

ЮРІЙ ГАНУЩАК

БІБЛІОТЕКА ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ

МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ

**ІКЦ “Легальний статус”
Київ – 2011**

ББК 65.261.3

Г19

Видання здійснене за підтримки Фонду Чарльза Стюарта Мотта. Погляди, викладені тут, належать авторам цієї роботи і не можуть ні за яких обставин вважатися такими, що виражають офіційну точку зору Фонду Чарльза Стюарта Мотта.

Ця інформація та розробки є вільними для копіювання, перевидання та поширення по всій території України всіма способами, якщо вони здійснюються безоплатно для кінцевого споживача та якщо при таких копіюванні, перевиданні та поширенні є обов'язкове посилання на автора і суб'єкта майнового права на цю інформацію та розробки.

Ганущак Ю. І.

Г19 **Місцеві бюджети / Юрій Ганущак.** – К. : Легальний статус, 2011. – 48 с. – (Бібліотека депутата місцевої ради). ISBN 978-966-8312-57-1.

У цій роботі надано коротку інформацію про принципи формування та використання місцевих бюджетів, роль ради, її органів, депутатів у цьому процесі.

Також наведено варіант спеціального місцевого нормативного акта як бюджетного регламенту ради. Депутати місцевої ради, маючи бажання більш активно впливати на бюджетний процес у раді, можуть використати ці напрацювання у своїй діяльності.

Видання розраховане на депутатів місцевих рад, місцевих активістів, членів громадських організацій та політичних партій, що прагнуть впливати на формування та реалізацію місцевої політики, зокрема у сфері бюджету.

ББК 65.261.3

© Інститут громадянського суспільства, 2011
ISBN 978-966-8312-57-1 © ІКЦ „Легальний статус“, 2011

ВВЕДЕННЯ В БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС

Можна мати права, але, не маючи потенціалу, права так і залишаться нереалізованими¹.

Кожна територіальна громада має свій власний бюджет – хто більший, хто менший. Незалежно від розміру бюджету, коштів все одно не вистачає, тому надзвичайно важливо аби у процесі підготовки та виконання бюджету ми пам'ятали декілька простих речей: гроші йдуть до грошей, не вкладаючи кошти в розвиток, не варто сподіватись на їх зростання у майбутньому; хто копійку не цінує, сам і «шага»² не вартий – витрати мають бути розумними та виправданими, лише тоді вони ефективні; знання породжують правильні рішення – лише знаючи особливості бюджетної системи, формування та витрачання бюджету, можна впливати на місцевий розвиток та якість життя у громаді.

Саме тому ми підготували цю роботу для небайдужих депутатів, аби посилити потенціал ради, потенціал громади, який у кінцевому підсумку дає змогу реалізувати у громаді права, надані українським законодавством.

Бюджетування вважається одним з найскладніших секторів місцевого управління. Це пояснюється не тільки спеціальними знаннями, які повинен мати спеціаліст у цій галузі. На відміну від багатьох галузевих напрямків, які на догоду політичній кон'юктурі можуть бути віддані в управління новоспеченим політичним керівникам, фінанси залишаються політично нейтральними. Високий рівень розвиненості спеціального законодавства, що базується на практиці управління публічними фінансами протягом декількох століть, багаторівнева система жорсткого контролю, скрупульозність, порівняна з педантичністю педагога, зумовили зрештою рівень поваги до роботи фінансиста, що деколи межує із захопленням, як до священнодійства.

На перший погляд, в управлінні фінансами, зокрема місцевими, немає нічого складного. Досить вивчити Бюджетний кодекс і підзаконні акти. Однак це враження розсіюється після ознайомлення з результатами першої ж перевірки контрольно-ревізійного управління (далі – КРУ). Практика засто-

¹ Джордж Сорос, фінансист та благодійник.

² Стара монета, менша за копійку.

сування спеціального законодавства, помножена на багаторічний досвід, дозволяє керівникам фінансових органів знаходити відповіді на найскладніші питання та управляти місцевими фінансами в умовах жорсткої нестачі коштів.

Складність управління місцевими фінансами, як це не парадоксально, зумовило той факт, що наразі в Україні це найбільш децентралізований напрямок публічного сектору. Високий рівень оперативної автономії стриманий жорсткими вимогами казначейського обслуговування. Свобода в кадровій політиці обмежена вимогами до кваліфікації та досвіду, які хоча й не є формалізованими, однак несхитно дотримуються керівниками будь-якої політичної розмальовки. Індикатори успішності діяльності фінансового органу теж досить чітко окреслені, що дає можливість адекватно оцінювати його роботу. Нарешті, періодичність бюджетного процесу зумовлює працівників фінансових органів постійно бути в конвеєрі необхідних управлінських рішень, удосконалюючи багаторазово повторювані операції до автоматизму. Хоч це і може здаватись дивним, однак найбільш природно консервативна галузь виявилась найбільш реформованою в Україні. І подальший розвиток місцевих фінансів фактично гальмується відсутністю відповідних змін в інших секторах.

Наданий тут нарис не ставить на меті дати вичерпну картину місцевих фінансів, для цього існує безліч спеціальної літератури, а призначений для депутатів місцевих рад, які почасти не схильні до скрупульозного дослідження хитросплетінь законодавчих нетрів, але хотіли б мати відповіді на низку питань, які обов'язково постають перед ними у процесі виконання їх обов'язків. Що, зрештою, не дає підстави ігнорувати Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс та ряд інших нормативних документів, які регулюють сферу місцевих фінансів. Більше того, для розуміння контексту вказані документи мають стати настільною книгою. З іншого боку, деякі положення бюджетного та податкового законодавства і процеси в цьому описі подані в ретроспективному ракурсі, що дозволяє краще зрозуміти сутність явищ, які в офіційному трактуванні є чи можуть здатись дещо жорсткими, чи навіть анахронічними. Також слід зазначити, що акцент робиться на

положеннях, які стосуються місцевих бюджетів, і питання державних фінансів розглядається саме в цьому ракурсі.

Бюджетне законодавство

Головним нормативним актом, що регулює бюджетні питання, є Бюджетний кодекс України, прийнятий в 2001 році. У 2010 була прийнята нова редакція Бюджетного кодексу, яка містить більшість норм попередньої редакції, усуваючи низку білих плям, але при цьому відтворюючи також частину його недоліків. Специфіка бюджетного законодавства полягає в тому, що в ньому застосовуються також норми обмеженого в часі закону, яким є закон про державний бюджет на наступний рік. Також складовою бюджетного законодавства слід вважати Податковий кодекс України, адже, якщо Бюджетний кодекс регулює питання, що стосуються витрачання суспільних коштів, то Податковий кодекс описує джерела та порядок наповнення коштів бюджетів.

До бюджетного законодавства також варто додати низку підзаконних актів, які важливі для місцевих бюджетів. Це стосується постанови КМУ про порядок розрахунку трансфертів до місцевих бюджетів, якою визначена формула розрахунку дотації вирівнювання та коштів, що передаються з державного до місцевих бюджетів (часто їх називають вилученням). Також важливим є порядок розрахунку субвенцій на соціально-економічний розвиток, хоча останнім часом такого порядку Кабмін не встановлює, віддаючи перевагу непрозору визначенню обсягів цих трансфертів та затвердженню абсолютних показників таких трансфертів.

Слід зазначити, що крім напрямків використання, Бюджетним кодексом регулюється також ряд інших положень – бюджетна система, класифікація, бюджетний процес, склад доходів та видатків державного та місцевих бюджетів, контроль та відповідальність учасників бюджетного процесу.

Бюджетна система

Бюджет – це план мобілізації та використання коштів на публічні потреби. Поняття бюджету розглядається також у ракурсі процесу та звіту про його використання. У цьому відно-

шенні бюджет співвідноситься зі звітом про результати діяльності підприємства, де доходи бюджету, на відміну від підприємства, переважно мають фіскальний характер. Якщо продовжити аналогію, то балансу підприємства мав би відповідати реєстр власності відповідної ради. Однак такий документ не є обов'язковим, тому в більшості рад не ведеться. У цьому є й очевидний недолік – відсутність системи планового оновлення основних фондів, що призводить до їх повного зношення.

Місцеві бюджети поділяються на обласні, районні, міські міст обласного значення, міські міст районного значення, селищні, сільські. Республіканський бюджет Автономної Республіки Крим формується так, як і обласні, з відмінністю, що до доходів, що беруться до розрахунку трансфертів, додається акциз, а до видаткових повноважень додаються ті, що зумовлені особливістю АРК. Відповідно до бюджетної термінології бюджетом області чи зведеним бюджетом області є сукупність бюджетів органів місцевого самоврядування області, що включає суто обласний бюджет, бюджети районів та бюджети міст обласного значення. Бюджет району включає районний бюджет, бюджети міст районного значення, селищ, сіл. Зведені бюджети не затверджуються, цей термін використовується для статистичних цілей та порівняння.

За сумою доходів та видатків бюджети міст обласного значення аналогічні бюджетам районів.

До прийняття Бюджетного кодексу у 2001 році місцеві бюджети формувалися за принципом «матрьошки» – бюджети областей були вкладені у зведений бюджет України, міські міст обласного значення та бюджети районів були вкладені в бюджети областей і фактичні рішення з визначення їх доходів визначалися обласною радою, бюджети міст районного значення, селищні, сільські формувалися районною радою. Звичайно, в цьому був дуже високий рівень упередженості та політична складова. Рівень зацікавленості органів самоврядування в мобілізації доходів та раціональному використанні коштів був невисокий – все одно рішення, що визначали параметри бюджету, фактично приймалися вищим органом влади. Однак на них можна було списати й огріхи місцевої влади нижчого рівня.

Бюджетний кодекс встановив формулу розрахунку трансфертів до місцевих бюджетів — обласних, бюджетів районів та міст обласного значення. Відповідно в державному бюджеті передбачаються прямі трансферти дотації вирівнювання до цих бюджетів (близько 700). Водночас трансферти до бюджетів міст районного значення, селищ, сіл розраховуються як і раніше районною державною адміністрацією і затверджуються районною радою. Однак розрахунки цих трансфертів також здійснюються за формулою, що знижує рівень упередженості. Звичайно, ідеальна бюджетна система мала б передбачати розрахунок трансфертів безпосередньо з державного бюджету до всіх місцевих бюджетів (їх понад 12 тисяч), що було запропоновано Урядом в 2009 році, однак об'єктивно таке рішення поки що є не кращим з огляду на велику неоднорідність бюджетних установ, брак кваліфікованих кадрів у сільських радах та низьку точність розрахунків в частині прогнозних доходів місцевих бюджетів. Рішення цієї проблеми лежить у площині проведення адміністративно-територіальної реформи, внаслідок якої будуть сформовані однорідні адміністративно-територіальні одиниці, спроможні здійснювати передбачені законодавством повноваження.

