

Министерство образования и науки Украины  
Донбасская государственная машиностроительная  
академия

Конспект лекций  
по дисциплине **“Местные финансы”**

(для студентов специальности 7.050 104  
всех форм обучения)

Утверждено  
на заседании кафедры  
«Финанси»  
протокол № от

Краматорск 2004

## УДК

Конспект лекцій по дисциплине „Местные финансы” для студентов специальности 7.050104 всех форм обучения/Составитель: Клец Л.Е., Тристан М.Б.– Краматорск: ДГМА, 2004. – 86с.

Учебная дисциплина „Местные финансы” принадлежит к специальным нормативным финансовым дисциплинам. Дисциплина имеет теоретико-прикладной характер. В теоретическом плане она расширяет и углубляет знания студентов о сущности и роли местных финансов в экономическом и социальном развитии территорий. В прикладном – дает будущему специалисту возможность объективно оценивать экономические процессы, происходящие в сфере местных финансов. В конспекте лекций освещены основные темы в соответствии с типовой программой.

Составители:

Клец Л.Е., ст. преподаватель,  
Тристан М.Б., ассистент.

Отв. за выпуск:

Елецких С. Я., доц.

## СОДЕРЖАНИЕ

Тема 1. Местные финансы в составе финансовой системы Украины .....	
1.1. Предпосылки возникновения и необходимость местных финансов.....	
1.2. Состав и функции местных финансов.....	
1.3. Государственная региональная финансовая политика	
1.4. Проблемы становления и развития местных финансов в Украине.....	
Тема 2. Местные бюджеты – ведущее звено местных финансов.....	
2.1. Местные бюджеты в составе бюджетной системы	
2.2. Структура местных бюджетов, их виды.....	
2.3. Принципы формирования местных бюджетов.....	
2.4. Организация бюджетного процесса на местном уровне	
Тема 3. Финансовые ресурсы местного самоуправления	
3.1. Финансовые ресурсы: понятие, состав и структура	
3.2. Особенности формирования доходов местных бюджетов	
3.3. Местные налоги и сборы, их роль в формировании доходов местного бюджета.....	
3.4. Участие органов местного самоуправления в финансово-кредитных отношениях.....	
3.5. Внебюджетные фонды органов местного самоуправления.....	
Тема 4. Планирование и порядок финансирования расходов местных бюджетов.....	
4.1. Региональное финансовое планирование.....	

4.2. Состав и структура расходов местных бюджетов.....	
4.3. Финансирование собственных и делегированных государством полномочий.....	
4.4. Основы сметного финансирования.....	
4.5. Индивидуальная смета бюджетного учреждения....	
Тема 5. Межбюджетные отношения и их составляющие	
5.1. Сущность и состав межбюджетных отношений в Украине.....	
5.2. Инструменты регулирования межбюджетных отношений.....	
5.3. Межбюджетные трансферты: виды и порядок их определения.....	
5.4. Разногласия и пути совершенствования межбюджетных отношений в Украине.....	
Тема 6. Финансовое обеспечение предприятий коммунальной формы собственности.....	
6.1. Финансы предприятий коммунальной формы собственности.....	
6.2. Финансовое планирование на предприятиях коммунальной формы собственности.....	
6.3. Состав и структура доходов и расходов коммунальных предприятий.....	

## **Тема 1. МЕСТНЫЕ ФИНАНСЫ В СОСТАВЕ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ**

1. Предпосылки возникновения и необходимость местных финансов
2. Состав и функции местных финансов
3. Государственная региональная финансовая политика
4. Проблемы становления и развития местных финансов в Украине

### **I. Предпосылки возникновения и необходимость местных финансов**

Функционирование МФ связано с необходимостью обеспечения финансовыми ресурсами местных Советов и органов власти местного самоуправления.

В соответствии с Конституцией Украины (статья 140) «*Местное самоуправление* – это право территориальных коллективов (громад) самостоятельно решать вопросы местного значения в пределах Конституции и законов Украины.

*Территориальное общество (громада)* – совокупность людей, которая проживает на соответствующей территории и образует низовую административно-территориальную единицу и наделено правом самоуправления.

Формирование местных органов власти и их финансов в различных странах осуществлялось в конце 18 начале 19 века.

В современных правовых государствах местные органы власти входят в общую систему государственного управления. Наблюдается тенденция роста государственных функций, которые передаются в компетенцию местных органов власти.

В 1985г. была подписана Европейская Хартия о местном самоуправлении, которая и заложила общеевропейские принципы

организации местного самоуправления. В ноябре 1996г. к Европейской Хартии присоединилась и Украина.

Правовые основы функционирования местного самоуправления Украины определены:

1. Конституцией Украины (ст.7, ст.140-146);
2. Бюджетным кодексом Украины (от 21.07.2001г.);
3. Законом Украины «О местном самоуправлении» (от 27.05.97 г.);
4. Законом Украины «О системе налогообложения» (от 02.02.94 г.);
5. Декретом Кабинета Министров «О местных налогах и сборах».

Когда же возникли местные финансы как экономическая категория и каковы предпосылки их возникновения?

Исторически первоначально возникли государственные финансы, местные финансы выделились в отдельную экономическую категорию позднее - два столетия назад.

Если причиной функционирования финансов вообще является:

- во-первых, возникновение государства,
- во-вторых, развитие товарно-денежных отношений,

то причинами возникновения местных финансов являются:

- наличие территориальных коллективов;
- развитие продуктивных сил в соответствии с законами развития общества;
- выделение функций и задач, которые возлагаются на органы местной власти;
- развитие демократических основ и рыночных отношений.

Целью финансовой деятельности местных органов власти являются:

- удовлетворение общественных интересов и потребностей;
- содействие социально-экономическому развитию регионов.

Задачи и функции местных органов управления можно разделить на 2 группы:

- задачи и функции, которые вообще переданы местным органам власти, в пределах местных интересов и являются их неотъемлемой компетенцией;

- задачи и функции, порученные местным органам центральной властью, так называемые делегированные полномочия.

К компетенции местного самоуправления относятся: образование, охрана здоровья, благоустройство территории, жилищно-коммунальное хозяйство, строительство, водообеспечение, тепловое хозяйство, транспорт, решение экологических проблем и др.

В соответствии с объемами полномочий местных органов строится система местных финансов, т.е. определяется их величина в ВВП. В настоящее время через местные финансы перераспределяются значительные объемы финансовых ресурсов. Уровень муниципальных расходов в ВВП в Украине составляет 7-8%, в Швеции – 25%, в Дании – 20%, на Кипре – 1,4%. Уровень муниципальных расходов в совокупных государственных расходах составляет: в Украине – 30%, в Норвегии – 60%, в Литве – 59%, в Швеции – 36%, на Кипре – 4,1%.

Эти данные подтверждают, что местные финансы:

- важное звено финансовой системы государства;
- самостоятельная экономическая категория.

По своей *экономической сущности «Местные финансы»*– это система формирования, распределения и использования финансовых ресурсов для обеспечения местными органами власти возложенных на них функций и задач как собственных, так и делегированных.

Формирование местных финансов в Украине:

1. Начало: 1864г. – Земские реформы и образование органов местного самоуправления.
2. Дальнейшее развитие: до 20-х годов 20 столетия.
3. 1920г. – отмена разделения бюджета на Государственный и местный, централизация финансов.

4. 1990г. – возрождение местных финансов в связи с перестройкой и переходом к рыночным отношениям.

5. Самостоятельное развитие местных финансов в Украине с началом провозглашения независимости.

6. Развитие местных финансов в рыночных условиях хозяйствования, основными чертами которых являются:

- возрастает роль местных финансов в распределении ВВП (в 2002г. через местные финансы было распределено 24,6% ВВП);

- с развитием различных форм собственности местные финансы укрепляются, развивается коммунальная форма собственности;

- расширяются права местных органов самоуправления; часть полномочий государство передает местным органам для обеспечения финансовыми ресурсами своих функций.

## **2. Состав и функции местных финансов**

Местные финансы состоят:

- из сферы финансовых отношений, возникающих в процессе формирования, распределения и использования *централизованных фондов* денежных средств, т.е. бюджетов различных уровней;

- *децентрализованных фондов* денежных средств, т.е. финансов предприятий коммунальной формы собственности.

За счет средств местных бюджетов различных уровней в Украине финансируется свыше 82% расходов на социальную защиту населения и около 72% расходов на социально-культурные мероприятия. 30% ресурсов сконцентрировано в областных бюджетах; 70% - на уровне районов, городов, сел и поселков.

### *Сфера централизованных финансов*

Финансовые отношения, возникающие в процессе формирования и использования бюджетов различных уровней, охватывают отношения между

органами самоуправления различных уровней, с одной стороны, и работниками учреждений образования, охраны здоровья, культуры, спорта и т.д., с другой стороны, которые возникают в процессе использования бюджетных средств и формирования фондов оплаты труда работников бюджетной сферы.

*Сфера децентрализованных местных финансов* охватывает экономические отношения, связанные с формированием, распределением и использованием денежных фондов предприятий коммунальной формы собственности. Эти отношения возникают между органами самоуправления, как представителями собственника предприятий коммунальной формы собственности и между предприятиями коммунальной формы собственности.

На коммунальных предприятиях возникают следующие экономические отношения:

а) между руководителями этих предприятий и их работниками по поводу формирования использования фондов заработной платы; материального поощрения, амортизационного, других фондов;

б) между коммунальными предприятиями и предприятиями других форм собственности.

Органы местного самоуправления имеют право:

- денежные средства коммунальных предприятий перераспределять внутри этих предприятий и между ними;

- предоставлять льготы и освобождать от налогов, которые зачисляются в местный бюджет.

Сущность местных финансов раскрывается через их *функции*:

- *распределительную*;

- *контрольную*.

Местные финансы – стоимостной инструмент формирования, распределения и использования денежных фондов местного назначения путем перераспределения ВВП на средства, которые направляются на

удовлетворение конкретных потребностей в экономическом и социальном развитии, и контроля за этими процессами.

Удовлетворение потребностей осуществляется на стадиях первичного и вторичного распределения ВВП.

При первичном распределении вновь созданной стоимости на коммунальных предприятиях:

- образовывается амортизационный фонд;
- обновляется стоимость оборотных средств;
- формируется фонд заработной платы, пенсионный фонд, фонд социальной защиты;
- выделяется НДС и прибыль.

При вторичном распределении или перераспределении:

- формируются централизованные фонды: общегосударственные, областные, районные, сельские и поселковые бюджеты;
- осуществляется регулирование бюджетов всех уровней, т.е. межтерриториальное распределение средств.

С помощью распределительной функции органы местного самоуправления:

- а) осуществляют внутри территориальное распределение созданной стоимости;
- б) распределяют денежные средства между производственной и непроизводственной сферами;
- в) устанавливают оптимальные пропорции между различными фондами предприятий коммунальной формы собственности;
- г) обеспечивают приоритетное развитие коммунальных предприятий.

С помощью контрольной функции органы местного самоуправления:

- контролируют стоимостные и натуральные пропорции развития региона и его административно-территориальных единиц, предприятий сферы материального производства, учреждений социально-культурной сферы;

- контролируют формирование и использование централизованных и децентрализованных фондов денежных средств;

- контролируют процессы производства на предприятиях коммунальной формы собственности.

С помощью контрольной функции осуществляется организация и проведение финансового контроля.

### **3. Государственная региональная финансовая политика**

*Государственная региональная финансовая политика* - это система мероприятий, осуществляемых центральными органами власти с целью управления процессом образования, распределения, перераспределения и использования финансовых ресурсов в регионах и других административных единицах.

Главная цель региональной финансовой политики – обеспечение единых стандартов качества жизни граждан и выравнивание уровня развития регионов.

Основными целями региональной финансовой политики в соответствии с Конституцией Украины являются:

- бюджетная система строится на принципах справедливого распределения общественного богатства между гражданами и территориальными общинами ( ст. 95);

- государство финансово поддерживает местное самоуправление (ст. 142).

В соответствии с этим основными направлениями региональной финансовой политики являются:

- сближение уровней социального и экономического развития территорий;

- обеспечение комплексного экономического и социального развития территориальных единиц;

- преодоление диспропорций территориального размещения производственных мощностей;
- реструктуризация экономической и социальной сфер депрессивных территорий;
- создание условий для эффективного и рационального использования природных и ресурсных возможностей территорий.

Для достижения этих целей необходима разработка долгосрочных программ.

*Основные задачи* финансовой политики регионов:

- необходимо создать правовую базу для реализации целей государственной региональной финансовой политики. Богатые территории должны в обязательном порядке передавать часть ресурсов для поддержки территорий со слабой финансовой базой. Это необходимо закрепить законодательно в Конституции Украины;

- необходимо установить перечень всех депрессивных районов, требующих поддержки, используя синтетический индекс развития регионов, который должен учитывать такие факторы: ВВП на душу населения, ВВП на одного работающего, уровень безработицы;

- создание благоприятных условий для развития малого и среднего бизнеса, который является фактором ускоренного развития территорий;

- развитие производственной и социальной инфраструктур, которые создадут условия для деятельности бизнес-структур в депрессивных районах, а именно – инвестиционных компаний, бирж и др. Именно они будут содействовать привлечению в эти регионы дополнительных средств.

Финансовая политика на местном уровне соответствует:

- уровню развития продуктивных сил и производственных отношений;
- историческому этапу развития общества;
- единой экономической политике государства.

При разработке стратегии финансовой политики региона определяющим фактором является структура собственности на средства производства.

Стратегическая финансовая политика Украины в переходный период была направлена на поддержку развития различных форм собственности. Президент Украины 12.05.1998 г. Издал Указ «О государственной поддержке малого предпринимательства», в соответствии с которым были образованы денежные фонды поддержки малого и среднего бизнеса. Но они использовались неэффективно, часто не возвращались, поэтому создание их было приостановлено.

Так как структура собственности на средства производства в каждом регионе различна, местные органы самоуправления в соответствии со стратегическими направлениями финансовой политики государства самостоятельно определяют направления тактической политики, исходя из особенностей развития производственных отношений и продуктивных сил в каждом регионе.

Финансовая политика на местном уровне учитывает:

- потребность в средствах для развития региона;
- реальные возможности экономические и финансовые региона;
- задачи, стоящие перед данным регионом.

Финансовая политика, как государства так и местных органов власти, реализуется через финансовый механизм.

*Финансовый механизм* – совокупность форм и методов, инструментов и рычагов влияния на экономическое и социальное развитие регионов в процессе распределительных и перераспределительных финансовых отношений.

Функционирование финансового механизма обеспечивается через определенные организационные структуры, а именно:

- финансовое планирование;
- управление финансами;

- финансовый контроль;
- правовую регламентацию финансовой деятельности.

Особенностями действия финансового механизма на региональном уровне являются:

- финансовый механизм связан с формированием и использованием целевых централизованных и децентрализованных фондов финансовых ресурсов;
- финансовый механизм дает возможность на практике реализовать стратегию и тактику финансовой политики.

