюджету частини чистого прибутку (доходу) комунальними унітарними підприємствами та їх об'єднаннями, що належать до комунальної власності міста Тернополя» від 26.04.2014 р. № 6/31/6. Пунктом 17 рішення Тернопільської міської ради «Про бюджет міста Тернополя на 2015 рік» від 27.01.2015 р. № 55/17 відрахування становлять: для КП «Тернопіль міськтеплокомуненерго» та КП «Тернопільводоканал» – 0%; для інших комунальних підприємств – 30% (за 7 місяців 2015 р. надійшло 105,7 тис. грн.).

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ТА ОБГОВОРЕННЯ:

1. На які цілі використовуються кошти ДФРР?
2. Який алгоритм формування переліків проєктів, критерії оцінювання проєктів?
3. З дотриманням яких критеріїв здійснюється розподіл коштів ДФРР?
4. Чи відноситься до основних умов відбору регіональною комісією інвестиційних програм і проєктів наявність затвердженої в установленому законодавством порядку проєктної документації для інвестиційних програм і проєктів, які передбачають будівництво?
5. Хто може бути Заявником проєкту?
6. На що варто звернути увагу при підготовці проєкту?
7. Які зміни в частині покращення процедур підготовки та відбору проєктів регіонального розвитку, які фінансуються з коштів ДФРР, Ви могли би запропонувати?
8. Особливості здійснення місцевих запозичень?
9. Особливості альтернативних джерел?
10. Що собою являють фінансові ресурси комунальних підприємств (види, особливості)?
11. Фінансовий план комунального підприємства: сутність, структура.
12. Участь органів місцевого самоврядування в управлінні фінансами комунального підприємства.



ДЖЕРЕЛА РОЗДІЛУ:

1. Бюджетний кодекс України : прийнятий Верховною Радою України 08.07.2010 р. № 2456-VI (із змін. і доп.) [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Наталенко Н. В. Фінанси та бюджет об'єднаної громади (навчальний модуль) / Н. В. Наталенко. – Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 72 с.
3. Осадчук С. В. Бюджетна децентралізація: стан і перспективи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2008-3/doc/3/15.pdf>.
4. Офіційний сайт Асоціації міст України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : – <http://www.auc.org.ua>.
5. Офіційний сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://treasury.gov.ua/main/uk/index>.
6. Офіційний сайт Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ibser.org.ua>.
7. Офіційний сайт Інституту громадянського суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/>.
8. Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minfin.kmu.gov.ua>
9. Про Державний бюджет України на 2017 рік : Закон України від 21.12.2016 № 1801-VIII [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1801-19>.
10. Стратегія реформування системи управління державними фінансами 2017-2021 рр. : презентація проекту [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Міністерства фінансів України – Режим доступу : <http://minfin.kmu.gov.ua>
11. Ткачук А. Про бюджет і не тільки. Спеціально для об'єднаних територіальних громад / А. Ткачук, Н. Наталенко. – Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 76 с.

РОЗДІЛ 7

БЮДЖЕТНИЙ КОНТРОЛЬ

І МОНІТОРИНГ

7.1. КОНТРОЛЬ У БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ

Бюджетний контроль являє собою систему заходів органів державної влади та органів місцевого самоврядування, спрямованих на забезпечення законності дій учасників бюджетного процесу під час складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджетів і звітування про їх виконання з використанням специфічних форм і методів їх організації. Бюджетний контроль визначається як:

- вид фінансового контролю, що здійснюється в процесі складання, розгляду, затвердження та виконання бюджету;
- врегульована нормами бюджетного права система ревізійно-правових заходів, спрямованих на перевірку законності й доцільності здійснюваної бюджетної діяльності;
- діяльність уповноважених органів державної влади, яка спрямована на забезпечення законності, фінансової дисципліни і раціональності в ході формування, розподілу і використання коштів державного бюджету з метою ефективного соціально-економічного розвитку держави.



Контроль – це методи і процедури дотримання визначеної мети програми, ефективності формування бюджету, розподілу і використання фінансових ресурсів у відповідності до затвердженого бюджету та чинного законодавства.



Рис. 7.1. Система елементів бюджетного контролю

Бюджетний контроль здійснюється його учасниками на всіх стадіях бюджетного процесу та забезпечує (ст. 26 БКУ):

- 1) оцінку управління бюджетними коштами (включаючи проведення державного фінансового аудиту);
- 2) правильність ведення бухгалтерського обліку та достовірність фінансової і бюджетної звітності;
- 3) досягнення економії бюджетних коштів, їх цільового використання, ефективності і результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів шляхом прийняття обґрунтованих управлінських рішень;
- 4) проведення аналізу й оцінки стану фінансової і господарської діяльності розпорядників бюджетних коштів;
- 5) запобігання порушенням бюджетного законодавства та забезпечення інтересів держави у процесі управління об'єктами державної власності;
- 6) обґрунтованість планування надходжень і витрат бюджету.



Рис. 7.2. Класифікація форм бюджетного контролю

Попередній контроль — здійснюється на етапі підготовки проектів програм (проекту бюджету) та містить: контроль відповідності бюджетної політики інтересам територіальної громади; контроль ефективності показників бюджетних програм; аналіз виконання бюджету попередніх періодів і здійснення рекомендацій щодо виявлення бюджетних резервів; контроль за встановленими нормами соціального забезпечення.