Особливістю є те, що вводиться поняття об'єднання територіальних громад, створених відповідно до закону. Доходні та видаткові повноваження таких об'єднань визначаються як для міст обласного значення. Таким чином у бюджетному законодавстві вже беруться до уваги ті зміни, які будуть проведені в адміністративно-територіальному устрої, зокрема створення базової одиниці — громади. Наразі не вказуються параметри такого об'єднання, однак зазначається, якщо законодавство про місцеве самоврядування та адмінтерустрій буде оперувати поняттям «об'єднання територіальних громад», то в бюджетному законодавстві це трактуватиметься як місто обласного значення.

Класифікація

Бюджетна класифікація застосовується для формування та аналізу реалізації бюджетної політики. Для місцевих бюджетів найчастіше застосовуються класифікації доходів та видатків. Класифікації фінансування бюджету та класифікація боргу стосуються тих міських рад, які можуть собі дозволити сміливість

приймати бюджет з дефіцитом, усвідомлюючи необхідність обслуговувати та віддавати борги. Хоча Бюджетний кодекс зразка 2010 року розширив такі можливості. Природними є три виміри бюджетної класифікації видатків – функціональний, економічний та відомчий. Практично кожний платіж має характеристики цих трьох класифікацій. Останнім часом функціональну класифікацію починають замінювати на програмну. З огляду на благородні наміри впровадження програмно-цільового методу, це варто вітати, однак її застосування має ряд недоліків. Насамперед важко звести різні програми під єдині коди, тому під час узагальнення та аналізу різних місцевих бюджетів важко ідентифікувати сутність видатків. Крім того, застосування програмно-цільового методу вимагає ретельного планування програм, що можливо, якщо є достатньо часу та кадрових ресурсів.

На жаль, дуже велика залежність від трансфертів з державного бюджету не дозволяє зважено і розмірено підходити до планування програм, індикаторів їх виконання, оцінки ефективності тощо. Через те поки що застосування програмної класифікації на місцевому рівні мало чим відрізняється від функціональної. Остання теж має ряд хиб. Наприклад, функція «будівництво» є досить сумнівною, оскільки метою будівництва не може бути саме будівництво. Насправді, під час зведення капітальних споруд ставляться галузеві завдання – забезпечення освіти, медичної допомоги тощо. Однак існування такого коду класифікації є вигідним для будівельного лобі, зосередженого в управлінні капітального будівництва більшості міськрад. Адже його наявність дає підстави бути головним розпорядником коштів капітальних видатків, спрямованих на будівництво, а головний розпорядник якраз і визначається відомчою класифікацією. Найбільш повною та виключною є економічна класифікація видатків, у якій є два блоки – поточні видатки та капітальні видатки. З поточних видатків найбільшу частину займає оплата праці. Досить важко провести лінію розділення поточних та капітальних видатків. У теорії останніми вважаються видатки, спрямовані на розширене відтворення основних фондів. Проте часто працівники КРУ мають інше трактування. Іншою проблемою є те, що капітальні видатки не ідентичні поняттю бюджету розвитку, хоча це було б природно.

Щодо класифікації відомчої, тобто за головними розпорядниками коштів, слід зазначити, що ними можуть бути тільки відділені структури, які мають право юридичної особи. Під час виконання бюджету саме головні розпорядники коштів готують платіжні доручення в рамках бюджетних призначень та відповідно до бюджетного розпису. У цьому відношенні міський голова мав би бути головним розпорядником коштів тільки центрального апарату. Однак існує певне протиріччя між нормами Бюджетного кодексу та Закону України «Про місцеве самоврядування», де визначено, що він головний розпорядник всього бюджету. Реально ця проблема вирішується тим, що здебільшого міський голова підписує всі платіжні доручення.

Бюджет затверджується в рамках функціональної (програмної) класифікації відповідно до розпорядників коштів. У рамках економічної класифікації затверджуються лише блоки поточних та капітальних видатків. Більша деталізація ускладнює управління бюджетом у процесі його виконання та перекидання коштів між кодами. Слід зауважити, що зміни до бюджету здійснюються також радою у форматі, в якому затверджується сам бюджет. Розбивка за всіма кодами бюджетної класифікації здійснюється вже управлінням фінансів під час формування бюджетного розпису.

Складові бюджету

Крім бюджетної класифікації, за якою здійснюється звітність, прийнято розрізняти ще декілька розподілів бюджету, що дозволяє краще оцінювати природу видатків та ефективність їх використання. Це поділ бюджету на загальний та спеціальний фонди. На відміну від загального фонду, де доходи бюджету не мають цільового призначення, у спеціальному фонді є окремі фонди, які під час розроблення Бюджетного кодексу пропонувалось назвати цільовими, однак це не знайшло розуміння у Мінфіну. Так от, витрати з кожного з таких фондів можуть бути лише в межах і у разі реальних надходжень до цих фондів коштів. У цьому ракурсі перенесення бюджету розвитку до спеціального фонду бюджету не зовсім обґрунтоване, оскільки до бюджету розвитку, крім визначених законом надходжень від відчуження власності чи деяких податків, можуть передаватись

кошти і від загального фонду, тобто частини від всіх доходів, то ці кошти вже не мають цільового призначення.

Взагалі в бюджетному законодавстві розвинутих країн одним із принципів бюджетної системи є принцип загального фонду, тобто за визначенням кошти від всіх надходжень не повинні мати цільового призначення. Це пояснюється тим, що деякі структури, що фінансуються з бюджету, мають серйозні інструменти для тиску на платників податків та зборів, водночас як інші, соціального спрямування, не мають таких важелів. Так, у 90-ті роки за рахунок фонду штрафних санкцій до платників податків, частина яких йшла до спеціального фонду ДПА, податківці змогли побудувати чи придбати найбільші приміщення в містах.

Поділ на делеговані та власні повноваження і відповідні доходи та видатки не належить до бюджетної класифікації, оскільки відповідна термінологія (доходи та видатки, що враховуються та не враховуються при розрахунку трансфертів) застосовується для цілей розрахунку трансфертів зі сторони Мінфіну і не входить до обов'язкової бюджетної звітності.

Якщо згадати про класифікацію доходів бюджету, то вони за своєю природою поділяються на фіскальні та не фіскальні. Перші є наслідком застосування адміністративних процедур, тоді як другі мають джерело господарської діяльності. Кошти, що залучаються до бюджету як кредити, не належать до доходів, оскільки мають іншу природу — вони не ґрунтуються на фіскальному та економічному потенціалі громади, мають нерегулярний характер і є продуктом цивільних відносин між суб'єктами ринку капіталів. Сума доходів та позик становлять надходження. Сума видатків та повернення позик є витратами бюджету. Баланс між витратами та надходженням є абсолютним.

Якщо видатки більші за доходи — бюджет є дефіцитним, якщо навпаки — профіцитним.

Відповідно до Бюджетного кодексу для місцевих бюджетів дефіцит дозволяється тільки для бюджету розвитку. На жаль, законодавець не захотів застосовувати цю норму і для державного бюджету, хоча вона є в більшості цивілізованих країн. Слід пам'ятати, що кредити варто залучати лише за умови, якщо в бюджеті є певний люффт, маневр економічних та політичних мож-

ливостей мобілізувати кошти для повернення боргу, тобто дефіцит — це відкладені на наступні роки видатки. Якщо в одному році є бюджет з дефіцитом, то обов'язково колись повинен бути бюджет з профіцитом — гроші потрібно повертати. Тому залучати кредити доречно у разі, якщо проекти капіталовкладень можуть генерувати додаткові надходження, що буває рідко, і взагалі неприродно для органу влади. Інший аргумент для залучення позик — проект дає вагомий соціальний ефект, який сприймається суспільством. Інколи взяття позики є єдиним способом уникнення довгобуду і великих непродуктивних видатків, пов'язаних з його консервацією та охороною. Управління позиками здійснюється в рамках класифікації кредитування.

Досить детально в кодексі викладені умови надання гарантій органами самоврядування. Їх можна надавати комунальним підприємствам або підприємствам, що здійснюють свою діяльність в комунальному секторі. Правда, зберігається можливість надання таких гарантій підприємствам, що впроваджують енергоощадні технології, навіть якщо вони безпосередньо не пов'язані з комунальним сектором. Вимоги для надання гарантій досить жорсткі, навіть надлишкові. Так, крім майнового забезпечення вимагаються зустрічні гарантії банків та плата за гарантії. Щодо комунальних підприємств брати плату за гарантії недоцільно. Зустрічні гарантії також не видаються цілком обґрунтованими.

Практично надання гарантій розцінюється законодавством як залучення запозичень самим органом самоврядування. Про це свідчить вимога передбачати в бюджеті кошти на виконання гарантійних зобов'язань з платежів, термін погашення яких настає у відповідному бюджетному періоді. Єдина різниця полягає в тому, що у разі настання гарантійного випадку (якщо підприємство не може здійснювати платежі щодо боргу), резервується повна сума таких платежів, а якщо такого не сталося — не менше 50 відсотків сум платежів.

Трансфертна політика, доходи та видатки на виконання делегованих повноважень

Місцеві бюджети надзвичайно залежні від трансфертів з державного бюджету. Найголовніший з них — дотація вирів-

нювання. Є також різні субвенції, тобто трансферти, які мають цільове призначення. Привабливими є субвенції на соціально-економічний розвиток, наразі їхній обсяг та розподіл між місцевими бюджетами не є формалізованим, тому існує інтенсивне лобіювання як з боку керівників регіонів, так і з боку народних депутатів. В майбутньому планується створення Фонду регіонального розвитку, який формалізує процедури надання вказаних субвенцій.

Абсолютно байдужі керівники органів самоврядування до субвенцій на соціальний захист. Вони проходять через бюджети транзитом, впливу на їх використання органи самоврядування не мають. Більш того, визначені в додатку до закону про Державний бюджет субвенції на програми соціального захисту у процесі виконання бюджету можуть перерозподілятися між регіонами залежно від кількості споживачів таких програм. Тому пропонується передати соціальний захист на фінансування з державного бюджету, однак Мінфін не погоджується на таку пропозицію. Адже обсяг таких субвенцій сягає чверті місцевих бюджетів, що дозволяє бадьоро рапортувати про потужність місцевих бюджетів перед світовою громадськістю.

Однак найважливішим рішенням, якого чекають органи самоврядування, є показники дотації вирівнювання чи коштів, що перераховуються до державного бюджету. Загальний їх обсяг становить третину доходів місцевих бюджетів, тому цей фактор впливу є істотним. Без затвердження цих показників у державному бюджеті місцеві прийматись не можуть. Звичайно, фінансисти заздалегідь отримують контрольні показники бюджету і «працюють» з ними, тобто зводять баланси між запитами головних розпорядниками та вказаними контрольними показниками. Слід наголосити, що контрольні показники по окремих галузях, що доводяться Мінфіном, є лише індикативними, є результатом методології розрахунку трансфертів. Тому аргументи розпорядників коштів, що «нам Мінфін розрахував такий обсяг, тому менше затвердити не можна», є безпідставними. Якщо б їх брати до уваги, то ніякого маневру коштів для врахування місцевої специфіки взагалі не було б.

