

О. О. Сунцова

# МІСЦЕВІ ФІНАНСИ

3-тє видання, перероблене та доповнене

НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК

*Рекомендовано  
Міністерством освіти і науки України  
як навчальний посібник для студентів  
вищих навчальних закладів*

Київ  
«Центр учбової літератури»  
2010

ББК 65.9(4УКР)261.8я73  
УДК 336.14/352](477)(075.8)  
С 89

*Гриф надано*  
*Міністерством освіти і науки України*  
*(Лист № 14/18.2-849 від 18.04.2005)*

**Рецензенти:**

**Бураковський І. В.** — доктор економічних наук, професор;

**Лайко П. А.** — доктор економічних наук, професор;

**Мечинський О. Б.** — кандидат наук з державного управління

Сунцова О. О.

Місцеві фінанси: навч. посіб.–К.: Центр учбової літератури, 2010. — 488 с.

ISBN 978-966-364-864-4

У посібнику розглядаються поняття місцевих фінансів, їх функції, склад і роль у розвитку економічної і соціальної інфраструктури. Основні теми відображають ті вимоги, які ставляться до рівня і обсягу знань сучасних спеціалістів новими програмами освіти, та відповідають потребам ринкової економіки.

Рекомендується для використання при вивченні та викладанні курсів «Місцеві фінанси» та «Бюджетна система».

Для студентів вищих навчальних закладів, викладачів, аспірантів та всіх тих, хто цікавиться даною тематикою.

ББК 65.9(4УКР)261.8я73  
УДК 336.14/352](477)(075.8)

ISBN 978-966-364-864-4

© Сунцова О. О., 2010  
© Центр учбової літератури, 2010

## **ЗМІСТ**

---

---

<b>ВСТУП</b> .....	7
--------------------	---

### **РОЗДІЛ 1. МІСЦЕВІ ФІНАНСИ, ЇХ СУТНІСТЬ, СКЛАД І РОЛЬ У РОЗВИТКУ ЕКОНОМІЧНОЇ І СОЦІАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ**

1.1. Формування науки про місцеві фінанси.....	10
1.2. Сутність системи місцевих фінансів.....	20
1.3. Прозорість та оптимальна децентралізація системи державних фінансів як передумови ефективного функціонування місцевих фінансів.....	29
1.4. Функції місцевих фінансів та економічний механізм управління територіями....	45
1.5. Функції територіальної громади, її роль та правовий статус.....	48
1.6. Основи фінансової автономії місцевих органів влади.....	50
<b>ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ</b> .....	54

### **РОЗДІЛ 2. ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ**

2.1. Основи бюджетної системи України.....	55
2.2. Роль місцевих бюджетів у фінансовій системі держави.....	57
2.3. Загальна організація та управління виконанням відповідного місцевого бюджету.....	71
2.4. Координація діяльності учасників бюджетного процесу.....	75
2.5. Бюджетний процес.....	77
2.6. Економічний і політичний вплив на бюджет органу місцевого самоврядування....	81
2.7. Реформа адміністративно-територіального устрою на Україні та її вплив на виконання бюджетної політики.....	90
2.8. Розвиток місцевого самоврядування в контексті здійснення політики європейської інтеграції України.....	104
<b>ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ</b> .....	107

### **РОЗДІЛ 3. ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

3.1. Бюджет місцевого самоврядування: теоретичні основи організації та функціонування .....	108
3.2. Джерела формування доходів місцевого самоврядування за рівнями місцевих бюджетів .....	121
3.3. Місцеві позики в Україні .....	129
3.4. Нетрадиційні джерела доходної частини самоврядних бюджетів .....	138
3.5. Оподаткування органів самоорганізації населення .....	146
3.6. Місцеві податки та збори .....	148
ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ .....	151

### **РОЗДІЛ 4. ОРГАНІЗАЦІЯ ФОРМУВАННЯ І РОЗПОДІЛУ КОШТІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

4.1. Принципи формування і розподілу місцевих бюджетів .....	152
4.2. Бюджетний розпис .....	157
4.3. Складання місцевих бюджетів .....	162
4.4. Затвердження і виконання місцевого бюджету .....	210
4.5. Внесення змін до бюджетних призначень .....	224
4.6. Створення умов для підвищення відповідальності .....	229
4.7. Бюджет розвитку місцевого самоврядування .....	232
ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ .....	233