Поточний контроль — здійснюється в процесі виконання програми та передбачає: контроль за своєчасністю надходжень коштів до бюджету та здійсненням платежів з бюджетних рахунків; операційний контроль ефективності та цілеспрямованості використання бюджетних ресурсів; контроль забезпечення достовірності ведення бухгалтерської звітності; виявлення відхилень в процесі виконання бюджету за доходами та видатками й усунення негативних тенденцій; запобігання зловживанням під час використання бюджетних коштів.

Наступний контроль — здійснюється після завершення операцій з фінансовими ресурсами (після закінчення бюджетного року) і передбачає: перевірку правильності та законності проведення операцій з бюджетними коштами; виявлення порушень та зловживань при використанні фінансових ресурсів держави; розроблення заходів щодо усунення виявлених недоліків і зловживань та запобігання їм у майбутніх періодах; оцінка досягнутих фінансових результатів в процесі виконання бюджету.

Повноваження з контролю за дотриманням бюджетного законодавства:

- Верховної Ради України (стаття 109 БКУ);
- Рахункової палати (стаття 110 БКУ);
- Міністерства фінансів України та місцевих фінансових органів (стаття 111 БКУ);
- Казначейства України (стаття 112 БКУ);
- органів державного фінансового контролю (стаття 113 БКУ);
- відповідних місцевих рад (стаття 114 БКУ);
- місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів відповідних місцевих рад (стаття 115 БКУ).

Контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата. Розпорядники бюджетних коштів в особі їх керівників організують внутрішній контроль та аудит і забезпечують їх здійснення у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах. Основні засади здійснення внутрішнього контролю й аудиту та порядок утворення підрозділів внутрішнього аудиту визначаються Кабінетом Міністрів України.

Внутрішній контроль – комплекс заходів, що застосовуються керівником для забезпечення дотримання законності та ефективності використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, завдань, планів і вимог щодо діяльності бюджетної установи та її підвідомчих установ.



Внутрішній аудит – діяльність підрозділу внутрішнього аудиту в бюджетній установі, спрямована на удосконалення системи управління, запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів, виникненню помилок чи інших недоліків у діяльності бюджетної установи та підвідомчих їй бюджетних установ, поліпшення внутрішнього контролю.

Відповідальність та заходи впливу за вчинені порушення бюджетного законодавства (глава 18 БКУ)

1. Порушення бюджетного законодавства (ст. 116).

2. Заходи впливу за порушення бюджетного законодавства (ст. 117).



3. Застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства (ст. 118).

4. Контроль за дотриманням бюджетного законодавства в частині міжбюджетних трансфертів (ст. 122).

5. Оскарження рішення про застосування заходу впливу за порушення бюджетного законодавства (ст. 124).

Нецільове використання бюджетних коштів – витрачання їх на цілі, що не відповідають:



- бюджетним призначенням, встановленим рішенням про місцевий бюджет;
- напрямом використання бюджетних коштів, визначеним у паспорті бюджетної програми або в порядку використання бюджетних коштів;
- бюджетним асигнуванням (розпису бюджету, кошторису, плану використання бюджетних коштів).

Зупинення операцій з бюджетними коштами полягає у зупиненні будь-яких операцій із здійснення платежів з рахунку порушника бюджетного законодавства. Механізм зупинення операцій з бюджетними коштами визначається Кабінетом Міністрів України. Зупинення операцій з бюджетними коштами можливе на строк до 30 днів у межах поточного бюджетного періоду, якщо інше не передбачено законом.

Посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з законом. Порушення бюджетного законодавства, вчинене розпорядником чи одержувачем бюджетних коштів, може бути підставою для притягнення до відповідальності згідно з законами України його керівника чи інших відповідальних посадових осіб, залежно від характеру вчинених ними діянь.



Громадський бюджетний контроль здійснюється на добровільних засадах організованою (органи самоорганізації населення, засоби масової інформації, громадські, профспілкові організації, політичні партії та інші громадські об'єднання) та неорганізованою (окремі громадяни, що за власної ініціативи представляють приватні або ситуативно-спільні інтереси певної соціальної групи) громадськістю.

Характерні відмінності громадського контролю від будь-якого іншого лежать у суб'єктно-об'єктній сфері: здійснюється громадськістю; його суб'єкти не наділені юридичними владно-примусовими повноваженнями та не можуть самостійно притягувати підконтрольних суб'єктів до правової відповідальності, їх рішення мають рекомендаційний характер; контролюються соціальні завдання, безпосередньо пов'язані з захистом і реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням та узгодженням соціальних потреб та інтересів населення.

7.2. АУДИТ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ



Аудит ефективності (далі – АЕ) – форма державного фінансового контролю, спрямована на визначення ефективності використання бюджетних коштів для реалізації запланованих цілей і встановлення факторів, які цьому перешкоджають.

АЕ *проводиться* Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм. АЕ здійснюється з метою розроблення обґрунтованих пропозицій щодо підвищення ефективності використання коштів державного та місцевих бюджетів у процесі виконання

бюджетних програм та поширюється на всіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми і форми власності та на суб'єктів підприємницької діяльності – фізичних осіб, які беруть участь у виконанні бюджетних програм.

