

Національна академія державного управління
при Президентіві України
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

О.Ю. Бобровська

О.Ю. Матвєєва

А.Ю. Мунько

**ПРАКТИЧНИЙ ПОРАДНИК
З ПИТАНЬ УПРАВЛІННЯ
ПОТЕНЦІАЛОМ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ**

Випуск 1

**Використання органами місцевого самоврядування
інструментів управління фінансовими ресурсами
територіальних громад**

Дніпро
ДРІДУ НАДУ
2016

УДК 352.72(477)

Б72

Схвалено до друку Вченою радою Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України (протокол № 11/199 від 28 листопада 2016 р.)

Рецензенти:

М. А. Латинін, д-р. держ. упр., професор, завідувач кафедри економічної політики та менеджменту Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України;

Н. А. Липовська, д-р. держ. упр., професор, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України

Б72 Бобровська О. Ю. Практичний poradnik з питань управління потенціалом сталого розвитку територій в умовах децентралізації. Вип. 1 : Використання органами місцевого самоврядування інструментів управління фінансовими ресурсами територіальних громад / О. Ю. Бобровська, О. Ю. Матвеева, А. Ю. Мунько. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. – 22 с.

Уміщена загальна характеристика інструментів управління фінансовими ресурсами територій, доступних органам місцевого самоврядування в умовах децентралізації державного управління, надано рекомендації щодо посилення фінансової спроможності громад та органів місцевого самоврядування за рахунок застосування портфельного підходу до управління муніципальними активами.

Практичний poradnik підготовлений на кафедрі економіки та регіональної економічної політики Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України в межах виконання науково-дослідної роботи № 0116U002651 з теми «Управління потенціалом сталого розвитку територій в умовах децентралізації влади».

Призначений для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, науковців та практиків регіонального та муніципального управління.

УДК 352.72(477)

Б72

© О.Ю. Бобровська, О.Ю. Матвеева,
А.Ю. Мунько, 2016

ЗМІСТ

ВСТУП	4
1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТРУМЕНТІВ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД, ДОСТУПНИХ ОРГАНАМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	5
2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА ЩОДО ВИКОРИСТАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	8
3. ЗАСТОСУВАННЯ ПОРТФЕЛЬНОГО ПІДХОДУ ДО УПРАВЛІННЯ АКТИВАМИ, ЩО ПЕРЕБУВАЮТЬ У РОЗПОРЯДЖЕННІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ (МУНІЦИПАЛЬНІ АКТИВИ)	13
4. ПЛАН ЗАХОДІВ ЩОДО ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	19

ВСТУП

Формування, розподіл і використання фінансових ресурсів територій належить до найбільш гострих в економічному, соціальному і політичному контекстах проблем. Головними причинами цього визначаються обмеженість фінансового потенціалу територіальних громад і низький рівень використання сучасних технологій управління бюджетами.

Реформа місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади стала катализатором щодо переосмислення поглядів на формування власних фінансових ресурсів територій як ключових чинників їх сталого розвитку. Адже стабілізація та усталення процесів розвитку територій стають можливими лише за умов відповідального управління, взяття самоврядними органами усього комплексу повноважень щодо постановки та досягнення стратегічних завдань щодо забезпечення соціального, економічного, екологічного благополуччя громад, віднаходження джерел стабільного фінансового забезпечення належного виконання цих повноважень. У зв'язку із цим зміцнення фінансового потенціалу територіальних громад не лише за рахунок розширення переліку податків місцевих бюджетів, а й шляхом формування систем створення нових джерел акумулювання фінансових ресурсів набуває гострої актуальності. Управління фінансовими потоками, що об'єктивно формуються в межах територіальних утворень, з метою їх самовідновлення та сталого саморозвитку повинно становити основу діяльності органів місцевого самоврядування як головних менеджерів, відповідальних за досягнутий рівень суспільного благополуччя, економічної стабільності в умовах збереження екологічної рівноваги на ввірених їм територіях. Це вимагає використання ними розширеного спектру управлінських інструментів, дія яких спрямована на максимально ефективне генерування та використання й примноження фінансових ресурсів територій, а також розширення доступу до існуючих ресурсних ринків та відкриття нових джерел розвитку фінансового потенціалу в межах кожної територіальної громади.

1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТРУМЕНТІВ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД, ДОСТУПНИХ ОРГАНАМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Для організації процесу підвищення фінансових можливостей територій органам місцевого самоврядування рекомендується використовувати набір управлінських інструментів, структуруючи та поєднуючи які вони зможуть організувати безперервний процес управління їх фінансовим потенціалом територіальної громади з метою мобілізації максимальних обсягів фінансових ресурсів у дохідну частину місцевих бюджетів.

Підбір інструментів здійснюється у відповідності до функцій та управлінських завдань, які поставлені перед структурними підрозділами органів місцевого самоврядування у межах їх компетенції та профілю управлінської діяльності.

Посадові особи органів місцевого самоврядування можуть комбінувати управлінські інструменти створюючи багатофункціональний механізм формування, розподілу та ефективного використання фінансових ресурсів територій як уже акумульованих доходів місцевих бюджетів, так і потенційних для мобілізації ресурсних джерел.

У **табл. 1** наведено перелік інструментів, які органам місцевого самоврядування рекомендується покласти в основу системи управління фінансовими ресурсами територій для систематичного збільшення їх обсягів та забезпечення процесу розвитку на нарощування фінансового потенціалу територіальної громади.