#### **4. Проблемы становления и развития местных финансов в Украине**

К основным направлениям усовершенствования системы местных финансов относятся:

а) Необходимость реформирования бюджетной системы в направлении укрепления финансовой независимости местных бюджетов, четкого разграничения функций между отдельными звеньями местных бюджетов, а, следовательно, и распределения доходов по уровням.

б) Необходимость территориального укрупнения органов местного самоуправления на уровне сел, поселков и городов районного значения. Осуществить это возможно путем проведения административно-территориальной реформы с определением оптимального количества жителей территориального общества низшего уровня.

в) Усовершенствование бюджетного регулирования путем:

- разработки научных подходов к определению норм отчислений в местные бюджеты от регулирующих общегосударственных налогов;

- установления обоснованных размеров дотаций, субсидий, субвенций.

Необоснованное уменьшение субвенций из Государственного бюджета на финансирование льгот и субсидий населению на оплату электроэнергии,

газа, коммунальных услуг составило в 2002 г. на 21,3 млн. грн., т.е. на 13,7% меньше, чем в 2001г.

г) Дальнейшее развитие системы местного налогообложения путем формирования стабильной доходной базы местных бюджетов на основе принятого Налогового кодекса. Для этого в налоговом кодексе должны быть четко определены:

во-первых, механизм расчетов по каждому налогу, их учет, перечень льгот и ответственность за нарушение бюджетной дисциплины;

во-вторых, закрепленные источники доходов местных бюджетов.

Налоговый и Бюджетный кодексы необходимо взаимоувязать по доходам местных бюджетов.

д) Бюджетным кодексом не урегулированы межбюджетные отношения на уровне районного бюджета и бюджетов местного самоуправления (городов районного подчинения, сел и поселков). В соответствии со ст.73 Бюджетного кодекса запрещено предоставление кредитов одним бюджетом другому, что является причиной возникновения кассовых разрывов. Механизм получения кредитов в банках не отработан, поскольку в бюджете местных органов не определены расходы на обслуживание кредитов. Эта проблема в данный момент обострилась в связи с переходом местных бюджетов на казначейское обслуживание по доходам и расходам. Казначейство не готово к решению этих задач, т.к. отсутствуют подготовленные управленческие кадры.

е) Проблема передачи собственности между уровнями бюджетов, которая возникла в результате реформы межбюджетных отношений. Решение этого вопроса позволит увеличить поступления в местные бюджеты.

ж) Неудовлетворительная работа на местах по вопросу продажи земельных участков несельскохозяйственного назначения и сдачи в аренду.

з) Необходимо установить эффективный контроль за качеством исполнения бюджета и ликвидировать налоговую задолженность.

и) Требуют решения финансовые проблемы предприятий коммунальной формы собственности. Большинство этих предприятий находится на хозяйственном расчете, в случае необходимости получая дотации из местных бюджетов. Поэтому эти предприятия при увеличении тарифов на свои услуги должны учитывать следующие факторы:

- платежеспособность населения;
- возможности предоставления населению дотаций, субсидий малообеспеченным гражданам.

к) Проблема специальных фондов органов местного самоуправления. Статья 13 Бюджетного кодекса определяет, что специальный фонд формируется «за счет конкретно определенных источников поступлений», которые определяются исключительно законами Украины. Такой подход образования специального фонда в составе местного бюджета осложняет не только процесс утверждения проекта бюджета в связи с отсутствием определения стабильных источников финансирования и их перечня в законодательстве, а и своевременность финансирования регионов из Государственного бюджета.

## **Тема 2. МЕСТНЫЕ БЮДЖЕТЫ – ВЕДУЩЕЕ ЗВЕНО МЕСТНЫХ ФИНАНСОВ**

1. Местные бюджеты в составе бюджетной системы
2. Структура местных бюджетов, их виды
3. Принципы формирования местных бюджетов
4. Организация бюджетного процесса на местном уровне

### **1. Местные бюджеты в составе бюджетной системы**

*Местные бюджеты* – система формирования, распределения и использования ресурсов для обеспечения местными органами власти возложенных на них функций как собственных, так и делегированных.

Местные бюджеты:

- определяющее звено местных финансов, т.к. в них сосредоточено около 80% ресурсов, которые находятся в распоряжении органов местного самоуправления;
- важный элемент бюджетной системы каждой страны.

Одновременно местные бюджеты можно рассматривать в трех аспектах:

Во-первых, это *правовой акт*, в соответствии с которым исполнительные органы местной власти получают право самостоятельно распоряжаться определенными фондами денежных средств.

Во-вторых, это *план* (смета) доходов и расходов соответствующего местного органа власти или самоуправления.

В третьих, это *экономическая категория*, поскольку бюджет является закономерным экономическим элементом какой-либо самостоятельной территориальной единицы, наделенной правовым статусом.

Система местных бюджетов существует во всех странах. На развитие местных бюджетов и объем выполняемых функций влияют факторы: национальные, политические, экономические и др.

Экономические и политические – основные, им принадлежит значительная роль в экономическом и социальном развитии стран с рыночной экономикой. Так, из местных бюджетов финансируется около 40% всех затрат государства в США, Японии, Германии.

Сущность местных бюджетов необходимо рассматривать:

во-первых, как организационную форму мобилизации части финансовых ресурсов в распоряжение местных органов самоуправления;

во-вторых, как систему финансовых отношений, которые складываются между государственным и местными бюджетами, а также среди местных бюджетов всех уровней.

Местные бюджеты как *организационная форма* – это балансовые счета доходов и расходов, которые мобилизуются и расходуются на соответствующей территории, соответствуют требованиям составления балансов, т.е. принципу сбалансированности.

Местные бюджеты – это важная финансовая категория, в основе которой находятся финансовые отношения, возникающие в процессе распределения ВВП путем формирования и использования местных бюджетов, а именно:

- отношения между местными бюджетами и хозяйственными структурами, которые функционируют на данной территории;

- отношения между местными бюджетами и населением данной территории, которые складываются в процессе мобилизации и расходования средств местных бюджетов;

- отношения между местными бюджетами разных уровней в процессе перераспределения финансовых ресурсов;

- отношения между местными бюджетами и Государственным бюджетом.

Особенность местных бюджетов в том, что они:

- отражают определенную четко ограниченную часть денежных отношений, складывающихся на данной территории.

- обеспечивают материальную независимость органов местного самоуправления и непосредственно подчинены им;

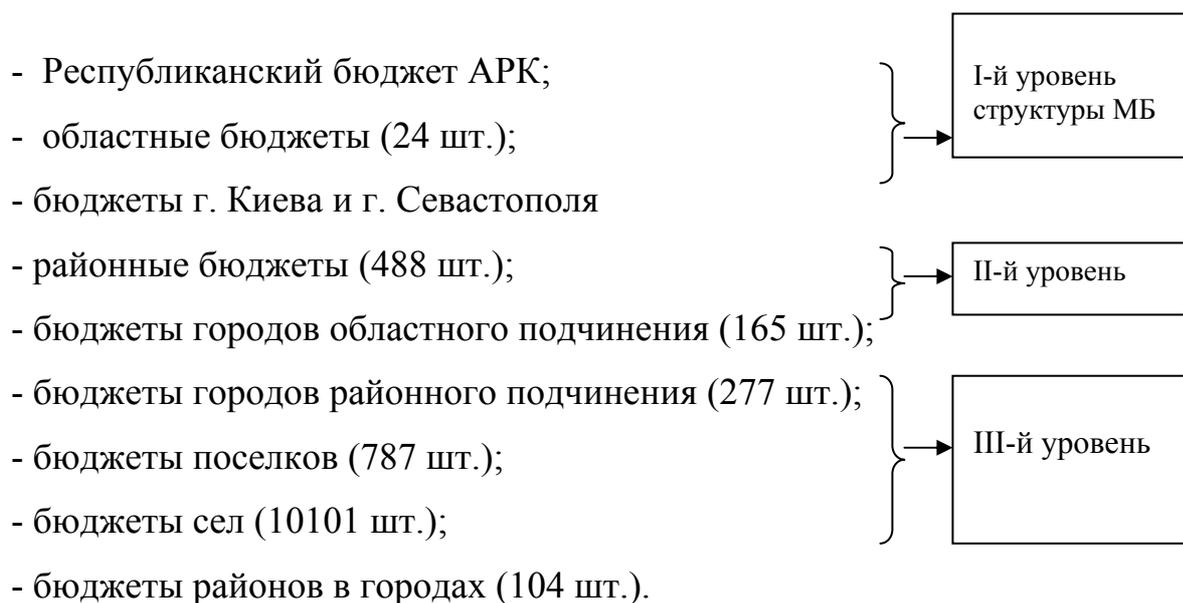
- все звенья местных бюджетов взаимосвязаны не только между собой, но и с предприятиями всех форм собственности, которые функционируют на территории региона. Эти отношения складываются в процессе перераспределения вновь созданной стоимости путем поступления в бюджет и финансирования из него.

Таким образом, местные бюджеты *как экономическая категория* - это денежные отношения, которые возникают между местными органами самоуправления и субъектами распределения созданной стоимости в процессе формирования территориальных денежных фондов, которые используются для социально-экономического развития регионов и улучшения благосостояния населения данной территории.

*Местные бюджеты* – это *план доходов и расходов* территориально-административной единицы, через которые перераспределяется 1/5 часть ВВП страны.

## 2. Структура местных бюджетов, их виды

В соответствии с Бюджетным кодексом структура местных бюджетов включает:



Бюджет АР Крым объединяет республиканский бюджет и бюджеты районов и городов республиканского подчинения.

Бюджет области состоит из областного бюджета и бюджетов районов и городов областного подчинения.

Бюджет района объединяет районный бюджет, бюджеты городов районного подчинения, бюджеты поселков и сел.

Бюджет города с районным разделением объединяет городской бюджет и бюджеты районов в городах.

Местные бюджеты могут состоять из общего и специального фондов. Это разделение в случае необходимости определяется ЗУ «О Государственном бюджете» на текущий год.

Учитывая фактическое состояние формирования и использования специального фонда, наличие его в составе бюджета является неэффективным, т.к. необходимо постоянно обосновывать необходимость специального фонда.

Бюджетный кодекс дает возможность отказаться от разделения бюджета на отдельные фонды и полностью реализовать принцип единства и полноты бюджетного процесса, рассматривая бюджет как единый фонд финансов.

Бюджетный кодекс (ст. 13) позволяет осуществить передачу средств между общим и специальным фондами бюджета, но только в пределах полномочий и путем внесения изменений в решения ВР АР Крым или соответствующего Совета.

В состав нераспределенных расходов общего фонда соответствующего местного бюджета входит резервный фонд (ст.24 Бюджетного кодекса), предназначенный для осуществления на протяжении года непредвиденных расходов. Решение о необходимости создания резервного фонда принимает соответствующий местный совет. Объем денежных средств резервного фонда не должен превышать 1% объема расходов общего фонда соответствующего бюджета.

В Законе Украины «О местном самоуправлении» (ст. 1, 63) предусмотрено, что местный бюджет состоит:

- из текущего бюджета
- и бюджета развития.

Это разделение вызвано необходимостью решения вопроса о порядке финансирования в условиях дефицита бюджета. В этом случае в первую очередь финансируются расходы, которые включены в текущий бюджет.

*Текущий бюджет* используется для выполнения как собственных, так и делегированных полномочий. Средства текущего бюджета направляются на финансирование учреждений и организаций производственной и социальной инфраструктуры, которые содержатся за счет бюджетных ассигнований, а также на социальную защиту населения региона.

Понятие «*бюджет развития*» как часть специального фонда местного бюджета» впервые было введено в Бюджетном кодексе. До его принятия в ЗУ «О местном самоуправлении» не были определены принципы формирования и использования бюджета развития. Бюджетным кодексом определены источники формирования и направления использования средств бюджета развития.

Средства бюджета развития используются для реализации программ социально-экономического развития и укрепления материально-технической базы (ст.71 Бюджетного кодекса), а именно, - на осуществление инвестиционной и инновационной деятельности, на финансирование субвенций и др. расходов, связанных с расширенным воспроизводством).

Формирование бюджета развития зависит:

- от наличия и состояния подготовки инвестиционных и инновационных проектов.
- от определения приоритетов развития территорий.

Особенностью процесса составления бюджета развития является определение сроков и часовых интервалов, на которые планируются

программы развития. Реализация программ может осуществляться в течение нескольких лет и в несколько этапов. Это дает возможность:

- накапливать средства на глобальные программы;
- распределять более равномерно расходы на эти программы по периодам на несколько лет.

Основными источниками формирования бюджета развития являются:

1. Дивиденды, начисленные на акции, находящиеся в собственности территориальных органов власти.

2. Средства от отчуждения имущества, находящегося в коммунальной собственности, в том числе от продажи земельных участков не- сельскохозяйственного назначения.

3. Субвенции из других бюджетов, предоставляемые на выполнение инвестиционных проектов.

4. Средства, которые по решению соответствующего Совета передаются из другой части местного бюджета.

5. Средства от возвращенных займов и проценты за пользование ими.

Субвенции из Государственного бюджета на выполнение инвестиционных проектов передаются только бюджету АР Крым, областным бюджетам, бюджетам г. Киева и г. Севастополя с правом дальнейшего их распределения для бюджетов органов местного самоуправления (ст. 105 Бюджетного кодекса). Выделяются субвенции только при наличии совместного соглашения между соответствующими органами местного самоуправления (ст. 142, 143 Конституции Украины; ст. 107 Бюджетного кодекса).

### **3. Принципы формирования местных бюджетов**

В соответствии с Бюджетным кодексом бюджетная система Украины состоит из Государственного и местных бюджетов.

Показатели местных бюджетов всех уровней входят в сводный бюджет Украины. Бюджетная система Украины строится на следующих принципах:

- *Принцип единства бюджета*, т.е. наличие единого счета доходов и расходов каждого звена бюджетной системы, единой классификации, единой денежной системы, единой правовой базы и социально-экономической политики.

- *Принцип сбалансированности* – полномочия на осуществление расходов должны соответствовать объему поступлений в бюджет на соответствующий бюджетный период.

- *Принцип самостоятельности* – средства Государственного бюджета и средства местного бюджета используются самостоятельно, государство не несет материальной ответственности за бюджетные обязательства местных органов власти и наоборот.

- *Принцип полноты поступления доходов и осуществления расходов в соответствии с законодательно-нормативными актами*. В состав бюджетов включаются все поступления и расходы в соответствии с нормативными актами.

- *Принцип обоснованности* – местный бюджет формируется на основе реальных макроэкономических показателей экономического и социального развития государства и регионов.

- *Принцип эффективности* – при составлении и исполнении бюджетов все участники бюджетного процесса должны стремиться к достижению запланированных целей и максимального результата при минимальном использовании бюджетных средств.

- *Принцип субсидиарности* – распределение видов расходов между Государственным бюджетом и местными, а также между местными бюджетами должно базироваться на максимально возможном приближении предоставляемых услуг их непосредственным потребителям.

- *Принцип целевого использования средств бюджета в соответствии с бюджетным назначением*.

- *Принцип непредвзятого и справедливого* распределения общественного богатства между гражданами и территориальными обществами.