Завдання АЕ:

- здійснення оцінки ефективності використання бюджетних ресурсів у процесі виконання бюджетних програм шляхом порівняння звітних даних із заданими параметрами, у тому числі зазначеними в паспорті бюджетної програми, порівняння рівня досягнутих результативних показників з рівнем їх фінансування;
- виявлення упущень і недоліків організаційного, нормативно-правового та фінансового характеру, які перешкоджають своєчасному і повному виконанню бюджетної програми;
- визначення ступеня впливу виявлених упущень і недоліків на реалізацію запланованих цілей;
- розроблення обґрунтованих пропозицій щодо шляхів (форм, засобів) більш раціонального й ефективного використання бюджетних коштів, поліпшення організації виконання бюджетної програми з акцентом на зменшенні витрат, підвищенні продуктивності програми й якості послуг, залученні оптимального (або додаткового) обсягу бюджетних коштів чи припинення фінансування.

Функції АЕ:

- діагностика функцій структурних підрозділів у процесі планування, виконання планів, формування звітності та проведення контролю за рухом фінансових ресурсів бюджетних установ;
- оцінка стану перспективного планування руху фінансових ресурсів і взаємозв'язку його з поточним й оперативним плануванням, розробкою бюджетних програм та їхнього забезпечення;
- управлінське консультування;
- інформаційне забезпечення за допомогою сучасних методів передачі й отримання інформації;
- вибір показників і методів оцінки ефективності використання фінансових ресурсів;
- організація попереднього, поточного і наступного бюджетного контролю;
- мотивація управлінських рішень стосовно підвищення ефективності використання фінансових ресурсів у процесі виконання бюджетних програм.

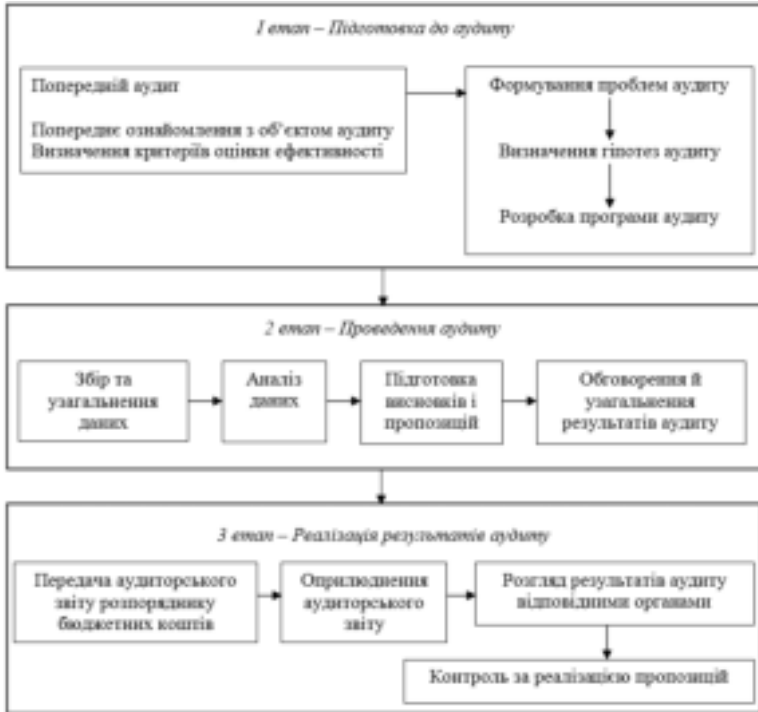


Рис. 7.3. Алгоритм організації та проведення АЕ в умовах програмно-цільового бюджетування

Прийоми і процедури АЕ:

- аналіз нормативно-правових актів, планових розрахунків та обґрунтувань, методичних документів, видань і публікацій у сфері реалізації бюджетної програми, стосовно якої проводиться аудит ефективності;
- аналіз результатів раніше здійснених контрольних заходів;
- аналіз показників статистичної, фінансової та оперативної звітності;
- порівняння фактично досягнутих результативних показників виконання бюджетної програми із запланованими в динаміці за кілька років, з вітчизняним і зарубіжним досвідом у сфері реалізації бюджетної програми, з технологічними стандартами тощо;
- інтерв'ювання, анкетування (процес опитування учасників бюджетної програми та користувачів її продукту з метою встановлення проблемних питань, результати якого фіксуються письмово);
- одержання інформації від юридичних осіб.

Об'єкт АЕ – фінансові ресурси установ, спрямовані на виконання бюджетних програм, ефективність яких доцільно оцінити у процесі аудиту.

Гіпотеза АЕ – припущення аудитора щодо причини виникнення та існування проблем, недосконалості певних позицій у використанні фінансових ресурсів установ при виконанні бюджетних програм. Гіпотези розробляються на основі даних, отриманих з різних джерел, зокрема, інформації про діяльність ГРК за програмами, законодавче, економічне й інше середовище, заходи для забезпечення функціонування бюджетних програм тощо. На практиці можуть бути сформульовані такі гіпотези:

- затверджено занижені асигнування через недостатнє обґрунтування реальних потреб у коштах, у результаті чого не можливо досягнути кінцевої мети реалізації бюджетної програми;
- на етапі формування бюджетних програм були відсутні чіткі критерії відбору учасників їх виконання, що спричинило розподіл бюджетних коштів тим установам, які не змогли їх освоїти;
- неузгодженість нормативно-правової бази щодо порядку проходження бюджетних коштів спричинила дублювання обов'язків учасників програми й уникнення відповідальності за досягнення негативних результатів;
- наявність неповної, недостовірної та несвоєчасної інформації, відсутність належної взаємодії учасників бюджетної програми не дозволили здійснювати оперативне управління бюджетними коштами;
- неупорядкована та непрозора процедура оформлення документів, недоліки і складності в обслуговуванні не сприяли своєчасному і повному використанню бюджетних коштів, в результаті чого роботи не виконано або виконано не якісно.