Схематично схема розрахунку трансфертів така. Мінфін визначає макропоказник для галузі (здебільшого береться

факт виконання попереднього року та оперативних даних за поточний рік), додаються обсяги збільшення фонду оплати праці у зв'язку зі збільшенням мінімальної зарплати, збільшення вартості енергоносіїв, медикаментів, деякі інші статті, які визначені законодавством як захищені. Збільшення вартості капіталовкладень по бюджету розвитку практично рідко беруть до уваги. Вказаний показник ділиться на кількість населення чи інших споживачів послуг, наприклад, дітей шкільного віку. Отриманий результат є фінансовим нормативом бюджетної забезпеченості в розрахунку на споживача суспільної послуги. Для освіти це учень чи дитина дошкільного віку, для інших галузей – житель. Після цього вказаний норматив множиться на коригувальний коефіцієнт, що визначає відносну вартість послуги в сільській місцевості порівняно з містом. Щодо освіти, то для сільської місцевості він більший від міського – кількість дітей в сільському класі менша від міського. Для охорони здоров'я міський коефіцієнт більший від сільського, швидше не тому, що жителі міст більше хворіють, а тому, що селяни менше звертаються за медичною допомогою. Після цього скоригований фінансовий норматив бюджетної забезпеченості множиться на кількість населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Прогнозований обсяг доходів, що складаються із закріплених за місцевим бюджетом загальнодержавних податків, становить так званий перший кошик доходів або відповідно до Бюджетного кодексу «доходи, що беруться до розрахунку трансфертів», також розраховуються за формулою. Основу її становлять так званий індекс податкоспроможності, що показує, наскільки доходи бюджету адміністративно-територіальної одиниці в розрахунку на мешканця відрізняються від середніх по країні, знову ж таки в розрахунку на душу населення. Показники індексу за три роки та за фактом виконання поточного року усереднюються з відповідною вагою кожного року і формують агрегований індекс. Виходячи з макропоказника прогнозних доходів вираховуються прогнозні доходи кожного місцевого бюджету із врахуванням індексу податкоспроможності.

Розмір дотації чи вилучення з місцевого бюджету до державного розраховується як різниця між розрахунковими

видатками та прогнозованими доходами, тобто обсяг частини бюджету, який стосується делегованих повноважень, розраховується за видатками. Звичайно, така формула мало стимулює до нарощування доходів, тому для бюджетів, щодо яких передбачено вилучення, не всі розрахункові кошти перераховуються до державного бюджету. Залежно від їх обсягу застосовується коефіцієнт зменшення обсягу вилучення. І хоча система вирівнювання в Україні не є ідеальною і часто сприймається як занадто жорстка, вона є не найгіршою у світі і за десятиліття застосування довела свою спроможність.

Трансфертна політика щодо бюджетів міст районного значення, сіл та селищ відповідно до Бюджетного кодексу і надалі здійснюватиметься через районні бюджети. Новинкою є те, що норми Закону *«Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад міст районного значення, сіл, селищ, міст та їх об'єднань»* перейшли до Бюджетного кодексу, а сам закон втратив силу. Міністерство фінансів України відмовилося від ідеї встановити прямі трансферти з бюджетами міст районного значення, сіл, селищ, запропоновані у проекті Бюджетного кодексу України, що представлявся урядом Тимошенко. На це було декілька причин:

- надзвичайно велика неоднорідність бюджетних установ у сільській місцевості, зокрема відсутність дитячих садків у більшості сільських рад. Це вимагало б укладення договорів між сільськими радами про передавання коштів у переважній більшості сільських рад, що, як показує досвід з медичними закладами, спільними для районів та міст обласного значення, дуже важко здійснити;
- невідповідність чи відсутність у сільських радах кадрів, спроможних управляти сільськими бюджетами на належному рівні, зокрема з Державним казначейством;
- похибки в розрахунках доходної частини бюджетів місцевого самоврядування відповідно до формули деякою мірою компенсуються за рахунок нерозподіленого резерву районного бюджету. Вказаний ресурс при централізованому розрахунку трансфертів з державного бюджету буде відсутній.

Таким чином, відповідно до статті 101 Бюджетного кодексу розрахунки трансферту з районного бюджету до бюджетів

міст районного значення, сіл, селищ здійснюється за формулою розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та бюджетами місцевого самоврядування, що затверджується Кабінетом Міністрів України. Указана формула не дає великих можливостей для зловживань районними фінансовими органами, однак міські, селищні, сільські голови повинні стежити за тим, щоб розрахунки таких трансфертів доводились до їх відома одночасно з передаванням на перевірку до обласної державної адміністрації. Для опротестування таких розрахунків надається п'ять днів.

Розрахунки вказаних трансфертів здійснюються районною державною адміністрацією в п'ятиденний термін з дня отримання від Міністерства фінансів розрахунків прогнозних обсягів міжбюджетних трансфертів показників після затвердження проекту Державного бюджету ще до подання його до Верховної ради України. Таким чином, райдержадміністрації будуть мати достатньо часу для перерахунку трансфертів у разі помилок. З іншого боку, кодекс прямо не вказує, чи повинні робитися перерахунки таких трансфертів, якщо у процесі проходження проекту державного бюджету будуть змінені показники трансфертів з державного бюджету. Тому проведення таких перерахунків потрібно вимагати в кожному окремому випадку.

Для сільських районів розрахунки здійснюються Мінфіном у цілому для району. Потім за подібною методологією районний фінансовий орган проводить розрахунки видатків для бюджетів міст районного значення, сіл, селищ. Різниця тільки в тому, що оскільки бюджетна мережа в районі дуже неоднорідна, фінвідділ здійснює так звану переадресацію споживачів, тобто в тих сільських радах, де немає бюджетних установ або де вони не повністю функціональні, відповідні потенційні споживачі (для дошкільної освіти, наприклад, це діти віком до 6 років) прикріплюються до сільради, де такий заклад є і послугами якого вони могли б користуватися. Ще однією особливістю є визначення так званих коефіцієнтів факторів впливу. Адже просто застосовувати єдиний показник – кількість населення – для маленьких сільрад фактично означає її ліквідацію. Тому також застосовують інші параметри – нормативну кількість працівників бюджетних установ, кількість дітей у групі,

кількість поселень, що входять в раду. Важливість кожного з цих факторів визначає сесія районної ради.

Поширеною є думка, що вилучення коштів до державного бюджету є фактичним грабунком, оскільки «місто заробляє гроші». Слід зазначити, що практика вилучення коштів не є тільки українською – у Польщі таке вилучення з бюджетів деяких міст, зокрема Варшави, неофіційно називається «довбушевим податком», тобто розбійницьким. Проте основу доходів, що враховуються під час розрахунку трансфертів, становить податок на доходи фізичних осіб (ПДФО), тобто чисто державний податок, який закріплюється за місцевими бюджетами і регулюється тільки законом. Ставки ПДФО не підлягають регулюванню органами самоврядування, пільги для його сплати теж не надаються за рішеннями місцевих рад. Раніше, до прийняття Бюджетного кодексу, частками цього податку балансувався місцевий бюджет (так звана «бюджетна матрешка»). Тепер частки податку чітко встановлені і приблизно відповідні обсягам видаткових повноважень: 25% – обласний бюджет; 25% – бюджети міст районного значення, сіл, селищ; 50% – районний бюджет; 75% – бюджет міст обласного значення. Вилучення ж є наслідком не стільки грабіжницької політики держави, скільки найнижчої ставки цього податку в Європі – всього 15% до доходу фізичних осіб.

Встановлення однакових часток ПДФО заохочує місцеві ради працювати над збільшенням доходної частини, оскільки в цьому разі вони мають однакові стартові умови. Це підтверджується практикою виконання місцевих бюджетів – близько 90% з них перевиконують розрахункові прогностичні показники Мінфіну, чим поліпшують своє фінансове становище.

Указані частки будуть змінені після проведення адміністративно-територіальної реформи, яка передбачає створення громад та укрупнених районів. При цьому найголовнішим видатковим повноваженням громад буде надання початкової та середньої освіти, тоді як повноваження району – надання спеціалізованої медичної допомоги. Повноваження обласного рівня залишаються без змін, тому балансування ресурсів та видаткових повноважень спонукатиме встановлення таких пропорцій ПДФО: 25% до обласного бюджету, 25% – до районного, 50% – до бюджету громади.

Бюджетним Кодексом встановлюється додаткова дотація на вирівнювання фінансової забезпеченості, яка розподіляється обласними радами між обласним бюджетом, бюджетами міст обласного значення, районними бюджетами. Відповідні розрахунки внесені до формули розрахунку дотації вирівнювання для обласних бюджетів, однак обсяг цієї дотації кодексом не визначено, хоча в попередній редакції цей показник встановився на рівні 3% видатків обласного бюджету. У будь-якому разі на такі трансферти можна претендувати, оскільки мінімум 75% від вказаного обсягу обласна рада повинна перерозподілити між бюджетами районів та міст обласного значення.

Часто в політичній полеміці застосовують тезу про формування місцевого бюджету «знизу». Мовляв, місцева рада спочатку забезпечує ресурсами, що акумулюються на території її юрисдикції виконання власних повноважень, а решту перераховує в «центр. Звично такі ідеї висловлюються у великих центрах, де створюється валовий національний продукт. Насправді у світі такі феномени не зустрічаються. Навіть в асиметричній федерації Іспанії, де Каталонія має привілеї обговорювати з центром видатки на здійснення загальнодержавних функцій, останнє слово залишається за національним парламентом. Слід зауважити, що зусилля місцевої влади в тому, що бізнес, зосереджений на певній території, не вирішальні – на його активність впливає в основному загальнодержавна політика. Та й легальні інструменти стимуляції бізнесу в місцевої влади дуже обмежені. Крім того, продукція, за реалізацію якої платяться податки, насправді далеко не повністю створюється на одній території. Наприклад, великі комерційні мережі чи банки сплачують податки, в першу чергу ПДВ та податок на прибуток, за місцем реєстрації центрального офісу, тоді як філії, переважно безбалансові, розкидані по всій країні. Існує також концептуальне питання: що означає «достатність коштів». У світі є мало країн, де бюджетних коштів вистачає для задоволень вимог та бажань місцевих обранців, адже необхідно балансувати видатки та доходи.

