

Тема 8. Місцеві фінанси. – 2 год.

1. Сутність місцевих фінансів та причини появи.
2. Функції місцевих фінансів.
3. Місцевий бюджет, його склад доходів та видатків.
4. Територіальна громада: поняття, функції, роль, правовий статус.

правовий статус.

1. Сутність місцевих фінансів та причини появи.

Наука про місцеві фінанси є окремою, самостійною галуззю фінансової науки. Процес її формування відбувався у двох основних напрямках:

- історично склалося так, що спочатку виникла наука про державні фінанси, а потім від неї відокремилося самостійне вчення про місцеві фінанси. Таким чином, поняття “місцеві фінанси” виникло на противагу поняттю “державні фінанси”.
- вчення про місцеві фінанси як наука виникло також у процесі розширення розуміння предмета фінансової науки, коли фінансове господарство общин та інших територіальних колективів, яке до цього вважалось приватним, було включене до складу публічного фінансового господарства.

За час із кінця XIX ст. теоретичне тлумачення сутності місцевих фінансів неодноразово змінювалось. Формування науки про місцеві фінанси відбулося у такі етапи:

1-й етап.

Наприкінці XIX – на початку XX ст. набуло поширення визначення місцевих фінансів як *місцевого фінансового господарства* адміністративних одиниць або як *сукупності матеріальних засобів*, які є в розпорядженні цих одиниць для досягнення їхньої мети. Термін місцеве фінансове господарство почав уживатися поряд із терміном державне фінансове господарство, яким позначалися державні фінанси. Біля витоків понять *місцеве фінансове господарство*, *державне фінансове господарство* як складових публічного фінансового господарства стояли К. Рау, Л. Штейн, А. Вагнер та інші німецькі економісти. **Словник братів Гранат** дає таке визначення місцевих фінансів: *“Фінанси – це сукупність матеріальних засобів, що є в розпорядженні держави і підлеглих їй одиниць самоврядування для досягнення мети цих політичних тіл. Планомірна їхня діяльність, спрямована на досягнення необхідних матеріальних засобів і на витрачання їх, є фінансовим господарством, яке називається державним, якщо суб’єктом його є держава, або місцевим (земським, міським, общинним і т. н.), якщо його ведуть органи місцевого самоврядування”*.

2-й етап.

У кінці 30-х років визначення місцевих фінансів в СРСР фактично було ототожнено з визначенням місцевих бюджетів.

3-й етап.

На початку 50-х років, коли було зроблено чергову спробу теоретично обґрунтувати наявність місцевих фінансів в СРСР, сформувалося досить розширене і не зовсім чітке їх визначення. Зазначалося, що «місцеві фінанси СРСР – це фінанси місцевого господарства і місцевих органів влади, складова частина єдиної системи фінансів СРСР. До місцевих фінансів належать фінанси соціалістичних підприємств усіх галузей місцевого господарства і місцеві бюджети. Місцеві фінанси відіграють значну роль у плановому розподілі і перерозподілі частини національного доходу у відповідності до вимог економічного закону соціалізму для створення фондів грошових засобів, що використовуються місцевими Радами з метою задоволення постійно зростаючих матеріальних та культурних потреб народу.

4-й етап.

З другої половини 50-х років у радянській фінансовій літературі утверджується, як уже зазначалось, погляд, що місцеві фінанси – це явище, властиве капіталістичним державам та країнам «третього світу». К.Я. Чижов «Під місцевими фінансами капіталістичних країн звичайно розуміють доходи і видатки місцевих органів влади та підвідомчих їм підприємств та організацій».

5-й етап.

Наприкінці 50-х - у 60-х роках у радянській фінансовій літературі стає домінуючим підхід до визначення сутності фінансів як системи економічних відносин так званого базисного характеру. Це відображається і у нових підходах до визначення суті місцевих фінансів капіталістичних країн та країн що розвиваються. Одна з небагатьох дослідників цього явища – Л.П. Павлова відзначала, що під місцевими фінансами капіталістичних країн розуміють економічні відносини, при посередництві яких створюються фонди грошових засобів, що використовуються місцевими органами влади для виконання покладених на них функцій». Аналогічні підходи знаходимо і в інших виданнях 70-80-х роках.