Проблема АЕ – невиконання запланованих результативних показників бюджетних програм через неефективне використання фінансових ресурсів.

Для спростування чи підтвердження гіпотез аудиту рекомендовано:

1) на рівні ГРК:

- оцінити, чи цілі досліджуваної бюджетної програми пов'язані з цілями довгострокової державної програми та відповідають функціям головного розпорядника;
- визначити, чи не дублює та суперечить досліджувана програма іншим програмам;

- з'ясувати, чи визначав ГРК показники, яких необхідно досягнути кожному виконавцю бюджетної програми, чи правильно вони визначені;
- дослідити відповідність фактичних отримувачів бюджетних коштів тим, які були визначені на етапі планування, та з'ясувати причини відхилення;
- проаналізувати обґрунтованість розрахунків, наявність проектно-кошторисної документації та затвердженого механізму проходження коштів;
- з'ясувати достатність затверджених обсягів бюджетних коштів для задоволення технологічних потреб, можливість залучення альтернативних джерел фінансування;
- проаналізувати ефективність запровадженої системи звітності, у тому числі стосовно її орієнтації на продукт;
- визначити, чи звітував ГРК щодо реалізації досліджуваних програм, наскільки його звіти є надійними;
- визначити, чи аналізував ГРК можливість реалізації програми іншими шляхами чи засобами;
- встановити, чи регламентовано порядок проведення контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів, чи дотримуються встановлені вимоги.

2) на рівні одержувачів бюджетних коштів з'ясувати:

- чи забезпечено єдине трактування існуючої нормативно-методологічної бази щодо цільового й ефективного використання бюджетних коштів, чи зрозумілими були вказівки розпорядника бюджетних коштів вищого рівня та стан їх виконання;
- чи дозволяла матеріально-технічна база, наявні кадри тощо бути виконавцем бюджетної програми;
- чи звітність, яка направлялась розпоряднику бюджетних коштів вищого рівня, була достовірною та повною;
- як вплинула ритмічність фінансування на досягнення запланованих результатів.

7.3. БЮДЖЕТНИЙ МОНІТОРИНГ



Бюджетний моніторинг (далі – БМ) – різновид державного фінансового контролю, здійснюється в бюджетному процесі та спрямований на забезпечення законності, достовірності, економічної ефективності функціонування учасників бюджетного процесу. Може бути здійснений уповноваженими державними та



місцевими органами влади, недержавними громадськими організаціями, аналітичними центрами. Результатом громадського БМ є адвокація прийняття змін у політиці на місцевому рівні.

БМ концентрує увагу на існуючих і потенційних проблемах впровадження програми, та, за необхідності, стимулює розробку заходів задля виправлення ситуації.

Показники громадського моніторингу [3]:

- *обсяги доходів місцевого бюджету в розрахунку на 1 мешканця;*
- *надходження податків і зборів до загального фонду на 1 мешканця;*
- *структура доходів місцевого бюджету;*
- *обсяги видатків місцевого бюджету в розрахунку на 1 мешканця;*
- *структура видатків місцевого бюджету;*
- *кількість службовців органів місцевого самоврядування в розрахунку на 1000 мешканців;*
- *витрати місцевого бюджету на 1 службовця;*
- *витрати місцевого бюджету на фінансування органів місцевого самоврядування в розрахунку на 1 мешканця;*
- *обсяги видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення в розрахунку на 1 мешканця;*
- *обсяги видатків місцевого бюджету на освіту на 1 учня;*
- *обсяги видатків місцевого бюджету на 1 дитину у дошкільному закладі;*
- *обсяги видатків місцевого бюджету на проведення робіт пов'язаних із будівництвом, реконструкцією, ремонтом та утриманням автомобільних доріг на 1 мешканця;*
- *обсяги видатків місцевого бюджету на будівництво в розрахунку на 1 мешканця;*
- *обсяги видатків місцевого бюджету на житлово-комунальне господарство в розрахунку на 1 мешканця;*
- *обсяги видатків місцевого бюджету на охорону здоров'я в розрахунку на 1 мешканця;*
- *обсяги видатків місцевого бюджету на культуру в розрахунку на 1 мешканця.*



БМ спрямований на ефективне й результативне управління бюджетними коштами і забезпечує:

- оцінку управління ними (включаючи проведення державного фінансового аудиту);
- правильність ведення бухгалтерського обліку та достовірність фінансової і бюджетної звітності;

- досягнення економії бюджетних коштів, їх цільового використання, ефективності та результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів шляхом прийняття обґрунтованих управлінських рішень;
- проведення аналізу й оцінки стану фінансової і господарської діяльності розпорядників бюджетних коштів;
- запобігання порушенням бюджетного законодавства та забезпечення інтересів держави у процесі управління об'єктами державної власності;
- обґрунтованість планування надходжень і витрат бюджету.