### **РОЗДІЛ 5. ПЛАНУВАННЯ І ПОРЯДОК ФІНАНСУВАННЯ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ**

5.1. Організація надання державних і громадських послуг .....	234
5.2. Конституційні гарантії з надання громадських послуг органами місцевого самоврядування в Україні .....	236
5.3. Фінансування делегованих повноважень органами місцевого самоврядування ..	237
5.4. Фінансування власних повноважень органами місцевого самоврядування .....	238
5.5. Методи планування видаткової частини місцевих бюджетів .....	239
5.6. Ефективне використання видаткової частини .....	240
5.7. Взаємовідносини між органами місцевого самоврядування .....	244
ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ .....	248

## **РОЗДІЛ 6. УПРАВЛІННЯ ВИДАТКАМИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ**

6.1. Загальний процес виконання місцевого бюджету за видатками . . . . .	249
6.2. Аналіз виконання відповідного бюджету за доходами та видатками . . . . .	258
6.3. Моніторинг виконання місцевого бюджету. . . . .	260
6.4. Порівняння виконання місцевих бюджетів. . . . .	263
6.5. Зв'язок між виконанням бюджету та оцінкою програм. . . . .	283
6.6. Державні закупівлі на місцевому рівні . . . . .	287
6.7. Виконання бюджету капіталовкладень. . . . .	295
6.8. Порядок фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення програм соціального захисту населення за рахунок субвенції з державного бюджету . . . . .	302
6.9. Порядок перерахування субвенцій на проведення видатків з пільг та субсидій населенню . . . . .	304
6.10. Система контролю за видатками та запобігання заборгованості з них . . . . .	305
ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ. . . . .	310

## **РОЗДІЛ 7. МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ, ЇХ СКЛАДОВІ**

7.1. Поняття та принципи бюджетного унітаризму . . . . .	311
7.2. Визначення та види бюджетного федералізму . . . . .	312
7.3. Концепція бюджетної децентралізації. . . . .	312
7.4. Концепція субсидарності. . . . .	315
7.5. Історія становлення і розвитку бюджетних відносин в Україні. . . . .	316
7.6. Інструменти міжбюджетних відносин. . . . .	330
7.7. Регіональне вирівнювання в системі міжбюджетних відносин . . . . .	333
7.8. Формула розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів. . . . .	343
7.9. Вертикальні дисбаланси та їх фінансове вирівнювання . . . . .	353
7.10. Горизонтальні фіскальні дисбаланси та їх вирівнювання . . . . .	355
ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ. . . . .	357

## **РОЗДІЛ 8. УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ І ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ**

8.1. Казначейське обслуговування місцевих бюджетів . . . . .	358
8.2. Звітність про виконання місцевих бюджетів . . . . .	380
8.3. Контроль за дотриманням бюджетного законодавства . . . . .	392
8.4. Контроль і аудит фінансової діяльності місцевого самоврядування . . . . .	397
ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ. . . . .	398

## **РОЗДІЛ 9. ФІНАНСИ ПІДПРИЄМСТВ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ**

9.1. Поняття про комунальну власність .....	399
9.2. Об'єкти права комунальної власності .....	400
9.3. Види комунальних підприємств .....	404
9.4. Фінансові ресурси комунальних підприємств за їх видами.....	404
9.5. Порядок складання, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів комунальних підприємств .....	408
<b>ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ.....</b>	<b>419</b>

## **РОЗДІЛ 10. ФІНАНСИ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА**

10.1. Проблеми розвитку житлово-комунального господарства в Україні.....	420
10.2. Класифікація та групування витрат ЖКГ .....	423
10.3. Планування та калькулювання собівартості житлово-комунальних послуг .....	434
10.4. Комунальні платежі та методи управління ними .....	446
<b>ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ.....</b>	<b>471</b>

<b>ОСНОВНІ ТЕРМІНИ.....</b>	<b>472</b>
-----------------------------	------------

<b>СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ .....</b>	<b>482</b>
--------------------------------	------------

## ВСТУП

---

Навчальний посібник “Місцеві фінанси України” — одне з перших видань такого змісту. Він написаний на основі узагальнення великого масиву теоретичного та фактичного матеріалу щодо формування системи місцевих фінансів в Україні. Поява цього посібника зумовлена потребами практики, необхідністю підготовки студентів вищих навчальних закладів, перепідготовки працівників фінансової сфери, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, народних депутатів і депутатів місцевих влад, а також проблемами широкого загалу для роботи в умовах застосування норм Бюджетного Кодексу України.