6-й етап.

У 90-х роках у літературі країн СНД у цілому визначається факт наявності місцевих фінансів у фінансових системах нових незалежних держав. Ряд авторів замість терміну *місцеві фінанси* використовують такі поняття, як *регіональні фінанси, територіальні фінанси, місцеві(регіональні) фінанси*. Деякі з авторів підкреслюють, що місцевих фінансів у фінансовій системі СРСР немає, і вказують на новизну цього елемента в сучасній фінансовій системі. Разом з тим, безпідставно й далі стверджується ідентичність соціально-економічної суті загальнодержавних, та місцевих фінансів. Типовим для названих публікацій 90-х років є підхід до визначення суті місцевих(*територіальних, регіональних місцевих*) фінансів як до системи економічних відносин, що є продовженням традиції, яка склалася в 60-80-х роках у радянській літературі. У зв'язку з цим слід відзначити інший підхід до визначення суті фінансів місцевих органів влади з боку **науковців, експертів Європейської експертної служби Ради Європи. Гай Холліс та Карін Плоккер** зазначають, що *фінанси місцевих органів влади можна описати «як систему, за допомогою якої адміністративні одиниці всередині урядової структури отримують ресурси, необхідні для виконання їхніх функцій»*.

7-й етап.

Поняття місцеві фінанси є синонімом поняття фінанси місцевих органів влади. Синонімами поняття фінанси місцевих органів влади можуть бути такі визначення, як муніципальні (комунальні) фінанси, фінанси територіальної громади, фінанси комуни, фінанси общини, фінанси муніципального утворення, фінанси штату, фінанси міста, області, району, села, селища і т. ін. Подібні визначення засвідчують, що місцеві фінанси функціонують у різних формах залежно від державного і територіального устрою тієї чи іншої країни.

В економічній літературі виділяють три основні теорії, що пояснюють суть і природу місцевого самоврядування як форми місцевої влади:

1. Теорія природних прав общини (має 200-літню історію). Вона сформувалася в роки Великої Французької революції 1789 р. Теорія ґрунтується на тій ідеї, що є природні права общини за аналогією до природних прав людини і громадянина. Сутність цієї теорії полягає в тому, що община як самоврядний територіальний колектив є таким же суспільним утворенням, як і держава, причому община, на думку прихильників цієї теорії, є утворенням, що передувало виникненню держави. Тому держава не може скасувати общині права, які нею не надавалися.

2. Державна теорія місцевого самоврядування, сформована в середині ХІХ ст. німецькою школою юристів. В її основі лежить твердження, що органи місцевого самоврядування є органами державного управління і створюються державною владою для реалізації її функцій та завдань на місцевому рівні. Таким чином, вони перебувають у структурі державної влади та їй підпорядковані.

3. Теорія громадського самоврядування. Народилася вона також у Німеччині в другій половині ХІХ ст., трохи згодом її було названо *теорією муніципального дуалізму*. Вона синтезує ідеї двох попередніх. В основі цієї теорії лежить твердження, що органи місцевого самоврядування мають власну, природу, а отже, суверенну компетенцію тільки у сфері неполітичних відносин.

Якщо причиною функціонування фінансів взагалі є поява держави і товарно-грошових відносин, то причиною виникнення місцевих фінансів є

- наявність територіальних колективів,
- відокремлення функцій і завдань, які покладаються на їхні органи влади.

Місцеві фінанси – це система формування, розподілу і використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань, як власних, так і делегованих.

Фінанси місцевих органів влади як система включають у себе сім основних взаємопов'язаних структурних елементів:

-видатки;

-доходи;

-способи формування доходів;

-інститути системи;

-суб'єкти системи;

-об'єкти системи;

-відносини між суб'єкти системи, системою та іншими ланками фінансової системи держави взагалі (табл. 1.1).

