

СУЧАСНА БЮДЖЕТНА СИСТЕМА

ПРАВИЛА ТА ПРОЦЕДУРИ

НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК

Сучасна бюджетна система: правила та процедури

Навчальний посібник

Київ – 2017

УДК 336.14
ББК 65.9(4Укр)261.3я73

Рецензент:

Попов С. А. – доктор наук з державного управління, професор, Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, заступник директора з наукової роботи;

Ахламов А. Г. – доктор економічних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, завідувач кафедри економічної та фінансової політики.

Сучасна бюджетна система: правила та процедури: Навчальний посібник / [За заг. ред. В. В. Зубенка]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження». – К., 2017. – 184 с.

Автори-укладачі посібника:

Загальна редакція: Зубенко В. В. – Генеральний директор ІБСЕД

Крупник А. С. – кандидат політичних наук, доцент, директор Одеського інституту соціальних технологій;

Шاپовал Т. А. – директор Департаменту методології та навчальних програм ІБСЕД;

Корнієнко А. І. – заступник директора Департаменту методології та навчальних програм ІБСЕД;

Голинська О. В. – кандидат наук з державного управління, доцент, консультант з економічних питань Департаменту методології та навчальних програм ІБСЕД.

Навчальний посібник «Сучасна бюджетна система: правила та процедури» містить виклад основних аспектів нормативно-правових актів, методичних роз'яснень та практичних напрацювань з процесу підготовки бюджету та прийняття управлінських рішень з його реалізації. У посібнику в доступній та популярній формі систематизовано матеріали, які стануть у нагоді для аналізу стану виконання показників бюджету, здійснення бюджетного процесу та реалізації принципів бюджетного устрою України.

Видання розраховане на представників фінансових органів, органів місцевого самоврядування, публічного сектору, депутатів місцевих рад, а також буде корисним для всіх, хто цікавиться ефективними процесами підготовки та прийняття рішень з бюджетних питань.

Від видавця:

Видання підготовлено Інститутом бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД) у рамках реалізації проекту «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження» за підтримки Американського народу, наданої через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID)

Зміст продукту є відповідальністю Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД) і не обов'язково збігається з поглядами USAID або уряду США.

Усі права на це видання захищені. Використання матеріалів має бути узгоджено з фахівцями ІБСЕД.

ISBN

© USAID, 2017

© ІБСЕД, 2017

ЗМІСТ

| | |
|---|-----------|
| ПЕРЕДМОВА | 5 |
| БЮДЖЕТНИЙ ГЛОСАРІЙ | 6 |
| ТЕМА 1. БЮДЖЕТНЕ ЗАКОНОДАВСТВО ТА ПРИНЦИПИ БЮДЖЕТНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ | 14 |
| 1.1. Склад бюджетного законодавства | 14 |
| 1.2. Бюджетний устрій та бюджетна система України | 16 |
| 1.3. Принципи бюджетного устрою | 20 |
| 1.4. Бюджетна децентралізація | 26 |
| ТЕМА 2. БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ | 32 |
| 2.1. Етапи бюджетного процесу | 32 |
| 2.2. Програмно-цільовий метод – механізм забезпечення ефективного використання бюджетних коштів | 36 |
| ТЕМА 3. СКЛАД ТА СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ . | 45 |
| 3.1. Доходи Державного бюджету України | 45 |
| 3.2. Видатки Державного бюджету України | 49 |
| 3.3. Міжбюджетні трансферти | 53 |
| 3.4. Державний борг та дефіцит Державного бюджету України, джерела їх покриття | 56 |
| ТЕМА 4. УЧАСТЬ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ У БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ | 63 |
| 4.1. Участь у процесі планування та прогнозування Державного бюджету України | 63 |
| 4.1.1. <i>Визначення Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період</i> | 63 |
| 4.1.2. <i>Складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди</i> | 67 |
| 4.1.3. <i>Організаційні засади складання проекту Державного бюджету України</i> | 68 |
| 4.2. Участь у процесі затвердження Державного бюджету України . | 74 |
| 4.2.1. <i>Представлення проекту закону про Держбюджет</i> | 76 |
| 4.2.2. <i>Розгляд проекту закону про Державний бюджет України</i> . | 78 |

| | |
|--|------------|
| 4.2.3. Особливості здійснення бюджетного процесу в разі несвоєчасного набрання чинності законом про Державний бюджет України | 91 |
| 4.3. Участь на етапі внесення змін до Державного бюджету | 92 |
| 4.4. Контроль на етапі виконання Державного бюджету | 97 |
| 4.5. Діяльність Рахункової палати України як органу парламентського контролю | 103 |
| 4.5.1. Загальні принципи діяльності Рахункової палати | 103 |
| 4.5.2. Контрольні повноваження Рахункової палати | 104 |
| 4.5.3. Взаємодія Рахункової палати з Верховною Радою України | 110 |
| ТЕМА 5. МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ: ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ | 113 |
| 5.1. Доходи місцевих бюджетів України | 114 |
| 5.2. Видатки місцевих бюджетів України | 129 |
| 5.3. Складання, розгляд, затвердження та виконання місцевих бюджетів | 140 |
| 5.4. Особливості здійснення місцевих запозичень та надання місцевих гарантій | 146 |
| ТЕМА 6. УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ | 156 |
| 6.1. Механізми та форми участі громадськості у бюджетному процесі | 156 |
| 6.1.1. Громадська участь. Поняття та рівні | 156 |
| 6.1.2. Нормативно-правове регулювання участі громадян | 159 |
| 6.1.3. Механізми участі громадян на загальнодержавному рівні | 162 |
| 6.1.4. Форми залучення громадян до бюджетного процесу на місцях | 164 |
| 6.2. Шляхи підвищення прозорості бюджетного процесу | 169 |
| НОРМАТИВНІ, ЛІТЕРАТУРНІ ТА ЕЛЕКТРОННІ ДЖЕРЕЛА | 178 |

ПЕРЕДМОВА

Світовий досвід показує, що динамічний розвиток держав, регіонів та громад у довгостроковій перспективі неможливо забезпечити без створення дієвої системи ефективного управління бюджетом. Не секрет, що наразі український бюджет із суто економічного регулятора (яким він і повинен бути за своєю природою), перетворився на інструмент політичних маніпуляцій, торгів, на підставу політичного розбрату та джерело корупційних бізнес-інтересів.

Надмірна централізація влади не тільки призвела до прорахунків у соціально-економічному розвитку держави, а й нині не дає змоги займатися стратегічними державницькими питаннями, оскільки повсякденною роботою уряду й народних депутатів є вирішення безлічі периферійних проблем. Між тим правильне, впорядковане управління бюджетом здатне забезпечити цілісну систему реалізації стратегічних пріоритетів. Децентралізація влади, яка стала провідною ланкою сьогodнішніх вітчизняних реформ, фактично у 2014 році розпочалася з бюджетної децентралізації.

Запропонований навчальний посібник містить напрацювання в галузі бюджетної політики, бюджетного процесу та бюджетного аналізу, призначені для практичного використання представниками депутатського корпусу, фахівцями місцевого самоврядування та громадськими активістами.

На тлі демократизації бюджетної політики держави особливу увагу приділено співпраці органів влади усіх рівнів з представниками громадського сектору.

Набуті знання стануть у нагоді під час підготовки проекту Державного та місцевих бюджетів України, а також при прийнятті рішень щодо затвердження, виконання, контролю й аналізу показників доходної та видаткової частин.

Матеріали посібника викладено у доступній, популярній формі та узгальнено на основі чинних нормативно-правових документів, наказової бази, інструкцій, роз'яснень і методик. Його доцільно використовувати для цілей публічної участі й адвокації, що їх сьогodні активно здійснюють інститути громадянського суспільства в Україні.

БЮДЖЕТНИЙ ГЛОСАРІЙ

Базова дотація – трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій.

Боргове зобов'язання – зобов'язання позичальника перед кредитором за кредитом (позикою), що виникло внаслідок випуску і розміщення боргових цінних паперів та / або укладання кредитних договорів.

Бюджет – план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Бюджети місцевого самоврядування – бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад.

Бюджетна класифікація – єдине систематизоване угруповання доходів, видатків, кредитування, фінансування бюджету, боргу відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів.

Бюджетна програма – сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій.

Бюджетна система України – сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного й адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права.

Бюджетне асигнування – повноваження розпорядника бюджетних коштів, надане відповідно до бюджетного призначення, на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів, яке має кількісні, часові та цільові обмеження.

Бюджетне зобов'язання – будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, згідно з якими необхідно здійснити платежі протягом цього ж періоду або у майбутньому.

Бюджетне призначення – повноваження головного розпорядника бюджетних коштів, надане законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), яке має кількісні, часові й цільові обмеження та дозволяє надавати бюджетні асигнування.

Бюджетне субсидювання – це виділення коштів із бюджету вищого рівня бюджетам нижчого рівня.

Бюджетний запит – документ, підготовлений розпорядником бюджетних коштів, що містить пропозиції з відповідними обґрунтуваннями щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для його діяльності на наступний бюджетний період.

Бюджетний механізм – сукупність способів і форм організації бюджетних відносин, специфічних методів мобілізації і використання бюджетних ресурсів. У його складі створюється набір фінансових інструментів, що впливають на різні аспекти суспільного розвитку.

Бюджетний процес – регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Бюджетні кошти (кошти бюджету) – належні відповідно до законодавства надходження бюджету та витрати бюджету.

Бюджетні установи – органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також організації, створені ними у встановленому порядку, що повністю утримуються за рахунок відповідно державного бюджету чи місцевого бюджету. Бюджетні установи є неприбутковими.

Видатки бюджету – кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом. До видатків бюджету не належать: погашення боргу; надання кредитів з бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування.

Витрати бюджету – видатки бюджету, надання кредитів з бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів.

Відомча класифікація – перелік головних розпорядників бюджетних коштів, а також відповідальних виконавців у системі головних розпорядників. Використовується для ведення Державним казначейством України та місцевими фінансовими органами реєстру усіх розпорядників бюджетних коштів і дозволяє чітко розподілити відповідальність за виконання програм.

Власні надходження бюджетних установ – кошти, отримані в установленому порядку бюджетними установами як плата за надання послуг, виконання робіт, гранти, дарунки та благодійні внески, а також кошти від реалізації в установленому порядку продукції чи майна та іншої діяльності.

Гарантійне зобов'язання – зобов'язання гаранта повністю або частково виконати боргові зобов'язання суб'єкта господарювання – резидента України перед кредитором у разі невиконання таким суб'єктом його зобов'язань за кредитом (позикою), залученим під державну чи місцеву гарантію.

Гарантований державою борг – загальна сума боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України щодо повернення отриманих та непогашених станом на звітну дату кредитів (позик), виконання яких забезпечено державними гарантіями.

Гарантований територіальною громадою міста борг – загальна сума боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України щодо повернення отриманих та непогашених станом на звітну дату кредитів (позик), виконання яких забезпечено місцевими гарантіями.

Головні розпорядники бюджетних коштів – бюджетні установи в особі їх керівників, які отримують повноваження шляхом встановлення бюджетних призначень.

Державне запозичення – операції, пов'язані з отриманням державою кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування державного бюджету.

Державний борг – загальна сума боргових зобов'язань держави з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок державного запозичення.

Дефіцит бюджету – перевищення видатків бюджету над його доходами (з урахуванням різниці між наданням кредитів з бюджету та поверненням кредитів до бюджету).

Доходи бюджету – податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, плату за надання адміністративних послуг, власні надходження бюджетних установ).

Економічна класифікація – групування видатків бюджету за економічною характеристикою операцій, при проведенні яких здійснюються ці видатки, (заробітна плата і нарахування на неї, придбання виробничих ресурсів та матеріалів, капітальні видатки тощо). За економічною класифікацією видатки поділяються на поточні видатки, капітальні видатки за вирахуванням погашення, склад яких визначається Міністерством фінансів України.

Закон про Державний бюджет України – закон, який затверджує Державний бюджет України та містить положення щодо забезпечення його виконання протягом бюджетного періоду.

Залишок бюджетних коштів – обсяг коштів відповідного бюджету, розпорядників та одержувачів бюджетних коштів цього бюджету на кінець звітного періоду.

Зведений бюджет – сукупність показників бюджетів, що використовуються для аналізу та прогнозування економічного і соціального розвитку держави.

Інвестиційний проект – комплекс заходів, визначених на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки та спрямованих на розвиток окремих галузей, секторів економіки, виробництва, регіонів, виконання яких здійснюється з використанням коштів державного та/або місцевих бюджетів чи шляхом надання державних та/або місцевих гарантій.