- *Принцип публичности и прозрачности* – утверждение бюджетов, опубликование отчетов по исполнению бюджетов всех уровней.

- *Принцип ответственности всех участников бюджетного процесса* за свои действия или бездеятельность на каждой стадии бюджетного процесса.

#### *Права и обязанности местных органов самоуправления*

В соответствии с Конституцией и другими нормативными актами органы местного самоуправления имеют право:

- самостоятельно составлять, утверждать и исполнять свои местные бюджеты;

- в случае необходимости вносить в процессе исполнения коррективы;

- исходя из объемов денежных ресурсов бюджетов, определять часть средств, направляемых для решения вопросов социально-культурной сферы;

- определять направления использования средств бюджета на инвестиции, на финансирование собственных программ и совместных с другими административно-территориальными единицами;

- на проведение внешнеэкономической деятельности;

- на осуществление мероприятий по охране окружающей среды, благоустройство территорий;

- на содержание жилищного фонда, объектов коммунального хозяйства, учреждений охраны здоровья, образования, культуры, спорта;

- на содержание органов государственной власти и местного самоуправления;

- на защиту прав потребителей;

- увеличивать в пределах имеющихся средств расходы на содержание коммунального хозяйства, социально-культурных учреждений и других мероприятий;

- оказывать дополнительную помощь гражданам за счет дополнительно поступивших в местный бюджет средств;

#### **4. Организация бюджетного процесса на местном уровне**

Организация и осуществление бюджетного процесса органами власти административно-территориальных единиц, полномочия его участников определены в главе 12 Бюджетного кодекса (ст. 75-80).

Рассмотрим стадии бюджетного процесса на местном уровне.

Местные бюджеты формируются в соответствии:

- с основными направлениями бюджетной политики на следующий бюджетный год;

- с основными направлениями социально-экономического развития соответствующей территории;

- с прогнозными показателями сводного баланса финансовых ресурсов соответствующей административно-территориальной единицы;

- с планами развития соответствующей территории;

- анализом исполнения соответствующего местного бюджета в текущем бюджетном периоде.

##### ***Составление проекта бюджета***

Бюджетным кодексом предусмотрено, что:

- Совет министров АР Крым, местные государственные администрации, исполнительные органы советов организуют составление проектов соответствующих бюджетов;

- местные финансовые органы разрабатывают проекты соответствующих местных бюджетов и подают их на рассмотрение вышеназванным органам власти.

Совет министров АР Крым, местные госадминистрации, исполнительные органы соответствующих советов:

- получают от Министерства финансов информацию (инструктивные письма) об особенностях составления расчетов к проектам бюджетов;
- предоставляют необходимую информацию Министерству финансов для проведения расчетов объемов межбюджетных трансфертов и ВР - для контроля и проверки достоверности этих расчетов.

Местные финансовые органы разрабатывают и доводят главным распорядителям бюджетных средств инструкции по подготовке бюджетных запросов, а также граничные объемы расходов бюджетных средств для каждого распорядителя.

Главные распорядители разрабатывают бюджетные запросы и предоставляют их местным финансовым органам в сроки, ими установленные.

Местные финансовые органы проводят анализ бюджетного запроса с точки зрения эффективного расходования бюджетных средств, после чего принимают решение о включении бюджетного запроса в проект местного бюджета.

Кабинет Министров Украины в двухнедельный срок после утверждения во втором чтении ЗУ «О Государственном бюджете» доводит местным органам исполнительной власти показатели межбюджетных трансфертов. На основании этих показателей местные органы исполнительной власти готовят проект решения о соответствующем местном бюджете.

Проект решения о местном бюджете перед его рассмотрением на сессиях ВР АР Крым, соответствующего совета одобряется Советом министров АР Крым, местной государственной администрацией. Вместе с проектом подается:

- а) пояснительная записка к проекту решения, в которой отражены:

- информация о социально-экономическом состоянии административно-территориальной единицы и прогноз ее развития на следующий год,

- оценка поступлений, объем расходов, особенности межбюджетных взаимоотношений, величина государственного долга и пр.;

б) прогноз показателей соответствующего бюджета по основным видам доходов, расходов и финансирования на три бюджетных периода;

в) проект сводного бюджета района, города города с районным делением;

г) показатели расходов;

д) перечень инвестиционных программ на бюджетный год и на последующие 3 бюджетных периода;

е) информация об исполнении соответствующего бюджета в текущем году.

При составлении проекта решением о местном бюджете определяются:

- общая сумма доходов и расходов с разделением на общий и специальный фонды и на текущие и капитальные расходы;

- граничный объем годового дефицита (профицита);

- бюджетные назначения главным распорядителям средств в соответствии с бюджетной классификацией;

- объемы межбюджетных трансфертов;

- дополнительные положения, регламентирующие процесс исполнения бюджета.

Эти показатели должны быть обязательно утверждены решением о местном бюджете.

Перечень защищенных статей местного бюджета определяется в соответствии с Законом Украины «О государственном бюджете» на текущий год.

### ***Утверждение местных бюджетов***

Утверждение централизованных местных бюджетов осуществляется соответствующим советом не позднее, чем в 2-х недельный срок после

официального опубликования Закона Украины «О Государственном бюджете». Бюджеты городов районного подчинения, сельские, поселковые бюджеты утверждаются в 2-х недельный срок после утверждения районного или городского бюджета.

### ***Исполнение местных бюджетов***

Исполнение соответствующих местных бюджетов обеспечивают местные государственные администрации. Местные финансовые органы осуществляют общую организацию и управление исполнением соответствующего местного бюджета, а также координируют деятельность участников бюджетного процесса.

Казначейское обслуживание местных бюджетов осуществляют территориальные органы Государственного казначейства, что содействует решению проблем временных кассовых разрывов при осуществлении социальных расходов.

Местный бюджет исполняется по росписи, которая утверждается руководителем местного финансового органа в месячный срок после утверждения соответствующего бюджета.

В процессе исполнения местного бюджета местный финансовый орган осуществляет анализ и прогнозирование соответствующего бюджета.

Налоги, сборы и др. доходы местного бюджета зачисляются на соответствующие счета, открытые в территориальных органах Государственного казначейства.

Исполнение местных бюджетов осуществляется через исполнение смет бюджетных организаций и учреждений, которые получают ассигнования из соответствующего бюджета. Основным документом, предоставляющим полномочия бюджетному учреждению на получение доходов и осуществление расходов, является смета.

Местные финансовые органы доводят главным распорядителям средств выдержки из годовой росписи ассигнований и месячной росписи ассигнований общего фонда бюджета. Эти выдержки являются основанием

для утверждения смет, планов ассигнований и планов использования бюджетных средств получателями.

Одновременно местный финансовый орган передает утвержденную роспись ассигнований территориальным органам Государственного казначейства для регистрации и учета. Органы казначейства контролируют соответствие смет распорядителей росписи соответствующего местного бюджета.

Бюджетные ассигнования, утвержденные в сметах, дают право распорядителям средств на взятие бюджетных обязательств. Распорядители бюджетных средств несут ответственность за управление бюджетными ассигнованиями и осуществление контроля за использованием бюджетных средств.

Если по итогам 3-х кварталов фактическое исполнение бюджета будет на 15% больше или меньше плановых показателей, соответствующий местный совет может вносить изменения в местный бюджет.

Бухгалтерский учет всех операций по исполнению местных бюджетов осуществляют территориальные органы Государственного казначейства.

В случае, если решение о местном бюджете не принято вовремя, действуют следующие ограничения по расходам бюджетных средств:

- расходы осуществляются на цели, одновременно отраженные в решении о местном бюджете на предыдущий период и планируемый;
- ежемесячные расходы не должны превышать 1/12 объема расходов предыдущего бюджетного года;
- осуществлять капитальные расходы запрещено до принятия решения о соответствующем бюджете.

### ***Отчет об исполнении местных бюджетов***

Распорядители бюджетных средств низшего уровня предоставляют главным распорядителям следующие отчеты: бухгалтерские балансы, данные об исполнении смет, данные о результатах деятельности и др. информацию. Одновременно распорядители средств передают в органы Государственного

казначейства отчет об исполнении смет, на основании которого составляется сводный отчет об исполнении местного бюджета.

Территориальные органы Государственного казначейства составляют и передают соответствующим финансовым органам балансы и отчеты об исполнении местных бюджетов. Сводные отчетные показатели об исполнении бюджетов территориальные органы Государственного казначейства предоставляют Министерству финансов АР Крым и финансовым органам местных государственных администраций.

Органы изъятия предоставляют соответствующие отчеты местным финансовым органам не позднее 12 числа месяца, следующего за отчетным.

Местные финансовые органы на основе информации, полученной от главных распорядителей бюджетных средств, соответствующих территориальных органов Государственного казначейства, органов изъятия, формируют и составляют отчет об исполнении соответствующего местного бюджета.

Квартальный и годовой отчеты об исполнении местного органы исполнительной местной власти предоставляют в 2-х месячный срок после завершения квартала или года в ВР АР Крым и соответствующим советам.

Отчеты проверяются Счетной палатой АР Крым или комиссией по вопросам бюджета соответствующего совета, после чего отчеты об исполнении бюджета либо утверждаются в случае их принятия, либо принимается другое решение.

### Тема 3. ФИНАНСОВЫЕ РЕСУРСЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1. Финансовые ресурсы: понятие, состав и структура
2. Особенности формирования доходов местных бюджетов
3. Местные налоги и сборы, их роль в формировании доходов местных бюджетов
4. Участие органов местного самоуправления в финансово-кредитных отношениях
5. Внебюджетные фонды органов местного самоуправления

#### 1. Финансовые ресурсы: понятие, состав и структура

Объектами местных финансов являются финансовые ресурсы, которые мобилизуются, распределяются и используются органами местной власти для выполнения возложенных на них задач и функций.

Из местных бюджетов осуществляются расходы, связанные с жизнеобеспечением населения. Качество и объем предоставляемых бюджетных услуг населению зависит от наличия финансовых ресурсов местного самоуправления, предназначенных для решения задач, входящих в их компетенцию.

*Финансовые ресурсы местного самофинансирования* – это фонды денежных ресурсов, которые образуются и используются органами местного самоуправления в процессе реализации возложенных на них законом функций.

Финансовые ресурсы местных органов власти формируются:

- в фондовой форме;
- нефондовой форме.

Главными *финансовыми фондами* местных органов власти являются:

- местные бюджеты;
- резервные, валютные и целевые фонды;

- фонды денежных ресурсов коммунальных предприятий.

К *нефондовой форме* относятся ресурсы, которые привлекаются местными органами власти в виде банковских кредитов и от размещения местных займов.

Местные финансовые ресурсы формируются при участии централизованных и децентрализованных фондов денежных средств.

К *централизованным фондам* относятся:

- дотации и др. виды финансовой помощи;
- средства местного бюджета.

К *децентрализованным фондам* относятся финансовые ресурсы предприятий, учреждений и организаций коммунальной формы собственности.

Такая структуризация финансовых ресурсов позволяет:

- раскрыть совокупность финансовых отношений, характеризующих экономическую сущность местных финансов;
- выявить характер взаимосвязей между элементами системы местных финансов;
- провести количественный и качественный анализ местных финансовых ресурсов.

В настоящее время в Украине в удовлетворении социальных потребностей населения все большую роль играют:

- финансовые ресурсы коммунальных предприятий;
- коммерческих банков и других финансово-кредитных учреждений;
- ресурсы предприятий других форм собственности, используемые ими на финансирование социально-культурных и жилищно-коммунальных объектов;
- финансы общественных организаций и учреждений (благотворительных фондов, спортивных товариществ, профсоюзных организаций и др.). В последнее время в Украине начинают

функционировать не только всеукраинские, но и региональные благотворительные фонды.

## **2. Особенности формирования доходов местных бюджетов**

Доходы местных бюджетов в значительной степени зависят от:

- финансовых ресурсов регионов;
- отраслевой структуры хозяйственного комплекса;
- уровня развития экономики региона.

*Доходы местных бюджетов* – это средства, которые поступают в соответствующие местные бюджеты в размерах и порядке, установленных законодательством.

*Доходы местных бюджетов как экономическая категория* отражают отношения по формированию и использованию финансовых ресурсов на региональном уровне, которые предназначены для выполнения органами местной власти своих функций.

Методы мобилизации денежных ресурсов в местные бюджеты:

- прямое изъятие доходов из коммунального сектора;
- получение доходов от коммунальной собственности и собственных услуг;
- перераспределение доходов юридических и физических лиц с помощью налогов;
- привлечение муниципальных займов.

Доходы местных органов власти можно классифицировать в зависимости:

- от источников формирования;
- от их экономической сущности.

В зависимости от источников формирования в соответствии со статьей 9 Бюджетного кодекса доходы местного бюджета классифицируются по следующим группам:

- налоговые поступления;
- неналоговые поступления (средства от приватизации имущества, штрафы, санкции, доходы от хозяйственной деятельности коммунальных предприятий, арендная плата);
- доходы от операций с капиталом;
- трансферты.

В зависимости от экономической сущности (природы) доходы местных органов власти подразделяются на:

- собственные;
- закрепленные;
- регулирующие;
- межбюджетные трансферты.

К *собственным доходам* относятся доходы, которые мобилизуются местными органами власти на соответствующей территории в соответствии с законодательством, а также в соответствии с собственными решениями в рамках полномочий. К ним относятся:

- местные налоги и сборы;
- доходы от имущества, принадлежащего местным органам власти;
- доходы от хозяйственной деятельности коммунальных предприятий;
- доходы от коммунальных кредитов.

Однако, часть собственных доходов органов местной власти незначительна, что не дает обеспечить принцип самостоятельности бюджетов.

К *закрепленным доходам*, в соответствии со статьями 64-66 Бюджетного кодекса, принадлежат доходы, которые полностью или частично (в %) зачисляются в определенные местные бюджеты на долгосрочной основе. В соответствии со ст.143 Конституции Украины установлено, что областные и районные бюджеты не имеют собственных доходов, а в основном закрепленные или привлеченные для финансирования совместных программ. В эти бюджеты (областные и районные) не включаются, как

закрепленные доходы, поступления от коммунальной собственности. Перечень закрепленных доходов, который также является основой самостоятельности бюджетов, неоднократно менялся при принятии ежегодных ЗУ «О Государственном бюджете».

К *регулирующим* доходам относятся общегосударственные налоги, которые в соответствии с нормативами отчислений распределяются между различными уровнями бюджетной системы. Размеры отчислений устанавливаются Верховной Радой в соответствии с нормативами бюджетного обеспечения населения, а также в зависимости от состояния местных источников доходов. В настоящее время сокращен перечень и объем регулирующих доходов, часть которых ранее составляла 75-85%. Их заменили бюджетные трансферты, которые используются для сбалансирования местных бюджетов.

Основным недостатком бюджетной системы прошлых являлась незаинтересованность местных органов власти в увеличении поступлений в бюджет. Какое-либо увеличение поступлений в местный бюджет приводило к уменьшению:

- части регулирующих налоговых поступлений (которые закреплялись за соответствующими бюджетами);
- или объемов межбюджетных трансфертов.