Система місцевих фінансів

Елементи системи	Структура елементів системи
Видатки	Поточні, розвитку, на фінансування власних повноважень, обов'язкові, факультативні, на фінансування делегованих повноважень
Доходи	Власні, закріплені, передані, податкові, неподаткові
Способи формування доходів	Місцеві податки і збори; частки загальнодержавних податків; комунальні платежі; доходи від майна та землі, що належать місцевій владі; доходи комунальних підприємств; комунальні позики; трансферти
Місцеві фінансові інститути	Громадські послуги; самостійні місцеві бюджети; комунальна форма власності; позабюджетні валютні та цільові фонди; місцеві податки і збори; комунальний кредит; фінанси комунальних підприємств; комунальні платежі
Суб'єкти	Територіальні громади; міські, селищні та сільські ради; голови міст, селищ і сіл; обласні, Київська та Севастопольські міські, районні в містах Києві і Севастополі державні адміністрації і ради; Рада Міністрів та Верховна Рада Автономної Республіки Крим; Міністерство фінансів України; Кабінет Міністрів та Верховна Рада України
Об'єкти	Фінансові ресурси у фондovій і не фондovій формах
Взаємовідносини	Між суб'єктами системи; між місцевими фінансами та іншими ланками фінансової системи держави

Головним елементом фінансів місцевих органів влади є видатки. Видатки є точним відображенням функцій і завдань, що покладаються на місцеву владу.

Видатки місцевих органів влади, залежно від їхніх завдань, поділяються на декілька функціональних видів:

- обов'язкові видатки*: видатки, спрямовані на виконання обов'язкових завдань, які покладаються на всі органи місцевої влади з метою забезпечення певних стандартів послуг у масштабах всієї країни. До обов'язкових видатків належать також видатки місцевих органів влади, пов'язані з їхніми борговими зобов'язаннями за кредитами та позиками;
- видатки, що здійснюються для реалізації завдань у межах власної компетенції, а також так званих добровільних або *факультативних* обов'язків;
- видатки для реалізації делегованих (доручених) центральною владою завдань*;

Крім функціонального поділу, є поділ видатків відповідно до їхнього економічного призначення. У зв'язку з цим законодавством більшості країн вирізняє дві великі групи видатків:

- * *поточні (адміністративні) видатки*;
- * *капітальні (інвестиційні) видатки*.

Стаття 10. Класифікація видатків та кредитування бюджету

1. Видатки та кредитування бюджету класифікуються за:

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

5. Видатки бюджету класифікуються за економічною характеристикою операцій, що здійснюються при їх проведенні (економічна класифікація видатків бюджету).

За економічною класифікацією видатків бюджету видатки бюджету поділяються на поточні та капітальні.

Стаття 9. Класифікація доходів бюджету

1. Доходи бюджету класифікуються за такими розділами:

- 1) податкові надходження;
- 2) неподаткові надходження;
- 3) доходи від операцій з капіталом;
- 4) трансферти.

2. Податковими надходженнями визнаються встановлені законами України про оподаткування загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі) та місцеві податки і збори (обов'язкові платежі).

3. Неподатковими надходженнями визнаються:

- 1) доходи від власності та підприємницької діяльності;
- 2) адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності;
- 3) інші неподаткові надходження.

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

За економічною природою доходи місцевих органів влади поділяються на:

- власні доходи**: що мобілізуються місцевою владою самостійно на основі власних рішень і за рахунок джерел, визначених місцевим органом влади. До власних доходів належать місцеві податки і збори, доходи від майна, що належить місцевій владі, та від господарської діяльності комунальних (муніципальних) підприємств, комунальні платежі, а також доходи за рахунок комунальних кредитів і позик;
- передані доходи**: доходи, що передаються місцевій владі центральною владою або органами влади вищого територіального рівня.