Квазіфіскальні операції – операції органів державної влади і місцевого самоврядування, Національного банку України, фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, суб'єктів господарювання державного і комунального секторів економіки, що не відображаються у показниках бюджету, але можуть призвести до зменшення надходжень бюджету та / або потребувати додаткових витрат бюджету в майбутньому.

Кошторис – основний плановий фінансовий документ бюджетної установи, яким на бюджетний період встановлюються повноваження щодо отримання надходжень і розподіл бюджетних асигнувань на взяття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів для виконання бюджетною установою своїх функцій та досягнення результатів, визначених відповідно до бюджетних призначень.

Кредитування бюджету – операції з надання коштів з бюджету на умовах повернення, платності та строковості, внаслідок чого виникають зобов'язання перед бюджетом (надання кредитів з бюджету), та операції з повернення таких коштів до бюджету (повернення кредитів до бюджету). До кредитів з бюджету також належать бюджетні позички та фінансова допомога з бюджету на поворотній основі.

Міжбюджетні відносини – відносини між державою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України.

Міжбюджетні трансферти – кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого.

Місьцеве запозичення – операції з отримання до бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету.

Місцевий борг – загальна сума боргових зобов'язань Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок місцевого запозичення.

Місцевий фінансовий орган – установа, що відповідно до законодавства України здійснює функції з складання, виконання місцевих бюджетів, контролю за витрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів, а також інші функції, пов'язані з управлінням коштами місцевого бюджету. Сільський, селищний, міський (міста районного значення) голова забезпечує виконання функцій місцевого фінансового органу, якщо такий орган не створено згідно із законом.

Місцеві бюджети – бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування.

Надходження бюджету – доходи бюджету, повернення кредитів до бюджету, кошти від державних (місцевих) запозичень, кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу / пред'явлення цінних паперів.

Обслуговування державного (місцевого) боргу – операції щодо здійснення плати за користування кредитом (позикою), сплати комісій, штрафів та інших платежів, пов'язаних з управлінням державним (місцевим) боргом. До таких операцій не належить погашення державного (місцевого) боргу.

Одержувач бюджетних коштів – суб'єкт господарювання, громадська чи інша організація, яка не має статусу бюджетної установи, уповноважена розпорядником бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, та отримує на їх виконання кошти бюджету.

Органи, що контролюють справляння надходжень бюджету, – органи державної влади, а також органи місцевого самоврядування, уповноважені здійснювати контроль за правильністю та своєчасністю справляння податків і зборів (обов'язкових платежів), інших надходжень бюджету.

Паспорт бюджетної програми – документ, що визначає мету, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми відповідно до бюджетного призначення, встановленого законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет).

Платіж – виконання бюджетних, боргових, гарантійних чи податкових зобов'язань, що виникли в поточному або попередніх бюджетних періодах.

Погашення державного (місцевого) боргу – операції з повернення позичальником кредитів (позик) відповідно до умов кредитних договорів та / або випуску боргових цінних паперів.

Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі – метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу.

Проект бюджету – проект плану формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, що здійснюються органами державної влади (органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування) протягом бюджетного періоду, який є невід’ємною частиною проекту закону про Державний бюджет України (проекту рішення про місцевий бюджет).

Профіцит бюджету – перевищення доходів бюджету над його видатками (з урахуванням різниці між поверненням кредитів до бюджету та наданням кредитів з бюджету).

Реверсна дотація – кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій

Рішення про місцевий бюджет – нормативно-правовий акт Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи відповідної місцевої ради, виданий в установленому порядку, що затверджує місцевий бюджет та визначає повноваження відповідно Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевої державної адміністрації або виконавчого органу місцевого самоврядування здійснювати виконання місцевого бюджету протягом бюджетного періоду.

Розпис бюджету – документ, в якому встановлюється розподіл доходів, фінансування бюджету, повернення кредитів до бюджету, бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів за певними періодами року відповідно до бюджетної класифікації.

Розпорядник бюджетних коштів – бюджетна установа в особі її керівника, уповноважена на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов’язань, довгострокових зобов’язань за енергосервісом та здійснення витрат бюджету.

Субвенції – міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції.

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

Управління бюджетними коштами – сукупність дій учасника бюджетного процесу відповідно до його повноважень, пов’язаних з формуванням та використанням бюджетних коштів, здійсненням контролю за дотриманням бюджетного законодавства, які спрямовані на досягнення цілей, завдань і конкретних результатів своєї діяльності та забезпечення ефективного, результативного і цільового використання бюджетних коштів.

Управління державним (місцевим) боргом – сукупність дій, пов’язаних зі здійсненням запозичень, обслуговуванням і погашенням державного (місцевого) боргу, інших правочинів з державним (місцевим) боргом, що спрямовані на досягнення збалансованості бюджету та оптимізацію боргового навантаження.

Фінансування бюджету – надходження та витрати бюджету, пов’язані зі зміною обсягу боргу, обсягів депозитів і цінних паперів, кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), зміна залишків бюджетних коштів, які використовуються для покриття дефіциту бюджету або визначення профіциту бюджету.

ТЕМА 1. БЮДЖЕТНЕ ЗАКОНОДАВСТВО ТА ПРИНЦИПИ БЮДЖЕТНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

1.1. Склад бюджетного законодавства

Бюджетний кодекс України (ст. 4) визначає такий склад бюджетного законодавства:

- 1) Конституція України;
- 2) Бюджетний Кодекс України;
- 3) Закон Про Державний бюджет України;
- 4) інші закони (що регулюють бюджетні відносини), передбачені ст. 1 Бюджетного кодексу України;
- 5) нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, прийняті на підставі і на виконання Бюджетного кодексу України та інших законів України;
- 6) нормативно-правові акти органів виконавчої влади, прийняті на підставі і на виконання Бюджетного кодексу України, інших законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України (далі – КМУ);
- 7) рішення про місцевий бюджет;
- 8) рішення органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, прийняті відповідно до Бюджетного кодексу та нормативно-правових актів, передбачених ст.

Конституція України має найвищу юридичну силу. Статті 95–98 Основного Закону присвячені регулюванню бюджетних відносин. Зокрема, задекларовано побудову бюджетної системи на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами та територіальними громадами, а також викладено організацію бюджетного процесу та контролю за виконанням бюджету (контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата).

Після проголошення незалежності України був прийнятий Закон України «Про Державний бюджет України на 1992 рік». Починаючи з 1992 року, Закон України «Про Державний бюджет» приймається щорічно.

Відповідно до Бюджетного кодексу України, Закон про Державний бюджет України – це закон, який затверджує Державний бюджет України та містить положення щодо забезпечення його виконання протягом бюджетного періоду. Законом про Державний бюджет України, відповідно до ст. 40 Бюджетного кодексу, визначаються: загальні суми доходів, видатків та кредитування державного бюджету; граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) державного бюджету, державного боргу і надання державних гарантій; доходи державного бюджету та фінансування державного бюджету за бюджетною класифікацією; бюджетні призначення головним розпорядникам коштів державного бюджету та міжбюджетні трансферти; розмір мінімальної заробітної плати і прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період та інші показники, визначені Бюджетним кодексом України.

З 2011 року набув чинності Бюджетний кодекс України у редакції, яка містить такі основні відмінності від попередньої редакції:

- розширено сфери застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі. Так, стаття 20 визначає засади застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі на рівні державного та місцевих бюджетів;

- запроваджено середньострокове планування. Так, статтею 21 передбачено складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди;

- посилено фінансовий контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів.

Значні зміни до бюджетного законодавства було внесено в 2014 та 2015 роках. Урядом була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розпорядження КМУ від 02.04.2014 р. № 333-р) та затверджено План заходів з її реалізації (розпорядження КМУ від 18.06.2014 р. № 591-р). Відповідно до цього плану було внесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, згідно з якими здійснено перший етап бюджетної децентралізації.

Так, було затверджено Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 р. № 79-VIII, яким запроваджено нову схему міжбюджетних відносин. Також у

Постанові КМУ від 23.01.2015 р. № 12 викладено нову редакцію Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів.

До складу законодавства, що регулює бюджетну систему України, також входять Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інші нормативно-правові акти. На місцевому рівні показники бюджету щорічно затверджуються рішенням сесії місцевої ради «Про затвердження бюджету міста / села / району / області». Норми, що описують бюджетні питання, та загальна схема їх взаємодії виглядають так:

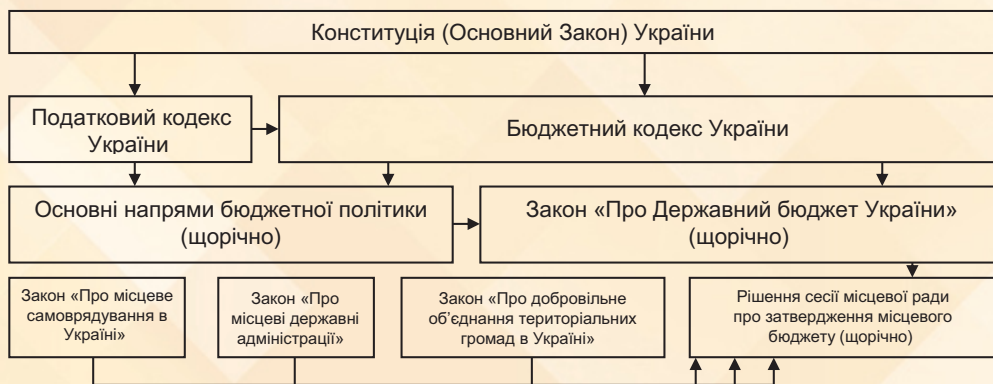


Рис. 1.1. Норми, що описують бюджетні питання, та загальна схема їх взаємодії

1.2. Бюджетний устрій та бюджетна система України

Бюджетний устрій визначає організацію бюджетної системи країни, взаємовідносини між її окремими ланками, правові основи функціонування бюджетів, що входять до бюджетної системи, склад і структуру бюджетів, процедурні сторони формування та використання бюджетних коштів та ін. Основи бюджетного устрою визначаються формою державного устрою країни, чинними основними законодавчими актами, а також роллю бюджету у суспільному відтворенні та соціальних процесах.

Бюджетний устрій, як правило, будується відповідно до адміністративно-територіального устрою країни.

Бюджетна система України як унітарної держави складається з двох ланок – державного та місцевих бюджетів.

Загалом, у сучасному світі поширені дворівнева (унітарна) та триврівнева (федеральна) бюджетні системи. Завданням бюджетних систем є максимальне наближення джерела фінансування державних послуг до одержувачів цих послуг (у ЄС це положення імплементоване у ключовий принцип європейської демократії – принцип субсидіарності). У таких бюджетних моделях розрізняють централізовану та децентралізовану бюджетні системи.

Децентралізована бюджетна система, яку декларує сучасне бюджетне законодавство України, відрізняється тим, що держава забезпечує місцевим бюджетам достатню фінансову базу для виконання як делегованих нею, так і своїх власних повноважень. Тобто, доходи бюджету, які регулюються державою, використовуються місцевими бюджетами значно меншою мірою, ніж доходи, закріплені за такими бюджетами.

Отже, бюджетний устрій визначає, яким чином побудована бюджетна система. Тобто бюджетний устрій – це організація та принципи побудови бюджетної системи, її структура, взаємозв'язки між окремими її ланками, організація вертикальної структури бюджету держави за рівнями влади.

Бюджетна система відображає складові частини бюджету, тобто це сукупність усіх бюджетів, які формуються в цій країні відповідно до її бюджетного устрою.

Основи бюджетного устрою досить стабільні та мають в цілому однакові чинники в різних країнах. Бюджетні ж системи різних країн можуть доволі суттєво відрізнятися, хоча і мають доволі близьке за своєю суттю підґрунтя.

Бюджетний устрій доцільно розглядати як засади побудови бюджетної системи. Вони встановлюються з урахуванням адміністративного поділу і розмежування функцій між різними рівнями органів державної влади.

Бюджетна система України почала своє становлення у 1992 році. Конституцією України передбачено, що бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами (ст. 95.)

На вдосконалення організації бюджетної системи значною мірою вплинув прийнятий у 2001 році Бюджетний кодекс України (далі - БКУ), яким було чітко визначено процедури розроблення, прийняття та виконання бюд-

жету, встановлено взаємовідносини між ланками бюджетної сфери, окреслено процес використання коштів бюджетів різного рівня, надано певну фінансову самостійність органам місцевого самоврядування, запроваджено програмно-цільовий метод як ефективний метод планування та використання бюджетних коштів.