Прогнозовані результати від застосування органами місцевого самоврядування рекомендованих інструментів управління фінансовими ресурсами територій (див. табл. 1):

- підвищення рівня використання фінансового потенціалу територіальних громад за рахунок появи широких можливостей щодо реалізації пріоритетних напрямів збільшення обсягу фінансових ресурсів і їх спрямування на пріоритетні заходи соціально-економічного розвитку територій;
- створення системи управління фінансовими ресурсами територій і зміцнення зв'язку між стратегічним і бюджетним плануванням;
- зростання рівня уніфікації та стандартизації процесів управління фінансовими ресурсами територій;
- формування умов і стимулів для органів місцевого самоврядування щодо нарощування власних фінансових ресурсів для фінансового забезпечення надання публічних послуг населенню;
- розширення можливостей нарощування фінансового потенціалу територіальної громади;
- підвищення дієвості системи муніципального фінансового контролю;
- створення передумов якісного стратегічного менеджменту в секторі муніципальних активів;
- формування стану саморозвитку та самовідновлення фінансових ресурсів територій.

Інструменти управління фінансовими ресурсами територій

Функції і завдання управління	Інструменти управління
Законодавче регулювання	Бюджетний та Податковий кодекси, закони України, інші підзаконні та нормативно-правові акти
Стратегічне планування та управління	Державні, регіональні і місцеві політики та стратегії розвитку територій
Прогнозування, планування та звітування	Місцеві бюджети (доходи, у тому числі міжбюджетні трансферти та видатки)
Структурування функцій, завдань, повноважень органів місцевого самоврядування	Закон про місцеве самоврядування, посадові інструкції службових осіб місцевого самоврядування, інші закони, підзаконні акти та нормативно-правові акти
Казначейське управління та обслуговування	Системи електронних платежів і переказів коштів як взаємопов'язаного інструменту обслуговування єдиного казначейського рахунку з використанням модифікованої казначейської моделі
Контроль та аудит	Публічний аудит (внутрішній, зовнішній, незалежний), бюджетний контролінг, аудит бюджетних програм
Організація діяльності підприємств, що знаходяться у комунальній власності	Стандарти та моделі управління муніципальними бізнес-процесами, виробництво послуг на платній основі (поряд з безоплатними), муніципальні підприємницькі кластери, корпорації, бізнес-інкубатори
Управління власністю територіальних громад на засадах рентабельності та прибутковості активів	Облік та оцінка вартості муніципальних активів, ідентифікація проблем, робоча група менеджерів під егідою посадових осіб органів місцевого самоврядування, план дій (пріоритети, зв'язки, заходи)
Управління якістю та вартістю публічних послуг	Альтернативні опції виробництва та надання послуг, встановлення оптимальної вартості, контроль якості
Управління ринком місцевих позик	Банківські кредити, випуск боргових зобов'язань на утримання оптимальної межі боргу, аналіз ринку позикового капіталу, підвищення кредитного рейтингу території
Залучення інвестицій та вкладення капіталу	Інвестиційний профіль, внутрішня інвестиційна політика, оцінювання інвестиційних проектів, контроль за використанням інвестиційних коштів
Формування фондів розвитку	Цільові фонди розвитку; ваучерні програми; гранти
Розвиток державно-приватного партнерства	Управлінські угоди, оренда, концесія, венчурні підприємства, повне або часткове володіння
Фіскальне стимулювання розвитку економіки	Пільгові режими оподаткування, гнучкі ставки оподаткування (стимулювання та економічного примусу), податкові канікули, запровадження диференційованої шкали ставок податків

Новим інструментом управління фінансовими ресурсами територій в умовах розвитку тенденції децентралізації влади в Україні стала диференціація ставок податків для органів місцевого самоврядування – законодавчо закріплена можливість зміни ставок окремих податків відповідно до критеріїв податкового навантаження та економічної рентабельності.

Диференційована шкала ставок податків

У межах заходів щодо децентралізації влади в Україні органи місцевого самоврядування отримали додаткові повноваження щодо встановлення ставок окремих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України (орендна плата за землю, податок на нерухоме майно).

Органам місцевого самоврядування рекомендується використовувати:

- **шкалу зниження податків** для стимулювання інноваційного розвитку підприємств, їх інвестиційної активності та соціальної відповідальності;
- **шкалу підвищених податків** (шкала економічного примусу), яка виконує роль економічного важеля впливу на недопущення економічно неефективних і соціально неякісних результатів господарювання.

1. Стимулююча шкала ставок оподаткування (зниження податків)

Запроваджується для суб'єктів господарювання на відповідній території за умови дотримання таких умов: збільшення обсягів інноваційної продукції; реалізація інноваційних проектів; підвищення продуктивності праці та якості публічних послуг; зниження матеріалоємності; участь у фондах розвитку.

2. Шкала економічного примусу (підвищення податків)

Запроваджується для суб'єктів господарювання на відповідній території за таких визначальних умов: відсутність економічного ефекту; низький соціальний результат; нераціональне використання природних ресурсів; нецільове та неефективне використання бюджетних джерел фінансування.

Доцільно також передбачити і систему диференціації податків на товари і послуги першої необхідності (товари і продукти харчування для дітей, ліки для хронічно хворих людей тощо), врахувати вік і стан майна, якість землі та інші особливості об'єктів оподаткування.

Зазначені умови для диференціації ставок податків затверджуються окремим рішенням відповідної місцевої ради.

2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА ЩОДО ВИКОРИСТАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Нормативно-правову базу використання фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування України складає коло законів та нормативних актів, що регулюють питання планування і використання бюджетних коштів.

Основним законодавчим документом, що визначає основи функціонування місцевого самоврядування в країні, принципи його фінансового забезпечення, є **Конституція України**. Її положення, зокрема ст. 142 – 143, *закріплюють матеріальні і фінансові основи функціонування інституту місцевого самоврядування, надаючи йому право затверджувати місцеві бюджети і здійснювати контроль їх виконання; встановлювати місцеві податки і збори.*

Наступним за законодавчою ієрархією значимості нормативно-правовим документом є **Бюджетний Кодекс України**, яким визначено *основи формування органами місцевого самоврядування бюджетів територіальних громад*: термінологію; принципи побудови бюджетної системи та відносин між її структурними елементами, принципи та правила фінансування бюджету (дефіцит, профіцит), вирішення питань утворення місцевого боргу; основи та правила організації бюджетного процесу; склад місцевих бюджетів (надходження та витрати); особливості побудови та розвитку міжбюджетних відносин. Фінансово, у цифровому вимірі, ці основи щорічно визначаються у **Законі України «Про державний бюджет»** та **Рішенні відповідної місцевої ради «Про місцевий бюджет»**, що встановлює планові показники надходжень до відповідного бюджету (доходи), закріплює видатки на майбутній бюджетний період (календарний рік).