Не стимулировали соответствующие органы власти к увеличению поступлений во все бюджеты и ежегодные изменения нормативов отчислений в местные бюджеты от общегосударственных налогов и сборов.

Бюджетным кодексом предложена новая схема формирования доходной части местных бюджетов, состоящая:

- из доходов, которые учитываются при определении объемов межбюджетных трансфертов;
- из доходов, которые не учитываются при определении объемов межбюджетных трансфертов.

Местные налоги и сборы были выведены за границы расчета объемов трансфертов, благодаря чему местные органы власти получили стимулы к увеличению этих поступлений в соответствующие бюджеты.

В 2000г. не наблюдалось роста поступлений от налогов и сборов, т.к. местные бюджеты опасались «эффекта вытеснения», когда увеличение поступлений приводило к сокращению объемов трансфертов из Государственного бюджета.

В 2001 году по сравнению с 2000 годом поступления от налогов и сборов возросли, например, от налога на рекламу в 2 раза – с 7,3 млн. грн. до 15,3 млн. грн.. Всего доходы от местных налогов и сборов в 2001 г. возросли на 16,2% по сравнению с предыдущим годом. Подобная система межбюджетного регулирования содействует росту поступлений и соответственно заинтересованности местных органов власти в создании благоприятных условий для развития предпринимательства.

*Состав доходов местных бюджетов, которые учитываются при определении межбюджетных трансфертов и закрепляются за бюджетами местного самоуправления:*

- 1) подоходный налог с граждан: в % от объемов, собранных на данной территории;
- 2) государственная пошлина в части, принадлежащей соответствующим бюджетам;
- 3) плата за лицензии;
- 4) плата за регистрацию субъектов хозяйствования;
- 5) поступления от административных штрафов;
- 6) плата за торговый патент;
- 7) единый налог для субъектов малого предпринимательства.

*Доходы местных бюджетов, которые не учитываемые при определении объемов межбюджетных трансфертов:*

- 1) налог с владельцев транспортных средств в части, что зачисляется в соответствующий бюджет;

- 2) процент за использование временно свободных бюджетных средств;
- 3) налог на промысел;
- 4) дивиденды на акции хозяйственных товариществ, которые являются собственностью местных органов власти;
- 5) плата за загрязнение окружающей среды;
- 6) средства от продажи имущества и земли несельскохозяйственного пользования;
- 7) плата за аренду имущественных комплексов, находящихся в коммунальной собственности;
- 8) поступления от аукционов и денежно-вещевых лотерей;
- 9) собственные поступления бюджетных учреждений;
- 10) налог на прибыль предприятий коммунальной формы собственности;
- 11) плата за землю;
- 12) местные налоги и сборы.

### **3. Местные налоги и сборы, их роль в формировании доходов местного бюджета**

Собственные и закрепленные доходы являются основой самостоятельности местных бюджетов. Наиболее привлекательными для местных бюджетов являются местные налоги и сборы, эффективное использование которых способствует укреплению доходной части местных бюджетов. Перечень местных налогов и сборов определен Декретом Кабинета Министров «О местных налогах и сборах», а также Законом Украины «О системе налогообложения», согласно которым в Украине:

- 2 местных налога;
- 15 местных сборов.

Удельный вес их в доходной части местных бюджетов незначителен (около 3%).

В зарубежных странах за счет местных налогов и сборов формируется значительная часть доходов местного бюджета, например, в США – 58%, Японии – 55%, Франции – 48%, Швеции – 61%.

В разных странах сложилась достаточно разветвленная система местных налогов, например, количество их в Бельгии – 100, в Италии – 70, во Франции – 50. В Англии – 1 местный налог – подушный, но это – исключение, поскольку количество и объемы местных налогов и сборов являются гарантией стабильности поступлений в местные бюджеты, а, следовательно, - их самостоятельности.

Местные советы (городские, сельские, поселковые) Украины в соответствии с законодательно определенным перечнем местных налогов и сборов:

- принимают решение об установлении местных налогов и сборов в пределах граничных размеров;

- утверждают положение о каждом их виде.

Исключение составляет сбор за проезд территорией приграничных областей автотранспортом, который направляется за границу. Этот сбор устанавливается областными советами.

В соответствии с Декретом обязательному введению подлежат следующие налоги и сборы (при наличии объектов налогообложения):

- коммунальный налог;
- сбор за парковку автомобилей;
- рыночный сбор;
- сбор за выдачу ордера на квартиру;
- сбор за разрешение на размещение объектов торговли и сферы услуг;
- сбор с владельцев собак.

В положениях, которые разрабатываются на каждый вид налога и сбора, отражены:

- плательщики, порядок начисления и сроки уплаты;

- ставки и льготы;
- формы отчетности, порядок и сроки их предоставления в налоговые органы;
- органы, которые ведут учет плательщиков и контролируют правильность перечислений и ответственность за соблюдением налогового законодательства.

В соответствии с Законом Украины «О местном самоуправлении» местные советы базового уровня имеют право предоставлять следующие льготы:

- частично или полностью освобождать определенные категории плательщиков от уплаты местных налогов и сборов;
- предоставлять отсрочку по уплате их.

*На динамику поступлений местных налогов и сборов оказывает влияние ряд факторов, а именно:*

- региональная структура экономики;
- размещение продуктивных сил;
- финансовое состояние предприятий;
- развитие бытовой инфраструктуры населенных пунктов;
- наличие курортных зон, отелей и пр. объектов налогообложения;
- деятельность местных органов власти по мобилизации доходов, а также по созданию необходимых условий для развития предпринимательской деятельности.

В современных условиях развития экономики в Украине назрела необходимость принятия нового закона о местных налогах и сборах. Необходимо расширить их перечень, а также полномочия органов местного самоуправления по введению местных налогов. Для достижения при этом позитивных результатов необходимо усовершенствовать налоговую систему.

#### 4. Участие органов местного самоуправления в финансово-кредитных отношениях

*Местные займы* - это форма мобилизации финансовых ресурсов для потребностей местных органов власти; это операции, связанные с получением бюджетом средств на условиях платности, возвратности, срочности, вследствие чего возникают обязательства АР Крым или местного самоуправления перед кредиторами.

В Бюджетном кодексе Украины впервые в отечественном законодательстве определены:

- правила, критерии и условия осуществления займов местными органами власти;
- условия обслуживания долга при исполнении местных бюджетов.

Займы в местные бюджеты могут осуществляться только:

- на определенную цель в бюджет развития;
- для покрытия временных кассовых разрывов.

*Временный кассовый разрыв* – это несоответствие по времени финансирования расходов с поступлением доходов.

Правила участия органов местного самоуправления в финансово-кредитных отношениях урегулированы в Бюджетном кодексе, в соответствии с которым:

1. Во время исполнения общего фонда местные органы власти для покрытия временного кассового разрыва могут получать краткосрочные займы в финансово-кредитных учреждениях сроком до 3-х месяцев в пределах текущего бюджетного периода. Порядок получения таких займов определяется Министерством финансов Украины.

2. Предоставление займов из одного бюджета другому запрещается.

3. Остатки средств местных бюджетов на начало бюджетного периода используются для покрытия временных кассовых разрывов, что обеспечивает непрерывность бюджетного процесса.

4. Право ВР АР Крым и местных советов на осуществление займов регламентировано статьей 16 Бюджетного кодекса.

Дефицит бюджетов развития АР Крым и местных бюджетов покрывается за счет займов.

Бюджетным кодексом установлено, что бюджет АР Крым и городские бюджеты могут приниматься с дефицитом исключительно специального фонда в части бюджета развития. Кодексом запрещается утверждение с дефицитом:

- областных, районных, районных в городах, сельских и поселковых бюджетов.

Источниками покрытия дефицита местных бюджетов являются:

- внутренние займы органов власти АР Крым;
- внутренние и внешние займы органов местного самоуправления.

Однако, внешние займы городские советы осуществляют в том случае, если численность населения превышает 800 тыс. человек на момент взятия займа.

5. Кредитование местного бюджета осуществляется на определенную цель, заем подлежит обязательному возвращению.

6. Займы осуществляются только в бюджет развития, кроме случаев, предусмотренных статьей 73 Бюджетного кодекса.

7. Государство не несет ответственности по кредитным обязательствам местных бюджетов.

Ответственность за осуществление, использование и погашение займов возлагается на Верховную Раду АР Крым и органы местного самоуправления.

8. Расходы на обслуживание долга не должны превышать 10% расходов от общего фонда соответствующего бюджета на протяжении какого-либо бюджетного периода, когда планируется обслуживание долга.

Расходы на обслуживание долга осуществляются за счет средств общего фонда бюджета.

9. Если в процессе погашения долга и его обслуживания между кредитором и заемщиком происходит нарушение графика погашения долга по вине заемщика, соответствующий совет теряет право на получение новых займов в течение последующих 5 лет.

10. Порядок осуществления займов местными органами власти устанавливается Кабинетом Министров Украины в соответствии с положениями Бюджетного кодекса.

Местные органы власти имеют право осуществлять целевые муниципальные займы под конкретные мероприятия, в которых заинтересован соответствующий регион.

Облигации местного займа могут быть краткосрочными (до 5 лет), долгосрочными (свыше 5 лет). Они регистрируются в Министерстве финансов и в Государственной комиссии по ценным бумагам.

Распространению практики выпуска муниципальных займов препятствуют:

- отсутствие реального и мобильного к конвертации в денежные средства залога для муниципальных ценных бумаг;
- неопределенность механизма погашения облигаций муниципальных займов. Часто в бюджетах не предусматриваются средства на погашение займов.

Невыполнение местными органами власти обязательств по выпущенным займам, а также финансовый кризис 1998г. стали причиной приостановления выпуска муниципальных займов.

В настоящее время в Украине местные займы не получили надлежащего распространения в виду:

- неурегулированности правовых и организационных процедур размещения и обращения ценных бумаг органов местного самоуправления;
- неразвитости инфраструктуры фондового рынка;

- отсутствия свободных денежных средств у юридических лиц и населения;

- недоверия к государственным ценным бумагам.

Органы местного самоуправления имеют право в пределах законодательства:

- образовывать коммунальные банки и другие финансово-кредитные учреждения;

- могут размещать собственные средства в банках, получая проценты с зачислением их в доходную часть соответствующего бюджета;

- выступать гарантами кредитов предприятий коммунальной формы собственности.

*Коммунальные банки* – это разновидность финансово-кредитных учреждений, которые образуются органами местного самоуправления зарубежных стран.

*Муниципальный банк* – это финансово-кредитное учреждение, основанное органами местного самоуправления и муниципальными предприятиями, которые специализируются на финансовом обслуживании деятельности территориальных коллективов.

## **5. Внебюджетные фонды органов местного самоуправления**

*Внебюджетные фонды* – это фонды финансовых ресурсов, которые формируются органами местного самоуправления за счет законодательно установленных источников.

В 1990-1995 гг. внебюджетные фонды не включались в состав местных бюджетов и расходовались на цели, установленные органами местной власти.

С 1996 г., в соответствии с законодательством, внебюджетные фонды были включены в состав соответствующих местных бюджетов.

Согласно статье 68 Закона Украины «О местном самоуправлении» органы местного самоуправления имеют право иметь *внебюджетные средства*, которые должны находиться на специальных счетах в банковских учреждениях.

В то же время, статьей 13 Бюджетного кодекса установлено, что «образование внебюджетных фондов органами государственной власти, органами власти АР Крым, органами местного самоуправления и другими бюджетными учреждениями не допускается»

## **Тема 4. Планирование и порядок финансирования расходов местных бюджетов**

1. Региональное финансовое планирование
2. Состав и структура расходов местных бюджетов
3. Финансирование собственных и делегированных государством полномочий
4. Основы сметного финансирования
5. Индивидуальная смета бюджетного учреждения

### **1. Региональное финансовое планирование**

Финансовое планирование является важной функцией местных органов власти. Формирование расходов бюджета начинается с планирования.

*Региональное финансовое планирование* – процесс разработки планов и балансов, которые отражают движение, мобилизацию и направления использования финансовых ресурсов в пределах региона.

Планирование происходит на основе ожидаемого исполнения бюджета по расходам за предыдущий период. Для этого:

- берутся отчетные данные финансовых органов по расходам за первое полугодие;
- они дополняются оценкой ожидаемого исполнения бюджетов по расходам за второе полугодие бюджетного года.

Анализ этих данных позволяет спланировать расходы бюджета в плановом году. Для этого из полученных на основе анализа доходов исключаются те, которых в плановом году не будет.

*Принципы бюджетного планирования:*

- предложение средств должно соответствовать распределению средств с учетом реальной необходимости в них.

- расходы и доходы на следующий год планируются с учетом коэффициентов роста. Это дает возможность обосновать целесообразность увеличения бюджетных расходов и правильно их спланировать на будущее.

*Методы планирования местных бюджетов:*

1. нормативный;
2. расчетно-аналитический;
3. балансовый;
4. метод оптимизации плановых решений;
5. метод экономико-математического моделирования.

*Нормативный метод* – потребность хозяйствующего субъекта в финансовых ресурсах рассчитывается на основе заранее установленных норм и технико-экономических нормативов.

Норма (от лат. *norma*) – мера, средняя величина.

Норматив определяет технический, экономический и другие показатели нормы соответствия, по которым выполняется какая-либо программа.

При *расчетно-аналитическом методе* за базовый индекс принимают изменения этого индекса в запланированном периоде, а затем рассчитывается плановая величина этого показателя.

С помощью *балансового метода* взаимоувязываются фактически имеющиеся ресурсы и фактическая потребность в них.

При использовании *метода оптимизации плановых решений* разрабатывается несколько вариантов плановых показателей, из которых выбирают наиболее оптимальный.

*Метод экономико-математического моделирования* позволяет проследить взаимосвязь между финансовыми показателями и факторами, влияющими на величину этих показателей.

Планирование расходов на содержание бюджетных учреждений осуществляется в процессе составления *смет доходов и расходов*. Это основной плановый документ, который определяет: общий объем, целевое

поступление и использование, поквартальное распределение средств бюджетного учреждения.

Финансовое планирование – важнейшая функция местных органов зарубежных стран. Оно сводится к разработке 2-х основных документов:

- долгосрочного финансового плана;
- ежегодного бюджета.

Во многих странах обязательность разработки этих документов установлена законодательно.

Например, в Нидерландах кроме ежегодного бюджета разрабатывается финансовый план на 4 года; а в Германии в основу бюджетного хозяйства федерации и земель заложено пятилетнее финансовое планирование. Местные органы власти зарубежных стран осуществляют долгосрочное планирование в соответствии с основными направлениями их деятельности. Так, в США местные органы разрабатывают программы коммунальных услуг и капитальных вложений на 6 лет, а во Франции разрабатывают долгосрочные инвестиционные программы.

В Украине в настоящее время с целью повышения эффективности планирование приобретает стратегический, т.е. прогнозный характер. Таким образом прогнозирование должно стать неотъемлемой частью финансового планирования. Это даст возможность:

- проанализировать тенденции формирования финансовых ресурсов и их использования;
- выявить факторы, которые необходимо учитывать при расчете финансовых показателей;
- определить взаимосвязь показателей и возможные способы влияния на них.