Оцінка ефективності роботи органів місцевого самоврядування щодо використання бюджетних коштів дозволяє своєчасно запобігти можливим проблемам, пов'язаним із забезпеченням виконання бюджетних програм, визначити тенденції, встановити причинно-наслідкові зв'язки існування певних тенденцій та розробити заходи для покращення якості суспільних послуг й ефективності бюджетних програм. Результати оцінки ефективності бюджетних програм, у тому числі висновки органів виконавчої влади, уповноважених на здійснення фінансового контролю за дотриманням бюджетного законодавства, є підставою для прийняття рішень про внесення в установленому порядку змін до бюджетних призначень поточного бюджетного періоду, відповідних пропозицій до проекту бюджету на плановий бюджетний період та до прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, включаючи зупинення реалізації відповідних бюджетних програм.



Моніторинг видатків місцевого бюджету – спеціалізований проблемно-орієнтований систематичний комплекс спостереження, організації, первинної обробки й накопичення даних, аналізу, моделювання і прогнозування фінансового стану ОТГ, виявлення тенденцій, закономірних змін, можливостей виникнення несприятливих і ризикових ситуацій, вироблення механізмів їх попередження з метою прийняття управлінських рішень щодо забезпечення спроможного фінансового стану територіальної громади.

Моніторинг виконання бюджетних програм здійснюють розпорядники коштів – виконавці програм, які надають результати моніторингу ГРК для узагальнення даних і прийняття оперативних рішень щодо покращення управління програмою.

Розроблення системи моніторингу здійснюється на початку впровадження програми із застосуванням таких інструментів:

- вимірюваних показників (індикаторів), завдяки яким відслідковується хід виконання бюджетної програми;

-
- джерел інформації для проведення моніторингу (офіційна статистика, звітність про видатки бюджету, звітність по мережі, штатах, контингентах);
 - графіка збору інформації (щодня, щотижня, щомісяця тощо);
 - форми для збору даних, технології обробки та аналізу отриманої інформації;
 - планування процедур подальшого використання отриманих даних (визначення користувачів даних моніторингу та процедури надання даних).

Оцінка ефективності виконання бюджетних програм, на відміну від моніторингу, має зосереджуватися не на відстеженні певних показників та порівнянні запланованих показників з фактичними, а на забезпеченні ефективності діяльності, досягнутих результатах та якості суспільних послуг або продукту, які було надано чи вироблено за рахунок витрачання певної суми бюджетних коштів. Крім того, відмінності існують у частоті застосування інструментів бюджетного контролю. Якщо моніторинг зосереджується на поточних операціях, оцінці тенденцій та порівнянні показників і здійснюється на постійній основі, то оцінка фокусується більше на кінцевому результаті та на аналізі впровадження бюджетної програми і проводиться за потреби, але не рідше ніж 1 раз на рік

Моніторинг закупівель — аналіз дотримання замовником законодавства у сфері публічних закупівель на всіх стадіях процедури закупівлі шляхом систематичного спостереження й аналізу інформації за допомогою електронної системи закупівель.



Предмет закупівлі — товари, роботи чи послуги, що закуповуються замовником у межах єдиної процедури закупівлі, на які учасникам дозволяється подавати тендерні пропозиції або пропозиції на переговорах (у разі застосування переговорної процедури закупівлі).

Замовники — органи місцевого самоврядування та органи соціального страхування, а також юридичні особи (підприємства, установи, організації) та їх об'єднання, які забезпечують потреби територіальної громади, якщо така діяльність не здійснюється на промисловій чи комерційній основі.



З 01.08.2016 р. згідно Закону України «Про публічні закупівлі» розпочав свою роботу Тендерний комітет Білозірської сільської ради. Тендерним комітетом проводяться відкриті торги через авторизований електронний майданчик на веб-порталі Уповноваженого органу (<https://prozorro.gov.ua>)



по закупівлі комп'ютерного обладнання, інтерактивних дошок, мультимедійних проекторів, багатофункціонального пристрою, цифрового вимірювального комплексу для потреб опорної школи та закупівля дров твердих порід для потреб Ірдинської ЗОШ I-III ст. та Амбулаторії «Загальної практики сімейної медицини» смт. Ірдинь. На веб-порталі Уповноваженого органу (<https://prozorro.gov.ua>) оприлюднюються звіти про договори укладені Білозірською сільською радою згідно ст. 2 Закону України «Про публічні закупівлі».



1. Офіційний сайт Верховної Ради України – <http://rada.gov.ua/>.
2. Офіційний сайт Державної аудиторської служби України – <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/index>.
3. Офіційний сайт Державної казначейської служби України – <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index>.
4. Офіційний сайт Державної фіскальної служби України – <http://sfs.gov.ua/>.
5. Офіційний сайт Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень – <http://www.ibser.org.ua>.
6. Офіційний сайт Інституту громадянського суспільства – <http://www.csi.org.ua/>.
7. Офіційний сайт Міністерства фінансів України – <http://minfin.kmu.gov.ua>.
8. Офіційний сайт ProZorro: публічні закупівлі – <https://prozorro.gov.ua>.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ТА ОБГОВОРЕННЯ:



1. Які існують форми бюджетного контролю?
2. Що передбачає попередній, поточний і наступний бюджетний контроль?
3. Зазначте повноваження місцевих фінансових органів, відповідних місцевих рад, виконавчих органів відповідних місцевих рад.
4. Що собою являє внутрішній контроль, внутрішній аудит?
5. Що собою являє громадський бюджетний контроль?
6. Що собою являє аудит ефективності виконання бюджетних програм?
7. Зазначте завдання, функції, прийоми і процедури аудиту ефективності виконання бюджетних програм.