Однак проблема адекватного фінансування делегованих повноважень, тобто тих, за вироблення політики щодо яких відповідає держава, залишається актуальною. Реально йдеться про

ресурсне забезпечення виконання законів та підзаконних актів. У цьому ракурсі Бюджетний кодекс встановлює, що фінансові нормативи бюджетної забезпеченості, за якими розраховуються видатки у формулі розрахунку трансфертів, формуються із застосуванням соціальних стандартів. Насправді вироблення таких стандартів є непростю справою. Адже стандарт передбачає повноту та процедури здійснення функції чи надання послуги (в медицині це називається протоколом лікування), відповідне кадрове та матеріальне забезпечення. І все це повинно бути розраховане для певної кількості населення та на певній території. Виконання стандарту повинно адекватно вимірюватись і із застосуванням валідних індикаторів. Зважаючи на неоднорідність існуючих адміністративно-територіальних одиниць, вироблення коректних соціальних стандартів можливе лише після проведення адміністративно-територіальної реформи. І хоча уряд доручив профільним міністерствам розробити соціальні стандарти, про реальне просування можна говорити для середньої освіти із введенням системи незалежного оцінювання, яка певним чином встановила достовірні індикатори успішності діяльності місцевої влади в здійсненні своїх повноважень із забезпечення якісної середньої освіти.

Таким чином, вироблення якісних соціальних стандартів є наріжним каменем формування бази переговорів органів самоврядування з урядом (Мінфіном) щодо трансфертної політики.

Трансферти між місцевими бюджетами

Розрізняють трансферти обов'язкові та за обопільною згодою. Обов'язковим трансфертом є дотація вирівнювання (чи вилучення) з районного бюджету до бюджетів міст районного значення, сіл, селищ. Обов'язковість визначається тим, що фактично в цьому разі районна державна адміністрація виступає як територіальний орган виконавчої влади, «протягнута рука Мінфіну». Тому вона просто реалізує політику держави. Також до обов'язкових, хоча і за взаємним договором, можна віднести передавання коштів між бюджетами одного рівня (міста обласного значення та району) на фінансування діяльності бюджетних установ, що є єдиними для цих адмінтеродиниць, чи у разі, якщо потужності власних бюджетних установ є

недостатніми для надання послуг на відповідному рівні. Така переадресація видатків передбачена Бюджетним кодексом, причому найкращим варіантом є договір між відповідними радами про передавання функції до початку бюджетного процесу, тобто до 1 серпня. У цьому разі Мінфін здійснить відповідні перерахунки дотації вирівнювання. Гірше, коли терміни упущені. Тоді починаються локальні війни за визначення обсягів передавання такого ресурсу. У більшості випадків ця проблема стосується лікарень чи територіальних медичних об'єднань. Якщо бюджетна установа перебуває на балансі району, проблема вирішується простіше – місто обласного значення тоді не відповідає за галузь взагалі. Важче розраховувати, коли лікарня на балансі міста, а в районі є інші лікарняні заклади – ФАПі, амбулаторії чи дільничні лікарні. За основу розрахунків тоді потрібно брати вид надання послуги – первинна чи спеціалізована. Відповідні частки нормативу бюджетної забезпеченості доводяться Мінфіном для розрахунку трансфертів з районного бюджету до бюджетів міст районного значення, сіл та селищ. Однак залишаються проблеми контролю за наданням послуги, оскільки відповідно до законодавства, як бюджетного, так і про місцеве самоврядування, надання таких послуг є в компетенції міської і районної влади. Тому часто практикують передавання коштів у вигляді субвенції з одного бюджету до іншого, що дозволяє контролювати їх використання.

Часто постає питання власності на бюджетні установи, що фінансуються з іншого бюджету. За нерозвиненості відповідного законодавства в Україні це стає предметом спорів. Для їх вирішення потрібно виходити з того, що призначення бюджетної установи – надавати суспільні послуги, а не створювати прибуток. Тому вона не може розглядатись як капітал, майно, що генерує додану вартість. У розвинутих країнах законодавство передбачає, що власність передається з одного рівня на інший безоплатно відповідно до повноважень. Навіть, якщо така власність створювалась за рахунок одного бюджету, він завжди пов'язаний через трансферти з іншими, насамперед державним. Існують також чисто практичні моменти – власність потрібно утримувати. Передаючи бюджетну установу на баланс рівню, який Бюджетним кодексом визначений відпові-

дальшим за певне повноваження, знімається головний біль за поточний чи капітальний ремонт приміщень.

І, нарешті, можливе передавання коштів між бюджетами на виконання власних повноважень. Здійснюється це здебільшого для концентрації ресурсів на рівні, спроможному надавати якісні послуги чи ефективно їх освоювати. Часто це стосується капітальних проектів.

Указані проблеми в цілому можуть бути вирішені завдяки проведенню адміністративно-територіальної реформи, в результаті якої спеціалізована медична допомога (лікарні) будуть передані до повноважень нових укрупнених районів. Фінансування проектів інвестиційного характеру передається на обласний рівень в межах здійснення політики регіонального розвитку.

Власні доходи та видатки місцевих бюджетів

Крім першого кошика доходів, є другий, куди входять податки та збори, які можна розглядати як власні доходи місцевого бюджету. Найголовніший з них – плата за землю, який наразі держава поки що не хоче визнавати як місцевий податок, а трактує як загальнодержавний відповідно до Податкового кодексу. На жаль, інший місцевий податок – ринковий збір, Податковим кодексом скасовано. Також ліквідовано комунальний податок і ряд дрібніших місцевих податків та зборів. Однак до другого кошика доходів Бюджетним кодексом перенесено доходи від єдиного податку, щоправда, закріпивши їх за до бюджету розвитку. Бюджет власних повноважень, на відміну від бюджету делегованих, розраховується за доходами, а не видатками. Тому міська рада зацікавлена в нарошуванні саме другого кошика доходів.

Потенціал збільшення другого кошика хоч і невеликий, але перспективний. Головний ресурс – плата за землю, що складається з податку на землю та орендної плати. Якщо у 2004 році третину плати за землю становила орендна плата, то в 2009 році співвідношення між орендною платою та податком змінилося – орендна плата вже становить понад 60%. Згідно з прогнозними показниками на 2012 рік це співвідношення буде 72 до 28. Така тенденція свідчить, що землю не вигідно продавати під об'єкти, адже після цього розмір земельного

податку невеликий, тоді як орендна плата відстежує тенденції ринку. Тому і надалі основним інструментом управління землею залишатиметься оренда, а не продаж землі. І в цьому разі варто застосовувати аукціони на оренду, які, крім поліпшення фінансового стану, відіграють важливу роль у зменшенні соціальної напруженості та надають великий обсяг інформації про перспективи ринку землі. Якщо ж потрібні кошти на капіталовкладення, продажу землі слід протиставити емфітевзис, тобто одноразову сплату орендної плати за весь період оренди.

На жаль, законодавець практично звільнив від земельного податку житлову забудову та надав пільги численній категорії населення, звільнивши від сплати податку, наприклад пенсіонерів. Тому житлові масиви з огляду на податкоспроможність є малоцікавими, тоді як комерційна забудова є більш привабливою. Для того щоб мобілізувати цей ресурс, необхідно мати повну інвентаризацію землі. З огляду на тенденції централізації управління це непросто – Держкомзем не має наміру ділитись інформацією. Крім чисто корупційної складової, тут є і намагання приховати численні огріхи під час формування земельного кадастру. Практика полягає у викачуванні грошей у фізичних та юридичних осіб під час оформлення прав на землю. При цьому оцифрування, тобто проведення робіт для геодезичного знімання місцевості доручається різним фірмам, що мають ліцензію, але в більшості випадків пов'язані з посадовими особами земельних відділів. При занесенні результатів в електронну базу трапляються непоодинокі випадки невідповідності даних, проведених різними організаціями, що може мати юридичні наслідки.

Виходом з цієї ситуації було б прийняття сесією міської ради рішення про проведення комплексної інвентаризації землі, де перерозподіл на конкурсних засадах між виконавцями робіт здійснювався по масивах принаймні поквартально. Це дозволило б уникнути технічних огріхів, мати повну картину, здешевити роботи. Звичайно, замовником таких робіт має бути міська рада, однак витрати з бюджету на таку програму компенсувались би надалі під час оформлення громадянами та організаціями права на землю. Слід також дуже жорстко контролювати органи Держкомзему. Підставою для

цього є якраз необхідність повного оподаткування землі. Крім того, первинні документи на право власності на землю проходять через рішення сесії. Цей факт потрібно враховувати, вимагаючи від органів Держкомзему передати всю базу на земельні ділянки, що є в його розпорядженні. Ідеально у міськраді має бути база даних, ідентична тій, яка є в органах Держкомзему, що постійно актуалізується.

Істотне поліпшення якості управління землею завдяки приходу інвесторів настає після затвердження планувальної документації – планів використання землі, генеральних планів, детальних планів. Створення цих документів потрібно координувати із сусідськими сільськими радами. У цьому разі сумарна вартість планувальної документації істотно зменшується, адже вагому частку витрат у створенні генерального плану становить саме узгодженість із сусідами питань використання ділянок на межі.

У майбутньому очікується, що в частині земельного податку буде встановлене право органів самоврядування регулювати ставки по ньому, надавати пільги, звільняти від сплати певні категорії платників. Це дозволить не просто істотно збільшити ресурс, а й почати вироблення власної фіскальної політики самоврядування, що, зрештою, забезпечить його автономію.

Через активний спротив підприємців нерозв'язаним залишилось питання збільшення граничних ставок єдиного податку. Нинішня верхня межа є вже дуже низькою і більшість рад вже її досягли. У разі внесення змін до Податкового кодексу у місцевої ради з'явиться інструмент формування політики відносно із дрібним бізнесом. Слід пам'ятати, що встановлення високих ставок поліпшує бюджетне становище, однак заганяє бізнес у тінь. Тому необхідно постійно демонструвати, куди вкладаються кошти від єдиного податку, тим більше, що вони мають конкретне спрямування – бюджет розвитку. Включення єдиного податку до бюджету розвитку може стимулювати органи самоврядування ретельно та дбайливо вирощувати малий бізнес. Однак і щодо цього податку є тривожні симптоми. Ряд новацій можуть бути заборонені до використання за спрощеною системою оподаткування (в першу чергу це стосується бухгалтерських та консультаційних послуг).

Залишаються в Бюджетному кодексі, як джерело бюджету розвитку, доходи від відчуження комунального майна. Сюди ж, виходячи з практики щорічних законів про державний бюджет, перенесено норму про віднесення до бюджету розвитку 90% коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної і комунальної власності (крім земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у державній власності, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації), при цьому від продажу земельних ділянок, які розміщені на території Автономної Республіки Крим: 35% до бюджету Автономної Республіки Крим, 55% до сільських, селищних, міських бюджетів Автономної Республіки Крим. Таким чином, до міських, сільських та селищних рад АРК, очевидно, застосовано дискримінаційний підхід.

Щодо напрямків використання коштів бюджету розвитку, то особливістю нового Бюджетного кодексу є включення коштів від проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки, що підлягає продажу відповідно до статті 128 Земельного кодексу України, за рахунок авансу, внесеного покупцем земельної ділянки.