Бюджетний кодекс України дає таке визначення бюджетної системи: **«Бюджетна система України** – це сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права» (ст. 2). Зазначається, що бюджетна система України встановлюється виключно Бюджетним кодексом України (ст. 4). БКУ визначає засади бюджетної системи України, її структуру та принципи. Правові засади бюджетної системи визначаються насамперед Конституцією України, а також Бюджетним кодексом України й іншими нормативно-правовими актами з питань бюджету.

З огляду на необхідність продовження бюджетного реформування у 2010 р. було ухвалено нову редакцію Бюджетного кодексу України, що мало на меті, насамперед, надати можливість підвищувати стійкість бюджетної системи. Прийняття нової редакції Бюджетного кодексу передбачало введення середньострокового планування, розширення сфери застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі, а також поліпшення бюджетного адміністрування і посилення контролю над дотриманням бюджетного законодавства. Але довгий час ці положення фактично не були реалізованими.

За період з липня 2010 до грудня 2014 року до Бюджетного кодексу було внесено зміни 42-ма законами. З 2015 року, коли розпочалися процеси децентралізації в Україні, робота над пошуком оптимальної моделі бюджетної системи та бюджетних відносин на всіх рівнях продовжується. Свідченням цього є прийняття, поряд з іншими, Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України» від 10.02.2015 р. № 176-19, яким введено поняття «бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад», які, у свою чергу, є окремою ланкою бюджетів місцевого самоврядування.

Сьогодні структура бюджетної системи України має такий вигляд:

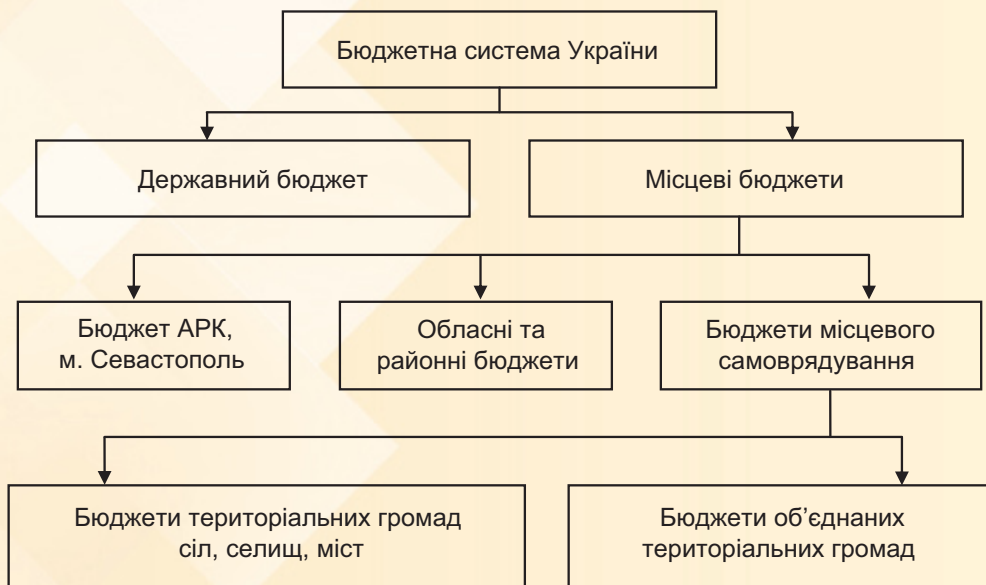


Рис. 1.2. Норми, що описують бюджетні питання, та загальна схема їх взаємодії

Державний бюджет – це система грошових відносин, яка виникає між державою, з одного боку, і підприємствами, фірмами, організаціями та населенням, з іншого, з метою формування й використання централізованого фонду грошових ресурсів для задоволення суспільних потреб. Іншими словами, це - щорічний баланс надходжень та видатків, який розробляють державні органи для активного впливу на економічний процес та підвищення його ефективності.

Місцевий бюджет – бюджет адміністративно-територіальної одиниці (області, району, міста, селища, села), затверджений відповідною радою.

Місцевий бюджет являє собою форму утворення та використання грошових ресурсів, призначених для забезпечення завдань та функцій, віднесених до предметів ведення місцевого самоврядування. Місцевий бюджет є фінансово-економічною категорією, інструментом вирішення проблем місцевого рівня.

Місцевими бюджетами є бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. До останніх на-

лежать бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад.

Слід додати, що крім понять «державний бюджет» та «місцевий бюджет» (які є індивідуальними) існує поняття «зведений бюджет». Відповідно до ст. 6 Бюджетного кодексу України, зведений бюджет є сукупністю показників бюджетів, що використовуються для аналізу та прогнозування економічного і соціального розвитку держави.

Так, зведений бюджет України включає показники Державного бюджету України, зведеного бюджету АРК та зведених бюджетів областей, міст Києва та Севастополя. Зведений бюджет АРК включає показники бюджету АРК, зведених бюджетів її районів та бюджетів міст республіканського значення. Зведений бюджет області включає показники обласного бюджету, зведених бюджетів районів і бюджетів міст обласного значення цієї області. Зведений бюджет району включає показники районного бюджету, бюджетів міст районного значення, селищних та сільських бюджетів цього району. Зведений бюджет міста з районним поділом включає показники міського бюджету та бюджетів районів, що входять до його складу. Якщо місту або району у місті адміністративно підпорядковані інші міста, селища чи села, зведений бюджет міста або району у місті включає показники бюджетів цих міст, селищ та сіл.

Показники бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, включаються до відповідних зведених бюджетів.

Зведений бюджет є суто аналітичним документом, слугує для аналізу та оцінки бюджетних показників і показників соціально-економічного розвитку. Зведені бюджети не затверджуються.

1.3. Принципи бюджетного устрою

Важливим елементом бюджетної системи є принципи бюджетного устрою, що визначають його системні характерні ознаки. У цілому можливі два ключові підходи до організації бюджетної системи – принципове уста-

новлення або єдності всіх бюджетів, або автономності кожного з них. Зважаючи на системне значення цих підходів, в міжнародній практиці вони зазвичай втілюються у принципи побудови бюджетних систем.

Принципи бюджетної системи України встановлено Бюджетним кодексом України (ст. 7):

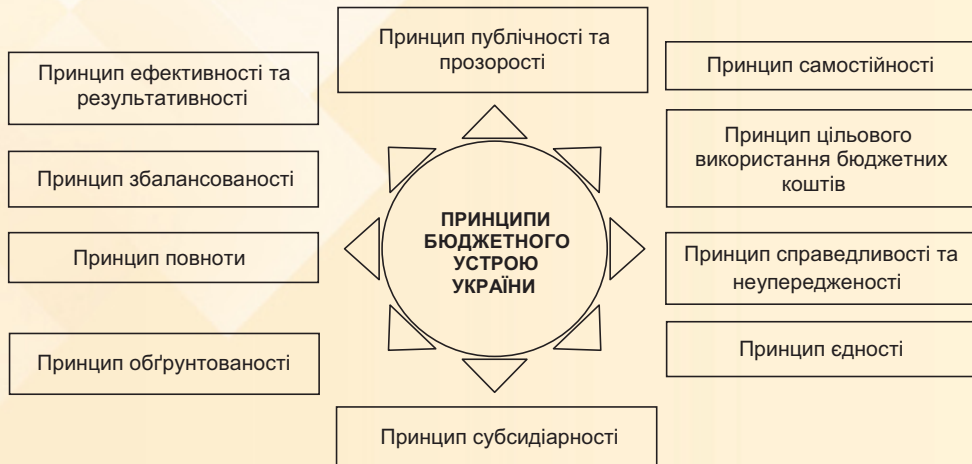


Рис. 1.3. Принципи бюджетного устрою України

Принцип єдності бюджетної системи України передбачає, що єдність бюджетної системи України забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності.

Єдина бюджетна класифікація представляє собою єдине систематизоване угруповання доходів, видатків, кредитування, фінансування бюджету, боргу відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів.

Грошова система — це встановлена державою форма організації грошового обігу в країні. Грошова система формується історично, є елементом господарського механізму і регулюється законодавчими актами держави. До основних елементів грошової системи належать: грошова одиниця, державні грошові знаки, масштаб цін, валютний курс, організація емісії та обігу

грошових знаків, організація міжнародних розрахунків, суб'єкт грошово-кредитного і валютного регулювання.

Для всіх видів бюджетів існує *єдиний порядок їх виконання, ведення бухгалтерського обліку та складання звітності*.

Єдність бюджетної системи дозволяє проводити єдину соціальну й економічну політику в країні. Єдність бюджетного законодавства України полягає у прийнятті Бюджетного кодексу України – єдиного кодифікованого акта, який детально регулює бюджетні відносини. Принцип єдності бюджетної системи України передбачає таке регулювання бюджетних відносин, яке, з одного боку, гарантувало б єдині основи фінансової діяльності держави і органів місцевого самоврядування, а з іншої – дозволяло б місцевим органам влади та місцевого самоврядування у межах своїх повноважень здійснювати бюджетне регулювання згідно з чинним законодавством.

Принцип збалансованості (бюджетна нейтральність) означає, що повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень бюджету на відповідний бюджетний період. Дотримання принципу збалансованості бюджету закладає основи мінімізації бюджетного дефіциту. Відповідно до статті 14 Бюджетного кодексу України, забороняється приймати дефіцитний бюджет без визначення джерел фінансування дефіциту, а уповноважені органи при складанні, затвердженні і виконанні бюджету мають виходити з необхідності мінімізації розміру дефіциту бюджету.

Принцип самостійності передбачає, що Державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними. Держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування коштами відповідних місцевих бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також за бюджетні зобов'язання держави. Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів бюджету, правом відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України, правом Верховної Ради Автономної Республіки

Крим та відповідних місцевих рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети.

Принцип повноти означає, що до складу бюджетів підлягають включенню всі надходження бюджетів та витрати бюджетів, що здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування. Надходження бюджетів визначаються насамперед Бюджетним та Податковим кодексами.

Принцип обґрунтованості передбачає, що бюджет повинен формуватися на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку України та розрахунках надходжень бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил. До вищезазначених показників відносять: номінальний ВВП; рівень безробіття населення; обмінний курс гривні до іноземної валюти; рівень інфляції; граничний обсяг дефіциту державного бюджету; частку перерозподілу ВВП через зведений бюджет; розмір мінімальної заробітної плати та розмір прожиткового мінімуму; індекс споживчих цін; показники реального сектору економіки; рівень дефіциту бюджету. Збігання звітних даних щодо виконання бюджету із затвердженими показниками прийнятого бюджету значною мірою залежить від якості прогнозів.

Принцип ефективності та результативності передбачає, що при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання послуг, гарантованих державою, Автономною Республікою Крим, місцевим самоврядуванням, при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів.

Ефективність здійснення управління на місцевому та регіональному рівнях безпосередньо пов'язана з децентралізацією державного управління та деконцентрацією владних повноважень і ресурсів відповідно до принципу субсидіарності.

Контроль за дотриманням принципу ефективності здійснюється шляхом проведення аудиту та оцінки ефективності управління бюджетними

коштами відповідно до законодавства. Принцип результативності включено до Бюджетного кодексу у редакції 2010 р., що пояснюється застосуванням програмно-цільового методу у бюджетному процесі. Саме програмно-цільовий метод передбачає формування показників результативності та ефективності витрачання бюджетних коштів, що визначено Концепцією застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі України (розпорядження КМУ від 14.09.2002 р. № 538-р «Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі»).

Принцип субсидіарності означає, що розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача.

Принцип субсидіарності є одним із ключових принципів європейської демократії. В Україні він закріплений у двох нормативно-правових актах – у Бюджетному кодексі та у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Субсидіарність передбачає достатньо високий рівень фінансової та адміністративної децентралізації. Принцип субсидіарності пов'язаний з принципом ієрархічності, який розглядає державно-управлінські системи як багаторівневі, що потребують поділу на елементи.

Принцип цільового використання бюджетних коштів передбачає, що бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями та бюджетними асигнуваннями. Положеннями статті 119 БКУ визначено, що нецільовим використанням бюджетних коштів є витрачання їх на цілі, що не відповідають бюджетним призначенням, встановленим Законом про Державний бюджет України чи рішенням про місцевий бюджет, бюджетним асигнуванням, напрямам використання бюджетних коштів тощо.