Питання *визначення змісту, складу та видів місцевих податків, що формують дохідну базу місцевих бюджетів*, що складають ресурс фінансового забезпечення місцевого самоврядування, а також встановлення *ставок цих податків*, розглядаються **Податковим Кодексом України**.

Для регулювання відносин, описаних положеннями Бюджетного та Податкового Кодексів України, застосовується цілий ряд допоміжних нормативно-правових актів, що визначають правила та розглядають особливості різних аспектів формування та використання фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування. Серед них, зокрема, слід виділити наступні:

– **Рішення місцевої ради «Про місцевий бюджет» на відповідний рік**: формування плану доходів і видатків місцевого бюджету на наступний бюджетний рік; визначення розміру дефіциту або профіциту бюджету; затвердження розміру міжбюджетних трансфертів, у т.ч. визначення обсягів реверсної або базової дотації вирівнювання; передбачення обсягу ресурсів резервного фонду; визначення додаткових джерел наповнення місцевого бюджету;

– **Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках у банках»** від 12 січня 2011 р. № 6: *визначає процедуру розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на вкладених (депозитних) рахунках у банках;*

– **Закон України «Про цінні папери та фондовий ринок»** від 23 лютого 2006 р. № 3480-IV: *регулює умови діяльності органів місцевого самоврядування на фондовому ринку, здійснення ними внутрішніх та зовнішніх запозичень; визначення порядку здійснення органами місцевого самоврядування внутрішніх та зовнішніх запозичень;*

– **Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин»** від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII: *забезпечує щорічне корегування умов формування і виконання місцевих бюджетів, закладених у Бюджетному Кодексі України, з метою сприяння децентралізації бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування для посилення їх фінансової спроможності.*

Основні положення цих законів та нормативно-правових актів зведено у **табл. 2.**

Таблиця 2

Нормативно-правова база щодо формування і використання бюджетних ресурсів органами місцевого самоврядування

Закон / нормативно-правовий акт	Сфера, що регулюється	Положення закону / нормативно-правового акту	Джерело
Конституція України	Формування матеріальної і фінансової основ місцевого самоврядування	Ст. 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».	Конституція України : Основний Закон від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР (у ред. від 30 верес. 2016 р.). – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр .
	Право органів місцевого самоврядування затверджувати місцеві бюджети і здійснювати контроль їх виконання; встановлювати місцеві податки і збори	Ст. 143. «Територіальні громади села, селища, міста ... через утворені ними органи місцевого самоврядування... затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону».	
Бюджетний Кодекс України	Термінологія законодавства	Ст. 2. «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 та перспективним планом формування територій громад»; «місцеві бюджети – ... обласні,	Бюджетний Кодекс України : Кодекс від 08 лип. 2010 р. № 2456-VI (у ред. від 06 жовт. 2016 р.). – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17 .

Закон / нормативно- правовий акт	Сфера, що регулюється	Положення закону / нормативно- правового акту	Джерело
		районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування».	
Бюджетний Кодекс України (продов- ження)	Принципи побудови бюджетної системи та відносин між її структурними елементами	Ст. 5. Визначення структури бюджетної системи України. Ст. 7. Визначення принципів бюджетної системи України. Ст. 8 – 13. Затвердження бюджетної класифікації доходів і видатків; класифікація фінансування бюджету; класифікація боргу; визначення складових частин бюджету; умови створення позабюджетних фондів органами місцевого самоврядування.	Бюджетний Кодекс України : Кодекс від 08 лип. 2010 р. № 2456-VI (у ред. від 06 жовт. 2016 р.). – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17 .
	Принципи та правила фінансування бюджету (дефіцит, профіцит), вирішення питань утворення місцевого боргу	Ст. 15. «Джерела фінансування місцевого бюджету: 1) кошти від внутрішніх (місцевих) та зовнішніх запозичень; 2) кошти від приватизації майна; 3) повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів; 4) вільний залишок бюджетних коштів; 5) кредити (позики), що залучаються від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів; 6) інші надходження, визначені законом про державний бюджет України». Ст. 16. Визначення порядку здійснення місцевих запозичень та управління місцевим боргом. Ст. 17 – 18. Визначення порядку та принципів надання державних та місцевих гарантій, а також граничних обсягів місцевого боргу та відповідних гарантій.	
	Основи та правила організації бюджетного процесу	Гл. 4. Регламентация діяльності органів місцевого самоврядування як учасників бюджетного процесу на кожному з його етапів: 1) складання проектів бюджетів; 2) розгляд проекту та прийняття рішення про місцевий бюджет; 3) виконання бюджету, включаючи внесення змін до рішення про місцевий бюджет; 4) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього (ст. 19 – 28).	