Незначний, однак соціально відчутний ресурс власних доходів місцевого бюджету, що з'явився після прийняття, – збір за паркування автомобілів. Природа такого збору в теорії оподаткування полягає в компенсації суспільству за незручності, які створюються від того, що ускладнюється проїзд чи прохід пішоходам. Тому місця для паркування слід вибирати із врахуванням цього фактора. В українській версії, це не збір, а податок, який сплачують не самі автолюбители, а юридичні особи, за надання в оренду ділянок, призначених для паркування транспортних засобів. Таким чином, це різновид орендної плати за землю. Сам по собі цей збір за паркування є дуже корупційно вразливий, оскільки вказані фірми визначаються радою. При цьому верхня межа встановлення вартості паркування для власників автотранспорту законом не визначена. Тому умови та порядок паркування, у тому числі розцінки за зонами міста потрібно визначити рішенням ради.

Перед цим треба дуже ретельно вивчити ринок і формування вартості паркування для того, щоб обмежити рентабельність такої діяльності, яка має монопольний характер. У майбутньому очікується введення паркувального збору через автоматичні пристрої — паркомати, однак тут потрібно буде вирішити питання введення та застосування адміністративних штрафів за несплату за паркування.

Податковим кодексом ліквідовано податок із власників транспортних засобів. Залишився лише збір за першу реєстрацію автомобіля. Досить сумнівний подарунок автолюбителям, якщо врахувати, що натомість збільшено акцизи для виробників пального, що істотно вплинуло на його ціну. Також передбачено збір з кожного пістолета на заправних станціях. Ставки такого збору можуть регулюватись, але верхня межа є досить низькою. Оскільки вказані ресурси були джерелом наповнення дорожнього фонду, їх явна маргіальність створює проблему відсутності коштів на фінансування дорожнього господарства. Уряд обіцяв компенсувати цю прогалину у вигляді окремих субвенцій, однак порядок їх розподілу невизначений.

Ще однією новинкою податкового законодавства є відновлення готельного збору, який нині називається туристичним. Оскільки територіальних обмежень у законі немає, стягувати його можуть скрізь, однак вагомий обсяг від цього збору може бути акумульований лише в курортних зонах.

Щодо власних видатків, то Кодекс обмежує їх лише тими сферами, які належать до компетенції держави. Крім благоустрою території, місцева рада може приймати ряд місцевих програм, якщо для цього є кошти. Проте при цьому заборонено видатки на підтримку, наприклад, силових структур, оскільки вони фінансуються з державного бюджету. Специфіка їх діяльності дозволяє шантажувати місцевих депутатів та керівництво ради з метою поліпшити матеріально-технічне забезпечення прийняттям місцевих програм підтримки цих структур. Розуміючи, що фактично це є зрощенням правоохоронних органів з місцевою владою, яку ті повинні контролювати, законодавець обмежив таку підтримку.

Окремо про підтримку комунальних підприємств. Форма цієї підтримки — дотація, що має покрити різницю між витра-

тами та доходами, які надходять від надання послуг цими комунальними підприємствами. Тарифи на ці послуги мають перекривати витрати, тому, якщо з політичної позиції рада голосує проти коригування тарифів, вона повинна виділити дотацію комунальним підприємствам. Звичайно, рішення потрібно приймати після детального ознайомлення з формуванням балансу підприємства.

Бюджетний процес

Місцевий бюджет готується виключно виконавчим органом місцевого самоврядування. Причому, хоча в новому Бюджетного кодексі немає прямої вимоги, що доходи першого кошика повинні відповідати показникам, визначеним у державному бюджеті, однак у ст. 116 така невідповідність зафіксована в переліку бюджетних правопорушень. У частині доходів другого кошика їх обсяг може бути прорахований досить точно місцевим управлінням фінансів. Депутатам слід уникати вимог штучно збільшувати доходну частину бюджету проти тих показників, що їх пропонує виконавчий комітет для того, щоб лобіювати певні програми. Слід пам'ятати, що поточне виконання бюджету здійснює все-таки виконавчий орган, зокрема міський голова. Очевидно, що маючи «накачаний» доходами бюджет, міський голова може маніпулювати коштами, направляючи кошти в першу чергу не на програми, запропоновані депутатами. Тому отримана під час затвердження бюджету преференція може виявитись пірровою. Кращим виходом є внесення змін до доходної частини за результатами виконання піврічного плану. Кодекс передбачає, що таке дозволено робити у разі перевиконання планових показників понад 5%.

З іншого боку, депутатський корпус має можливості перерозподіляти видатки в межах затвердженого балансу в будь-який час.

Відповідно до нової редакції Бюджетного кодексу з'явилась можливість у процесі виконання бюджету коригування показників бюджету в рамках головного розпорядника між програмами та кодами економічної класифікації виконавчим комітетом без затвердження сесією ради. За погодженням з бюджетною комісією ради можна перекидати кошти із загального фонду до бюджету розвитку, а також у межах

видатків за загальним фондом головного розпорядника коштів. У цьому є певний позитив: оперативні рішення можна приймати у процесі виконання бюджету.

Однак при цьому очевидні і негативи: фіксування в бюджеті розбивки видатків за програмами та групами по КЕКВ втрачає свій сенс, якщо їх можна міняти. Можливі зловживання з боку виконавчих органів місцевого самоврядування. Більш доцільно було б встановити межі, в яких можна змінювати показники рішенням виконавчого комітету (10% – за КЕКВ, 5% – за програмами). У разі перевищення цих показників вносяться зміни до бюджету на сесію ради. Вказане рішення може бути прийняте місцевою радою.

Відповідно до ст. 77 Бюджетного кодексу місцеві ради повинні враховувати обсяги міжбюджетних трансфертів та інші положення, необхідні для формування місцевих бюджетів, затверджені в державному бюджеті. Звичайно, показники цих трансфертів, зокрема дотації вирівнювання, рідко коли задовольняють органи самоврядування. Тому серед їх керівників існує думка, що краще не затверджувати бюджет взагалі, ніж з такими показниками. Адже при цьому фінансування видатків здійснюється відповідно до показників минулого року в розрахунку 1/12 щомісячно. Такий примітивний шантаж для бюджетів, що розраховуються безпосередньо в Мінфіні, ще ніколи не приводив до успіху. У разі якщо це стосується трансфертів з районного бюджету до бюджетів міст районного значення, то подібний демарш виправданий, якщо розрахунки, проведені райфінвідділом невірні чи некоректні. Тоді можна апелювати до обладміністрації, яка виступає арбітром у спорах між РДА та міськими, сільськими, селищними радами. Однак слід пам'ятати, що загальний баланс для району в цілому визначається Мінфіном, тому успішний для міського бюджету результат спору означає зменшення інших місцевих бюджетів у межах зведеного бюджету району, насамперед районного.

Кодексом передбачено бюджетне планування на три роки, обов'язкове в частині бюджету розвитку щодо об'єктів, строк упровадження яких довший за бюджетний період. У цьому разі визначаються індикативні прогностичні показники бюджету розвитку на наступні за плановим два бюджетні періоди, які

повинні враховуватись при затвердженні місцевих бюджетів протягом усього строку впровадження таких об'єктів. Безумовно, таку новелу потрібно вітати. Це започаткувало основу для стабільного розвитку та реалізації довгострокових програм. Однак бюджетне планування ще не дає гарантій того, що рішення щодо реалізації інвестиційних проектів не буде відмінено з політичних мотивів у наступні роки, а також не знімається проблема взяття довгострокових бюджетних зобов'язань та дотримання тендерних процедур. Адже бюджетні призначення відповідно до Бюджетного кодексу втрачають свою силу після закінчення бюджетного періоду. Крім того, деякі об'єкти споруджуються більш ніж три роки, тому необхідна гарантія їх фінансування на весь період впровадження. Видатки за довгостроковими програмами доцільно затверджувати рішеннями сесії як обов'язкові з можливістю коригування в наступні роки тільки з огляду на ступінь освоєння коштів та зміни індексу цін.

Затвердження бюджету

Найголовніша складова бюджетного процесу для депутатського корпусу – затвердження бюджету. За великим рахунком, затвердження бюджету є найголовнішою квінтесенцією існування місцевої ради. Бюджетне законодавство встановлює досить жорсткі терміни прийняття рішення про бюджет: два тижні після прийняття державного бюджету – для бюджетів, з якими встановлені прямі міжбюджетні відносини (тобто бюджетів міст обласного значення, районних, обласних, АРК) та ще два тижні після прийняття районного бюджету – для міст районного значення, сіл селищ, розрахунки трансфертів для яких здійснює районна державна адміністрація. Звичайно, такі терміни не дозволяють дуже ретельно опрацювати бюджетні показники, оскільки на 85% вони залежать від рішення центральної влади. Саме таку частку становлять делеговані повноваження органів місцевого самоврядування – освіта, охорона здоров'я, культура, програми соціального захисту, фізкультура та спорт, а також утримання самих органів місцевого самоврядування, які влада вважає додатком до державної влади. Лівову долю (понад 70%, а в сільських, селищних радах – понад 90%) бюджету за економічною класифікацією останніми роками

становить оплата праці. Тому великого поля для маневру під час прийняття бюджету немає.

Виконання бюджету

Під час виконання бюджету повноваження депутатського корпусу обмежуються заслуховуванням поточних звітів про його виконання. У деяких містах поточне фінансування видатків бюджету можна спостерігати в режимі реального часу на веб-сайті.

Реально перерахунок коштів проводиться не на поточні рахунки бюджетних установ, а безпосередньо третім особам, тому розпорядник коштів фактично не має свого рахунку, яким може вільно розпоряджатися. Це, звичайно, зменшує рівень зловживань, насамперед нецільового використання коштів бюджету. Крім того, всі операції здійснюються через Державне казначейство, яке по суті є великою бухгалтерією суспільних коштів. Насправді така схема реалізує ще один принцип публічних фінансів – несумісність функцій розпорядника та касира, який, до речі, застосовується під час розрахункових операцій у банках. Указаний принцип виходить із розуміння того, що розпорядник коштів, отримуючи бюджетні призначення внаслідок рішення сесії ради, має великі спокуси використати їх не завжди за призначенням, оскільки «часто ситуація вимагає прийняття оперативних рішень без зволікання та скликання сесій». Такі благородні цілі не завжди зрозумілі, у тому числі для правоохоронних органів. Тому казначейство, яке є незалежним регулятором, формально стежить за неухильним виконанням усіх статей затвердженого бюджету. Для надзвичайних ситуацій існує відповідний резерв коштів у бюджеті, що відповідно до Бюджетного кодексу не може перевищувати 1% видатків загального фонду бюджету. Слід тільки на сесії затвердити положення про використання цього фонду, де перерахувати всі можливі випадки і встановити, що кожний з них передбачає обов'язковий наступний його розгляд на черговій чи позачерговій сесії.