Згідно з нормативно-правовими актами, зокрема для здійснення моніторингу, оцінки реалізації і контролю ефективності виконання бюджетної програми та цільового використання бюджетних коштів, при формуванні бюджету за програмно-цільовим методом застосовується паспорт бюджетної програми, який визначає мету, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми відповідно до встановлених бюджетних призначень.

Принцип справедливості і неупередженості означає, що бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.

Цей принцип закріплено в Конституції України. Дотримання зазначеного принципу означає, що у державі має бути забезпечено рівний доступ усіх громадян до бюджетних послуг та соціальних гарантій.

Принцип публічності та прозорості передбачає інформування громадськості з питань складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням державного бюджету та місцевих бюджетів.

Бюджетним кодексом України (ст. 28) передбачена доступність інформації про бюджет. Так, Міністерство фінансів України забезпечує оприлюднення:

- 1) проекту закону про Державний бюджет України;
- 2) закону про Державний бюджет України з додатками, які є його невід'ємною частиною, а також інформаційно-аналітичних матеріалів щодо основних показників та завдань державного бюджету (у доступній для громадськості формі) у місячний строк з дня опублікування закону про Державний бюджет України шляхом розміщення на своєму офіційному сайті.
- 3) інформації про виконання Державного бюджету України за підсумками місяця, кварталу та року;
- 4) інформації про виконання зведеного бюджету України;
- 5) іншої інформації про виконання Державного бюджету України.

Реформування бюджетної системи має враховувати обов'язковість дотримання принципів її побудови, закладених у Бюджетному кодексі, шляхом безумовного втілення вказаних принципів на практиці, що, у свою чергу, буде сприяти підвищенню ефективності бюджетної системи в цілому. Для громадян найбільш важливими є принцип публічності та прозорості і принцип субсидіарності, адже перший зобов'язує владу постійно інформувати громадськість з бюджетних питань, а другий, будучи ключовим принципом європейської демократії, змушує наближати бюджетні послуги до їх безпосереднього споживача, тобто кошти повинні концентруватися там, де живуть люди.

1.4. Бюджетна децентралізація

Бюджетна децентралізація, що проходить сьогодні в Україні, являє собою процес безперешкодної та безбар'єрної передачі бюджетних ресурсів на виконання делегованих державою повноважень від центрального рівня до місцевих органів влади. Основним суб'єктом бюджетної системи, на який робиться акцент у ході бюджетної децентралізації, є бюджети об'єднаних громад.

Ключовою позицією децентралізації є передача у міста та села реального фінансового ресурсу та реалізація принципу бюджетної субсидіарності. Автономія місцевих бюджетів нарешті перестає бути суто декларативною та переходить у режим практичних дій. З позиції системності реформи бюджетна децентралізація зумовлена прагненням центральної влади поліпшити систему управління державою, обмежуючи свою діяльність стратегічними функціями управління, а також загальнодержавними функціями, які важко диференціювати щодо потреб конкретного громадянина, котрий мешкає на конкретній території. Водночас спостерігається намагання відокремити фінансові ресурси делегованих державою повноважень від фінансових ресурсів власних повноважень місцевої влади шляхом включення фінансів на делеговані повноваження до переліку витрат держави з одночасним покладанням повної відповідальності за виконання власних програм на місцеві органи влади.

До складу законодавства, що формує та регулює бюджетні відносини в умовах децентралізації, входять Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розпорядження КМУ від 01.04.2014 р. № 333-р), а також нормативно-правові акти, пов'язані з організацією процесу добровільного об'єднання громад:

– Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (від 05.02.2015 № 157-VIII зі змінами);

– Методика формування спроможних територіальних громад (постанова КМУ від 08.04.2015 р. № 214).

Бюджетна децентралізація розпочалася з того, що в 2014 та 2015 роках було внесено значні зміни до бюджетного законодавства, а саме до Бюд-

жетного та Податкового кодексів України. Ці зміни забезпечили фактичне здійснення її першого етапу. Так, Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 р. № 79-VIII запроваджено нову схему міжбюджетних відносин. Згідно з цією схемою до міжбюджетних трансфертів віднесено: базову та реверсну дотації, субвенції, додаткові дотації.

У постанові КМУ від 23.01.2015 р. № 12 викладено у новій редакції Порядок перерахування міжбюджетних трансфертів, де визначено механізм перерахування міжбюджетних трансфертів із державного бюджету до місцевих бюджетів (базова дотація, субвенції, стабілізаційна й додаткові дотації), реверсної дотації та міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами.

Ключовими напрямками бюджетної децентралізації є:



Суб'єктами бюджетних правовідносин, що найбільш повно втілюють наслідки бюджетної децентралізації, є бюджети об'єднаних громад. Водночас такими бюджетами визнаються лише ті, що функціонують у громадах, що об'єдналися до 15 жовтня року, що передує плановому.

Бюджети об'єднаних громад формуються з урахуванням таких нормативних вимог:

1) доходи цих бюджетів визначаються згідно зі статтями 64 та 69¹ БКУ;
2) видатки та кредитування цих бюджетів визначаються відповідно до статей 89 і 91 БКУ;

3) відносини між цими бюджетами та державним бюджетом визначаються відповідно до статей 97, 99, 100, 102, 103², 103⁴ і 108 БКУ;

4) місцеві запозичення здійснюються згідно зі статтями 16 і 74 БКУ.

Оновлена ч. 1 ст. 64 БКУ передбачає склад доходів об'єднаних територіальних громад, який повністю відповідає складу доходів міст обласного значення. Такими чином, існує значний стимул до об'єднання.

Але найбільш значні кроки бюджетної децентралізації здійснено саме в напрямі реформи міжбюджетних відносин. До позитивних аспектів цієї реформи віднесемо:

• **розширення прав місцевих органів влади та надання повної бюджетної самостійності**, що полягає в такому:

– місцеві органи влади мають право самостійно, не чекаючи затвердження Державного бюджету України, формувати та затверджувати місцеві бюджети. Кодексом визначено лише кінцевий термін затвердження місцевих бюджетів – 25 грудня року, що передує плановому. Тобто якщо до 1 грудня року, що передує плановому, Верховною Радою України не прийнято закон про Державний бюджет України, то Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідна місцева рада при затвердженні відповідних місцевих бюджетів ураховують обсяги міжбюджетних трансфертів (освітня субвенція, медична субвенція, субвенції на здійснення державних програм соціального захисту, базова та реверсна дотації), визначені у законі про Державний бюджет України на попередній бюджетний період.

У двотижневий строк з дня офіційного опублікування закону про Державний бюджет України Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідна місцева рада приводять обсяги міжбюджетних трансфертів у відповідність із законом про Державний бюджет України;

– спрощено процедуру надання місцевих гарантій та здійснення запозичень від міжнародних фінансових організацій шляхом запровадження принципу «мовчазної згоди» у разі неотримання висновку Мінфіну протягом місяця з дня подання заявки;

– надано право здійснювати місцеві зовнішні запозичення усім міським радам міст обласного значення, тоді як до цього часу такі запозичення могли здійснювати лише міські ради міст з чисельністю населення понад триста тисяч жителів;

– надано право місцевим органам влади самостійно вибирати установи (органи Казначейства чи установи банків державного сектору) з обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів та власних надходжень бюджетних установ;

– надано право місцевим органам влади самостійно визначати обсяги надходжень до місцевих бюджетів на основі закріплених стабільних доходних джерел. Відтепер Міністерство фінансів не визначатиме і не доводитиме до місцевих бюджетів індикативні показники щодо доходів;

– замінено систему балансування доходів і видатків місцевих бюджетів принципово новою системою вирівнювання податкоспроможності територій. Законодавчо визначено механізм розрахунку базової та реверсної дотації. Обсяги цих дотацій можуть бути обчислені місцевими органами влади самостійно, оскільки в основу їх розрахунку покладено показники офіційної казначейської звітності.

• **розширення джерел наповнення місцевих бюджетів за рахунок:**

– передачі бюджетам міст обласного значення та бюджетам об'єднаних громад 60 % податку на доходи фізичних осіб;

– передачі доходів із державного бюджету (100 % плати за надання адміністративних послуг, 100 % державного мита, 10 % податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки);

– запровадження акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) за ставкою 5 % вартості реалізованого товару;

• **розширення бази оподаткування** податку на нерухомість шляхом включення до неї комерційного (нежитлового) майна та автомобілів з великим об'ємом двигуна;

• **збільшення нормативу зарахування до місцевих бюджетів** екологічного податку з 35 % до 80 %.

Крім того, місцеві бюджети також отримуватимуть базову дотацію для підвищення їх фіскальної спроможності.

Встановлено єдині нормативи відрахувань загальнодержавних податків (податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств) за кожною ланкою бюджету з урахуванням видаткових повноважень, які фінансуються з відповідних бюджетів.

Запроваджено новий механізм бюджетного регулювання та вирівнювання – горизонтальне вирівнювання податкоспроможності відповідного бюджету. Тобто існуюча система балансування доходів і видатків місцевих бюджетів замінена більш прогресивною системою – вирівнювання податкоспроможності, що сприятиме зацікавленості місцевих органів влади щодо залучення додаткових надходжень та розширення наявної бази оподаткування.

При цьому вирівнювання здійснюється лише за двома податками:

1) податком на прибуток підприємств приватного сектору економіки (10 %) – по обласних бюджетах;

2) податком на доходи фізичних осіб – по бюджетах міст, районних та обласних бюджетах.

Решта платежів залишаються в повному обсязі у розпорядженні місцевих органів влади.

Запроваджено нову трансфертну політику та посилено відповідальність профільних міністерств за реалізацію державної політики у відповідних галузях. Якщо раніше розподіл усіх міжбюджетних трансфертів здійснювало Міністерство фінансів, то зараз ця функція закріплена за галузевими міністерствами. При цьому коло бюджетів, до яких безпосередньо спрямовується освітня та медична субвенції, розширено – ці трансферти надаються також бюджетам міст обласного значення та бюджетам об'єднаних територіальних громад.

Для об'єднаних територіальних громад вигідними особливостями освітньої та медичної субвенцій є таке:

- довгострокові порядки використання коштів субвенцій;
- кошти субвенцій можуть спрямовуватися на реалізацію заходів з оптимізації мережі відповідних бюджетних установ;

– залишки коштів субвенцій зберігаються на рахунках місцевих бюджетів і використовуються у наступному бюджетному періоді з урахуванням цільового призначення субвенції, а також на оновлення матеріально-технічної бази відповідних закладів.

Передбачено норми, які сприятимуть поступовому переходу від триступеневої до двоступеневої бюджетної системи та формуванню фінансово самодостатніх територіальних громад. При цьому органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не взяли участь у процесі добровільного об'єднання, позбавляються права на виконання делегованих державою повноважень і виконуватимуть виключно самоврядні повноваження.

З метою стимулювання громад до об'єднання в рамках реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади передбачено, що громади, які будуть об'єднуватися відповідно до критеріїв, визначених Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», матимуть такі самі повноваження, як і міста обласного значення, а також прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом.

ТЕМА 2. БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ

2.1. Етапи бюджетного процесу

Бюджетний процес, відповідно до Бюджетного кодексу України – це регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства (ст. 2 Бюджетного кодексу). Ст. 19 БКУ визначає такі стадії бюджетного процесу:

- 1) складання проектів бюджетів;
- 2) розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);
- 3) виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);
- 4) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.

Передбачено, що на всіх стадіях бюджетного процесу здійснюються контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами відповідно до законодавства.

Коротко розглянемо особливості всіх етапів бюджетного процесу.

Складання проекту Державного бюджету України унормовано главою 6 Бюджетного кодексу України, яка зокрема, визначає організаційні засади складання проекту Державного бюджету України.

Кабінет Міністрів України розробляє проект закону про Державний бюджет України. При цьому всі розрахунки здійснюються Міністерством фінансів України, яке:

- відповідає за складання проекту закону про Державний бюджет України;
- визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, які використовуються для підготовки бюджетних запитів і розроблення проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди;

– визначає загальний рівень доходів, видатків і кредитування бюджету;
– дає оцінку обсягу фінансування бюджету для складання проекту Державного бюджету України та індикативних прогнозних показників Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди.

При цьому розрахунки здійснюються на підставі основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди й аналізу виконання бюджету у попередніх та поточному бюджетних періодах.