Закон / нормативно- правовий акт	Сфера, що регулюється	Положення закону / нормативно- правового акту	Джерело
Бюджетний Кодекс України (продовжен- ня)	Склад місцевих бюджетів (надходження та витрати)	Ст. 64 – 66, 68 – 69. Встановлення складу доходів загального і спеціального фондів місцевих бюджетів і бюджетів місцевого самоврядування. Ст. 70. Встановлення правил планування видатків та кредитування місцевих бюджетів. Ст. 71. Встановлення правил формування бюджетів розвитку місцевих бюджетів, визначення статей надходжень до цих бюджетів. Ст. 73 – 74. Визначення умов здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій.	Бюджетний Кодекс України : Кодекс від 08 лип. 2010 р. № 2456-VI (у ред. від 06 жовт. 2016 р.). – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17 .
	Особливості міжбюджетни х відносин	Гл. 13. Визначення умов розвитку міжбюджетних відносин в Україні. Гл. 14. Розмежування видатків між бюджетами. Гл. 16. Здійснення міжбюджетних трансфертів, фінансове вирівнювання платоспроможності територій.	
Податковий Кодекс України	Визначення змісту, складу та видів місцевих податків, що формують дохідну базу місцевих бюджетів, складають ресурс фінансового забезпечення місцевого само- врядування	Гл. 1. Визначення засад формування дохідної бази місцевого самоврядування, формування переліку місцевих податків, зборів, платежів до місцевих бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування; визначення об'єкту та встановлення бази оподаткування цими податками; затвердження податкових ставок для усіх видів податків та умов для визначення органами місцевого самоврядування розмірів ставок окремих видів місцевих податків.	Податковий Кодекс України : Кодекс від 02 груд. 2010 р. № 2755-VI (у ред. від 06.11.2016 р.). – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2755-17 .
Постанова КМУ «Про затверджен- ня Порядку розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на	Визначення процедури розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на вкладних (деPOSITНИХ)	П. 3. Визначення правил і умов розміщення тимчасово вільних коштів на вкладних (деPOSITНИХ) рахунках у банках. П. 5. Визначення розміру процентних ставок за користування банками тимчасово вільними коштами бюджету. П. 14. Визначення порядку зарахування коштів до доходів загального фонду місцевого бюджету за відповідним	Про затвердження Порядку розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на вкладних (деPOSITНИХ) рахунках у банках : Постанова Кабінету Міністрів України

Закон / нормативно- правовий акт	Сфера, що регулюється	Положення закону / нормативно- правового акту	Джерело
вкладних (депозитних) рахунках у банках»	рахунках у банках	кодом бюджетної класифікації. П. 15. Визначення змісту та порядку взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної казначейської служби.	від 12 січня 2011 р. № 6 (у ред. від 04.07.2015 р.). – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/6-2011-%D0%BF .
Закон України «Про цінні папери та фондовий ринок»	Регулювання умов діяльності органів місцевого самовря- дування на фондовому ринку, здійснення ними внутрішніх та зовнішніх запозичень	Ст. 9. «До облігацій місцевих позик належать облігації внутрішніх та зовнішніх місцевих позик... Рішення про розміщення облігацій місцевих позик приймає міська рада».	Про цінні папери та фондовий ринок : Закон України від 23 лют. 2006 р. № 3480-IV (у ред. від 01.05.2016 р.). – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3480-15 .
	Визначення порядку здійснення органами місцевого самовря- дування внутрішніх та зовнішніх запозичень	П.1. Затвердження «механізму здійснення запозичень до... міських бюджетів згідно з умовами, визначеними Бюджетним кодексом України. П.3. Затвердження форм місцевих запозичень, їх граничних обсягів. П.11. Визначення меж реструктуризації боргових зобов'язань за запозиченням, «здійсненої шляхом випуску облігацій місцевих позик».	
Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджет- них відносин»	Щорічне корегування умов формування і виконання місцевих бюджетів, закладених у Бюджетному Кодексі України, з метою сприяння децентралізації бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування з метою посилення їх фінансової спроможності.		Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28 груд. 2014 р. № 79-VIII (у ред. від 01.01.2016 р.). – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/79-19/paran18#n18 .

3. ЗАСТОСУВАННЯ ПОРТФЕЛЬНОГО ПІДХОДУ ДО УПРАВЛІННЯ АКТИВАМИ, ЩО ПЕРЕБУВАЮТЬ У РОЗПОРЯДЖЕННІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ (МУНІЦИПАЛЬНІ АКТИВИ)

Управління проектами та застосування портфельного підходу на сьогодні є однією з найбільш актуальних та прогресивних управлінських технологій, що продовжує швидко розвиватися. Напрямів застосування такого підходу надзвичайно багато, і вони можуть охоплювати практично всі сфери суспільно-економічного буття, у тому числі й державне управління. Проте на сьогодні інструменти проектного менеджменту все ще не знайшли широкого застосування в органах управління різних рівнів.

Портфельний підхід до управління активами, що перебувають у розпорядженні органів місцевого самоврядування, забезпечує суттєві вигоди. До їх складу можна віднести можливість поглянути на проекти в глобальному контексті, що відображає стан справ у цілому. У процесі формування портфеля проектів найчастіше використовують модель Ерні Нільсена, відповідно до якої проекти розподіляються по портфелях. Згідно з нею, на муніципальному доцільно мати кілька портфелів проектів, тому що за такого підходу схожі проекти можна поміщати в один і той самий портфель.

Можна виділити **4 групи портфелів проектів**:

- великі проекти (вартістю понад 50 тис. дол.);
- невеликі проекти (вартістю менше 50 тис. дол.);
- проекти у сфері інфраструктури;
- «адміністративний» портфель.

Головне завдання органу місцевого самоврядування, що керує «адміністративним» портфелем, полягає в тому, щоб раціонально розподіляти фонди між проектами трьох інших портфелів. Управління портфелем проектів базується на тих самих принципах, що і управління портфелем фінансових інструментів: ризиковані стратегічні проекти врівноважуються більш захищеними. Необхідним є постійний моніторинг усієї групи проектів, щоб мати уявлення про те, які проекти реалізуються успішно, а які потребують допомоги і від них слід відмовитися. Алгоритм формування портфелю проектів з до управління активами, що перебувають у розпорядженні органів місцевого самоврядування, наведено на **рис. 1**.