Одне з досягнень бюджетної реформи 2001 року – регулярність, повнота перерахування дотації вирівнювання. Здійснюється це за механізмом щоденних відрахувань доходів державного бюджету (так званий третій кошик доходів), які

акумулюються на території області. Під час затвердження державного бюджету пропорції обсягу дотацій кожного місцевого бюджету в області – обласного, бюджетів міст обласного значення, зведених бюджетів районів – до прогнозного показника цих доходів визначаються в окремому додатку. І вже під час виконання бюджету з кожної гривні, що платиться до державного бюджету, певна частка автоматично перераховується до відповідного місцевого бюджету. Подібний механізм діє також під час перерахування дотацій з районного бюджету до бюджетів міст районного значення, сіл, селищ. Така гарантованість має і зворотну сторону – керівництво сільських рад, бюджети яких глибоко дотаційні, тобто переважна частка доходної частини формується за рахунок дотації вирівнювання (таких близько 80% всіх сільських рад), не мають великого стимулу працювати з платниками податку – бюджет і так наповнюється рівномірно за рахунок дотації.

Під час виконання бюджету бувають касові розриви, тобто випадки, коли потреба у фінансуванні видатків є більшою, ніж кошти, які надійшли на цей час на рахунки бюджету. Під час планування бюджетного розпису, тобто помісячного розпису доходів та видатків, такі випадки, наявність такого «червоного сальдо» необхідно усувати. Це здійснюється плануванням оборотного залишку коштів, тобто суми, яку треба залишати на кінець року, щоб покрити недостачу коштів на початок року, коли платники податків святкують. Звичайно, за фактом виконання бюджету може бути недовиконання плану доходів чи перевиконання, відповідно, цей розмір буде меншим чи більшим. Про це стає відомо лише в січні після перевірки всіх рахунків. Тому під час офіційного звіту про виконання бюджету попереднього року пропонується внести зміни до рішення про місцевий бюджет поточного року якраз у частині визначення профіциту чи дефіциту бюджету на різницю між фактичним залишком коштів та оборотним залишком.

Однак у багатьох випадках оборотний залишок не покриває поточного дефіциту коштів. Для цього місцева рада звертається до Державного казначейства про виділення короткострокових позичок (до 3 місяців) для покриття касових розривів. Раніше, у 90-ті роки ХХ ст. такі позички брались у комерційних банках

під грабіжницькі відсотки. Тепер Державне казначейство кредитує безвідсотково, але тільки на оплату видатків, що відносяться до захищених статей бюджету. Інколи, коли відбувається хронічне недоотримання доходів, є необхідність одержання середньострокових позичок. Таке трапляється здебільшого тоді, коли розраховані за формулою прогнозні доходи занадто оптимістичні. Однак формульний розрахунок все-таки кращий, ніж «ручне регулювання». Позички потрібно повертати вже в поточному році, для чого казначейство нерідко запускає автоматичне перерахування коштів від поточних платежів, тобто повністю забирає на себе управління бюджетом. З огляду на високі ідеї автономності місцевого самоврядування це погана ознака, однак слід зауважити, що, наприклад, у Франції казначейство взагалі самостійно проводить поточне фінансування витрат бюджету відповідно до бюджетного розпису, тоді як фінансові органи здебільшого зосереджуються на аналітичній роботі та підготовці бюджету на наступний рік.

Для стимулювання місцевих органів влади до нарощування доходів бюджету здійснюється перерахування до загального фонду місцевих бюджетів 50% надходжень податку на прибуток та акцизного збору понад річні розрахункові обсяги, визначені у законі про державний бюджет на відповідний рік за загальним фондом у порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України. Теоретично така норма могла б сприяти поліпшенню фінансового стану місцевих бюджетів, підвищенню їх зацікавленості в адмініструванні загальнодержавних податків та зборів. Однак негативним є те, що порядок розрахунку прогнозу вказаних доходів у розрізі адміністративно-територіальних одиниць не встановлений. Можливі зловживання під час визначення Мінфіном таких прогнозів. Не визначений також порядок розподілу вказаних коштів між місцевими бюджетами нижчого рівня.

Участь ДПА в бюджетному процесі є непомітною, однак важливою. Якщо раніше всі зусилля фіскальних органів були спрямовані на забезпечення надходжень податків, що належать до Державного бюджету, то згідно з новою редакцією Бюджетного кодексу встановлена можливість координації діяльності відповідних органів стягнення щодо виконання визначених для території показників доходів бюджету з боку Ради Міністрів

Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів міських (міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) рад. Однак інструменти такої координації кодексом не визначені.

Важливим, хоча і нерідко таким, що не привертає уваги депутатів, є звіт про виконання бюджету. Здебільшого це формальна констатація факту відповідності бюджетних призначень реальному освоєнню коштів, хоча звіт повинен бути приводом для серйозного аналізу ефективності використання коштів та прийняття відповідних рішень, у тому числі управлінських.

Контроль

Система контролю за публічними фінансами досить розвинута. Розрізняється контроль за поточними операціями *an priori*, тобто до проведення платежів, — цим займається Державне казначейство. Вибірковий контроль *anostepiori*, тобто після проведення видатків, здійснює КРУ. Правильність формування бюджетів контролюють фінансові органи вищого рівня ієрархії. Рахункова палата згідно з Бюджетним кодексом в попередній редакції мала право контролювати використання трансфертів з державного бюджету, однак це суперечило Конституції і таке повноваження в новій редакції кодексу відсутнє.

Водночас існує потреба зовнішнього аудиту, тобто професійної перевірки діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування з боку депутатського корпусу. Звіт про проведення такого аудиту в розвинутих країнах надається разом зі звітом виконкому про виконання бюджету. Теоретично така можливість проведення незалежного аудиту існує. У деяких містах навіть створені органи внутрішнього аудиту та контролю, однак вони займаються контролем діяльності бюджетних установ за дорученням міського голови, а не проведенням аудиту діяльності самих виконавчих органів.

Перелік бюджетних правопорушень є досить широким, однак місцевої ради стосуються тільки порушення при затвердженні бюджету, внесенні змін до нього чи звіту про його виконання — процедури, термінів, балансу, складу бюджету, відповідності обсягу трансфертів з державного бюджету (для міст районного значення, сіл, селищ — з районного бюджету), відповідності розрахункових показників видатків та доходів, що

беруться до розрахунку трансфертів. Останнє контролювати важко, оскільки такі показники офіційно, тобто в документах, що додаються до Державного бюджету, який затверджується Верховною Радою України, не доводяться.

Основний захід впливу під час виявлення правопорушення – попередження про усунення, яке потрібно зробити протягом місяця. Далі йдуть більш жорсткі санкції – зупинення операцій з бюджетними коштами. У разі нецільового використання коштів, тобто, якщо місцева рада вирішила профінансувати програму, яка фінансується з державного бюджету, чи некоректно визначила напрямок використання субвенцій, її можуть покарати вилученням відповідної суми з місцевого бюджету до державного. Рішення місцевої ради про бюджет також може бути зупинене.

Під час застосування вказаних санкцій, звичайно, можуть бути зловживання, однак з огляду на специфіку фінансів, як діяльності, що описується точними показниками та адекватними процедурами, де оціночні судження рідко беруть до уваги, обсяг таких зловживань значено менший, ніж в інших сферах. Якщо санкції застосовуються, в більшості випадків їх застосування є правомірним та виправданим.

Деякі висновки

Бюджетне законодавство має ряд недоліків, однак воно є чи не найбільш розвинутим в Україні. Скрупульозне його дотримання дозволяє здійснювати основну місію органу самоврядування – надання якісних публічних послуг. Для цього доцільно в регламенті ради передбачити окремий розділ, присвячений бюджетному процесу та бюджетним процедурам, чи ухвалити окремий документ – Бюджетний регламент. Це дозволить забезпечити сталість діяльності як представницького, так і виконавчого органу самоврядування.

БЮДЖЕТНИЙ РЕГЛАМЕНТ МІСЬКОЇ РАДИ

Пояснювальна записка до Бюджетного регламенту міської ради

Із прийняттям Бюджетного кодексу України відбулися суттєві зміни в бюджетному процесі. Насамперед це стосується формульного підходу, який зменшує роль суб'єктивного фактора під час формування міжбюджетних відносин. Трансферт до державного бюджету та обсяги субвенцій – основні показники, які стають відомими задовго до затвердження державного бюджету. Після прийняття у другому читанні проекту державного бюджету ці параметри стають остаточно затвердженими і відкривають зелене світло для формування місцевих бюджетів. Навіть якщо державний бюджет вчасно не ухвалений, діють показники дотації вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету, які передбачені проектом Державного бюджету, поданого урядом до Верховної Ради України.

Таким чином, місцеві органи влади мають досить часу для підготовки своїх бюджетів на відповідному фаховому рівні. Зростає відповідальність органів влади за якість підготовки бюджету, скоординованість дій підрозділів виконавчої влади та їх взаємодію з депутатським корпусом, оскільки посилення на нестачу часу та невизначеність відносин з іншими рівнями влади стають вже не переконливими.

Потреба в регламентації взаємовідносин між різними учасниками бюджетного процесу викликала появу цього документа.

У Бюджетному регламенті не надано докладного опису процедур бюджетного процесу, насамперед тому, що це переобтяжувало б документ. Крім того, бюджетне законодавство перебуває у стадії постійного реформування і фіксація певних норм у регламенті передчасна. Натомість у документі є посилення на норми Бюджетного кодексу, тому обидва документи необхідно застосовувати разом у повсякденній практиці. Крім того, Бюджетний регламент – документ внутрішнього

користування ради, практичний посібник для депутатів, тому норми, які стосуються інших учасників процесу – розпорядників коштів, фінансового органу, виконкому – розглядаються з позиції ради та контексті її повноважень. Що стосується процедурних питань бюджетного процесу, то більшість з них детально прописані в підзаконних актах Міністерства фінансів і не стосуються компетенції ради. У цьому відношенні Бюджетний регламент виконує захисну функцію, усуваючи загрози активного втручання депутатів у поточну діяльність виконавчих органів.

Бюджетний регламент більш конкретизує деякі взаємовідносини між учасниками бюджетного процесу, які в Бюджетному кодексі були б надлишковими, оскільки є специфічними і не універсальними. Вони можуть розглядатись як опції, які рада може не впроваджувати. Адже певні позиції при проходженні проекту Бюджетного кодексу були вилучені на угоду політичному компромісу – їх пропонується відновити в регламенті. Це стосується, наприклад, вимоги фіксації мінімальних рівнів видатків, які надають фінансовому органу певний маневр під час складання бюджету.

Новими у регламенті є процедури складання багаторічного бюджету розвитку та програмно-цільового методу формування бюджету, про які в Кодексі згадується побіжно.

Оскільки закупівлі за бюджетні кошти пов'язані з бюджетним циклом, в регламенті фіксуються загальні вимоги до планування процедур закупівлі.