8. *Алгоритм організації та проведення аудит ефективності в умовах програмно-цільового бюджетування в ОТГ.*
9. *Об'єкт, гіпотеза (навести приклади на рівні головних розпорядників та одержувачів бюджетних коштів), проблема аудиту ефективності.*
10. *Що собою являє бюджетний моніторинг, моніторинг видатків місцевого бюджету, моніторинг закупівель?*

ДЖЕРЕЛА РОЗДІЛУ:

1. Бюджетний кодекс України : прийнятий Верховною Радою України 08.07.2010 р. № 2456-VI (із змін. і доп.) [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

2. Бюджетний менеджмент: тренінг-курс : навч. посіб. / Л. Д. Сафонова, А. Є. Буряченко, Є. О. Малік та ін. ; за заг. ред. Є. О. Малік ; передм. Т. І. Єфименко. – Київ : ДННУ «Акад. фін. управління», 2012. – 400 с.

3. Громадський моніторинг бюджетів міст обласного значення Львівської обл. : інформ.-аналіт. вид-ня / за заг. ред. д.е.н., проф. І. З. Сторонянської – Львів : 2014. – 123 с.

4. Здирко Н. Г. Проблемні аспекти аудиту ефективності виконання бюджетних програм / Н. Г. Здирко // Інвестиції: практика та досвід - № 12. - 2015 – С. 13-19.

5. Коновалов Л. С. Організаційно-правове забезпечення аудиту ефективності бюджетних програм в Україні / Л. С. Коновалов [Електронний ресурс] // Державне будівництво. – № 2. – 2012. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/2/03.pdf>.

6. Монаєнко А. О. Повноваження органів державної влади щодо здійснення фінансово-бюджетного контролю місцевих бюджетів / А. О. Монаєнко // Економіка та держава. – 2006. – № 7. – С. 81-91.

7. Наталенко Н. Фінанси та бюджет об'єднаної громади (навчальний модуль) / Н. Наталенко. – Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 72 с.

8. Пантелеєв В. П. Бюджетний менеджмент : навч. посібник / В. П. Пантелеєв. – Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2013. – 412 с.

9. Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України - Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/922-19>.

10. Про схвалення Концепції створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет» : розпорядження Кабінету

Міністрів України від 11.02.2016 р. № 92-р [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

11. Рева Т. М. Місцеві фінанси : навч. посібник / Т. М. Рева, К. Ф. Ковальчук, Н. В. Кучкова; – Київ : Центр учбової літератури, 2007. – 208 с.

12. Серебрянська Д.С. Передумови вдосконалення системи бюджетного моніторингу в Україні / Д.С. Серебрянська // Вісник Східноукраїнського національного університету ім. В. Даля – № 8 (215). – 2014. – С. 172-175.

13. Ткачук А. Про бюджет і не тільки. Спеціально для об'єднаних територіальних громад / А. Ткачук, Н. Наталенко. – Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 76 с.

14. Фокша Л. В. Правове регулювання громадського контролю за використанням коштів місцевих бюджетів / Л. В. Фокша // Науковий вісник Херсонського державного університету. – Вип. 6. – Т. 2. – 2013. – С. 69-72.

15. Чернадчук В. Д. До питання видів та форм бюджетного контролю / В. Д. Чернадчук // Фінансове право № 3 (17), 2011. – С. 23-26.

16. Шулюк Б. Моніторинг виконання бюджетних програм у забезпеченні прозорості фінансування соціально-культурних послуг в Україні / Б. Шулюк // Галицький економічний вісник. – 2011. – № 2(31). – С.146-153.

НАВЧАЛЬНА ПРОГРАМА ДИСЦИПЛІНИ

«Місцевий бюджет і фінансове забезпечення об'єднаної територіальної громади»

Навчальний курс враховує запровадження нового механізму бюджетного регулювання, що змінює підходи до формування місцевих бюджетів. Він є практико орієнтованим, тому слухачі матимуть можливість перевірити набуті знання у процесі формування бюджетів об'єднаних територіальних громад.

Мета дисципліни:

- допомогти слухачам розібратись у теоретичних та практичних новаціях законодавства щодо формування та виконання місцевих бюджетів;
- надати слухачам теоретичні знання щодо структури загального фонду місцевих бюджетів;
- ознайомити слухачів із призначенням та структурою спеціального фонду бюджетів об'єднаних територіальних громад;
- розкрити підхід до формування місцевих бюджетів на основі використання програмно-цільового методу;
- сформувати у слухачів розуміння особливостей фінансування проєктів розвитку об'єднаних територіальних громад;
- сформувати у слухачів систематизовані знання щодо контролю у бюджетному процесі, аудиту ефективності виконання бюджетних програм, бюджетного моніторингу.