Викладене становить особливий інтерес щодо можливостей та потенціалу застосування технологій управління проектами в державному управлінні та місцевому самоврядуванні, яке володіє ліквідними муніципальними активами.

Муніципальні активи – це ресурси, які перебувають у безпосередньому розпорядженні органів місцевого самоврядування та забезпечують потенційну можливість надання публічних послуг чи отримання економічної вигоди.

За головне правило портфельного управління муніципальними активами органам місцевого самоврядування доцільно взяти твердження: те, що виходить зі складу активів шляхом продажу має бути інвестоване в інші форми капіталу.

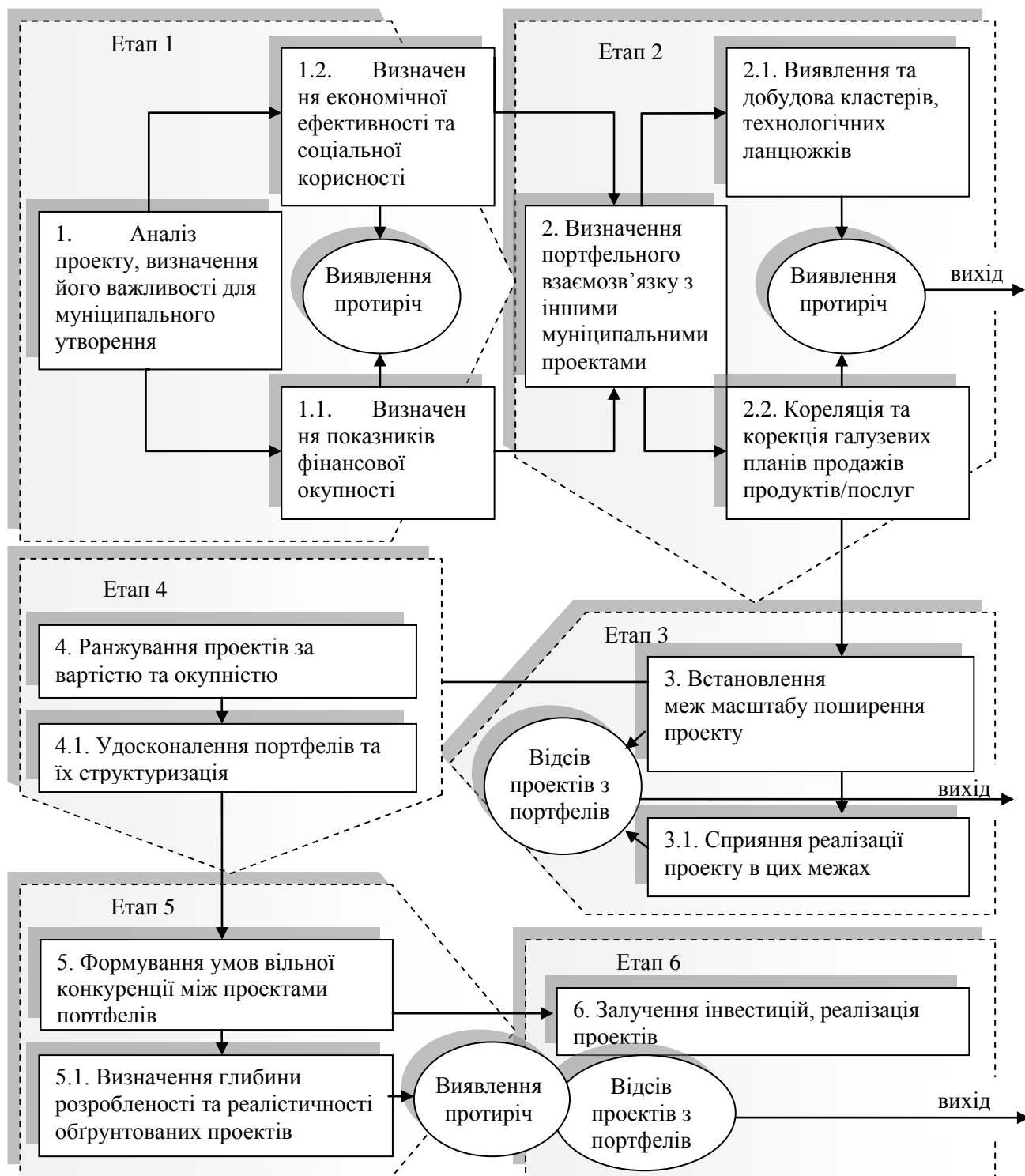


Рис. 1. Алгоритм складання муніципального портфелю проектів

Органам місцевого самоврядування рекомендується розглядати муніципальні активи в якості груп або портфельів. Рішення щодо використання активів приймаються на основі співставлення портфельів та їх функціональності. Елементи портфельів є замінними. Вони можуть замінювати або доповнювати один одного і, таким чином, можуть розглядатися як перехідні форми (наприклад, із фізичних у фінансові активи).

Технологія управління муніципальними активами на основі портфельного підходу, яку рекомендується застосовувати органам місцевого самоврядування, наведена у табл. 3.