Деякі вимоги бюджетного регламенту досить жорсткі. Це стосується, наприклад, заборони головних розпорядників коштів виступати на сесії під час обговорення бюджету, навіть якщо вони є депутатами. Для цього є такі аргументи:

- поданий на затвердження радою проект бюджету є документ всього виконавчого органу, а не окремих розпорядників коштів. Він є збалансованим і вказує на певні соціально-політичні пріоритети всієї команди міського голови, тому окрема думка члена цієї команди свідчить про певні суперечності в ній;

- привілей окремих розпорядників коштів мати додатковий вплив на рішення завдяки наявності депутатського мандата дискримінує інших головних розпорядників коштів;
- бюджетний процес передбачає дуже широкі можливості головних розпорядників коштів впливати на думку депутатів під час обговорення бюджету в комісіях, необхідність безпосередньої участі в обговоренні бюджету на сесійному засіданні головного розпорядника коштів свідчить про недостатню переконливість його аргументів для колег.

Автор вдячний за зауваження та пропозиції, надані спеціалістами місцевих фінансових органів під час підготовки бюджетного регламенту, та сподівається, що він буде корисним у роботі місцевих органів влади.

Бюджетний регламент міської ради

Стаття 1. Загальні положення

1. Цей Бюджетний регламент регулює взаємовідносини міської ради, окремих депутатів з виконавчим комітетом, міським фінансовим органом, головними розпорядниками коштів, розпорядниками коштів у сфері публічних фінансів.

2. Цей Бюджетний регламент розроблений відповідно до Конституції України, Бюджетного кодексу, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», інших законодавчих актів.

3. Терміни, що використовуються в документі, визначаються Бюджетним Кодексом, крім тих, значення яких визначаються безпосередньо в цьому регламенті.

4. У разі різночитання в підзаконних актах перевага надається нормам, визначеним цим Бюджетним регламентом, якщо інше прямо не передбачено рішеннями Конституційного Суду та інших органів, що мають право трактувати нормативні акти.

Стаття 2. Бюджетна інформація

1. Міська рада, депутатські комісії та окремі депутати мають право вимагати від міського виконавчого комітету інформацію про планування, складання, виконання та звіт бюджету в будь-який час, відповідно до термінів та у формі,

визначеній законодавством, цим регламентом чи рішенням ради.

2. Бюджетна інформація подається у формі:

- рішення міської ради про бюджет з усіма додатками;
- пояснювальної записки до рішення про бюджет;
- інформації для ЗМІ про бюджет;
- помісячного розпису доходів та видатків;
- звітів про виконання бюджету – квартального, піврічного, річного,
- кошторисів бюджетних установ.

3. Інша інформація про бюджет подається відповідно до окремого рішення ради.

4. Бюджетна інформація подається, як правило, в електронному вигляді. У друкованому вигляді інформація подається за письмовою вимогою депутата з відповідним роз'ясненням мотивів такої форми подання.

Стаття 3. Бюджетний цикл

Бюджетний цикл визначається з моменту початку підготовки бюджету до прийняття рішення щодо звіту про його виконання.

Стаття 4. Основні напрямки бюджетної політики (бюджетна резолюція)

1. Основні напрямки бюджетної політики на наступний бюджетний період визначаються окремим рішенням міської ради, яке приймається не пізніше 1 червня року, що передує.

2. Основними напрямками визначаються:

- пріоритетні напрямки видатків;
- співвідношення між поточними видатками та видатками бюджету розвитку;
- об'єкти вкладення коштів бюджету розвитку;
- особливості міжбюджетних відносин з іншими бюджетами.

Стаття 5. Участь депутатів у підготовці проекту бюджету

1. Комісія з питань бюджету, інші депутатські комісії та окремі депутати мають право надавати міському фінансовому органу та головним розпорядникам коштів пропозиції на таких етапах складання проекту бюджету:

- встановлення граничного обсягу бюджетних призначень для головних розпорядників коштів;

- підготовка бюджетних запитів;
- зведення даних і аналіз бюджету;
- вирішення спірних питань між фінансовим органом та головними розпорядниками коштів.

2. Після передачі проекту бюджету з міського фінансового органу до міськвиконкому і до подання проекту бюджету на розгляд ради комісія з питань бюджету, інші депутатські комісії та окремі депутати подають до міськвиконкому пропозиції до проекту бюджету лише щодо текстової частини, за умови, що вони не порушують баланс бюджету.

Стаття 6. Граничні обсяги

1. Не пізніше як через два тижні після внесення проекту Закону України «Про Державний бюджет України на наступний рік» до Верховної Ради України фінансовий орган доводить до відома головних розпорядників коштів граничні обсяги бюджетних призначень та інструкцію щодо їх складання.

2. Граничні обсяги на видатки, на які відповідно до розрахунків трансфертів з державного бюджету встановлено бюджетні нормативи фінансової забезпеченості, мають бути не меншими 95% від обсягів, розрахованих за цими нормативами.

3. Граничні обсяги на видатки на утримання органів самоврядування не повинні бути більшими за 120% від розрахованих за бюджетними нормативами фінансової забезпеченості.

4. У разі якщо відповідно до статті 93 Бюджетного кодексу з міського бюджету має бути передано коштів до іншого бюджету чи навпаки, їх обсяг визначається відповідно до Бюджетного кодексу та підзаконних актів, якщо інше не встановлено за результатами переговорів з контрагентом.

Стаття 7. Бюджетні запити

1. Бюджетний запит подається виключно головними розпорядниками коштів за формою та в терміни, визначені законодавством та цим регламентом. Бюджетні запити не можуть подаватися сторонніми організаціями чи фізичними особами.

2. Фінансовий орган розглядає бюджетні запити та зводить їх у таблицю відповідно до функціональної класифікації

видатків чи програмної класифікації у разі застосування програмно-цільового методу формування бюджету.

3. Бюджетний запит має відповідати таким вимогам:

- чітка визначеність мети;
- відповідність існуючій нормативній базі;
- обґрунтованість запропонованих нововведень;
- пояснення відхилень від граничних обсягів.

Стаття 8. Вирішення спірних питань

Фінансовий орган та головні розпорядники коштів шукають компромісу під час обговорення бюджетних запитів. У разі якщо не досягнуто згоди, рішення ухвалює міський голова чи, за його дорученням, перший заступник міського голови.

Стаття 9. Проект бюджету

1. Проект бюджету подається фінансовим органом та затверджується виконавчим комітетом ради.

2. Після затвердження проекту бюджету на засіданні виконавчого комітету ради його подають на розгляд ради.

3. Проект бюджету готують у формі, визначеній законодавством.

Стаття 10. Розгляд та затвердження бюджету сесією міської ради

1. Проект бюджету подається на розгляд депутатів та депутатських комісій не пізніше тижня до розгляду його на сесійному засіданні ради.

2. Сесійне засідання, на якому планується розглядати бюджет, призначається не пізніше трьох тижнів після прийняття Закону України «Про Державний бюджет України на наступний рік».

3. Усі пропозиції про зміни та доповнення до проекту бюджету подаються до планово-бюджетної комісії ради, яка їх узагальнює та приймає рішення про включення їх до проекту змін та доповнень до бюджету.

4. Усі зміни та доповнення, що не стосуються текстової частини бюджету, повинні бути збалансовані, тобто у разі збільшення видатків за однією статтею потрібно вказувати, за якою статтею видатки зменшують.

5. Пропозиції до доходної частини бюджету можуть прийматися лише в частині неподаткових надходжень чи зміни

ставок за податками, які можуть регулюватися міською радою відповідно до законодавства.

6. Якщо у проекті бюджету пропонується цілісна закінчена програма, в описі такої програми в пояснювальній записці повинні бути чітко визначені мета, заходи для досягнення поставленої мети, методи моніторингу та індикатори успішності виконання програми. Видатки на виконання цілісної програми не можуть бути зменшені. Програма може бути проголосована повністю чи знята з розгляду.

7. Якщо програму можна розбити на декілька частин, необхідно вказати ознаки поділу на ці частини, наприклад, критерії відбору користувачів з програми чи розбивку за роками.

8. На пленарному засіданні представляє проект бюджету міський голова, або, за його дорученням, перший заступник чи начальник фінансового органу. Зі співповіддю виступає голова бюджетної комісії ради.

9. Заборонено виступи на пленарному засіданні головних розпорядників коштів, інших службових осіб виконавчого органу міської ради, крім випадків, якщо вони є депутатами міської ради.

10. Голосування щодо рішення про бюджет проводиться за кожною текстовою статтею окремо в порядку їх подання у проекті. Починаючи з п'ятої статті інші статті можуть розглядатися та голосуватися по декілька статей разом.

11. Окремо голосуються поправки до статей бюджету. Заборонено голосування за поправками, які не були розглянуті бюджетною комісією. Якщо виникає потреба розглянути поправку, яка не могла бути розглянута бюджетною комісією, в засіданні сесії оголошується перерва, під час якої бюджетна комісія розглядає поправку та приймає щодо неї рішення.

12. Після затвердження всіх статей та поправок бюджет голосується в цілому.

Стаття 11. Зміст і форма бюджету

1. Бюджет подається в текстовій та цифровій частинах.

2. Першою статтею рішення про бюджет затверджується обсяг доходів бюджету за загальним та спеціальним фунда-

ми. Другою статтею бюджету затверджується обсяг видатків окремо за загальним та спеціальним фондами. Третьою статтею затверджується баланс бюджету (різниця між видатками та доходами). Четвертою статтею затверджується додаток із розподілом коштів бюджету за функціональною класифікацією чи за програмною у разі застосування програмно-цільового методу бюджетування. Іншими статтями рішення про бюджет визначаються процедурні питання виконання бюджету, взаємовідносини з іншими суб'єктами бюджетних правовідносин.

3. Якщо бюджетом передбачається дефіцит, окремою статтею рішення про бюджет визначаються джерела покриття дефіциту та інвестиційні проекти, які пропонується фінансувати за рахунок залучення зовнішніх фінансових ресурсів. Якщо бюджетом передбачений профіцит, то окремою статтею бюджету визначаються напрямки його використання.

4. Якщо іншого не передбачено нормативними документами, бюджет затверджується за статтями в межах кодів розділів та підрозділів за функціональною класифікацією (за програмною – у разі застосування програмно-цільового методу). При цьому за цими ж кодами функціональної класифікації затверджуються видатки за кодами економічної класифікації разом 1121, 1122 (заробітна плата з нарахуваннями на заробітну плату) та 2000 (капітальні видатки).

5. Окремим додатком, відповідно до програм, затверджується перелік головних розпорядників коштів та бюджетні призначення для них.

Стаття 12. Захищені статті

У рішенні про бюджет можуть бути передбачені захищені статті видатків за економічною класифікацією. У цьому випадку в бюджеті затверджуються призначення по кожній захищеній статті в межах одного головного розпорядника коштів.