Основным назначением финансового прогнозирования является оценка наиболее выгодных вариантов формирования финансовых ресурсов и направлений их использования.

## 2. Состав и структура расходов местных бюджетов

*Расходы местных бюджетов* являются главным элементом местных финансов, так как они отражают функции и задачи, возложенные на органы местной власти.

Расходы местных бюджетов зависят:

- от бюджетной политики проводимой государством;
- от децентрализации управления социальной сферой.

*Расходы местных бюджетов* – средства, которые направляются соответствующими местными органами власти на финансирование мероприятий с целью обеспечения возложенных на эти органы функций.

Расходы местных бюджетов можно классифицировать на следующие виды:

1. Функциональное разделение расходов в зависимости от задач, стоящих перед местными органами власти:

- расходы, связанные с выполнением собственных полномочий органов местного самоуправления; это расходы, связанные с выполнением обязательных задач;

- расходы, которые связаны с реализацией делегированных полномочий центральными органами власти.

2. В соответствии с экономическим назначением:

- текущие расходы (или административные);

- расходы развития (или капитальные, инвестиционные).

Такое разделение местного бюджета на 2 самостоятельных бюджета, а именно текущий и бюджет развития, закономерно для всех зарубежных стран.

Каждый из этих бюджетов имеет собственные доходы и расходы. В соответствии со ст. 61 ЗУ «О местном самоуправлении» в Украине введена норма, в соответствии с которой местный бюджет подразделяется на текущий и бюджет развития.

*Текущие расходы* – это расходы на финансирование сети предприятий, учреждений, организаций и органов, действующей на начало бюджетного года, а также на финансирование мероприятий, связанных:

- с социальной защитой населения;
- содержанием аппарата управления и служб органов местного самоуправления;
- содержанием социально-культурной сферы и т.д.

Средства текущего бюджета направляются на финансирование учреждений и организаций, которые содержатся за счет бюджетных ассигнований и не принадлежат к бюджету развития.

*Основные принципы формирования текущего бюджета:*

- 1) обеспечение достаточного уровня развития региона;
- 2) стабильность поступления средств;
- 3) приоритетное развитие социально-культурной сферы;
- 4) научная обоснованность расходов;
- 5) обязательный характер исполнения текущего бюджета.

К основным направлениям использования средств текущего бюджета относятся:

- социальная защита и социальное обеспечение населения;
- развитие социально-культурной сферы;
- охрана здоровья;
- физкультура и спорт;
- расходы на жилищное хозяйство;
- расходы на финансирование транспорта;
- расходы на содержание органов власти (административные расходы).

Так как текущие расходы требуют своевременного и немедленного финансирования, они должны быть обеспечены стабильными источниками доходов.

*Расходы развития* – это расходы на финансирование инвестиционной и инновационной деятельности.

К затратам бюджета развития в соответствии с Бюджетным кодексом относятся:

- погашение основной суммы долга;
- капитальные вложения (строительство, приобретение техники, автотранспорта);
- реализация программ социально-экономического развития территорий.

*Основными принципами построения бюджета развития являются:*

- тесная взаимосвязь с текущим бюджетом;
- изменение бюджетных приоритетов в зависимости от исполнения текущего бюджета;
- исполнение бюджета по мере поступления средств;
- осуществление капитальных вложений на развитие производства;
- затраты на капитальный ремонт.

Соотношение между текущим бюджетом и бюджетом развития нестабильное и зависит от достигнутого уровня социального и экономического развития региона.

При недостатке основных текущих доходов бюджет развития балансируется за счет:

- установления местными органами власти новых местных налогов и сборов;
- выпуска займов;
- получения субсидий и субвенций из Государственного бюджета.

### ***Структура видов расходов местных бюджетов***

В соответствии со ст.86 Бюджетного кодекса виды расходов между звеньями местных бюджетов разграничены в соответствии с принципом субсидиарности и с учетом:

- полноты предоставления бюджетных услуг;
- непосредственного приближения их к потребителю.

В соответствии с этими критериями *виды расходов подразделяются на 3 группы:*

*1 группа* – это расходы, которые находятся ближе всего к потребителю и финансируются из бюджетов сел, поселков, городов и их объединений. Это финансирование бюджетных учреждений, социальных услуг, которые гарантированы государством;

*2 группа* – это расходы, гарантированные всем гражданам Украины и финансируемые из бюджетов городов республиканского и областного значения и районных бюджетов;

*3 группа* – это расходы, которые финансируются из бюджетов АРК и областей. Эти расходы гарантируют социальные услуги отдельным категориям населения, а также программы, потребность в которых существует во всех регионах.

Такое разделение расходов необходимо:

- для установления максимальной ответственности органов власти за финансовое обеспечение бюджетных услуг;
- для концентрации бюджетных средств на соответствующем уровне, что дает возможность эффективно и экономно расходовать эти средства.

### **3. Финансирование собственных и делегированных государством полномочий**

Государство в полном объеме финансирует полномочия органов местной власти в соответствии с действующим законодательством.

Средства, необходимые для выполнения этих полномочий ежегодно предусматриваются в Законе Украины «О Государственном бюджете».

*Расходы на осуществление полномочий, которые выполняются за счет средств Государственного и местного бюджетов подразделяются на 3 группы:*

- Расходы на полномочия, которые не могут быть переданы на исполнение органам АР Крым и местного самоуправления и осуществляются за счет средств Государственного бюджета. Тем самым подтверждается суверенитет, целостность, независимость бюджетной системы страны.

- Расходы, которые определяются функциями государства и могут быть переданы на исполнение АР Крым и местному самоуправлению с целью более эффективного исполнения их на основе принципа subsidiarity.

- Расходы на реализацию прав и обязательств местных органов власти, которые имеют местный характер и определены законодательно.

Начало решения проблемы делегирования полномочий нашло отражение в Конституции Украины. В соответствии со ст. 143 Конституции Украины делегированные полномочия предоставляются только в соответствии с законом. Конституцией также установлено, что государство финансирует эти полномочия в полном объеме и за счет средств:

- государственного бюджета;
- путем передачи местному самоуправлению части доходов от общегосударственных налогов и объектов общегосударственной собственности.

Автономность финансовой политики местных органов власти проявляется в том, что они могут в случае необходимости использовать средства из двух условных корзин доходов (на собственные и делегированные полномочия), не привязывая определенных расходов к определенной корзине.

Доходы, которые закреплены за местными бюджетами для выполнения *собственных полномочий*, включают:

- местные налоги и сборы;
- плату за землю;
- налог на владельцев транспорта;
- налог на промысел;

- фиксированный сельскохозяйственный налог;
- собственные поступления бюджетных учреждений.

Для финансирования *делегированных полномочий* используются поступления:

- от подоходного налога с граждан;
  - оплаты за лицензии, сертификаты, торговые патенты и государственную регистрацию;
  - поступления от штрафов и санкций;
- трансфертов из Государственного бюджета.

Проблема финансового обеспечения делегированных полномочий органов местного самоуправления решена правовым регулированием межбюджетных отношений и финансового выравнивания в соответствии с Бюджетным кодексом.

До принятия Бюджетного кодекса действующий порядок осуществления расходов на финансирование детских садов из Государственного бюджета, а органов налоговых инспекций - из местных бюджетов:

- во-первых, не отвечал принципам местного самоуправления;
- во-вторых, не содействовал эффективному расходованию бюджетных средств.

*Бюджетный кодекс установил правовые нормы разграничения расходов между отдельными звеньями бюджетной системы.*

Для обеспечения бюджетными ресурсами полномочий расходы местных бюджетов подразделяются на те, которые учитываются, и те, которые не учитываются при определении межбюджетных трансфертов.

Такое разграничение расходов:

- имеет место только на стадии формирования бюджетов;
- применяется только для расчетов объемов межбюджетных трансфертов.

Однако, такое разграничение не означает, что ВР АР Крым и органы местного самоуправления лишены права самостоятельного принятия решений относительно расходов бюджетов (в процессе составления и утверждения бюджета).

Принцип разделения состоит в том, что при определении трансфертов учитываются расходы, за которые государство отвечает и контролирует эффективность использования этих средств, а местные органы власти выступают только исполнителями государственной политики.

***Разграничение расходов между бюджетами:***

1 Расходы, которые осуществляются из бюджетов сел, поселков и городов районного подчинения и *учитываются* при определении межбюджетных трансфертов – это расходы:

- на содержание органов местного самоуправления, образования;
- на первичную медико-санитарную, амбулаторную, стационарную помощь;
- содержание дворцов культуры, клубов и библиотек.

2 Расходы, осуществляемые из районных бюджетов и городских республиканского и областного подчинения, которые *учитываются* при определении межбюджетных трансфертов, - это расходы:

- на государственное управление;
- образование;
- охрану здоровья;
- социальное обеспечение и социальную защиту;
- содержание государственных культурно-просветительских и театрально-зрелищных учреждений;
- государственные программы развития физкультуры и спорта.

3 Расходы местных бюджетов, которые *не учитываются* при определении межбюджетных трансфертов, - это расходы:

- на содержание местной пожарной охраны;
- внешкольное образование;

- программы местного значения, которые касаются проблем молодежи, семьи, детей и т.д.;
- местные программы благоустройства территорий и жилищно-коммунального хозяйства;
- обслуживание долга местных органов власти;
- транспортное, дорожное хозяйство;
- и другие программы.

### ***Передача права на осуществление расходов между местными бюджетами***

Передача расходов на выполнение собственных и делегированных государственных полномочий между местными бюджетами урегулирована нормами Бюджетного кодекса.

1. Передача расходов на выполнение собственных полномочий между местными бюджетами:

- территориальные общества сел, поселков и городов могут объединять свои средства на основании договорных соглашений для выполнения собственных полномочий;

- нижестоящие местные советы могут передавать расходы на выполнение части полномочий вышестоящими бюджетами с передачей соответствующих средств в виде бюджетного трансферта. Например, городские и районные советы могут передавать полномочия областным советам; сельские, поселковые, городские – районным;

2. Передача расходов на выполнение делегированных государственных полномочий:

- передача прав на осуществление расходов для выполнения делегированных полномочий бюджетам сел, поселков и городов районного значения осуществляется решением районного или городского совета с соответствующими средствами в виде бюджетных трансфертов;

- городские советы (республиканского и областного подчинения) могут передавать часть расходов на выполнение делегированных

полномочий районному совету с соответствующими средствами в виде бюджетных трансфертов, а районные могут передавать полномочия городским бюджетам.

Эта передача осуществляется путем заключения договора. Все соглашения о передаче расходов на выполнение делегированных полномочий составляются на 1 августа года, предшествующего плановому.

#### **4. Основы сметного финансирования**

*Сметно - бюджетное финансирование* – это бесплатное и безвозвратное предоставление средств на содержание учреждений, которые находятся на полном финансировании из бюджета.

Учреждения бюджетной сферы финансируются на основании утвержденных для них смет доходов и расходов.

*Смета* – основной плановый документ, который предоставляет полномочия бюджетному учреждению на получение доходов и осуществление расходов, а также определяет объем и направления расходования средств для выполнения бюджетными учреждениями своих функций.

*Сметное финансирование* осуществляется в соответствии со следующими *принципами*:

1. Взаимосвязь смет с планами социально-экономического развития региона. Расходы бюджетных учреждений определяются экономическим планом развития территории, где находится это учреждение.

2. Строго целевое назначение бюджетных ассигнований. Все расходы бюджетных учреждений группируются в соответствии экономической классификацией.

3. Соблюдение режима экономии бюджетных средств, т.е. достижение максимального эффекта при минимальных расходах.

4. Контроль за финансовой деятельностью бюджетных учреждений, проверка обоснованности смет, анализ их исполнения со стороны высших учреждений, например, Государственным казначейством.

### ***Виды смет***

Различают следующие виды смет расходов:

- индивидуальные сметы;
- общие сметы;
- сметы расходов на централизованные мероприятия;
- сводные отраслевые сметы.

**1 Индивидуальные сметы** отражают специфику и особенности производственной деятельности учреждения. Эти сметы разрабатываются по утвержденным формам и отличаются по видам бюджетных учреждений (школы, больницы и т.д.).

**2 Общие сметы** составляют для нескольких типовых учреждений, которые обслуживаются единой централизованной бухгалтерией. Для этих учреждений индивидуальные сметы не разрабатываются.

Общая смета представляет собой финансовый документ, который определяет: объем, целевое назначение и распределение средств общего и специального фондов, выделяемых для ассигнования нескольких учреждений. Право расходовать средства по общим сметам предоставляется главному распорядителю средств – руководителю районного, городского, сельского или поселкового совета или по их поручению - лицу, которое исполняет функции главного распорядителя средств.

*Преимущества общих смет:*

- упрощенное формирование смет;
- облегчение учета их исполнения;
- возможность использования в финансовой работе современной вычислительной техники.

**3 Сметы расходов на централизованные мероприятия** – это сметы, которые составляются министерствами, ведомствами, управлениями

исполкомов городских советов. На их основе финансируются расходы на подготовку кадров, на приобретение специального инвентаря, учебного и медицинского оборудования.

**4 Сводные отраслевые сметы** и планы ассигнований составляются главным распорядителем средств высшего уровня путем сведения показателей индивидуальных смет и планов ассигнований распорядителей средств нижнего уровня в соответствии с функциональной классификацией. Сводные сметы не утверждаются и предоставляются Министерству финансов Украины, Министерству финансов АР Крым и местным финансовым органам.

## **5. Индивидуальная смета бюджетного учреждения**

Форма сметы бюджетного учреждения утверждается Министерством финансов Украины. Смета бюджетного учреждения состоит из двух частей:

- *общего фонда*, в котором содержится объем поступлений из общего фонда бюджета и распределение расходов в соответствии с полной экономической классификацией по исполнению бюджетным учреждением основных функций.

- *специального фонда* – в котором отражен объем поступлений из специального фонда бюджета и их распределение в соответствии с полной экономической классификацией на осуществление расходов специального назначения, а также на реализацию приоритетных мероприятий, связанных с выполнением учреждением основных функций.

Смета утверждается на календарный год по общему и специальному фондам в объеме, который равен сумме этих двух фондов.

В смете отражены *доходная и расходная части*. В *доходной части* сметы указаны планируемые объемы поступлений, которые направляются на покрытие расходов учреждений из общего и специального фондов соответствующих бюджетов.

Формирование доходной части специального фонда сметы осуществляется на основании расчетов по каждому источнику доходов, которые планируются на следующий год. За основу этих расчетов берутся следующие показатели:

- объем предоставляемых платных услуг;
- расчетные показатели: площадь помещений, сдаваемых в аренду; количество мест в общежитии и т.д.;
- прогнозное поступление сборов в специальный фонд (подарки, благотворительные взносы).

На основе этих показателей определяется сумма доходов на следующий год с учетом фактического выполнения этих показателей в прошлом отчетном году.