Сучасні трансформаційні процеси в Україні визначають нові підходи до формування взаємовідносин у системі державного і місцевих бюджетів. Зміни, що відбуваються у вітчизняній економіці, характеризуються демократизацією суспільного життя та необхідністю формування такої концепції державної регіональної фінансової політики, яка стала б чинником виходу країни з фінансової кризи. Це, насамперед, зумовлює перенесення значного обсягу здійснюваних витрат (насамперед соціальних) на рівень адміністративно-територіальних одиниць, вирішення яких потребує наявності стійких доходів місцевих бюджетів.

Наука про місцеві фінанси формується в досить складних умовах. Незабезпечення фінансової автономії місцевого самоврядування, а саме — нестача фінансових ресурсів та нестабільність у них доходних джерел, стали проблемою загальнодержавної ваги. Питання формування доходів місцевих бюджетів та побудови системи бюджетного вирівнювання за умов проведення державної регіональної фінансової політики відповідно до Європейської хартії про місцеве самоврядування, досліджені ще не досить повно. У процесі побудови бюджетної системи в країні мало використовується зарубіжний досвід, а при визначенні доходних баз місцевих бюджетів майже не застосовуються ефективні економіко-математичні моделі. Проведені дослідження спрямовані на вирішення тих нагальних проблем, внаслідок яких на місцях не вирішуються найбільш соціально-економічні проблеми, занепадають місцеве господарство, соціально-культурна сфера: освіта, охорона здоров'я тощо. З урахуванням цього в Україні необхідно запроваджувати найсучасніші підходи до формування та розподілу доходів місцевих бюджетів, зокрема нові засоби автоматизації, адже успіх економічного розвитку значною мірою залежить від створення оптимального розміру місцевих бюджетів та форм бюджетних взаємовідносин, чіткого механізму вирівнювання горизонтальних і вертикальних дисбалансів у бюджетах усіх рівнів.

Додаткових досліджень також потребують науково-практичні проблеми формування доходів місцевих бюджетів в умовах підписання та ратифікації в 1996 р. Верховною Радою України Європейської хартії про місцеве самоврядування. У цьому аспекті недостатньо узгоджені питання про фінансування місцевими органами влади власних та делегованих повноважень, не визначено економічного ефекту для проведення Україною політики бюджетної децентралізації. Доповнення та уточнення потребують шляхи вдосконалення процесу фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування.

У забезпеченні економічного та політичного розвитку країни важлива роль відводиться місцевому самоврядуванню. Основою фінансового забезпечення діяльності представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування є бюджет. З даного джерела фінансуються заходи щодо соціального і економічного розвитку відповідної території, здійснюється перерозподіл національного доходу, створеного в межах території.

Основним джерелом формування бюджетів різних рівнів є розподіл державних податків і зборів та закріплення їх конкретних видів за державним та місцевими бюджетами на тривалий час. Це забезпечує не тільки самостійність бюджетів, але й активізує їх роль у проведенні державної політики, дає можливість суб'єктам місцевого самоврядування без втручання центральних органів влади формувати власні фінансові ресурси та складати довготермінові перспективні прогнози соціально-економічного розвитку територіальних громад.

Проблема забезпеченості органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами в даний час набуває надзвичайно важливе теоретичне та практичне значення. Це пов'язано насамперед із децентралізацією влади, вступом України до Ради Європи та ратифікацією Європейської хартії про місцеве самоврядування.

Ефективність місцевого самоврядування набагато залежить від того, які бюджетні ресурси отримують у своє розпорядження самоврядні органи.

Так, достатнє фінансове забезпечення виконання завдань місцевого самоврядування та пов'язані з ним проблеми визначають актуальність цієї праці. Конкретно, вони виражаються в наведених нижче твердженнях.

По перше, в Україні, поки що органи місцевого самоврядування не мають достатньо самостійного з економічної точки зору бюджету, таким чином не мають можливості з максимальною ефективністю здійснювати свої повноваження. Фінансова основа життєдіяльності на місцях формується в такій ситуації, як і в минулі часи, тобто "зверху". Для подолання ситуації, що склалася, необхідно налагодити та ввести в дію новий механізм бюджетних взаємовідносин, на який спиралась би цілісна в масштабах усієї країни система. Про це, зокрема, наголосив Президент України у своєму виступі на урочистих зборах Асоціації міст України з нагоди 10-ї річниці прийняття Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні". Він, зокрема, зазначив, що достатнє економічне та фінансове забезпечення системи місцевого самоврядування неможливе без повномасштабної бюджетної реформи.