Стаття 13. Багаторічний план капіталовкладень

1. Одночасно з бюджетом розглядається та затверджується багаторічний план капіталовкладень.

2. План капіталовкладень затверджується на плановий та наступні два за плановим роки відповідно до плану економічного розвитку міста.

3. Багаторічний план капіталовкладень є основою для проекту щорічного бюджету розвитку.

4. Якщо проект не може бути завершений протягом трьох років, його розбивають на частини з терміном реалізації до трьох років та описом проміжних результатів.

5. План капіталовкладень має містити такі дані:

- конкретні проекти капіталовкладень з обсягами коштів, які вкладались у проекти в попередні роки;
- обсяги коштів, які пропонуються вкладати в проект через три роки, якщо проект не може бути закінченим протягом трьох років;
- уточнення обсягів коштів для змін у фінансуванні проектів, які в попередні роки вже були включені у план капіталовкладень;
- пропозиції щодо доходів, що спрямовуються на бюджет розвитку;
- пропозиції щодо залучення зовнішніх джерел фінансування проектів;
- розрахунки додаткового поточного утримання об'єктів, які вводяться в експлуатацію;
- прогнозовані рівні інфляції.

6. Якщо планом капіталовкладень щодо деяких проектів планується залучення позик, план має передбачати інформацію щодо обслуговування боргу та повернення основних сум заборгованості.

7. Якщо проектом бюджету на наступний рік чи уточненнями обсягів на наступні роки передбачаються обсяги капіталовкладень нижчі 95% та вищі за 110% від тих, що були затверджені раніше, подаються пояснення щодо таких змін.

8. Усі проекти в багаторічному плані капіталовкладень необхідно розраховувати із врахуванням прогнозу інфляції.

Стаття 14. Обсяг коштів бюджету розвитку

1. Для гарантування фінансування проектів, що фінансуються за рахунок бюджету розвитку, щороку направляють-

ся кошти в обсязі не менше 5% податку на доходи фізичних осіб, що акумулюються на території міста.

Стаття 15. Резервний фонд бюджету

1. Резервний фонд бюджету створюється в обсязі 1% загального фонду бюджету.

2. Кошти резервного фонду використовуються за рішенням міськвиконкому для таких цілей:

- подолання наслідків стихійного лиха;
- подолання наслідків антропогенного впливу;
- поховання посадових осіб міської ради високого рівня;
- представницьких послуг.

3. До видатків, що здійснюються за рахунок резервного фонду, не відносяться видатки на проведення позачергових виборів чи референдумів. Такі видатки здійснюються за окремим рішенням сесії.

4. У місячний термін після використання коштів резервного фонду міський голова чи уповноважена ним особа на засіданні чергової чи позачергової сесії звітує про використання коштів резервного фонду, за результатами чого сесія ухвалює відповідне рішення.

5. Якщо більша частина коштів резервного фонду використана в першому півріччі, може бути ухвалене рішення про внесення змін до бюджету в частині поповнення резервного фонду в обсязі, що не перевищує пропорційну частку від часу до кінця року до річного обсягу резервного фонду бюджету.

Стаття 16. Внесення змін до бюджету

1. Внесення змін до бюджету здійснюється в порядку та формі, за якою затверджений бюджет.

2. Умови внесення змін до бюджету визначаються Бюджетним кодексом України.

3. За погодженням з комісією з питань бюджету міськвиконком може вносити зміни у призначеннях між різними розпорядниками коштів у межах одного головного розпорядника коштів. При цьому загальний обсяг видатків за загальним, спеціальним фондами та захищеними статтями в межах одного розпорядника коштів має залишатися незмінним.

4. Якщо виникає необхідність змінити призначення за кодами економічної класифікації між різними головними розпорядниками, між захищеними статтями, між бюджетом розвитку та бюджетом поточних видатків, такі зміни затверджуються сесією міської ради.

Стаття 17. Оприлюднення бюджету

1. Бюджет необхідно оприлюднити в десятиденний термін після його прийняття на сесії. Оприлюднення здійснюється шляхом публікації в офіційних засобах масової інформації міської ради, що містить основні показники бюджету у формі, визначеній міськвиконкомом. При цьому обов'язково подається текстова частина бюджету та показники доходів у межах головних груп та видатків у межах головних кодів функціональної класифікації.

2. Повний набір матеріалів щодо бюджету, що затверджується сесією міської ради, має бути доступним для громадськості і може бути наданий для ознайомлення на вимогу фізичних та юридичних осіб. При цьому за їх рахунок можуть бути зроблені копії бюджету.

Стаття 18. Бюджетний розпис

1. У місячний термін після затвердження бюджету міським фінансовим управлінням складається помісячний розпис видатків та доходів у розрізі головних розпорядників коштів за всіма кодами економічної класифікації (бюджетний розпис) за формою, визначеною нормативними актами уряду.

2. Бюджетний розпис має бути збалансованим за всіма місяцями, із врахуванням коштів, які залишились на початок року.

3. Якщо іншого не передбачено законом та інструкціями Міністерства фінансів, оборотний залишок коштів, який має бути запланований на початок року, планують в обсязі половини місячного фонду заробітної плати з нарахуваннями, за умови, що він не перевищує 2% доходів загального фонду бюджету.

4. Бюджетний розпис затверджується начальником фінансового органу.

5. Протягом тижня після затвердження бюджетного розпису, відповідні його показники доводять до відома головних

розпорядників. Контрольний примірник бюджетного розпису передається до секретаріату ради.

6. Протягом тижня після отримання бюджетного розпису головні розпорядники коштів доводять до розпорядників коштів нижчого рівня збалансовані помісячно кошториси доходів та видатків.

7. Зміни до бюджетного розпису вносяться керівником фінансового органу після консультацій з головним розпорядником.

Стаття 19. Планування закупівель

1. У місячний термін після затвердження бюджетного розпису міськвиконком затверджує річний план проведення закупівель та помісячний графік заходів для здійснення цього плану.

2. Планом проведення закупівель визначаються:

- окремі закупівлі відповідно до кодів економічної класифікації;
- орган, відповідальний за підготовку тендерної документації;
- терміни проведення закупівель;
- окремі лоти в межах закупівель, якщо це можна визначити на етапі планування закупівлі;
- закупівлі, які здійснюються для декількох головних розпорядників коштів;
- закупівлі, які здійснюються для інших органів самоврядування чи які делегуються на розгляд тендерних комітетів інших органів влади;
- процедура проведення закупівлі;
- термін дії договору;
- терміни оплати закупівель.

3. План проведення закупівель може передбачати інші умови.

Стаття 20. Громадські слухання

Громадські слухання щодо бюджету проводяться не рідше одного разу на рік на етапі підготовки проекту бюджету не пізніше як за тиждень до винесення проекту на розгляд ради. За рішенням виконавчого комітету чи бюджетної комісії можуть також проводитися громадські слухання з

окремих питань, що стосуються бюджету. Процедури проведення громадських слухань визначаються окремим рішенням ради.

Стаття 21. Виконання бюджету

1. У процесі виконання бюджету фінансовим органом видаються асигнування у формі кошторису, в яких визначаються:

- призначення відповідно до бюджетного розпису;
- обсяг асигнувань;
- час дії асигнувань;
- мета здійснення видатків.

2. Асигнування не можуть перевищувати розміру бюджетних призначень на відповідний термін.

3. Щодо видатків, що мають постійний характер, асигнування надаються не рідше одного разу на місяць не пізніше п'яти днів до початку дії асигнування.

4. Щодо видатків, що мають разовий характер, асигнування виділяються в п'ятиденний термін після підписання головним розпорядником коштів договору на поставку товарів, надання послуг чи проведення робіт незалежно від термінів оплат за цими закупівлями.

5. Головний розпорядник коштів виділяє асигнування розпорядникам коштів нижчого рівня за встановленою формою в межах асигнувань, виділених для нього.

6. Виділення асигнувань передбачає здійснення фінансовим органом акумуляції відповідної суми коштів для здійснення оплат у термін, визначений асигнуваннями.

7. Взяття головним розпорядником чи розпорядником коштів бюджетних зобов'язань, не передбачених асигнуваннями, не допускається.

Стаття 22. Контроль за виконанням бюджету

Контроль за виконанням окремих поточних операцій здійснюється уповноваженими особами за рішенням сесії ради. При цьому перевірку проводять без вилучення документів. Фінансовий орган та головні розпорядники коштів зобов'язані надавати допомогу перевірникам в обсязі, що не перевищує однієї години на день. Якщо існує потреба в більш детальній перевірці, рішенням сесії міської ради створюється

спеціальна комісія. Повноваження комісії визначаються рішенням про її створення.

Стаття 23. Звіт про виконання бюджету

1. Терміни подання звіту визначаються законодавством.

2. Звіт про виконання бюджету за четвертий квартал не подається.

3. За результатами розгляду звіту ухвалюється рішення про його затвердження чи не затвердження.

4. У разі якщо звіт не затверджений міською радою через неефективне використання коштів, міськвиконком у двотижневий термін розробляє і направляє для ознайомлення в міську раду заходи щодо запобігання неефективному використанню коштів. У разі якщо звіт не затверджений міською радою через нецільове використання коштів, міська рада окремим рішенням може звернутись до відповідних контрольних органів виконавчої влади для проведення перевірки.

ЗМІСТ

ВВЕДЕННЯ В БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС	3
Бюджетне законодавство	5
Бюджетна система	5
Класифікація	7
Складові бюджету	9
Трансфертна політика, доходи та видатки на виконання делегованих повноважень	12
Трансферти між місцевими бюджетами	18
Власні доходи та видатки місцевих бюджетів	20
Бюджетний процес	25
Затвердження бюджету	27
Виконання бюджету	28
Контроль	31
Деякі висновки	32
БЮДЖЕТНИЙ РЕГЛАМЕНТ МІСЬКОЇ РАДИ	
Пояснювальна записка до Бюджетного регламенту міської ради	33
Бюджетний регламент міської ради	35

Інформаційно-довідкове видання

БІБЛІОТЕКА ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ

Місцеві бюджети

Автор: Ганущак Юрій Іванович

Редактор: Пакулько Валентина Володимирівна

Інститут громадянського суспільства
м. Київ, бульв. Дружби народів, 22, к. 21
тел./факс: 529-73-94
ел. пошта: csi@csi.org.ua
Інтернет сторінка: www.csi.org.ua

Виготовлено ТОВ ІКЦ „Легальний статус“
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої діяльності
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції ДК 726 від 18.12.2001 р.
м. Київ, бульв. Дружби народів, 22, к. 21.

Підписано до друку з оригінал макету 19.07.2011 р.
Формат 60x84/16. Гарнітура NewtonСТТ. Папір офсетний.
Умовн. друк. арк. 2,79 Обл. вид. арк. 2,18 Наклад 2000 прим.