*Расходная часть сметы.* Основное требование при планировании распорядителем бюджетных средств своих расходов: в первую очередь бюджетными средствами обеспечиваются текущие расходы (заработная плата и расходы на содержание учреждения) и, только в случае обеспечения средствами этих расходов и отсутствия задолженности, бюджетными средствами обеспечиваются капитальные расходы (содержание, приобретение оборудования, капитальный ремонт и пр.).

Показатели расходов, которые включены в сметы, должны иметь обоснования и соответствующие расчеты по каждому коду экономической классификации.

Бюджетные учреждения сами рассчитывают объем сметных расходов на основе контингентов этих учреждений, например, в школах – с учетом количества учеников, в больницах – количеством койко-мест.

В практике планирования расходов бюджетного учреждения используются следующие нормы:

1. материальные (натуральные) нормы (количество топлива на 1 м помещения, электроэнергии на 1 площади, набор продуктов на одного больного и т.д.);

2. финансовые (или бюджетные, если бюджет – единственный источник финансирования) нормы (например, стоимость питания одного больного на день). Они являются денежным выражением материальных норм и определяются на основе государственных цен.

Бюджетное учреждение, независимо от того ведет ли учет самостоятельно или через централизованную бухгалтерию, для обеспечения своей деятельности составляет индивидуальные сметы и планы ассигнований. Одновременно с ними утверждаются штатные расписания учреждения, включая структурные подразделения, которые содержатся за счет собственных поступлений.

Смета и план ассигнований составляется бюджетным учреждением на основе лимитных справок, доведенных распорядителем средств высшего уровня низшему отдельно по каждой программе или функции. Составленные плановые документы подписываются руководителем и главным бухгалтером бюджетного учреждения; утверждаются руководителем вышестоящей организации. Эти документы утверждаются в течение 30 дней с момента утверждения росписи бюджета.

Совместно со сметой в Государственное казначейство подается сведение показателей специального фонда сметы. Этот документ предусматривает распределение расходов специального фонда в пределах и за счет соответствующих поступлений, которые запланированы в этом фонде. Государственное казначейство контролирует соответствие ассигнований, указанных в сметах и планах ассигнований, годовой росписи ассигнований.

В процессе составления и утверждения смет остатки средств по специальному фонду не планируются. Их можно использовать в текущем году путем внесения изменений в смету. Для этого составляется справка о внесении изменений в смету, которая утверждается в том же порядке, что и сметы, планы ассигнований. При этом сметы и планы ассигнований не переутверждаются.

На протяжении бюджетного года могут также вноситься изменения в сметы и планы ассигнований в следующих случаях:

- при необходимости перераспределения ассигнований распорядителя средств;
- при передаче полномочий другому распорядителю;
- при необходимости увеличения специального фонда в результате поступления дополнительных средств;
- при изменениях в законодательстве.

## **Тема 5. Межбюджетные отношения и их составляющие**

1. Сущность и составляющие межбюджетных отношений в Украине
2. Инструменты регулирования межбюджетных отношений
3. Межбюджетные трансферты: виды и порядок их определения
4. Взаимные расчеты как инструмент регулирования межбюджетных отношений
5. Разногласия и пути совершенствования межбюджетных отношений в Украине

### **1. Сущность и составляющие межбюджетных отношений в Украине**

В бюджетной системе Украины возникают взаимоотношения между различными бюджетами. Основанием для существования этих отношений являются законодательно установленные:

- распределение полномочий между государственной властью и органами местного самоуправления;
- гарантии со стороны государства по финансированию предоставленных органам местного самоуправления полномочий;
- распределение доходов и расходов между звеньями бюджетной системы.

В процессе перераспределения финансовых ресурсов бюджетной системой между бюджетами различных уровней складываются разнообразные типы отношений.

*Составляющие системы межбюджетных отношений:*

1. Распределение расходов в соответствии с разделением полномочий между государственной властью и органами местного самоуправления.

2. Обеспечение местных бюджетов источниками доходов, необходимых для выполнения собственных и делегированных государством полномочий.

3. Перераспределение через Государственный бюджет финансовых ресурсов от «богатых» в финансовом понятии регионов «бедным».

4. Изъятие средств, полученных органами местного самоуправления, в Государственный бюджет.

5. Использование в процессе исполнения бюджета таких форм и методов взаимоотношений, как взаиморасчеты и займы.

6. Формирование условий для увеличения заинтересованности органов местного самоуправления в мобилизации доходов.

Именно эта взаимозависимость, которая возникает между бюджетами различных уровней, а также между органами власти по поводу перераспределения и использования финансовых ресурсов, отражает межбюджетные отношения.

*Межбюджетные отношения* – отношения между государством, Автономной Республикой Крым и местным самоуправлением по обеспечению соответствующих бюджетов финансовыми ресурсами, которые необходимы для выполнения функций в соответствии с Конституцией и законами Украины.

*Объектом* межбюджетных отношений являются финансовые ресурсы, которые перераспределяются между уровнями бюджетов для устранения диспропорций в экономическом развитии регионов.

*Объективная необходимость межбюджетных отношений* возникает в связи с необходимостью перераспределения средств в пользу малообеспеченных бюджетов.

*Основой межбюджетных отношений* является разграничение доходов и расходов между звеньями бюджетной системы в соответствии с полномочиями. Однако разграничение доходов по единым принципам не

дает возможности сбалансировать все бюджеты. Причина этого заключается в значительных отличиях:

- во-первых, в способах формирования доходов;
- во-вторых, в составе и объемах расходов бюджетов территорий.

Эти отличия имеют объективный характер и вызваны следующими факторами:

- различными природно-климатическими условиями и экологическим состоянием территорий;
- особенностями размещения населенных пунктов, административных центров;
- насыщенностью путей сообщения;
- количеством населения и его возрастным составом;
- экономическим развитием народного хозяйства и его специализацией;
- состоянием социальной и бытовой инфраструктуры;
- др. факторами.

Эти факторы являются причиной несоответствия на различных территориях:

- во-первых, стоимости услуг, которые предоставляются органами местного самоуправления;
- во-вторых, налогового потенциала, а, следовательно, и доходной базы местных бюджетов;
- в-третьих, потребностей в средствах, направляемых на поддержку социально незащищенных слоев населения и содержание объектов социально-культурной сферы.

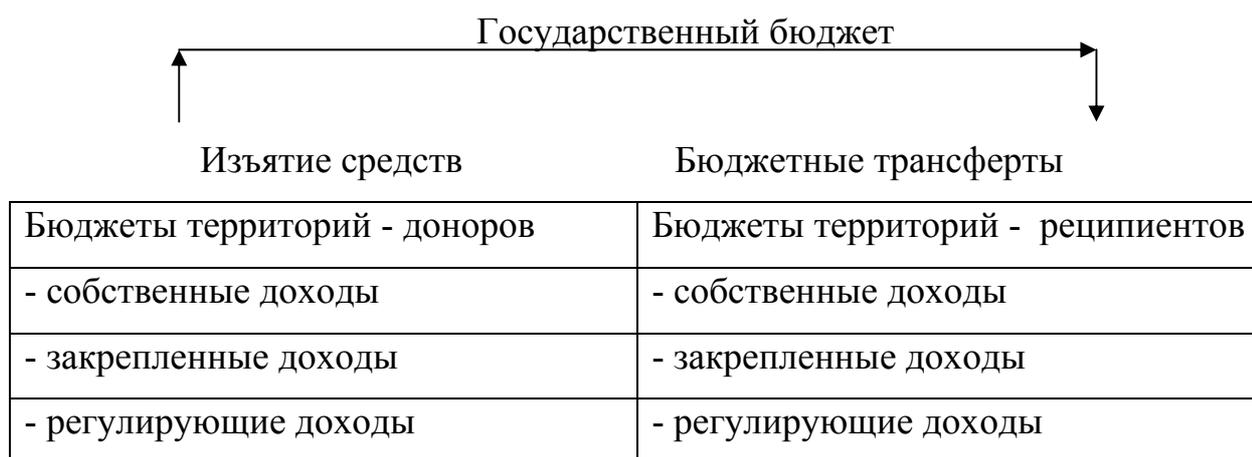
Поэтому для целостного функционирования всех уровней бюджетной системы необходимо сбалансировать существующие потребности с финансовыми возможностями всех бюджетов. Функцию сбалансирования бюджетной системы Украины выполняет бюджетное регулирование.

## 2. Инструменты регулирования межбюджетных отношений

Равновесие бюджетной системы достигается при условии равномерного и пропорционального обеспечения ресурсами и соответствующего осуществления расходов каждым звеном бюджетной системы.

Сбалансировать бюджеты одного уровня невозможно только за счет разграничения их доходов и расходов. Это достигается с помощью перераспределительных процессов в пределах бюджетной системы.

*Схема перераспределения бюджетных ресурсов*



Эти межбюджетные отношения отражают процесс бюджетного регулирования, который заключается в сбалансированности бюджетов, входящих в бюджетную систему. Как видно из схемы, это достигается путем перераспределения бюджетных ресурсов.

**Регулирование межбюджетных отношений** — процесс, в ходе которого упорядочиваются финансовые возможности и потребности в бюджетных ресурсах различных органов власти.

*В процессе межбюджетного регулирования решаются следующие задачи:*

- сбалансированность бюджета;

- обеспечение равномерности поступления доходов с целью избежания перебоев в финансировании расходов;
- обеспечение заинтересованности местных органов власти в полной мобилизации доходов на своей территории;
- обеспечение самостоятельности в использовании дополнительно полученных доходов;
- перераспределение бюджетных ресурсов между финансово «богатыми» и «бедными» территориями;
- увязка объемов полученной финансовой помощи с конкретными усилиями по мобилизации доходов;
- осуществление финансового выравнивания.

Понятие «финансовое выравнивание» впервые дано в статье 1 Закона Украины «О местном самоуправлении»:

«Финансовое выравнивание - составляющая процесса бюджетного регулирования».

*Финансовое выравнивание* – это процесс, направленный на устранение отклонений, которые приводят к неодинаковым условиям предоставления гарантированных государством социальных услуг.

В соответствии с Конституцией Украины все граждане платят налоги и поэтому имеют право на одинаковый уровень социальных услуг независимо от места проживания.

Поэтому *финансовое выравнивание призвано:*

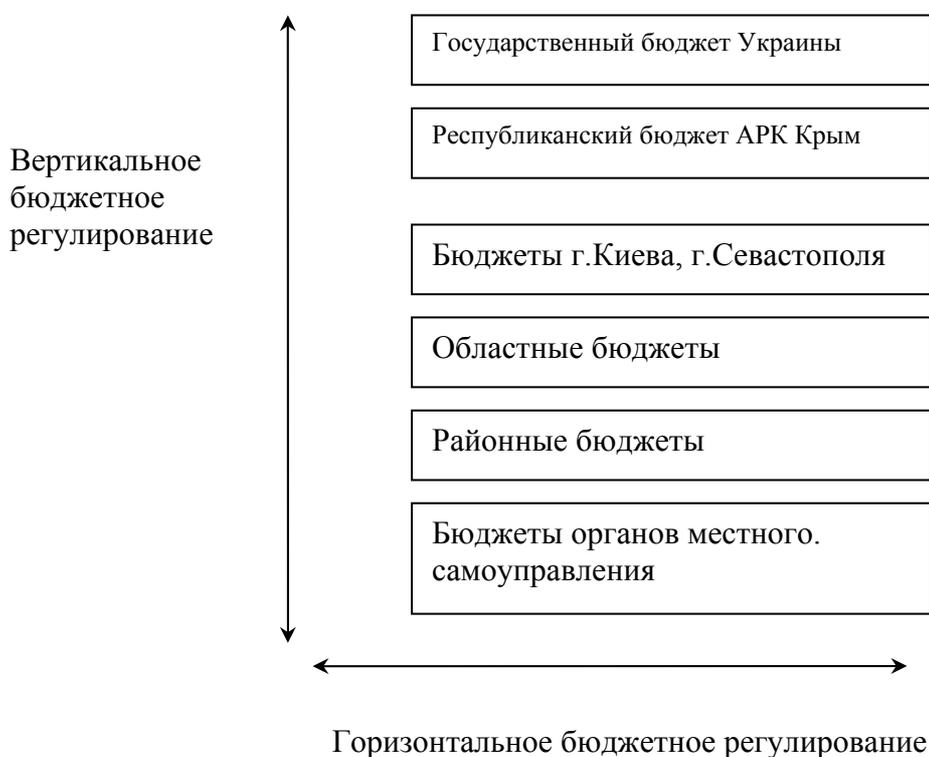
- во-первых, привести в соответствие расходы бюджетов к гарантированному государственному минимальному уровню социальных услуг на душу населения;
- во-вторых, устранить значительные расхождения в осуществлении расходов на различных территориях.

*Различают бюджетное регулирование:*

- *вертикальное;*
- *горизонтальное.*

Целью *вертикального бюджетного регулирования* или «финансового выравнивания» является обеспечение доходами всех звеньев бюджетной системы в соответствии с полномочиями. Осуществляется путем распределения расходов между звеньями бюджетной системы и предоставлением доходов, достаточных для финансирования этих расходов.

Цель *горизонтального бюджетного регулирования* – устранение несоответствия между уровнями бюджетной обеспеченности. Смысл горизонтального бюджетного регулирования заключается в финансовом выравнивании бюджетов территорий. Горизонтальный дисбаланс возникает, потому, что существуют «богатые» и «бедные» территории.



### Схема бюджетного регулирования

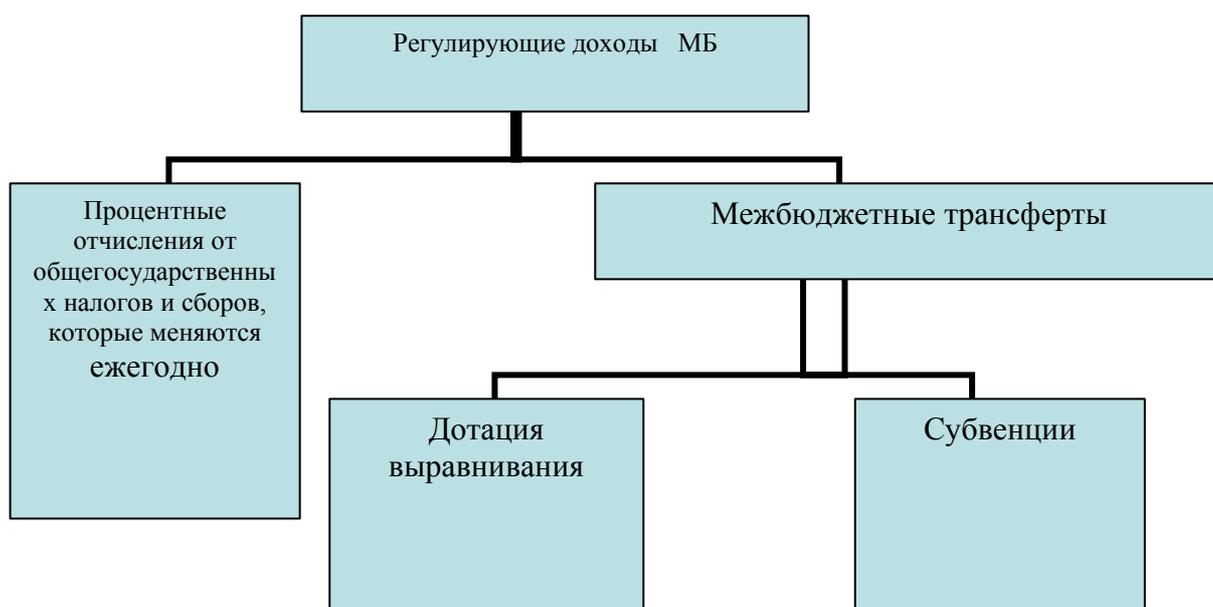
Горизонтальное выравнивание осуществляется в пределах бюджетов местного самоуправления. Это осуществляется потому, что районные и областные бюджеты не имеют собственных доходов, а образуются за счет средств Государственного бюджета или местных бюджетов.