Національний банк України подає Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України:

- до 15 березня року, що передує плановому, – прогнозні монетарні показники і показники валютно-курсової політики на наступний рік та наступні за плановим два бюджетні періоди, у тому числі обмінний курс гривні у середньому за рік та на кінець року;

- до 1 квітня року, що передує плановому, – інформацію про розрахунок частини прогнозованого прибутку до розподілу поточного року, яка підлягатиме перерахуванню до державного бюджету;

- до 1 вересня року, що передує плановому, – інформацію про розрахунок частини прогнозованого прибутку до розподілу наступного року, яка підлягатиме перерахуванню до державного бюджету.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України до 1 березня року, що передує плановому, подає Міністерству фінансів України орієнтовні основні прогнозні макропоказники економічного та соціального розвитку України, необхідні для розроблення проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період.

Зазначені матеріали використовуються для складання проекту закону про Державний бюджет України.

Кабінет Міністрів України не пізніше 1 квітня року, що передує плановому, розглядає та схвалює проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період і у триденний строк подає до Верховної Ради України, яка його розглядає за спеціальною процедурою.

Бюджетний кодекс (глава 7) передбачає спеціальну процедуру **розгляду та затвердження Державного бюджету України**, результатом якої є прийняття відповідного закону, що ним визначаються:

- 1) загальні суми доходів, видатків та кредитування державного бюджету (з розподілом на загальний та спеціальний фонди);
- 2) граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) державного бюджету у відповідному бюджетному періоді, державного і гарантованого державою боргу на кінець відповідного бюджетного періоду, граничний обсяг і напрями надання державних гарантій, а також повноваження щодо цих гарантій;
- 3) доходи державного бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до закону);
- 4) фінансування державного бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до закону);
- 5) бюджетні призначення головним розпорядникам коштів державного бюджету за бюджетною класифікацією з обов'язковим виділенням видатків споживання (з них видатків на оплату праці, оплату комунальних послуг і енергоносіїв) та видатків розвитку, включаючи розподіл видатків на централізовані заходи між адміністративно-територіальними одиницями (у додатках до закону);
- 6) бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів (у додатках до закону);
- 7) розмір оборотного залишку коштів державного бюджету;
- 8) розмір мінімальної заробітної плати на відповідний бюджетний період;
- 9) розмір прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період у розрахунку на місяць на одну особу, а також окремо для основних соціальних і демографічних груп населення та рівень забезпечення прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період;
- 10) перелік кредитів (позик), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів, із зазначенням кредиторів, загальних обсягів кредитів (позик) та обсягів їх залучення у відповідному бюджетному періоді в розрізі бюджетних програм (у додатку до закону);
- 11) додаткові положення, що регламентують процес виконання бюджету.

Розгляд та затвердження Державного бюджету України відбувається у Верховній Раді України за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України.

Етап виконання Державного бюджету України унормовано главою 8 Бюджетного кодексу України, згідно з якою виконання бюджету забезпечує Кабінет Міністрів України. Міністерство фінансів України здійснює загальну організацію та управління виконанням Державного бюджету України, координує діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету.

Виконання Державного бюджету України відбувається за доходами та за видатками. При виконанні державного бюджету і місцевих бюджетів застосовується казначейське обслуговування бюджетних коштів.

Казначейство України забезпечує казначейське обслуговування бюджетних коштів на основі ведення єдиного казначейського рахунку, відкритого у Національному банку України.

Основними завданнями Державної казначейської служби України є реалізація державної політики у сферах казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку виконання бюджетів та внесення на розгляд Міністра фінансів пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у зазначених сферах.

Державна казначейська служба (Казначейство) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України. Роботу Казначейства регламентує постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України» від 15 квітня 2015 року № 215.

Казначейське обслуговування бюджетних коштів передбачає:

1) розрахунково-касове обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, а також інших клієнтів відповідно до законодавства;

2) контроль за здійсненням бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень бюджету, взятті бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів та здійсненні платежів за цими зобов'язаннями;

3) ведення бухгалтерського обліку і складання звітності про виконання бюджетів з дотриманням національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку та інших нормативно-правових актів Міністерства фінансів України;

4) здійснення інших операцій з бюджетними коштами.

Бюджетним установам, а також іншим установам (організаціям, підприємствам тощо), які використовують бюджетні кошти, відкриваються рахунки (у встановленому законодавством порядку) в органах Казначейства.

Етап формування звітності про виконання Державного бюджету України. Процедури формування звітності про виконання Державного бюджету України унормовані у главі 10 БКУ.

Звітність про виконання Державного бюджету України (кошторисів бюджетних установ) включає фінансову та бюджетну звітність. Фінансова звітність складається згідно з національними положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку та іншими нормативно-правовими актами Міністерства фінансів України. Бюджетна звітність відображає стан виконання бюджету, містить інформацію в розрізі бюджетної класифікації.

Зведення, складання та подання звітності про виконання Державного бюджету України здійснюються Казначейством України. Звітність про виконання Державного бюджету України є оперативною, місячною, квартальною та річною.

Місячний звіт про виконання Державного бюджету України подається Казначейством України до Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Рахункової палати та Міністерства фінансів України не пізніше 15 числа місяця, наступного за звітним.

Квартальний звіт про виконання Державного бюджету України подається Казначейством України до Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Рахункової палати та Міністерства фінансів України не пізніше 35 днів після закінчення звітного кварталу.

Річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України подається Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України, Президента України та Рахункової палати не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним.

2.2. Програмно-цільовий метод – механізм забезпечення ефективного використання бюджетних коштів

Програмно-цільовий метод формування та виконання бюджету (ПЦМ) суттєво відрізняється від традиційного для вітчизняної практики постатейного

метода. ПЦМ ґрунтується на раціональному управлінні, спрямованому на вирішення соціально-економічних проблем. Метод передбачає визначення мети, якої необхідно досягти в результаті використання бюджетних коштів, і забезпечує інформацією про якість надання послуг та отриманий соціальний ефект.

Головні риси, які відрізняють ПЦМ від традиційного бюджетування зведено в таблиці 2.1:

Таблиця 2.1

Відмінності програмно-цільового та постатейного методів бюджетування

| <i>Постатейний (традиційний) метод</i> | <i>Програмно-цільовий метод</i> |
|---|---|
| Планування бюджету здійснюється на короткострокову перспективу, тобто на один рік | Планування бюджету здійснюється на середньострокову перспективу, тобто на 3-5 років |
| Обґрунтування видатків здійснюється на основі «історичних даних» без оцінки доцільності цих видатків та якості бюджетних послуг | Обґрунтування видатків «від майбутнього» на основі визначених цілей здійснення видатків і показників соціальної та економічної ефективності та результативності |
| Бюджет складається у розрізі бюджетних функцій та кодів економічної класифікації видатків | Бюджет складається у розрізі бюджетних програм та кодів економічної класифікації видатків |
| Бюджет спрямований лише на утримання мережі бюджетних установ | Бюджет спрямований на досягнення найбільш ефективних результатів від здійснення бюджетних видатків |
| Відсутність відповідальності за результати діяльності бюджетних установ та якість послуг, що надаються | Персональна відповідальність керівників установ та організацій за досягнення результатів бюджетних програм |

Методологія ПЦМ базується на моделі «Ресурс – Результат», згідно з якою кількість бюджетних коштів, що виділяються тому чи іншому розпоряднику залежить від результату, який він показує при наданні бюджетних послуг (рис. 2.1)

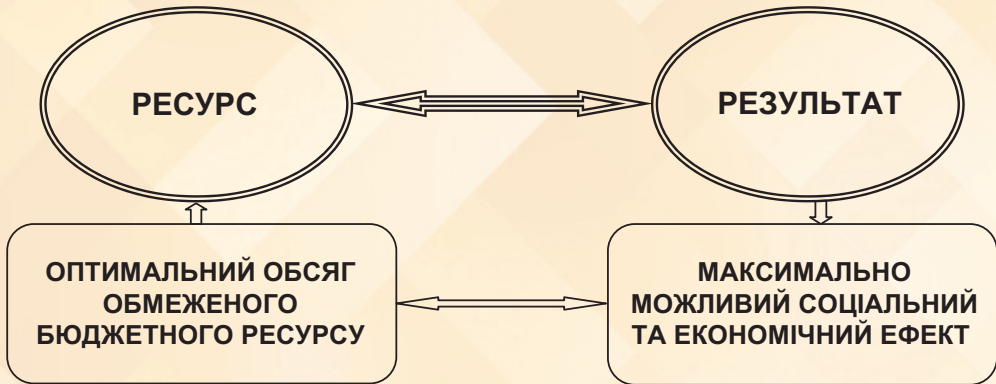


Рис. 2.1. Базова модель «Ресурс – Результат»

Таким чином, бюджетний процес із застосуванням ПЦМ починається з окреслення соціально-економічних проблем, які необхідно вирішити (наприклад: дітям потрібно здобути освіту; люди хворіють і їх потрібно лікувати; вулиці необхідно облаштувати тощо). Для цього розробляються орієнтовані на результат бюджетні програми, і бюджет формується виключно на їх основі.

Бюджетна програма є центральним елементом ПЦМ, єдино можливим форматом, у якому затверджується бюджет. Структура розроблених програм узгоджується з визначеними пріоритетами, планами соціально-економічного та стратегічного розвитку (рис. 2.2).

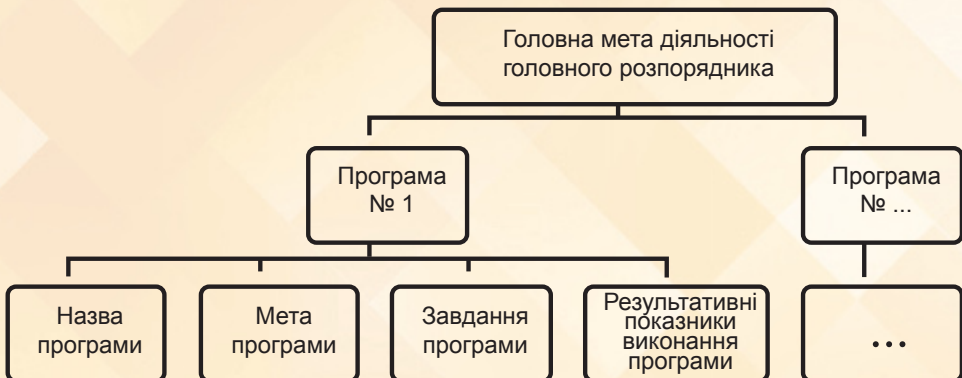


Рис. 2.2. Взаємозв'язок мети відповідального виконавця та опцій бюджетної програми

Для кожної програми визначають мету та формують завдання, виконання яких забезпечить досягнення поставлених цілей програми (рис. 2.3).

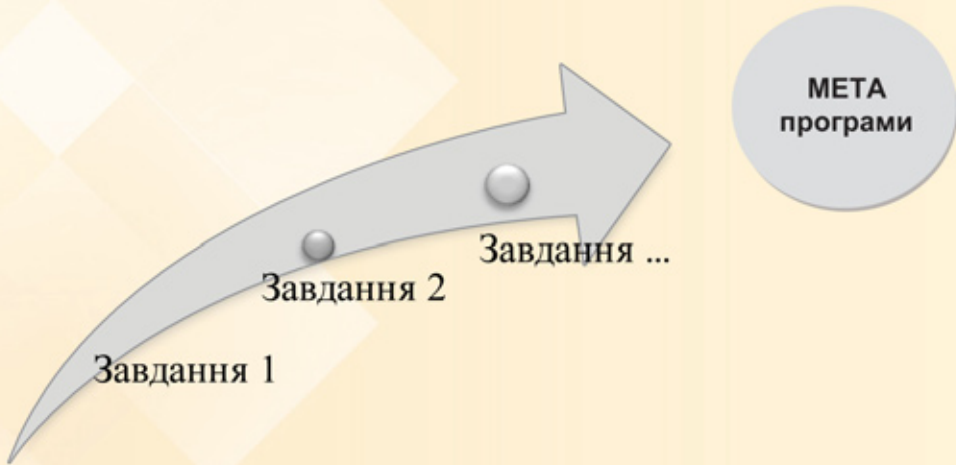


Рис. 2.3. Взаємозв'язок мети та завдань бюджетної програми

Важливим обов'язковим елементом програми є встановлення її результативних показників – кількісних і якісних параметрів, які використовуватимуться для оцінки виконання програми і за якими визначають, чи було досягнуто цілі. Ці показники поділяються на чотири групи: показники затрат, продукту, ефективності, якості. Аби чітко зрозуміти економічний сенс системи результативних показників, доцільно розглянути цю систему в контексті відповідності загально-економічним категоріям:

Таблиця 2.2

Результативні показники бюджетної програми

| Назва показника | Характерна ознака послуги за програмою | Співвідносність з економічною категорією | Одиниці вимірювання |
|-----------------|---|--|---|
| Показник затрат | 1) Хто виробляє послугу? – Штатна структура, структура управлінь, відділів, відділень і т. ін. 2) Чим виробляємо послугу? – потужності, будівлі, споруди і т. ін. | Інструмент надання послуги (<i>інструмент праці</i>) | Штатні одиниці, одиниці, м ² , м ³ – одиниця вимірювання завжди в абсолютному вираженні |

| Назва показника | Характерна ознака послуги за програмою | Співвідносність з економічною категорією | Одиниці вимірювання |
|------------------------|--|--|---|
| Показник продукту | Щодо кого (щодо чого) ми докладаємо зусиль? Щодо кого (щодо чого) ми діємо у процесі надання послуг? – Контингент споживачів послуги, метражі, обсяги робіт за послугою і т. ін. | Об'єкт надання послуги (об'єкт праці) | Осіб, учнів, м ² , м ³ , ліжко-днів – завжди в абсолютному вираженні |
| Показники ефективності | 1) Скільки коштує одиниця продукту в грошовому вираженні? 2) Яку частку показника затрат ми переносимо на одиницю продукту? | Продуктивність послуги (продуктивність праці) | Грн / людино-днів / штатних одиниць вчителів на 1 учня (навантаження), грн / м ² ремонту – одиниця вимірювання завжди в відносних величинах |
| Показники якості | 1) Що ми плануємо досягти в результаті виконання програми? | Результат надання послуги (продукт праці) | Рівень зниження захворюваності, темпи зростання показника порівняно з іншим періодом... Показник завжди вимірюється у відсотках (порівняно з іншим показником) |

Отже, перевагами програмно-цільового методу бюджетування є:

- забезпечення ефективності та прозорості бюджетного процесу, оцінювання діяльності учасників бюджетного процесу;
- підвищення якості бюджетної політики, ефективність розподілу і використання бюджетних коштів;
- посилення відповідальності головного розпорядника за досягнення цілей;
- упорядкування організації діяльності розпорядника, формування і використання бюджетних програм.

Крім технологічної функції, ПЦМ має значний управлінський потенціал. Він дозволяє встановити чіткий взаємозв'язок структури бюджетних прог-

рам зі структурою стратегічного планування. Це дає змогу подолати прогностичну обмеженість бюджетної політики та забезпечити цілісність процесу виконання управлінських рішень.

Програмно-цільовий метод пов'язує рішення про здійснення видатків з очікуваною віддачею від цих видатків, їх результативністю й ефективністю та передбачає здійснення середньострокового фінансового планування, яке, у свою чергу, базується на стратегічному плануванні розпорядників бюджетних коштів.

Стратегічний план, який не містить фінансового обґрунтування, складно виконати результативно. Водночас розподіл ресурсів, який не враховує перспективи на майбутнє, не може бути ефективним.

Взаємозв'язок циклів стратегічного планування і програмно-цільового бюджетування наведений у рис. 2.4.

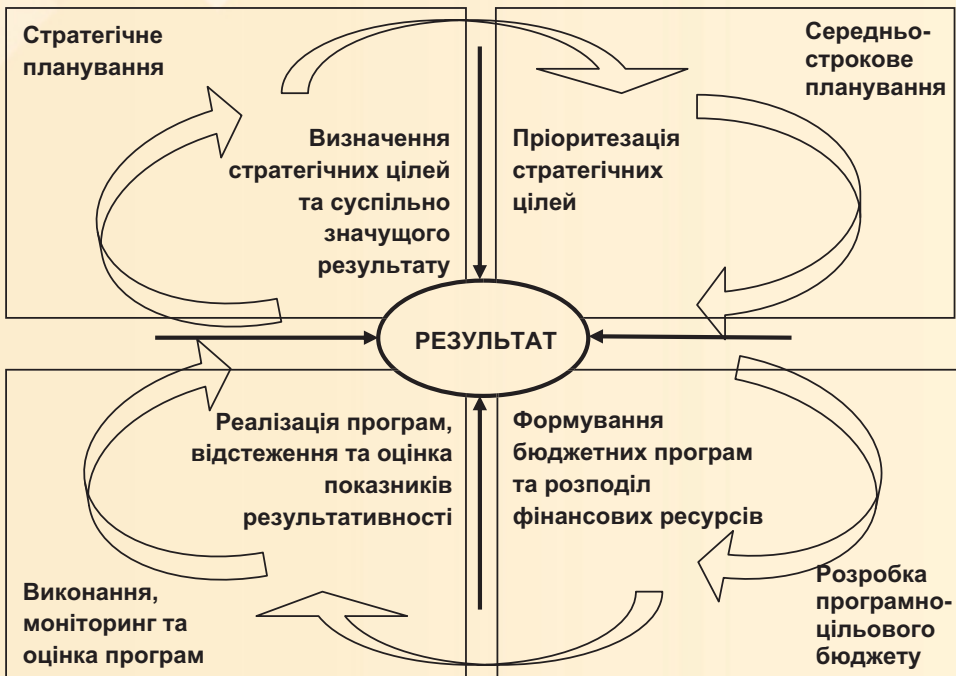


Рис. 2.4. Поєднання циклів стратегічного планування і програмно-цільового бюджетування

Схематичне зображення структури стратегічного плану та узагальненої структури бюджетної програми (рис. 2.5) дозволяє побачити, що стратегічне планування та програмно-цільове бюджетування базуються на єдиних концептуальних засадах.



Рис. 2.5. Взаємозв'язок стратегічного планування та ПЦМ-бюджетування

Необхідним елементом упровадження ПЦМ є середньострокове бюджетне планування (ст. 20 БКУ). Водночас цей елемент є складовою елементу стратегічного планування.

Середньострокове бюджетне планування – це визначення розпорядниками бюджетних коштів плану своєї діяльності на середньостроковий

період та обсягу необхідних коштів для досягнення цілей у середньостроковій перспективі відповідно до Програми діяльності Уряду. Обов'язковою вимогою середньострокового планування бюджету є відбір відповідних напрямів діяльності та завдань, з огляду на існуючі фінансові можливості (рис. 2.6). У рамках такого планування спочатку виконують прогнозування за кількома варіантами й обирають найбільш реалістичний з них (1).



Рис. 2.6. Взаємозв'язок компонентів ПЦМ бюджетування

Як правило, планування на середньострокову перспективу здійснюють на 3–5 років і переглядають щороку, приводячи у відповідність з напрямками бюджетної політики, які можуть змінюватися з року в рік. В Україні терміном середньострокового планування визначено два наступні за поточним бюджетні роки. Умовою щорічного перегляду середньострокового бюджету є аналіз бюджетної політики минулого періоду (2).

Надалі (3) визначають головні напрями та аспекти бюджетної політики на наступний бюджетний період. На цьому етапі з'ясовують потреби у фі-

нансових ресурсах та оцінюють наявні ресурси, тобто надходження до державного бюджету з усіх передбачених законодавством джерел.

Визначення головних цілей бюджетної політики на третьому етапі надає бюджетним установам інформацію щодо пріоритетів і є основою для планування поточних видатків бюджету та формування бюджету капіталовкладень на наступний бюджетний рік (4).

Бюджет виконують відповідно до затверджених планових показників доходів і видатків (5).

На основі збирання інформації про видаткову та дохідну частини бюджету проводять постійний моніторинг його виконання, здійснюють контроль за відповідністю фактичних показників плановим (6).

Частиною ефективного бюджетного процесу й важливими факторами формування показників проекту бюджету на наступний рік є аудит та оцінка ефективності виконання бюджетних програм. Інформація звітів про фактичні результати діяльності та видатки допомагає оцінювати ефективність бюджету і є важливою для підготовки проекту бюджету на наступні роки (7).

ТЕМА 3. СКЛАД ТА СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ¹

3.1. Доходи Державного бюджету України

Перед тим, як описувати доходи та видатки державного бюджету, слід сказати, що бюджет складається із загального та спеціального фондів:



Рис. 3.1. Загальна структура бюджету

Складовими частинами загального фонду бюджету є:

1) усі доходи бюджету, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду бюджету;

¹У цьому розділі використано матеріали наступних джерел:

1. Бюджетний менеджмент: Підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.; За заг. ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2004. – 864 с. 41.
2. Чала Н. Д. Бюджетна система: навч. посіб. / Н. Д. Чала, Л. В. Лазоренко. К.: Знання, 2010. – 223 с.

2) усі видатки бюджету, що здійснюються за рахунок надходжень загального фонду бюджету;

3) кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету без визначення цільового спрямування та надання кредитів з бюджету, що здійснюється за рахунок надходжень загального фонду бюджету);

4) фінансування загального фонду бюджету.

Складовими частинами спеціального фонду бюджету є:

1) доходи бюджету (включаючи власні надходження бюджетних установ), які мають цільове спрямування;

2) видатки бюджету, що здійснюються за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету (у тому числі власних надходжень бюджетних установ);

3) кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету з визначенням цільового спрямування та надання кредитів із бюджету, що здійснюється за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету);

4) фінансування спеціального фонду бюджету.

Власні надходження бюджетних установ отримуються додатково до коштів загального фонду бюджету і включаються до спеціального фонду бюджету.

Розподіл бюджету на загальний та спеціальний фонди, їх складові частини визначаються виключно Бюджетним кодексом України та законом про Державний бюджет України.

Розглянемо більш детально доходи державного бюджету.

Доходи Державного бюджету України – це фінансові ресурси держави, що спрямовуються на виконання її функцій. Надходження таких ресурсів врегульовано відповідними нормативними актами.

Бюджетним кодексом України визначено, що **доходи бюджету** – це податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, плату за надання адміністративних послуг, власні надходження бюджетних установ).

Однак слід звернути увагу, що у бюджетному процесі існують такі додаткові поняття як «повернення кредитів», «кошти від приватизації» тощо, які

за своєю сутністю не є доходами, однак є фінансовими ресурсами і належать до категорії «надходження».

Надходження бюджету – це доходи бюджету, повернення кредитів до бюджету, кошти від державних (місцевих) запозичень, кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), повернення бюджетних коштів із депозитів, надходження внаслідок продажу / пред'явлення цінних паперів.

Розглянемо основну частину надходжень бюджету – доходи. Вони класифікуються за такими розділами:

1) податкові надходження – встановлені законами України про оподаткування загальнодержавні податки і збори та місцеві податки і збори (останні встановлюються органами місцевого самоврядування відповідно до законодавства, є обов'язковими до сплати в межах адміністративно-територіальних одиниць та зараховуються до їх бюджетів).

2) неподаткові надходження – доходи від власності та підприємницької діяльності, адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності, а також інші неподаткові надходження.

3) доходи від операцій з капіталом;

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

Доходи, як і бюджет у цілому, поділяються на доходи загального і спеціального фондів. Склад доходів Державного бюджету України визначений статтею 29 Бюджетного кодексу України.

Усі доходи бюджету, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду, є складовою частиною загального фонду. До доходів загального фонду Державного бюджету України належать: податок на доходи з фізичних осіб; податок на додану вартість; податок на прибуток підприємств; ввізне та вивізне мито; частка рентної плати тощо.

Доходи бюджету (включаючи власні надходження бюджетних установ), які мають цільове спрямування, є складовою частиною спеціального фонду бюджету. Характерними прикладами щодо джерел формування спеціального фонду Державного бюджету України в частині доходів є судовий збір

та надходження від звернення застави у дохід держави, частка плати за одержання інформації з державних реєстрів, власні надходження бюджетних установ тощо.

Якщо законом встановлено новий вид доходу державного бюджету, його зарахування до загального чи спеціального фонду визначається законом про Державний бюджет України на період до внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу України.

Закон про Державний бюджет України може відносити на певний бюджетний період окремі види доходів загального / спеціального фонду або їх частину до спеціального / загального фонду Державного бюджету України.

Процедури виконання Державного бюджету України за доходами регламентовані Бюджетним кодексом України (ст. 45). Зокрема, Казначейство України веде бухгалтерський облік усіх надходжень Державного бюджету України та за поданням органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, здійснює повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджету.

Податки і збори та інші доходи державного бюджету зараховуються безпосередньо на єдиний казначейський рахунок і не можуть акумулюватися на рахунках органів, що контролюють справляння надходжень бюджету (за винятком установ України, які функціонують за кордоном).

До органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, належать Державна фіскальна служба (ДФС), Міністерство фінансів України (МФУ), Казначейство, держадміністрації, органи місцевого самоврядування тощо. Повний перелік таких органів визначений постановою Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 р. № 106 «Деякі питання ведення обліку податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету».