Таблиця 3

Управління муніципальними активами на основі портфельного підходу

Компонент	Загальна характеристика
Інвентаризація	– Розробка і постійне ведення повного обліку активів, що є у розпорядженні органу місцевого самоврядування.
Аналітичний облік	– Удосконалення системи бухгалтерського обліку. – Включення в базу даних бухгалтерського обліку фінансову (ринкову) вартість кожного виду активу. – Формалізація в письмовій формі договірних відносин щодо власності з усіма орендарями та користувачами муніципальної власності. – Методи управління приватною власністю можуть бути адаптовані до застосоване для покращення управління муніципальною власністю
Управління портфелями	– Розробка класифікації активів за своєю роллю у виконанні функцій органів місцевого самоврядування і застосовування її в процесах портфельного управління. – Розробка і застосування інструментів управління місцевими фінансами для підвищення продуктивності діяльності в муніципальному секторі. – Моніторинг портфелів муніципальних активів на основі уніфікованої системи показників звітності. – Застосовування до управління портфелями оптимальний розподіл незадіяних активів для соціального та комерційного використання. – Забезпечення прозорості правил надання муніципальних активів у користування третій стороні. – Розробка та впровадження політики, спрямованої на нормування вимог до використання муніципальних активів як органів місцевого самоврядування, так і третьою стороною (норма рентабельності, прибутковості, рівень оновлення основних засобів, амортизація, виробнича потужність). – Організація планування муніципальних капітальних вкладень. – Удосконалення системи звітності.
Стратегія і тактика реалізації	– Розробка та впровадження стратегії управління активами. – Створення єдиного підрозділу для управління муніципальними активами. – Розробка документованих методик щодо організації процесів прийняття рішень з придбання, зберігання, користування і розпоряджання активами. – Залучення зовнішніх фахівців для проведення експертизи фізичних та фінансових портфелів активів. – Створення стимулів для державно-приватного партнерства.

У її основу покладено чотири основних компоненти: інвентаризація, аналітичний облік, управління портфелями активів, стратегія та тактика реалізації.

Процес управління повинен охоплювати усі компоненти повною мірою – у іншому випадку органи місцевого самоврядування можуть зіткнутися з втратами активів та скороченням фінансових ресурсів території.

Упровадження муніципальних ваучерних програм

Муніципальний ваучер – певне в грошовому вираженні зобов'язання органу місцевого самоврядування повністю або частково оплатити певний

обсяг послуг у муніципальному секторі регіону. Матеріалізується у вигляді сертифікатів (купонів), які передаються безпосереднім споживачам послуг.

Органам місцевого самоврядування рекомендується запускати муніципальні ваучерні програми з метою досягнення цілей, визначених у стратегії розвитку територій та відповідних стратегіях розвитку територій. Вони є, передусім, стимулюючим інструментом, яким органи місцевого самоврядування можуть мотивувати як мешканців громади, так представників приватного і муніципального підприємницького секторів, до участі розвитку економічної інфраструктури території.

Система муніципальних ваучерів формується за пропозиціями структурних підрозділів органів місцевого самоврядування та затверджується рішенням відповідної місцевої ради (**табл. 4**).

Фінансування муніципальних ваучерних програм здійснюється як за рахунок коштів місцевого бюджету, так і шляхом співфінансування із підприємствами, що знаходяться у комунальній власності, та іншими зацікавленими сторонами.

Очікувані результати:

- ефективне врахування потреб економічної інфраструктури території;
- збільшення варіативності стимулюючих програм і спроможності органів місцевого самоврядування істотно впливати на їх зміст і якість;
- розширення можливостей приватних та муніципальних підприємств (установ, організацій) щодо залучення додаткових коштів для поліпшення своєї матеріально-технічної бази і підвищення ефективності діяльності працівників.

Технологія формування муніципальної ваучерної програми

Формування та опис муніципальної ваучерної програми здійснюється згідно із запропонованою нижче класифікацією ваучерів за такими ознаками:

- за терміном дії: строкові (на певний період чи до певної дати – «з ... по ...» або «до ...»); безстрокові (без обмежень щодо термінів застосування); за фактом (на момент виконання умови отримання ваучера споживачем);
- за формою випуску: електронні, паперові купони, пластикові картки;
- за рівнем органів місцевого самоврядування: регіональні та муніципальні;
- за способом фінансування: повне фінансування з місцевих бюджетів;
- повне фінансування із цільових фондів;
- співфінансування із стейкхолдером;
- за напрямком застосування: шкільна, дошкільна, вища і професійна освіта, медицина, комунальні послуги, адміністративні послуги, відпочинок та оздоровлення, житлова сфера, страхування, кредитування, служба в ОМС, модернізація виробничої діяльності;
- за цільовою аудиторією отримувачів: вік, стать, вид діяльності, стан здоров'я та обмеження фізичних можливостей, освіта, сімейний стан тощо;
- за еквівалентом: фінансовий – як еквівалент певної суми коштів, які споживач може витратити на придбання визначеного переліку послуг (товарів) із можливим зазначенням місць конвертації ваучерів; товарний – право на безкоштовне отримання споживачем визначеного виду товарів чи послуг.

Муниципальні ваучерні програми

Назва програми	Призначення і зміст	Інвестиційний пріоритет
Комерціалізація інтелектуальної власності	Ваучер надається приватним підприємцям, які беруть участь в передачі знань щодо інноваційних технологій, що використовуються у їх діяльності, шляхом їх продажу органами місцевого самоврядування	Модернізація роботи муніципальних підприємств; сприяння роботі центрів розвитку компетенцій
Стимулювання проведення коучингів	Ваучер надається приватним підприємцям, які діляться досвідом шляхом проведення коучингів на базі центру муніципальної підприємницької майстерності	Модернізація роботи муніципальних підприємств; розвиток майстерності, центрів розвитку компетенцій
Участь молоді в муніципальному підприємстві	Ваучер дає право молоді на безкоштовне відвідування курсів в центрі муніципальної підприємницької майстерності з працевлаштуванням найкращих із них	Розвиток майстерності, центрів розвитку компетенцій; інтеграція молоді в ринок праці
Соціальний захист працівників органів місцевого самоврядування	Ваучер надає право працівнику органу місцевого самоврядування скористатися для дитини безкоштовно послугами «продовженого дня» в школі за умови досягнення встановлених програмою результатів у своїй роботі	Підвищення престижу служби в органах місцевого самоврядування
Підвищення престижу технічних професій	Ваучер надає право на отримання професійно-технічної освіти за окремими спеціальностями, які вважаються неprestижними, обов'язковим працевлаштуванням згідно з умовами ваучеру	Розвиток освіти, підготовки кадрів і професійного навчання; підвищення активності безробітних та громадян, які знаходяться далеко від ринку праці
Збереження наукового потенціалу регіону	Ваучер надає право на безкоштовне навчання в аспірантурі (докторантурі) із здійсненням дослідження за темою, визначеною органом місцевого самоврядування	Розширення наукової та інноваційної інфраструктури; рівний доступ до навчання, модернізація знання
Медичне забезпечення працівників органів місцевого самоврядування	Ваучер надає право на отримання певного набору платних медичних послуг для працівників органів місцевого самоврядування в комунальних закладах	Покращення рівня забезпечення населення медичними послугами; підвищення престижу служби в органах місцевого самоврядування
Стимулювання державно-приватного партнерства	Ваучер підтверджує право фізичної особи (підприємця) на частину чистого прибутку муніципального підприємства, отриманого як наслідок впровадження інноваційних технологій – власності фізичної особи	Модернізація роботи муніципальних підприємств; розширення інноваційної інфраструктури; розвиток проектів державно-приватного партнерства