В Україні за економічною природою доходи місцевих органів влади, згідно із законодавством, поділяються на власні, закріплені та регульовані:

- закріплені доходи** – це одна з форм переданих доходів місцевим органам влади на стабільній, довгостроковій основі;
- регульовані доходи** – це також одна з форм доходів, що передаються центральною владою місцевим органам влади або з бюджетів територій вищого адміністративного рівня до бюджетів територій нижнього адміністративного рівня (функціонували до 2001 року)



Схема 1. Взаємозв'язок у системі місцевих фінансів

Видатки
поточні
розвитку
на фінансування власних повноважень
обов'язкові
факультативні
на фінансування делегованих повноважень

Взаємовідносини
між суб'єктами системи
між місцевими фінансами та іншими ланками фінансової системи держави

Доходи
власні
закріплені
передані
податкові
неподаткові

Об'єкти
фінансові ресурси у фондovій формі
фінансові ресурси у нефондових формах

Способи формування доходів
місцеві податки і збори
частки загальнодержавних податків
комунальні платежі
доходи від майна та землі, що належать місцевій владі
доходи комунальних підприємств
кредити
комунальні позики
трансферти

Суб'єкти
територіальні громадяни
міські, селищні, сільські ради, бюджети
голови міст, селищ та сіл адміністрації
Рада Міністрів АРК
Верховна Рада АРК
Міністерство фінансів України
Верховна Рада України

Місцеві фінансові інститути
громадські послуги
самостійні місцеві бюджети
комунальна форма власності
позабюджетні валютні, цільові фонди
місцеві податки і збори
комунальний кредит
фінанси комунальних підприємств
комунальні платежі

2. Функції місцевих фінансів

Найповніше суть місцевих фінансів розкривається в їх функціях, при цьому більшість учених-економістів у своїх теоретичних дослідженнях доводять, що місцеві фінанси виконують *дві функції — розподільну і контрольну*. У ринкових умовах господарювання місцеві фінанси функціонують як *вартісний інструмент формування, розподілу і використання грошових фондів місцевого та індивідуального призначення й контролю за цими процесами*. Це досягається шляхом розподілу вартості валового внутрішнього продукту на конкретні види грошових коштів, які направляються на задоволення конкретних потреб регіонів в економічному і соціальному розвитку. Задоволення потреб регіонів здійснюється на стадії первинного та вторинного розподілу вартості валового внутрішнього продукту.

На стадії первинного розподілу знову створеної вартості на підприємствах комунальної форми власності створюється амортизаційний фонд, відновлюється вартість оборотних коштів, формується фонд заробітної плати, фонд соціального захисту, пенсійний фонд та виділяється податок на додану вартість і прибуток.

На стадії вторинного розподілу, або перерозподілу, відбувається процес формування централізованих фондів, які за рівнем централізації поділяються на загальнодержавні, обласні, районні, сільські та селищні бюджети. Крім того, у процесі перерозподілу здійснюється регулювання бюджетів усіх рівнів місцевого самоврядування, тобто відбувається міжтериторіальний розподіл коштів. Слід зазначити, що з допомогою розподільної функції місцевих фінансів місцеві органи самоврядування здійснюють внутрішньотериторіальний розподіл створеної вартості, а також мають можливість розподіляти грошові кошти між виробничою і невиробничою сферами. Отже, розподільча функція фінансів дає змогу місцевим органам самоврядування встановлювати оптимальні пропорції між різними фондами грошових коштів, які створюються на підприємствах комунальної форми власності, і забезпечувати пріоритетний розвиток тих підприємств, що в даному регіоні є дуже

Основні форми впливу (функції) місцевих органів влади, їхніх фінансів на економіку та соціальну сферу держави:

- **По-перше, до фінансових систем місцевих органів влади мобілізується значна частина валового внутрішнього продукту (ВВП).** Через зазначені системи здійснюється розподіл і перерозподіл цієї частини ВВП. Функції соціально-економічного регулювання, які забезпечують фінанси місцевих органів влади, не обмежуються вилученням, розподілом і перерозподілом частини ВВП. Місцеві органи влади, подібно до держави, у сфері своєї компетенції здійснюють також і нормативне (правове) регулювання соціально-економічної діяльності, тобто вони встановлюють певні правила поведінки господарюючих суб'єктів.