Податки і збори та інші доходи державного бюджету визнаються зарахованими до державного бюджету з дня зарахування на єдиний казначейський рахунок. Порядок зарахування до державного бюджету коштів, що отримуються установами України, які функціонують за кордоном, та власних надходжень державних і комунальних вищих навчальних закладів, наукових установ та закладів культури, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти, встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Забороняється проведення розрахунків з бюджетом у негрошовій формі, у тому числі шляхом взаємозаліку, застосування векселів, бартерних операцій та зарахування зустрічних платіжних вимог у фінансових установах, за винятком операцій, пов'язаних з державним боргом, та випадків, передбачених законом про Державний бюджет України.

3.2. Видатки Державного бюджету України

Видатки державного бюджету відіграють важливу роль у розвитку країни. Вони є основою забезпечення фінансування соціальних програм, регулювання економіки, проведення її структурної перебудови, створення загальних умов розвитку ринкових відносин, збільшення обсягів кредитування юридичних і фізичних осіб, розвитку міжнародних відносин та інших важливих напрямів діяльності. Разом з тим, залежно від рівня розвитку держави, історичних, культурних та інших факторів, роль держави у вирішенні соціально-економічних проблем змінюється, що, у свою чергу, впливає на обсяги та структуру державних видатків.

У процесі виконання державного бюджету розрізняють **видатки** бюджету і **витрати** бюджету. Видатки бюджету – це кошти, що спрямовуються на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом. Однак у бюджетному процесі є такі специфічні фінансові ресурси, які не є видатками бюджету, а використовуються з іншими цілями, а саме: погашення боргових бюджетних зобов'язань; надання кредитів з бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування.

До витрат бюджету належать видатки бюджету, надання кредитів з бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів.

Видатки бюджету класифікуються за такими розділами:

1) програмна класифікація видатків (класифікація за бюджетними програмами) – застосовується у разі реалізації програмно-цільового методу бюджетування; до застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів використовується тимчасова класифікація видатків та кредитування місцевих бюджетів;

2) відомча класифікація видатків – містить перелік головних розпорядників бюджетних коштів для систематизації видатків бюджету за ознакою головного розпорядника бюджетних коштів; на основі відомчої класифікації Казначейство України складає та веде єдиний реєстр розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів;

3) функціональна класифікація видатків – класифікація за функціями, з виконанням яких пов'язані видатки бюджету;

4) економічна класифікація видатків – класифікація за економічною характеристикою операцій, що здійснюються при проведенні видатків; за економічною класифікацією видатки бюджету поділяються на поточні та капітальні.

Балансування дохідної та видаткової частин державного бюджету представлено на рис. 3.2.

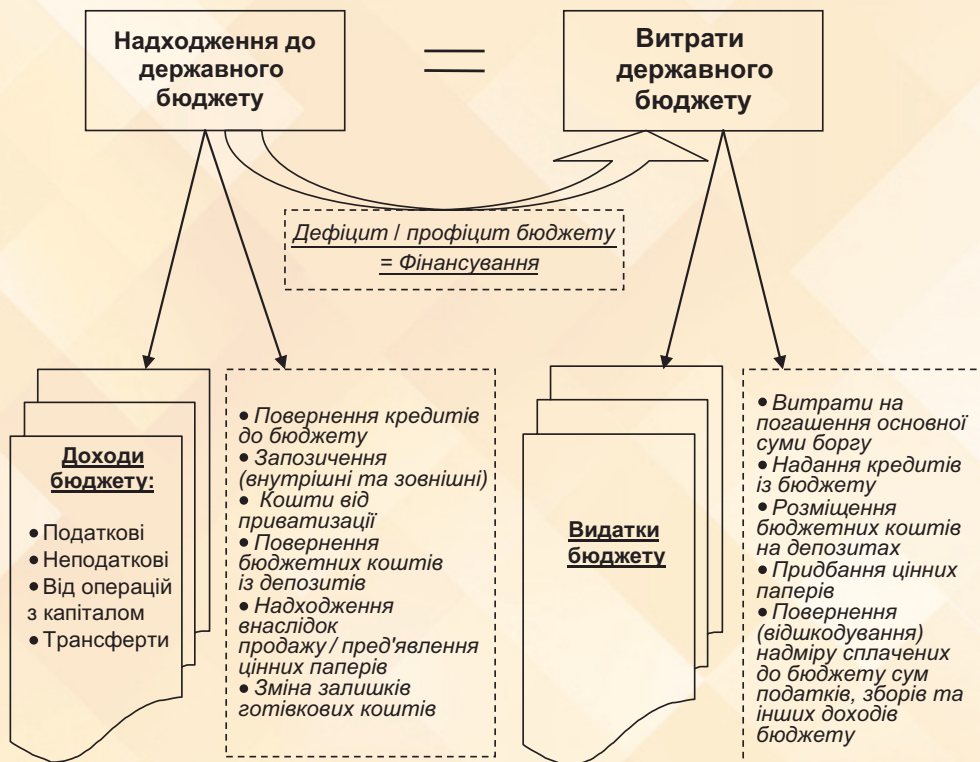


Рис. 3.2. Балансування дохідної та видаткової частин державного бюджету.

Необхідно звернути увагу, що Бюджетним кодексом України всі видатки чітко розмежовані між бюджетами різних рівнів. Зокрема, видатки, що здійснюються з Державного бюджету України, унормовані у статті 87 БКУ. Зокрема до них належать видатки на державне управління, законодавчу та виконавчу владу, судову владу, міжнародну діяльність, правоохоронну діяльність, забезпечення безпеки держави та цивільний захист населення і територій, фундаментальні та прикладні дослідження тощо. З Державного бюджету України фінансуються також певні напрями видатків на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, культуру і мистецтво тощо.

Видатки спеціального фонду Державного бюджету чітко пов'язані з доходами спеціального фонду. Тобто за рахунок конкретного виду доходу спеціального фонду можуть бути здійснені лише конкретні видатки, визначені Бюджетним кодексом України або законом про Державний бюджет України.

Слід звернути увагу, що в обліку розрізняють «касові видатки» та «фактичні видатки».

Касовими видатками вважаються виплати, здійснені з реєстраційних (спеціальних реєстраційних) рахунків розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, підприємствам, організаціям, установам або перераховані за їх дорученням на видатки, передбачені бюджетом. Касові видатки відображають в обліку в момент отримання готівкових коштів або перерахування коштів з рахунка установи. Прикладом касових видатків є отримання готівки з реєстраційного рахунку установи для виплати заробітної плати або перерахування коштів постачальнику за поставлені товари.

Фактичні видатки – це дійсні кінцеві видатки установи, оформлені відповідними документами, включаючи видатки за неоплаченими рахунками за фактично поставлені товари. Наприклад, нарахована заробітна плата, вартість поставленої продукції.

При цьому на практиці здійснення касових і фактичних видатків не завжди збігається у часі. Наприклад, при нарахуванні заробітної плати фактичні видатки (нараховані кошти) випереджають касові (виплачені кошти). Аналогічна ситуація з оплатою наданих послуг: спочатку послуга надається (оформлюється акт виконаних робіт тощо); касові ж видатки

здійснюються лише після того, як у бухгалтерському обліку будуть оформлені фактичні видатки.

У складі витрат (видатків) бюджету виділяються витрати (видатки) споживання і витрати (видатки) розвитку, відповідно до бюджетної класифікації (рис. 3.3).



Рис. 3.3. Сутність розподілу витрат на розвиток та споживання

Витрати розвитку – це видатки розвитку та надання кредитів з бюджету.

Видатки розвитку – це видатки бюджетів на фінансове забезпечення наукової, інвестиційної та інноваційної діяльності, зокрема: фінансове забезпечення капітальних вкладень виробничого і невиробничого призначення; фінансове забезпечення структурної перебудови економіки; інші видатки, пов'язані з розширеним відтворенням.

Витрати споживання – це видатки споживання та погашення боргу.

Видатки споживання – це частина видатків бюджетів, які забезпечують поточне функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, бюджетних установ, поточні міжбюджетні трансферти й видатки на фінансове забезпечення заходів соціального захисту населення та соці-

ально-культурної сфери, а також інші видатки, не віднесені до видатків розвитку і нерозподілених видатків.

3.3. Міжбюджетні трансферти

Необхідність регулювання державою міжбюджетних відносин зумовлена наявністю різних фіскальних дисбалансів між територіями, спричинених дією природно-кліматичних, історичних, географічних, соціально-демографічних, економічних та багатьох інших чинників. Під впливом внутрішніх та зовнішніх чинників міжбюджетні відносини зазнають постійних змін і потребують вжиття заходів щодо забезпечення ефективності їх функціонування в умовах, що динамічно змінюються.

Під міжбюджетними відносинами розуміють форму взаємозв'язків і взаємозалежностей між окремими ланками системи місцевих бюджетів, між місцевими та державним бюджетами. Суб'єктами міжбюджетних відносин є центральні органи влади (в особі держави), місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, а їх об'єктом – фінансові ресурси, що розподіляються між бюджетами різних рівнів з метою подолання диспропорцій в економічному розвитку регіонів, тобто – це грошові кошти у формі міжбюджетного трансферту. *Міжбюджетні* відносини виникають між органами державної влади та органами місцевої влади, між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування різних рівнів, а також одного рівня з приводу здійснення потрібних видатків.

Види міжбюджетних трансфертів та особливості їх формування унормовані главою 16 Бюджетного кодексу України.

Міжбюджетні трансферти поділяються на:

а) дотації – не мають цільового характеру, передаються загальною сумою та підлягають розподілу набувачем дотації;

б) субвенції – мають виключно цільовий характер, тобто набувач не може змінювати цільового призначення субвенцій.

Бюджетний кодекс передбачає такі види дотацій:

1) базова дотація – трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій;

2) реверсна дотація – кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій;

3) додаткові дотації, які формуються в окремих випадках у Державному бюджеті України (наприклад, у разі необхідності передачі коштів на подолання наслідків стихійних лих – пожеж, повеней тощо).

Базова та реверсна дотації є сучасною основою горизонтального вирівнювання. Саме з їх допомогою стару систему балансування (розподілу міжбюджетних трансфертів) замінено системою бюджетного вирівнювання, що передбачає горизонтальне вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя (таблиця 3.1).

Вирівнювання здійснюється лише за двома податками:

- за податком на прибуток підприємств для обласних бюджетів;
- за податком на доходи фізичних осіб для бюджетів міст, районів та обласних бюджетів.

Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів здійснюється окремо за надходженнями податку на прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб з урахуванням таких параметрів:

- 1) чисельність населення;
- 2) надходження податку на доходи фізичних осіб (прибуток підприємств) за останній звітний бюджетний період;
- 3) індекси податкоспроможності відповідного бюджету, що визначаються окремо за надходженнями податку на прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб.

Індекс податкоспроможності відповідного місцевого бюджету є коефіцієнтом, що визначає рівень податкоспроможності такого бюджету порівняно з аналогічним середнім показником по Україні у розрахунку на одну людину. При здійсненні вирівнювання враховується значення індексу податкоспроможності відповідного бюджету (рис. 3.4).

Якщо значення індексу:

- в межах 0,9 – 1,1 – вирівнювання не здійснюється;
- менше за 0,9 – надається базова дотація відповідному бюджету. Базова дотація розраховується в обсязі 80 % суми, необхідної для досягнення значення показника 0,9;

- більше за 1,1 – передається реверсна дотація з відповідного бюджету до державного бюджету в обсязі 50 % суми, що перевищує значення індексу податкоспроможності 1,1.

Вирівнювання по бюджету міста Києва, враховуючи його особливий статус як столиці України відповідно до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», не здійснюється.

Індекси податкоспроможності місцевих бюджетів не можуть змінюватися і переглядатися частіше, ніж один раз на рік, крім випадків:

а) виділення нових або зміни статусу вже існуючих адміністративно-територіальних одиниць;

б) зміни місцезнаходження суб'єктів господарювання – платників податків;

в) зміни податкового законодавства.

Зміна обсягу надходжень податку на прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб за відповідний бюджетний період повинна бути підтверджена органами стягнення.

Крім того, у Державному бюджеті України щорічно передбачаються ряд субвенцій. Це такі субвенції місцевим бюджетам, як:

- освітня субвенція;
- медична субвенція;
- субвенція на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження;
- субвенція на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу;
- інші додаткові дотації та субвенції.