Состояние горизонтального бюджетного регулирования можно охарактеризовать, исходя из анализа величины расходов из бюджетов в расчете на душу населения по направлениям функциональной классификации.

В Украине исторически сложились значительные горизонтальные фискальные дисбалансы. Причина тому – неравномерное размещение *налоговой базы*, как следствие неравномерности размещения производительных сил на территории государства.

В Украине используются следующие *инструменты межбюджетного регулирования*:

- собственные доходы;
- закрепленные и регулирующие доходы (в процентном отчислении от общегосударственных налогов и доходов);
- бюджетные трансферты;
- межбюджетные взаиморасчеты;
- бюджетные займы.



Отдельным административно- территориальным единицам может не хватать закрепленных и собственных доходов для покрытия расходов в соответствии с программой экономического и социального развития. В этом случае формируются регулирующие доходы местных бюджетов ( см. схему )

В соответствии с Бюджетным кодексом основным методом бюджетного регулирования является метод межбюджетных трансфертов. Порядок и условия их предоставления, а также использования утверждается ВР Украины и решениями соответствующих органов самоуправления.

### **3. Межбюджетные трансферты: виды и порядок их определения**

Местные бюджеты должны иметь достаточно средств для выполнения органами местного самоуправления собственных и делегированных полномочий, а также для обеспечения населения социальными услугами не ниже уровня минимальных социальных гарантий.

Если местные бюджеты не могут быть сбалансированы с учетом этих условий, государство балансирует бюджеты путем передачи средств в виде бюджетных трансфертов.

*Бюджетные трансферты* – это основной инструмент межбюджетного регулирования, именно на него возлагается задача достижения одинаковой бюджетной обеспеченности всех регионов страны.

*Межбюджетные трансферты* – это средства, которые бесплатно и безвозвратно передаются из одного бюджета в другой с целью выравнивания доходной способности различных бюджетов и реализации государственных программ.

Механизм межбюджетных трансфертов должен:

- во-первых, содействовать гармонии социально-экономическому развитию регионов;
- во-вторых, учитывать интересы местных органов власти;

- в-третьих, учитывать потенциальные возможности экономики регионов.

Межбюджетные трансферты могут быть:

- *позитивными*, которые предусматривают получение средств соответствующим бюджетом в процессе бюджетного регулирования;
- *негативными*, которые предусматривают изъятие доходов из местных бюджетов в Государственный, если наблюдается превышение доходов над плановыми расходами.

В соответствии со статьей 96 Бюджетного кодекса межбюджетные трансферты подразделяются на следующие виды:

1. дотации выравнивания;
2. субвенции;
3. средства, которые передаются в Государственный бюджет и другие местные бюджеты из других местных бюджетов;
4. другие дотации.

*Дотации выравнивания* – это межбюджетный трансферт на выравнивание доходной обеспеченности бюджета. Этот вид межбюджетных трансфертов предоставляется из Государственного бюджета на расходы, не имеющие целевого назначения. Предоставление других видов нецелевых трансфертов из Государственного бюджета запрещено Бюджетным кодексом.

*Субвенции* – это межбюджетные трансферты, предоставляемые для использования на конкретную цель и в порядке, который определяется органом, принявшим решение о выдаче субвенции. Субвенция предоставляется бюджету низшего уровня с четко определенным назначением как финансовая помощь на выполнение определенных программ и мероприятий, которые призваны обеспечить гарантированный законодательством минимум социальных услуг населению территории, где такой минимум не обеспечен собственными доходами по причинам, не зависящим от них.

Субвенция предоставляется на компенсацию недополученных доходов в связи с неравномерностью их распределения между регионами, а также на финансирование мероприятий, связанных с выравниванием социального развития территорий.

Предоставление местным бюджетам субвенций позволяет центральной власти проконтролировать эффективность использования переданных средств.

В современной практике бюджетного регулирования доходов значительная роль принадлежит *субсидиям*.

*Субсидия* – денежная помощь, предоставляемая государством за счет бюджетных средств, а также специальных фондов, юридическим и физическим лицам и местным органам власти.

Как инструмент межбюджетного регулирования субсидии применяются с целью укрепления доходной базы и сбалансирования местных бюджетов. Субсидии передаются высшими звеньями бюджетной системы низшим всегда бесплатно и безвозвратно.

Субсидия может иметь целевой характер и может быть не связана непосредственно с финансовым состоянием бюджета, который ее получает. В Украине субсидии не нашли должного распространения, как за рубежом.

В зарубежных странах субсидии подразделяются на *прямые и непрямые*.

*Прямые субсидии* направляются на финансирование капиталовложений в приоритетные отрасли, на переподготовку кадров, создание рабочих мест, фундаментальные исследования и т.д.

*Непрямое* субсидирование осуществляется путем налоговой и кредитной политики.

Наиболее распространенный метод субсидирования в Украине – налоговый кредит.

*Налоговый кредит* – отсрочка уплаты налога на доходы, которая предоставляется предприятию государственной налоговой службой на

условиях возвратности, срочности и платности при наличии согласия финансового органа, который контролирует исполнение бюджета.

### ***Порядок распределения межбюджетных трансфертов***

В соответствии со ст. 98 Бюджетного кодекса распределение объемов межбюджетных трансфертов осуществляется на основе формулы, утвержденной Кабинетом Министров Украины. Эта формула учитывает следующие параметры:

1. финансовые нормативы бюджетной обеспеченности и корректирующие к ним коэффициенты;
2. количество жителей и количество потребителей социальных услуг;
3. индекс относительной налогообеспеченности соответствующего района или города;
4. прогнозный показатель корзины доходов бюджетов местного самоуправления;
5. коэффициент выравнивания (от 0,6 до 1).

Распределение межбюджетных трансфертов установлено Бюджетным кодексом и осуществляется в следующем порядке.

Министерство финансов определяет прогнозные объемы расходов местных бюджетов и распределение их между уровнями бюджетов. Для этого используются *финансовые нормативы бюджетной обеспеченности*.

Этот норматив равен частному от деления общего объема финансовых ресурсов, которые направляются на бюджетные услуги на количество жителей или потребителей социальных услуг. Финансовый норматив бюджетной обеспеченности является общим для всех бюджетов и равен средним расходам на одного жителя или потребителя по каждому виду расходов бюджета.

Для того, чтобы учесть социально-экономические, демографические, климатические и другие факторы, вводится корректирующий коэффициент

финансовых нормативов бюджетного обеспечения, который утверждается Кабинетом Министров Украины (статья 95 Бюджетного кодекса).

*Расчет объемов доходов, закрепленных за бюджетами производится:*

- во-первых, в пределах прогнозного объема доходов сводного бюджета Украины;

- во-вторых, в соответствии с основными прогнозными макропоказателями экономического и социального развития Украины на плановый год;

- в-третьих, с применением индекса относительной налогоспособности территориальной единицы.

Доходные возможности местного бюджета определяются на основе расчета корзины доходов бюджета.

*Корзина доходов бюджетов местного самоуправления* – это налоги и сборы, закрепленные Бюджетным кодексом на постоянной основе за бюджетами местного самоуправления и учитываемые при определении объемов межбюджетных трансфертов.

*Объем корзины доходов соответствующего бюджета* рассчитывается с применением индекса относительной налогоспособности административно-территориальной единицы.

Этот индекс равен частному от деления среднедушевой корзины доходов местного бюджета соответствующего уровня на среднее значение по Украине.

*Индекс относительной налогоспособности* - коэффициент, который определяет уровень налогоспособности административно-территориальной единицы по сравнению с аналогичным средним показателем по Украине в расчете на 1-го жителя.

Индексы применяются при расчете межбюджетных трансфертов, в соответствии с законодательством они не могут изменяться и пересматриваться чаще 1-го раза в 3 года.

### Определение дотаций выравнивания

Объем дотаций выравнивания из Государственного бюджета, который предоставляется бюджетам АР Крым, областным бюджетам, бюджетам городов республиканского и областного подчинения, бюджетам районов, или объем средств, которые передаются из этих бюджетов в Государственный бюджет, определяется по общему фонду административно-территориальной единицы по единой формуле и равен разнице между объемом расходов и прогнозным показателем объема доходов, которые формируются на его территории, с учетом коэффициента выравнивания .

Расчет дотации выравнивания, которая передается из Государственного бюджета в местный бюджет и из местного бюджета в Государственный представлен на схеме .

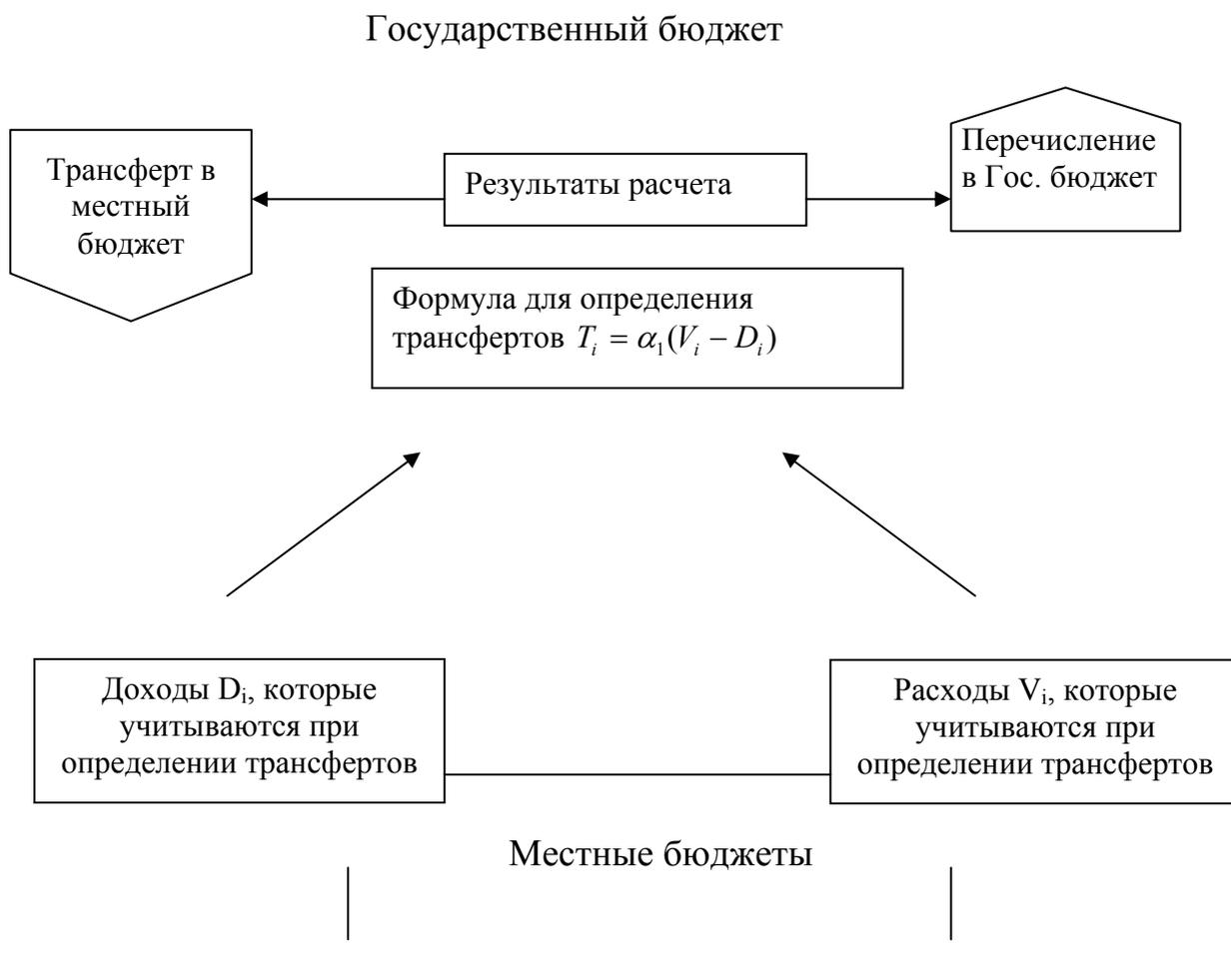


Схема расчета дотации выравнивания, которая передается из Государственного бюджета в местный бюджет и из местного бюджета в Государственный.

С целью стимулирования местных органов власти к увеличению собственных доходов государство не изымает лишние средства в Государственный бюджет в случае, если расчетная потребность по расходам меньше ожидаемых доходов. С этой целью вводится коэффициент выравнивания  $\alpha=0,6;-1,0$ .

Если  $\alpha= 0,6$ , это означает, что из каждой дополнительной гривни (превышения доходов над расходами, которое учитывается при определении межбюджетных трансфертов) бюджет оставит в своем распоряжении дополнительно 40 копеек.

Однако, при этом в пропорционально меньшем объеме поступят дотации в бюджеты-реципиенты из бюджетов-доноров. То есть, в случае применения коэффициента выравнивания, дотация выравнивания будет равна сумме средств, передаваемых в Государственный бюджет. Поэтому при расчете межбюджетных трансфертов в 2002 г.  $\alpha$  был принят за 1 для всех дотационных бюджетов.

Так как трансферты местному бюджету определяются на основе объективной оценки потребностей в расходах и доходной способности, местные органы власти самостоятельно определяют объемы трансфертов на основе формульного метода. Поэтому ошибки и неточности в расчетах могут быть ликвидированы на стадии подготовки Государственного бюджета.

Бюджетный кодекс не ограничивает использование дотаций выравнивания, но регулирует направления использования их только на *текущие расходы*, что стимулирует эффективное их использование. Эти трансферты направлены на выравнивание расходного потенциала различных уровней местных бюджетов.

*Формульный метод определения дотаций выравнивания имеет ряд преимуществ:*

1. Способствует расширению и укреплению доходной части местных бюджетов.

2. Способствует формированию реальной расходной части местных бюджетов.
3. Улучшается процесс подготовки проекта местного бюджета.
4. Повышается прозрачность бюджетных решений.
5. Стимулируется экономия местных расходов и мобилизация доходов.
6. Исчезает необходимость в лоббировании завышения объемов межбюджетных трансфертов.
7. Методика ввела единый подход при распределении бюджетных ресурсов и устранила практику субъективизма, т.е. центральная власть отказалась от индивидуального согласования объемов финансовых ресурсов и перешла к отношениям между Министерством финансов и местными бюджетами на основе формулы.