- **По-друге, місцеві фінанси є фіскальним інструментом.** Це дозволяє забезпечувати ресурсами розв'язання завдань, що покладаються на місцеві органи влади.

- **По-третє, фінанси місцевих органів влади є інструментом забезпечення громадських послуг.** Місцеве самоврядування, як і держава, є інститутом, що надає громадські послуги.

- **По-четверте, місцеві фінанси є інструментом забезпечення економічного зростання.**

Крім зазначених форм впливу на економіку та соціальну сферу, є й інші, наприклад, пов'язані з виконанням делегованих повноважень центральної влади. На Заході їх називають агентськими повноваженнями. У цій сфері – проблеми громадської безпеки, охорони правопорядку, оборони, дотримання законності, державного нагляду і державної реєстрації та ін.

3. Місцевий бюджет, його склад доходів та видатків.

У Бюджетному кодексі України (від 08 липня 2010 року) визначено, що “бюджет - план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду; бюджет - план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду”. У визначенні мова йде про документи, який установлює певний порядок утворення та використання фінансових ресурсів і належить відповідним органам влади. Таке тлумачення бюджету не розкриває його внутрішньої природи і не показує його особливостей, які притаманні місцевим бюджетам проведено в праці О. П. Кириленко “Місцеві бюджети України“, але і тут не розкривається сутність місцевих бюджетів.

Мовою закону:

Стаття 6. Зведений бюджет

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

2. Зведений бюджет України включає показники Державного бюджету України, зведеного бюджету Автономної Республіки Крим та зведених бюджетів областей, міст Києва та Севастополя.

3. *Зведений бюджет Автономної Республіки Крим* включає показники бюджету Автономної Республіки Крим, зведених бюджетів її районів та бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим значення.

4. *Зведений бюджет області* включає показники обласного бюджету, зведених бюджетів районів і бюджетів міст обласного значення цієї області.

5. *Зведений бюджет району* включає показники районного бюджету, бюджетів міст районного значення, селищних та сільських бюджетів цього району.

6. *Зведений бюджет міста з районним поділом* включає показники міського бюджету та бюджетів районів, що входять до його складу. Якщо місту або району у місті адміністративно підпорядковані інші міста, селища чи села, зведений бюджет міста або району у місті включає показники бюджетів цих міст, селищ та сіл.

Стаття 64. Склад доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів .

Стаття 65. Нормативи відрахувань податку на доходи фізичних осіб до бюджетів місцевого самоврядування

1. До доходів бюджету міста Києва зараховується 50 відсотків загального обсягу податку на доходи фізичних осіб та до доходів бюджету міста Севастополя зараховується 100 відсотків загального обсягу податку на доходи фізичних осіб, що сплачується (перераховується) згідно із Податковим кодексом України на території цих міст.

2. До доходів бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення зараховується 75 відсотків загального обсягу податку на доходи фізичних осіб, що сплачується (перераховується) згідно із Податковим кодексом України на території цих міст.

3. До доходів бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення зараховується 25 відсотків загального обсягу податку на доходи фізичних осіб, що сплачується (перераховується) згідно із

4. Територіальна громада: поняття, функції, роль, правовий статус

Територіальний колектив – це визнана в праві місцева спілка людей публічного характеру або місцева публічна спілка. Таким чином, територіальний колектив є формою організації місцевої влади.

У Конституції України, прийнятій у 1996 р., територіальний колектив названо територіальною громадою.

Територіальна громада - це сукупність громадян України, котрі спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус. На відміну від простої територіальної одиниці, поселення, яке має статус територіальної громади, наділяється певними правами. Передусім, це право на самоврядування.

Стаття 142. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

{ Офіційне тлумачення частини першої статті 142 див. в Рішенні Конституційного Суду N 11-рп/2001 (v011p710-01) від 13.07.2001 }

Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Стаття 143. Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.

Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого

бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Стаття 144. Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.

Дякую, за увагу!