По-друге, сьогодні мова повинна йти про фінансове забезпечення самостійності бюджету на рівні місцевого самоврядування, про створення доходів кожного рівня управління. І з цього погляду необхідно враховувати, що податки як основне джерело надходжень до бюджету виконують не тільки фіскальну функцію, а й стимулюючу. Податкова система повинна будуватися не механічно, виходити не тільки з того, кому і скільки потрібно отримати доходів, а насамперед виходити з того, які податки і на якому рівні будуть працювати ефективніше.

Місцеві бюджети до прийняття законів, які визначатимуть порядок їх формування відповідно до Конституції України та Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" формуються в порядку, встановленому Законами про бюджетну та податкову системи.



По-третє, реорганізація бюджетного устрою не обмежується вдосконаленням бюджетних взаємовідносин між центром та суб'єктами самоврядування. Головним напрямом демократизації бюджетного устрою України повинно стати розмежування фінансових потоків між державою та місцевим самоврядуванням. Надання широких бюджетних прав органам місцевого самоврядування та підвищення їх фінансової самостійності дасть можливість вирішувати завдання місцевого рівня, не відволікаючи значних коштів з державного бюджету, що важливо для створення бездефіцитної бюджетної системи.

Перебудова системи господарських відносин, що здійснюється в Україні, потребує активізації діяльності місцевих органів влади у вирішенні економічних і соціальних проблем, у розвитку місцевого господарства. У державному секторі джерела надходження коштів у кожному році точно відомі і визначені. Останніми роками надходження з цих джерел не гарантовані, ставки, бази оподаткування та порядок обчислення податків змінюються, і органи місцевого самоврядування не завжди своєчасно мають інформацію про структуру та рівень місцевих доходів. В результаті посилюється соціально-економічне напруження в регіонах, а бюджети складаються в умовах економічної невизначеності.

Успішний розвиток процесу становлення місцевих фінансів в Україні можливий лише за проведення в країні широкомасштабної адміністративної реформи. Автор сподівається, що посібник "Місцеві фінанси України" сприятиме швидшому і конструктивнішому роз'язанню цих проблем на користь зміцнення як місцевого самоврядування, так і державної влади.

# РОЗДІЛ 1.

## МІСЦЕВІ ФІНАНСИ, ЇХ СУТНІСТЬ, СКЛАД І РОЛЬ У РОЗВИТКУ ЕКОНОМІЧНОЇ І СОЦІАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

---

- 1.1. *Формування науки про місцеві фінанси.*
- 1.2. *Сутність системи місцевих фінансів.*
- 1.3. *Прозорість та оптимальна децентралізація системи державних фінансів як передумови ефективного функціонування місцевих фінансів.*
- 1.4. *Функції місцевих фінансів та економічний механізм управління територіями.*
- 1.5. *Функції територіальної громади, її роль і правовий статус.*
- 1.6. *Основи фінансової автономії місцевих органів влади*

**Основні терміни та поняття:** бюджетна децентралізація, бюджетне регулювання, бюджетне самофінансування, бюджетні процедури, громадські послуги, доходи місцевих бюджетів, видатки місцевих бюджетів, місцеві фінанси, земські збори, мартикулярні внески, муніципальна (комунальна) власність.

### 1.1. Формування науки про місцеві фінанси

Окремою, самостійною галуззю фінансової науки, є наука про місцеві фінанси. 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 і в процесі розширення розуміння предмета фінансової науки, коли фінансове господарство общин та інших територіальних колективів, яке до цього вважалося приватним, було включено до складу публічного фінансового господарства. Отже, поняття місцеві фінанси розширило поняття публічні фінанси і стало їхньою невід'ємною, але відносно самостійною складовою.

Вчення про місцеві фінанси як сукупність теоретичних положень про фінансове господарство та фінансову діяльність місцевих органів влади сформувалося в XIX столітті, воно виокремилося в самостійну галузь фінансової науки. Це було пов'язано із завершенням становлення в більшості країн Західної Європи й Північної Америки органів місцевого самоврядування та регіональних органів влади, конституційним визнанням прав комун, общин, муніципалітетів, регіонів, провінцій, штатів та інших адміністративно-територіальних утворень.

Процес формування теорії місцевих фінансів як окремої галузі фінансової науки у Росії, розпочався після земської реформи 1864 року. Наслідком цієї реформи стало створення інститутів земського самоврядування та демократизація міського управління.

У СРСР розвиток теорії місцевих фінансів був тісно пов'язаний із розширенням фінансової діяльності місцевих органів влади. Але, даний напрямок фінансової