С принятием Бюджетного Кодекса местные органы власти имеют возможность формировать свои бюджеты сразу же после утверждения проекта Государственного бюджета во 2-ом чтении, когда доводятся объемы межбюджетных трансфертов.

#### **4. Взаимные расчеты как инструмент регулирования межбюджетных отношений**

Окончательное сбалансирование бюджетов осуществляется в конце бюджетного года с помощью взаиморасчетов по вертикали между Государственным и местными бюджетами. Поэтому взаимные расчеты являются одним из инструментов регулирования межбюджетных отношений. Объемы регулирования прежде всего зависят от объемов межбюджетных трансфертов. Поэтому оптимальным вариантом регулирования межбюджетных отношений является пропорциональное поступление бюджетных трансфертов в течение года.

Регулирование межбюджетных отношений осуществляется на всех этапах бюджетного процесса, кроме последнего. Проведение балансирующей операции взаиморасчетов между бюджетами после завершения бюджетного

года – это фактически переход от этапа исполнения к этапу отчета об исполнении бюджетов.

*Взаимные расчеты* – это расчеты, возникающие между бюджетами в процессе планирования и исполнения местных бюджетов.

Взаимные расчеты в части межбюджетных отношений возникают в результате:

- административного - территориального разделения или укрупнения;
- изменения действующего законодательства;
- изменения подчиненности бюджетных учреждений;
- др. случаях, предусмотренных законодательством.

Сумма взаиморасчетов и срок ее погашения определяется по результатам ежеквартальной бюджетной отчетности финансовым органом. Справка о проведении взаимных расчетов предоставляется финансовому органу, с которым проводится операция и территориальному органу Государственного казначейства. Органы Государственного казначейства ежеквартально не позднее последнего дня отчетного периода проводят с соответствующими органами сверку учета операций по взаиморасчетам.

Взаимные расчеты между бюджетами должны быть погашены до конца бюджетного года.

В случае нарушения сроков проведения взаиморасчетов (до 1 ноября) органы Государственного казначейства обеспечивают их проведение путем применения норматива ежедневных отчислений средств от доходов общего фонда соответствующего местного бюджета (с учетом межбюджетных трансфертов). Норматив отчислений устанавливается Государственным казначейством, исходя из суммы непогашенных взаимных расчетов и плановой суммы поступлений за этот период в общий фонд местного бюджета, в соответствии с росписью соответствующего бюджета.

## **5. Разногласия и пути совершенствования межбюджетных отношений в Украине**

Состояние формирования и использования средств местных бюджетов существенно зависит от решения проблем сбалансированности бюджетов. Принцип сбалансированности бюджетов в Украине, т.е. соответствие полномочий на осуществление расходов объему поступлений в бюджет в соответствующем периоде, реализуется в Бюджетном кодексе.

До принятия Бюджетного кодекса процесс регулирования межбюджетных отношений был несовершенен и имел ряд существенных недостатков. К основным причинам несовершенства в регулировании межбюджетных отношений до принятия Бюджетного Кодекса можно отнести:

1 Отсутствие четкого разделения полномочий между Государственным бюджетом и местными бюджетами.

Полномочия на осуществление расходов зачастую передавались местным бюджетам без соответствующего обеспечения.

2 Отсутствие мотивации к увеличению доходной базы местных бюджетов, т.к. увеличение доходов сказывалось на уменьшении объемов дотаций из Государственного бюджета.

Основная часть доходов местных бюджетов формировалась за счет отчислений от общегосударственных налогов и сборов, нормативы отчислений которых ежегодно изменялись. Местные органы были лишены возможности влиять на формирование доходной части бюджета и прогнозировать их на перспективу.

3 Несовершенный порядок распределения трансфертов между Государственным и местными бюджетами, а также между уровнями местных бюджетов.

Порядок распределения дотаций утверждался ежегодно и осуществлялся на базе субъективных оценок объемов доходов и расходов бюджетов. Это приводило к наращиванию объемов внебюджетных фондов; к

содержанию неэффективно действующей за счет бюджетных средств социальной инфраструктуры; накоплению кредиторской задолженности.

Бюджетный кодекс ввел основные нормы и положения по реформированию межбюджетных отношений и урегулировал следующие вопросы:

1. В статьях 84,86 расходы между звеньями бюджетной системы и ответственность органов власти за их осуществление четко разграничены.

2. В статье 102 определено, что расходы по государственным программам социальной защиты и социального обеспечения населения будут финансироваться за счет средств Государственного бюджета.

3. В статье 94 отражено, что общий объем расходов местных бюджетов ограничивается и устанавливается государством на стадии формирования объемов межбюджетных трансфертов. Это позволяет контролировать суммарные расходы. Местным же органам предоставлено право самостоятельно определять направления использования своих средств в соответствии с действующим законодательством.

4. Доходы местных бюджетов (глава 14) разграничены на те, которые учитываются и не учитываются при определении межбюджетных трансфертов, что послужило стимулом для местных органов власти к наращиванию и развитию собственного экономического потенциала.

5. В статье 98 установлен достаточно объективный, прозрачный порядок распределения межбюджетных трансфертов и дифференциация трансфертов по конкретным направлениям и видам.

6. В статье 103 предусмотрена компенсация потерь доходов местных бюджетов на выполнение собственных полномочий вследствие предоставленных государством налоговых льгот.

Однако, в Бюджетном кодексе не дано разграничение полномочий органов власти на государственные и собственные. Такое разграничение должно быть урегулировано нормами Муниципального кодекса. Бюджетный кодекс устанавливает только право органов власти на осуществление

расходов из соответствующих бюджетов на выполнение закрепленных полномочий.

В бюджетном кодексе предусмотрены прямые финансовые взаимоотношения между Государственным бюджетом и бюджетом АРК, областными бюджетами, бюджетами городов республиканского и областного подчинения, а также с бюджетами районов.

Отношения между Государственным бюджетом и бюджетами сел, поселков и городов районного значения не урегулированы из-за отсутствия административно-территориальной реформы.

В заключительных положениях Бюджетного кодекса предусмотрено, что на протяжении 2-х лет Верховная Рада должна принять законопроект об урегулировании межбюджетных отношений на уровне села, поселка, и города районного подчинения. Однако это возможно только с проведением административно-территориальной реформы.

## **Тема 6. Финансовое обеспечение предприятий коммунальной формы собственности**

1 Финансы предприятий коммунальной формы собственности – составляющая местных финансов

2 Финансовое планирование на предприятиях коммунальной формы собственности.

3 Состав и структура доходов и расходов, прибыль коммунальных предприятий.

### **1. Финансы предприятий коммунальной формы собственности – составляющая местных финансов**

#### *Законодательные основы деятельности коммунальных предприятий*

Становление института финансов коммунальных предприятий в Украине началось с введения в 1990 г. коммунальной формы собственности. Закон Украины «О собственности» *определил коммунальную собственность как одну из форм государственной собственности, и, следовательно, предприятия, которые находятся в собственности административно-территориальных единиц, получили правовой статус государственных коммунальных предприятий* ( до 1990 г. были коммунальные предприятия областей, районов, сел, поселков).

Конституция 1996 г. изменила статус коммунальной собственности. В соответствии со ст. 142 Конституции Украины «имущество, ресурсы, земля и средства коммунальной формы собственности являются собственностью территориального общества».

Т.е., собственником коммунальных предприятий является территориальное\_общество. Предприятия всех других уровней власти не принадлежат к коммунальным.

*Деятельность коммунальных предприятий в настоящее время урегулирована Хозяйственным кодексом Украины, в соответствии с*

*которым коммунальные предприятия действуют на основе коммунальной собственности территориальной громады.*

В Главе 8 Хозяйственного кодекса дано следующее понятие «Коммунального унитарного предприятия» :

1. Коммунальное унитарное предприятие образуется компетентным органом местного самоуправления в распорядительном порядке на базе обособленной части коммунальной собственности и входит в сферу его управления.

2. Имущество коммунального унитарного предприятия находится в коммунальной собственности и закрепляется за таким предприятием на праве хозяйственного ведения (коммунальное коммерческое предприятие) или на праве оперативного управления (коммунальное некоммерческое предприятие).

3. Уставный фонд коммунального унитарного предприятия образуется органом, в сферу управления которого оно входит, до регистрации его в качестве субъекта хозяйствования. Минимальный размер уставного фонда определяется соответствующим местным советом.

4. Наименование коммунальное унитарное предприятие должно содержать слова «коммунальное предприятие» и указание на орган местного самоуправления, в сферу управления которого входит данное предприятие.

5. Возглавляет коммунальное унитарное предприятие руководитель, который назначается и подчиняется органу местного самоуправления.

6. Убытки, причиненные коммунальному унитарному предприятию в результате исполнения решений органов государственной власти, подлежат возмещению указанными органами власти.

7. Особенности деятельности устанавливаются Хозяйственным кодексом, в соответствии с требованиями к деятельности государственных коммерческих или казенных предприятий, а также другими законами.

*Финансы предприятий коммунальной формы собственности как составляющая часть местных финансов*

Финансы предприятий коммунальной формы собственности это:

- составляющая местных финансов;
- самостоятельная экономическая категория.

*Как экономическая категория* финансы предприятий коммунальной формы собственности отражают экономические отношения, связанные с распределением и перераспределением ВВП путем формирования и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств на местном уровне с целью наиболее полного обеспечения жилищно-коммунальных потребностей населения.

Предприятия коммунальной формы собственности имеют свыше 20 направлений деятельности. Они охватывают все основные сферы деятельности человека и *по функциональному назначению подразделяются:*

- жилищное хозяйство;
- санитарно-технические (водопровод, канализация);
- транспортные;
- коммунально-энергетические (электро-, газо- и теплосети);
- коммунальное обслуживание;
- городские пути.

## **2. Финансовое планирование на предприятиях коммунальной собственности**

Планирование расходов МБ на финансирование коммунальных предприятий начинается с определения доходов этих предприятий.

Доходы значительно меньше расходов, поэтому местные органы власти планируют *государственную дотацию* для сбалансирования доходов и расходов.

*Дотация планируется с учетом функционального назначения предприятия.*

Например:

1) Жилищно-эксплуатационным конторам предоставляется:

- бюджетная дотация на покрытие убытков;
- на покрытие разницы в тарифах на тепло;
- дотация на капитальный ремонт.

2) Транспортным предприятиям бюджетная дотация планируется на покрытие:

- эксплуатационных затрат;
- капитальный ремонт;
- приобретение транспорта.

Финансовое планирование в коммунальных предприятиях начинается с *определения денежных поступлений*, состав и структура которых зависит от функционального назначения предприятия.

Например, в жилищном хозяйстве:

1) Определяют *доходы* по всем источникам поступлений: квартплата, аренда. Квартплата определяется исходя из жилой площади и средней ставки платы за 1м<sup>2</sup>.

На размер индивидуальной квартплаты влияют следующие факторы:

- благоустройство квартиры;
- тарифы за пользование жилой площадью в соответствии с законом;
- наличие лифта;
- месторасположение и этажность.

2) *Расходы* жилищно-коммунального хозяйства состоят из следующих основных статей:

- Заработная плата (в 2000г. по Киеву составила 21% от общей суммы расходов);
- начисления на заработную плату (8,2%);

- плата за техническое обслуживание жилых домов (14,0%);
- ремонт жилого фонда (7,7%);
- вывоз мусора (11,1%);
- материальные расходы (4,4%);
- электроэнергия на освещение, работу лифта (10,5%);
- амортизационные отчисления на восстановление нежилых помещений (3,4%);
- содержание жилого хозяйства (16,9%);
- прочие (2,8%).

Структура расходов в различных регионах страны различна.

#### *Себестоимость работ и услуг коммунальных предприятий*

Состав расходов, которые включаются в себестоимость производства и реализации работ и услуг определяется в соответствии с «Инструкцией по планированию, учету и калькулированию себестоимости работ (услуг) на предприятиях жилищно-коммунального хозяйства», утвержденной приказом Госжилкоммунхоз Украины №24 от 31.03.97г.

Расходы на выполнение работ и услуг в стоимостном выражении формируют себестоимость – это основной показатель хозяйственной деятельности предприятий жилищно-коммунального хозяйства.

Планирование себестоимости осуществляется:

- нормативным методом (расходы определяются в соответствии с установленными Законами Украины нормами и расценками);
- если не возможно объективное нормирование, то планирование осуществляется на основе фактических расходов за предыдущий период.

*Наличие комплекса норм и нормативов на предприятии – является необходимым условием его функционирования.*

Расходы, которые включаются в себестоимость, на предприятиях коммунально-финансовой собственности группируются по следующим элементам:

- материальные расходы;
- расходы на оплату труда;
- отчисления на социальные мероприятия;
- амортизационные отчисления;
- др.

**Прибыль** жилищно-коммунальных предприятий определяется при составлении расчетов к проектам местных бюджетов.

Прибыль = валовые доходы с учетом дотации – расходы.

В соответствии с Хозяйственным кодексом коммунальные предприятия за счет прибыли образуют специальные фонды:

- амортизационный фонд;
- фонд развития производства;
- резервный фонд;
- др.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Місцеві фінанси: Навч. - метод. посібник для самост. вивчення дисц. / М.А. Гапонюк, В.П. Яцюта, А.Є. Буряченко, А.А. Славкова . – К.: КНЕУ, 2002.- 184 с.
2. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). – К. : НІОС, 200-. – 384 с.
3. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. – К.: Т-во „Знання”, КОО, 1999. – 487 с.
4. Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар/ За редакцією О.В. Турчинові і Ц.Г. Огня. – К.: Парламентське вид-во, 2002. – 320 с.
5. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: Навч. посібник. – К.: Знання-Прес, 2002. – 495 с.
6. Базилевич В.Д., Баласт рик Л.О. Державні фінанси: Навч. посібник/ За заг. Ред. Базилевича В.Д. - К.: Атака, 2002. – 368 с.
7. Кудряшов В.П. Фінанси: Навч. посібник.- Херсон: Олді- плюс, 2002. – 352 с.
8. Рудый К.В. Финансово-кредитные системы зарубежных стран: Учеб. Пособие / К.В. Рудый. – М.: Новое знание, 2003. -301 с.
9. Петровська І.О., Клиновий Д.В. Фінанси ( з елементами статистики фінансів). Навч. посібник. – К.: ЦУЛ. – 2002. – 300 с.

Конспект лекций  
по дисциплине “**Местные финансы**”

(для студентов специальности 7.050 104  
всех форм обучения)

Составители:

Людмила Евгеньевна Клец,  
Марина Борисовна Тристан

Редактор:

Хахина Нелли Александровна

Подп. в печать

Тираж

Формат 60x84 1/16

Офсетная печать

Усл.печ.л.

Заказ

Уч.-изд. л

---

ДГМА, 84313, г.Краматорськ, ул. Шкадинова, 72