Результати навчання, отримані компетенції

Після вивчення курсу слухачі повинні:

знати:

- зміст та підходи щодо децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування в Україні;
- зміст бюджетного процесу в Україні та особливості його організації;
- напрями реформування міжбюджетних відносин;

-
- законодавчі акти щодо формування та виконання місцевих бюджетів в Україні;
 - підходи до формування місцевих бюджетів;
 - повноваження місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування у сфері бюджету і фінансів;
 - особливості ресурсного забезпечення формування фінансових основ розвитку місцевого самоврядування у зарубіжних країнах;
 - систему державних трансфертів;

вміти:

- аналізувати місцеві фінанси як систему, рівень фінансової автономії територіальних громад, обсяг фінансових ресурсів для розвитку;
- визначати засади місцевої фінансової політики, розробляти бюджетні запити, пропозиції до проектів бюджетів сіл, селищ, міст, районів та областей;
- здійснювати аналіз формування власної податкової бази місцевого самоврядування, податкоспроможності територій;
- визначати особливості міжбюджетних відносин;
- розробляти пропозиції до нормативно-правових актів щодо їх удосконалення;
- використовувати програмно-цільовий метод в управлінні місцевими фінансами;
- аналізувати дохідну та видаткову частину місцевого бюджету, власну податкову базу місцевого самоврядування, кредитоспроможність місцевих органів влади;
- готувати пропозиції щодо проведення збалансованої місцевої фінансово-бюджетної політики.

Методи викладання (стратегія навчання та вивчення)

Досягнення навчальних цілей здійснюється шляхом:

- проведення лекційних занять;
- самостійного навчання слухачів на основі розробленого для курсу комплексу навчально-методичних матеріалів та використання сучасних інформаційних, телекомунікаційних і управлінських технологій;
- участі слухачів у семінарських і практичних заняттях, побудованих на застосуванні інтерактивних методик та спрямованих на набуття знань і вмінь слухачів з теорії та практики місцевого самоврядування, активізацію їх розумової діяльності, розвитку критичного мислення.

Методи оцінювання, форми контролю, критерії оцінювання

- поточний контроль – 40%;
- виконання індивідуальних завдань під час семінарських, практичних занять – 30%;
- контрольне випробування через тестування – 30%.

Форма контролю – тест.

Мова викладання – українська.

Бюджет навчального часу на вивчення дисципліни «Місцевий бюджет і фінансове забезпечення об'єднаної територіальної громади» становить 120 годин, з них: лекції – 20, практичні заняття – 20, семінарські заняття – 8, самостійна робота слухача – 72.

ТЕМАТИЧНИЙ ПЛАН

Назва модулю	Питання, що розглядаються
I. Місцеві бюджети у бюджетній системі України	<ol style="list-style-type: none">1. Принципи бюджетної системи України.2. Стадії бюджетного процесу в Україні.3. Критерії розмежування видів видатків між місцевими бюджетами.4. Функціональна, економічна, відомча класифікації видатків бюджету.5. Терміни планування бюджетів ОТГ.6. Річний звіт про виконання місцевих бюджетів <p><u>Семінарське завдання:</u> Єдність бюджетної системи і особливе місце в ній місцевих бюджетів. Бюджетний процес: основні стадії. Особливості формування бюджетного календаря в ОТГ.</p>
II. Загальний фонд місцевого бюджету	<ol style="list-style-type: none">1. Складові частини місцевого бюджету.2. Складові частини загального фонду бюджету ОТГ.3. Джерела надходжень бюджетів ОТГ.4. Фактори, що впливають на надходження податку на доходи фізичних осіб.5. Видатки, що закріплені за бюджетами ОТГ. <p><u>Практичне завдання:</u> Найбільш ефективні методи бюджетного планування. Нормативи бюджетної забезпеченості. Напрями підвищення ефективності формування та виконання бюджетів ОТГ.</p>

Назва модулю	Питання, що розглядаються
III. Спеціальний фонд місцевого бюджету	1. Структура спеціального фонду місцевих бюджетів. 2. Джерела формування спеціального фонду бюджетів ОТГ. 3. Відмінність між надходженнями та доходами місцевих бюджетів. 4. Сутність і призначення самооподаткування. <u>Практичне завдання:</u> Резерви для збільшення доходів місцевих бюджетів. Особливості видатків спеціального фонду. Значення та роль бюджету розвитку.
IV. Міжбюджетні відносини	1. Фінансове вирівнювання бюджетного забезпечення органів місцевого самоврядування. 2. Фінансова автономія ОТГ. 3. Види міжбюджетних трансфертів. <u>Практичне завдання:</u> Сутність і призначення дотацій. Особливості надання субвенцій.
V. Бюджет орієнтований на результат	1. Програмно-цільове планування в умовах об'єднаної територіальної громади. 2. Розпорядники бюджетних коштів. 3. Основні кроки гендерного бюджетного аналізу. 4. Переваги застосування гендерно-орієнтованого бюджету в ОТГ. 5. «Гендерні ефекти» від реалізації бюджетних програм. 6. Алгоритм розроблення та реалізації бюджетних програм. <u>Практичне завдання:</u> Сутність і значення гендерного бюджетного аналізу. Калькуляція витрат на забезпечення гендерної рівності. Складові бюджетної програми.
VI. Фінансування проєктів розвитку ОТГ	1. Напрями використання коштів ДФРР. 2. Алгоритм формування переліків проєктів, критерії оцінювання проєктів. 3. Критерії розподілу коштів ДФРР. 4. Особливості альтернативних джерел. 5. Фінансові ресурси комунальних підприємств (види, особливості). <u>Практичне завдання:</u> Підготовка проєкту на фінансування з ДФРР. Особливості здійснення місцевих запозичень. Фінансовий план комунального підприємства: сутність, структура. Участь органів місцевого самоврядування в управлінні фінансами комунального підприємства.
VII. Бюджетний контроль і моніторинг	1. Форми бюджетного контролю. 2. Повноваження місцевих фінансових органів, відповідних місцевих рад, виконавчих органів відповідних місцевих рад. 3. Внутрішній контроль та внутрішній аудит.