Продовження табл. 4

Назва програми	Призначення і зміст	Інвестиційний пріоритет
Енергоефективна громада	Ваучер надає право муніципальному підприємству, яке знизило норму енергозатратності виробництва, не сплатити податок на прибуток за один звітний період на його вибір	Підтримка енергоефективності; модернізація роботи муніципальних підприємств
Підтримка малого та середнього бізнесу	Ваучер надає право організатору start-up проекту в визначеній організації місцевого самоврядування ніші регіонального ринку на відвідування платних коучингів у центрі муніципальної підприємницької майстерності без будь-яких обмежень	Підтримка росту потенціалу малого та середнього підприємництва на регіональному ринку; стимулювання самозайнятості та підприємництва; інтеграція молоді в ринок праці
Своєчасна оплата за комунальні послуги	Ваучер надає право домогосподарству на одноразове отримання 50 % знижки на оплату комунальних послуг, якщо протягом року розрахунки здійснювалися вчасно	Відновлення та модернізація роботи муніципальних підприємств
Підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування	Ваучер надає право працівнику ОМС, які досягли визначених результатів діяльності, на участь в освітніх муніципальних програмах країн-партнерів поза конкурсом	Підвищення престижу служби в органах місцевого самоврядування; інвестиції в розвиток професійного навчання
Інноваційний розвиток муніципального сектору	Ваучер надає право приватній компанії отримати співфінансування власного проекту з цільового фонду розвитку поза конкурсом, якщо попередньо компанією було успішно реалізовано інноваційний проект в муніципальному секторі	Відновлення та модернізація роботи муніципальних підприємств; підвищення ефективності використання муніципальних об'єктів нерухомості; розвиток державно-приватного партнерства

4. ПЛАН ЗАХОДІВ ЩОДО ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Для оптимізації процесу управління фінансовими ресурсами територій органам місцевого самоврядування рекомендується розробляти та затверджувати План заходів щодо підвищення ефективності управління фінансовими ресурсами на узгоджених і обґрунтованих принципах, а саме:

- розширення горизонтів фінансового і бюджетного планування;
- розробка основних напрямків місцевої фінансової політики на наступний фінансовий рік і плановий період;
- виявлення і перерозподіл внутрішніх резервів для реалізації пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку територіальної громади;
- прогнозування розвитку фінансових ресурсів територіальної громади;
- ухвалення нових витратних зобов'язань тільки за умови наявності фінансових ресурсів і їх відповідності пріоритетним напрямам соціально-економічного розвитку територіальної громади;
- удосконалення організації та методології виконання місцевого бюджету із встановленням відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів за якість та дотримання планових показників.

Мінімальний період для програмування – середньостроковий період від 3 до 5 років (табл. 5).

План заходів щодо підвищення ефективності управління фінансовими ресурсами територіальних громад

Назва заходу	Вид документу, у формі якого повинні затверджуватися заходи	Термін реалізації	Відповідальний виконавець
Підготовка основних напрямків місцевої фінансової політики на звітний фінансовий рік та на 2 наступні за ним планові періоди	Рішення місцевої ради «Про затвердження основних напрямків місцевої фінансової політики до ___ року»	I квартал звітного року, далі – щорічне уточнення	Фінансово-економічний департамент місцевої ради
Розробка та впровадження системи вартісного оцінювання джерел власного формування фінансового потенціалу	Наказ директора фінансово-економічного департаменту «Про використання в роботі системи оцінювання джерел фінансового потенціалу»	I квартал звітного року, далі – за необхідності	Фінансово-економічний департамент місцевої ради
Розробка та узгодження документованої методики організації процесу оцінювання фактичного стану місцевих фінансів	Документована методика «Організація процесу оцінювання фактичного стану місцевих фінансів», узгоджена керуючим справами виконкому	I квартал звітного року, далі – за необхідності	Фінансово-економічний департамент місцевої ради
Підготовка зведеного річного звіту про стан місцевих фінансів на основі затвердженої документованої методики	Доповідна записка фінансово-економічного департаменту місцевої ради	II квартал звітного року, далі – кожен лютий місяць року	Фінансово-економічний департамент місцевої ради та інші підрозділи
Підготовка річного звіту про реалізацію місцевих програм з оцінкою ефективності їх реалізації	Доповідна записка на основі даних головних розпорядників бюджетних коштів	Щорічно (I квартал)	Фінансово-економічний департамент місцевої ради
Інвентаризація, внесення змін та затвердження нового переліку місцевих програм, пропонування на фінансування з місцевого бюджету	Розпорядження місцевого голови «Про створення робочої групи для проведення інвентаризації діючих місцевих програм»; рішення міської ради «Про затвердження місцевих програм»	I півріччя звітного року, далі – щорічно за необхідності	Фінансово-економічний департамент місцевої ради та інші структурні підрозділи за необхідності
Затвердження програм, фінансування яких передбачається з місцевого бюджету з чергового фінансового року	Рішення місцевої ради «Про затвердження місцевих програм»	I півріччя звітного року, далі – щорічно за необхідності	Головні розпорядники бюджетних коштів
Формування та затвердження проектів розвитку, фінансування яких передбачається за рахунок коштів фондів розвитку	Рішення місцевої ради «Про подання проектів на участь конкурсному відборі на фінансування з фондів розвитку»	I квартал звітного року, далі – щороку	Головні розпорядники бюджетних коштів