Назва модулю	Питання, що розглядаються
	4. Аудит ефективності виконання бюджетних програм. 5. Алгоритм організації та проведення аудиту ефективності в умовах програмно-цільового бюджетування в ОТГ. 6. Об'єкт, гіпотеза, проблема аудиту ефективності. 7. Бюджетний моніторинг, моніторинг видатків місцевого бюджету, моніторинг закупівель. <u>Практичне завдання:</u> Попередній, поточний і наступний бюджетні контролю. Громадський бюджетний контроль. Завдання, функції, прийоми і процедури аудиту ефективності виконання бюджетних програм.

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

Навчально-методична література

1. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Місцевий бюджет і фінансове забезпечення об'єднаної територіальної громади».
2. Робоча навчальна програма з дисципліни «Місцевий бюджет і фінансове забезпечення об'єднаної територіальної громади».
3. Методичні рекомендації до семінарських і практичних занять з дисципліни «Місцевий бюджет і фінансове забезпечення об'єднаної територіальної громади».

Основна наукова література

1. Васильєва Н. В., Гринчук Н. М., Дерун Т. М., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцевий бюджет і фінансове забезпечення об'єднаної територіальної громади. Практичний посібник / [Н. В. Васильєва, Н. М. Гринчук, Т. М. Дерун, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук] – Київ : – 2017. – 117 с.
2. Дерун Т. М. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад / Т. М. Дерун. – Київ : АМУ, 2015. – 40 с.
3. Децентралізація. Місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад : фін.-аналіт. матеріали / Каб. Міністрів України, М-во регіон. розвитку, буд-ва та ЖКГ України ; підгот. Я. М. Казюк ; консультац. підтримка Я. Джийкіч. – [Київ : б. в.], 2016. – 190 с.
4. Муніципальні фінанси: навч. посіб. / За ред. д.е.н., проф. О.П. Кириленко. – Тернопіль: Астон, 2015. – 360 с.
5. Наталенко Н. В. Фінанси та бюджет об'єднаної громади (навчальний модуль) / Н. В. Наталенко. – Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 72 с.

6. Осадчук С. В. Бюджетна децентралізація: стан і перспективи / С. В. Осадчук [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2008-3/doc/3/15.pdf>.

7. Прогнозування розвитку територій. Бюджетне прогнозування : навч. посіб. / В. В. Мамонова [та ін.] ; за заг. наук. ред. М. М. Білинської. – Київ : НАДУ, 2014. – 200 с.

8. Прогнозування та управління соціально-економічними процесами в регіоні : монографія / за наук. ред. В. С. Загорського. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2016. – 238 с.

9. Ткачук А. Про бюджет і не тільки. Спеціально для об'єднаних територіальних громад / А. Ткачук, Н. Наталенко. – Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 76 с.

Нормативно-правові документи

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

2. Податковий кодекс України від 03 лютого 2013 р. № 2755-17. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

3. Про бюджетну класифікацію : наказ Міністерства фінансів України від 14.01.2011 р. № 11 (із змінами і доп.) [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Міністерства фінансів України – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>.

4. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28 грудня 2014 року № 79-VIII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.

5. Про Державний бюджет України на 2017 рік : Закон України від 21.12.2016 № 1801-VIII [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1801-19>.

6. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

7. Про засади державної регіональної політики від 5 лютого 2015 № 156-VIII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.

8. Про затвердження складових програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів : наказ Міністерства фінансів України

від 20 вересня 2017 року № 793 [Електронний ресурс]. // Офіційний сайт Верховної Ради України – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

9. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 10 квітня 2014 р. № 1197-VII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1197-18>.

10. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

11. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів від 1 квітня 2014 р. № 333-р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

12. Про схвалення Концепції створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет» : розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.02.2016 р. № 92-р [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-%D1%80>.

Інформаційні ресурси (рекомендовані сайти)

1. Офіційні сайти обласних державних адміністрацій.
2. Офіційний сайт Верховної ради України – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.
3. Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/>.

Навчальний посібник

*Місцевий бюджет і фінансове забезпечення
об'єднаної територіальної громади*

**Васильєва Наталія Вікторівна
Гринчук Наталія Михайлівна
Дерун Тетяна Миколаївна
Куйбіда Василь Степанович
Ткачук Анатолій Федорович**

Підписано до друку з оригінал-макету 19.12.2017 р.
Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. 6,28
Наклад 2000 прим. Зам. № 01202