Продовження табл. 5

Назва заходу	Вид документу, у формі якого повинні затверджуватися заходи	Термін реалізації	Відповідальний виконавець
Затвердження плану заходів щодо участі в формуванні фондів розвитку	Рішення виконавчого комітету місцевої ради «Про затвердження плану заходів щодо участі в цільових фондах розвитку»	I квартал звітного року, далі – щорічно	Фінансово-економічний департамент місцевої ради
Затвердження переліку грантових проектів, реалізація яких пропонується у межах РФР	Рішення місцевої ради «Про затвердження грантових проектів на фінансування з цільових фондів розвитку на _ рік»	I квартал звітного року, далі – щороку	Фінансово-економічний департамент місцевої ради
Розробка системи диференційованих податкових ставок	Розпорядження місцевого голови «Про створення робочої групи з розробки системи диференційованих податкових ставок»	I півріччя звітного року, далі – щороку (I півріччя)	Фінансово-економічний департамент місцевої ради (з фіскальними органами)
Затвердження системи диференційованих податкових ставок	Рішення місцевої ради «Про шкалу диференційованих ставок окремих податків»	I півріччя звітного року	Фінансово-економічний департамент місцевої ради
Впровадження портфельного управління муніципальними активами	Розпорядження голови ради «Про створення робочої групи з розробки механізму портфельного управління муніципальними активами»	Протягом звітного року	Управління комунального господарства місцевої ради
Розробка та затвердження стратегії управління муніципальними активами або спеціалізованого розділу у комплексній стратегії місцевого розвитку	Рішення місцевої ради «Про затвердження стратегії управління муніципальними активами»	Протягом звітного року	Управління комунального господарства місцевої ради
Розробка порядку формування та впровадження відомчих переліків муніципальних послуг (робіт), що надаються комунальними установами	Розпорядження місцевого голови «Про створення робочої групи з розробки відомчих переліків муніципальних послуг»; рішення «Про затвердження переліків муніципальних послуг»	I квартал звітного року, далі – щорічно за необхідності	Управління публічних (адміністративних, соціальних тощо) послуг місцевої ради
Розробка порядку застосування нормативів витрат на надання муніципальних послуг	Рішення місцевої ради «Про затвердження нормативів витрат на надання муніципальних послуг»	I квартал звітного року, далі – щорічно за необхідності	Управління публічних послуг разом із фінансово-економічний департамент місцевої ради

Продовження табл. 5

Назва заходу	Вид документу, у формі якого повинні затверджуватися заходи	Термін реалізації	Відповідальний виконавець
Розробка та затвердження системи муніципальних ваучерних програм	Рішення місцевої ради «Про затвердження системи муніципальних ваучерних програм»	Протягом звітнього року, далі – щорічно (I півріччя)	Фінансово-економічний департамент місцевої ради та інші структурні підрозділи
Розробка та затвердження стратегії розвитку державно-приватного партнерства	Рішення ради «Про стратегію розвитку державно-приватного партнерства»	Протягом звітнього року	Департамент інвестицій
Створення комунального підприємства «Центр муніципальної підприємницької майстерності» та розробка стратегії розвитку його діяльності	Рішення виконкому «Про затвердження статуту КП «Центр муніципальної підприємницької майстерності» та «Про стратегію розвитку Центру»	Протягом звітнього року	Виконавчий комітет місцевої ради
Розробка порядку здійснення внутрішнього фінансового контролю та аудиту головними розпорядниками бюджетних коштів	Рішення виконкому «Про затвердження порядку муніципального внутрішнього фінансового контролю і аудиту»	Протягом звітнього року	Виконавчий комітет місцевої ради
Розробка та затвердження місцевої боргової політики	Рішення місцевої ради «Про місцеву боргову політику»	Щорічно (I півріччя)	Фінансово-економічний департамент місцевої ради
Публікація муніципальних програм у повному обсязі офіційному сайті місцевої ради	Розміщення на офіційному сайті місцевої ради	Протягом звітнього року оновлення	Управління інформаційно-комп'ютерного забезпечення
Ведення розділу на офіційному сайті місцевої ради про місцеві фінанси, опис джерел фінансового потенціалу	Розміщення на офіційному сайті місцевої ради	Протягом звітнього року (постійне оновлення)	Управління інформаційно-комп'ютерного забезпечення місцевої ради
Проведення громадських слухань по проекту місцевого бюджету, а також про основні напрямки розвитку фінансового потенціалу	Громадські слухання	Щорічно (I півріччя)	Фінансово-економічний департамент та прес-служба місцевої ради

Науково-виробниче видання

Бобровська Олена Юріївна
Матвеева Ольга Юріївна
Мунько Анна Юріївна

**ПРАКТИЧНИЙ ПОРАДНИК
З ПИТАНЬ УПРАВЛІННЯ ПОТЕНЦІАЛОМ СТАЛОГО РОЗВИТКУ
ТЕРИТОРІЙ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ**

Випуск 1

**Використання органами місцевого самоврядування інструментів
управління фінансовими ресурсами територіальних громад**

Комп'ютерна редакція: Курінний О.В.

Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. 1,26. Обл.-вид. арк. 1,17
Тираж 100 пр. Зам. №.

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України
Україна, 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29.
Свідотство про внесення до Державного реєстру ДК № 1743 від 06.04.2004

ДЛЯ НОТАТКІВ