Міжбюджетні відносини відіграють важливу роль у розв'язанні багатьох питань управління бюджетною системою. Сучасні теоретичні та законодавчо-нормативні положення їх функціонування дозволяють сформулювати таку дефініцію: міжбюджетні відносини – це взаємовідносини між органами влади й управління різних рівнів з питань розподілу дохідних і видаткових повноважень з метою досягнення збалансованості бюджетів різних рівнів за доходами та видатками з урахуванням державних і регіональних програм соціально-економічного розвитку та наявного на їх територіях бюджетно-податкового потенціалу.

Але основними проблемами територіального розвитку все ще залишаються виникнення територіальних диспропорцій і рівень фінансової стійкості регіонів, а також можливість і доцільність органів державної влади впливати на територіальні дисбаланси.

3.4. Державний борг та дефіцит Державного бюджету України, джерела їх покриття

Бюджетний дефіцит – це один із основних показників, який характеризує стан Державного бюджету України як фінансового плану держави. Він показує обсяг перевищенням видатків бюджету над його доходами (з урахуванням різниці між наданням кредитів з бюджету та поверненням кредитів до бюджету).

Крім дефіциту, такими показниками є:

- баланс доходів і видатків;
- профіцит бюджету (бюджетний надлишок) – перевищення доходів бюджету над його видатками (з урахуванням різниці між поверненням кредитів до бюджету та наданням кредитів із бюджету).

Рівновага доходів і видатків бюджету є його найбільш доцільним і обґрунтованим станом. Вона означає, що всі видатки бюджету мають відповідні джерела фінансування. З позицій ефективності фінансової діяльності держави немає потреби, з одного боку, формувати зайві доходи, а з іншого, включати до свого плану видатки, без гарантованих надходжень для їх фінансування. Тобто збалансованість бюджету – головне завдання бюджетного планування. Враховуючи розгалужений склад видатків бюджету та різноманітність джерел формування доходів, а, головне, систему фінансових інтересів у суспільстві щодо бюджету, коли кожний суб'єкт зацікавлений отримати якомога більше асигнувань і сплатити якнайменше податків та платежів, слід зазначити, що практична реалізація цього завдання – це складний процес.

З погляду адміністративного управління фінансами проблему можна вирішити двома шляхами: або збільшити податки, або скоротити видатки. Водночас на практиці досягти цього важко, оскільки необхідно передбачити всі фактори ризику наслідків таких дій – як об'єктивні (вплив на пов'язані фі-

нансові процеси і процедури, внесення змін до чинного законодавства тощо), так і суб'єктивні (реакція бізнесових груп, громадянського суспільства тощо).

У разі незбалансованості бюджету виникає або дефіцит бюджету або його профіцит. Наявність дефіциту або профіциту бюджету є симптомом незбалансованості державних фінансів. Але при цьому світова практика визнає не обов'язковим збалансування доходів і видатків бюджету у короткостроковому періоді. Дефіцит або профіцит бюджету та їх обсяги є основними характеристиками бюджету.

Затвердження бюджету з дефіцитом дозволяється за наявності обґрунтованих джерел фінансування бюджету.

Профіцит бюджету затверджується з метою погашення боргу, забезпечення встановленого розміру оборотного залишку бюджетних коштів та придбання цінних паперів. Оборотний залишок бюджетних коштів – це частина залишку коштів загального фонду відповідного бюджету, яка утворюється для покриття тимчасових касових розривів. Він встановлюється у розмірі не більше 2 % планових видатків загального фонду бюджету і затверджується у законі про Державний бюджет України (рішенні про місцевий бюджет). На кінець бюджетного періоду оборотний залишок бюджетних коштів має бути збережений у встановленому розмірі.

Розглядаючи питання державного боргу та дефіциту державного бюджету, слід звернути увагу на таке поняття, як «фінансування бюджету».

Фінансування бюджету – це надходження та витрати бюджету, пов'язані зі зміною обсягу боргу, обсягів депозитів і цінних паперів, кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), зміна залишків бюджетних коштів, які використовуються для покриття дефіциту бюджету або визначення профіциту бюджету.

Джерелами фінансування бюджету згідно ст. 15 БКУє:

- 1) кошти від державних (місцевих) внутрішніх та зовнішніх запозичень;
- 2) кошти від приватизації державного майна (включаючи інші надходження, безпосередньо пов'язані з процесом приватизації) – щодо державного бюджету;
- 3) повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу / пред'явлення цінних паперів;
- 4) вільний залишок бюджетних коштів.

Крім того, Бюджетним кодексом України (ст. 15) визначено, що джерелами формування спеціального фонду Державного бюджету України в частині фінансування є:

1) кредити (позики), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів;

2) інші надходження, визначені законом про Державний бюджет України.

Державний борг – загальна сума боргових зобов'язань держави з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок державного запозичення.

Державний борг утворюється в результаті здійснення запозичень державою за необхідності збалансування доходів і видатків бюджету. Тобто державні запозичення здійснюються для покриття дефіциту бюджету.

Здійснення державних запозичень та управління державним боргом унормовано у ст. 16 БКУ.

Державні запозичення здійснюються в межах, визначених законом про Державний бюджет України, з дотриманням граничного обсягу державного боргу на кінець бюджетного періоду.

Право на здійснення державних внутрішніх та зовнішніх запозичень належить державі в особі Міністра фінансів України, за дорученням Кабінету Міністрів України.

Умови здійснення державних запозичень (у тому числі вид, валюту, строк та відсоткову ставку державного запозичення) визначає Кабінет Міністрів України.

У межах граничного обсягу державного боргу дозволяється здійснювати перерозподіл обсягів державних запозичень між видами (зовнішні / внутрішні).

Кредити (позики) від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів залучаються державою на підставі міжнародних договорів України і належать до державних зовнішніх запозичень. Кошти для реалізації таких інвестиційних проектів, а також витрати на обслуговування та погашення відповідних кредитів (позик) передбачаються у законі про Державний бюджет України протягом усього строку дії кредитних договорів. Відповідні міжнародні договори не потребують ратифікації, якщо інше не встановлено законом.

Розміщення боргових зобов'язань Уряду України від його імені та за його дорученням провадиться Міністерством фінансів України.

Місцеві зовнішні запозичення можуть здійснювати лише Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Київська, Севастопольська міські ради, міські ради міст обласного значення. При цьому місцеві зовнішні запозичення шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій можуть здійснювати всі міські ради.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим та міські ради мають право здійснювати місцеві внутрішні запозичення.

Бюджетна установа не має права здійснювати запозичення у будь-якій формі або надавати юридичним чи фізичним особам кредити з бюджету (якщо не встановлено відповідні бюджетні призначення на надання кредитів з бюджету).

Дієвими інструментами подолання бюджетного дефіциту та погашення боргових зобов'язань є державні та місцеві гарантії (ст. 17 БКУ).

Державні гарантії для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України можуть надаватися за рішенням Кабінету Міністрів України або на підставі міжнародних договорів України виключно у межах і за напрямками, що визначені законом про Державний бюджет України. За дорученням Кабінету Міністрів України відповідні правочини щодо його рішень вчиняє Міністр фінансів України.

Місцеві гарантії можуть надаватися за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної міської ради для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України, що належать до комунального сектору економіки, розташовані на відповідній території та здійснюють на цій території реалізацію інвестиційних проектів, метою яких є розвиток комунальної інфраструктури або впровадження ресурсозберігаючих технологій.

Державні (місцеві) гарантії надаються на умовах платності, строковості, а також забезпечення виконання зобов'язань у спосіб, передбачений законом.

Правочин щодо надання державної (місцевої) гарантії оформляється в письмовій формі та має визначати: предмет гарантії; повні найменування

та місцезнаходження суб'єкта господарювання і кредитора (у разі гарантування виконання зобов'язань за кредитним договором); обсяг кредиту (позики); обсяг гарантійних зобов'язань та порядок їх виконання; умови настання гарантійного випадку; строк дії гарантії.

Обов'язковою умовою надання державної (місцевої) гарантії є укладення договору між Міністерством фінансів України (відповідним місцевим фінансовим органом) та суб'єктом господарювання про погашення заборгованості суб'єкта господарювання перед державою (Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста) за виконання гарантійних зобов'язань. Істотними умовами такого договору мають бути зобов'язання суб'єкта господарювання:

- внести плату за надання державної (місцевої) гарантії;
- надати майнове або інше забезпечення виконання зобов'язань за гарантією;
- відшкодувати витрати державного (місцевого) бюджету, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань;
- сплатити пеню за прострочення відшкодування зазначених витрат. Пеня нараховується за кожний день прострочення сплати заборгованості у національній валюті з розрахунку 120 % річних облікової ставки Національного банку України за офіційним курсом гривні до іноземної валюти, встановленим Національним банком України на день нарахування пені;
- надати гаранту права на договірне списання банком коштів з рахунків суб'єкта господарювання на користь гаранта.

Платежі, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань держави (Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста), здійснюються згідно з відповідними договорами незалежно від обсягу коштів, визначених на цю мету в законі про Державний бюджет України (рішенні про місцевий бюджет), у порядку, визначеному Бюджетним кодексом України для здійснення витрат на обслуговування та погашення державного (місцевого) боргу, та відображаються як надання кредитів з бюджету стосовно суб'єктів господарювання, зобов'язання яких гарантовані.

При цьому у суб'єктів господарювання, зобов'язання яких гарантовані, з моменту виконання гарантійних зобов'язань виникає прострочена заборгованість перед державою (Автономною Республікою Крим чи територіальною

громадою міста) за кредитами (позиками), залученими під державні (місцеві) гарантії, в обсязі фактичних витрат державного (місцевого) бюджету та / або таких реструктурованих сум, а до держави (Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста) переходять права кредитора та право вимагати від таких суб'єктів господарювання погашення заборгованості в установленому законом порядку, якщо такі права не були передбачені відповідними договорами.

Прострочена заборгованість суб'єкта господарювання перед державою (Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста) за кредитом (позикою), залученим державою (Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста) або під державну (місцеву) гарантію, а також за кредитом з бюджету (включаючи плату за користування такими кредитами (позиками) та пеню) стягується з такого суб'єкта господарювання органами доходів і зборів, що є органами стягнення такої заборгованості у порядку, передбаченому Податковим кодексом України або іншим законом, включаючи погашення такої заборгованості за рахунок майна цього суб'єкта господарювання.

Позовна давність на вимоги щодо погашення такої заборгованості суб'єкта господарювання перед державою (Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста) не поширюється.

Граничний обсяг державного (місцевого) боргу і гарантованого державою боргу, граничний обсяг надання державних (місцевих) гарантії визначаються на кожний бюджетний період законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет).

Загальний обсяг державного боргу та гарантованого державою боргу на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 60 % річного номінального обсягу валового внутрішнього продукту України.

Загальний обсяг місцевого боргу та гарантованого Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста боргу (без урахування гарантійних зобов'язань, що виникають за кредитами (позиками) від міжнародних фінансових організацій) станом на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 200 % (для міста Києва – 400 %) середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку (без урахування обсягу місцевих запозичень та капітальних трансфертів (суб-

венцій) з інших бюджетів), визначеного прогнозом відповідного місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди відповідно до ст. 21 БКУ.

З метою забезпечення дотримання граничних обсягів державного (місцевого) боргу та державних (місцевих) гарантій Міністерство фінансів України веде Реєстр державного боргу і гарантованого державою боргу, Реєстр державних гарантій, а також Реєстр місцевих запозичень та місцевих гарантій.

Реєстр державного боргу і гарантованого державою боргу є інформаційною системою боргових і гарантійних зобов'язань держави, що включає умови кредитних договорів і випуску державних цінних паперів та умови надання державних гарантій, відомості про стан обслуговування і погашення державного боргу.

ТЕМА 4. УЧАСТЬ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ У БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ

4.1. Участь у процесі планування та прогнозування Державного бюджету України

4.1.1. Визначення Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період

Якщо порівняти бюджетний процес із загальною проектною практикою, то стадія розгляду у Верховній Раді України Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період буде відповідати фазі розробки і узгодження технічного завдання.

Першим формальним документом, що присвячується розробці Державного бюджету України, є, відповідно до статті 33 Бюджетного кодексу України, Основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний період (далі – Основні напрями).

На стадії підготовки проекту Державного бюджету України саме цей нормативно-правовий документ є одним із основних, а його суть полягає у визначенні органом законодавчої влади головних завдань бюджетної політики на наступний бюджетний рік. Завданням цього, власне, робочого матеріалу Уряду є окреслення засадничих орієнтирів у виконанні подальшої підготовчої роботи зі створення головного фінансового документа країни на наступний рік.

Тобто Основні напрями – це нормативний документ, що передує розробці проекту Державного бюджету України та містить певні рамки, граничні моменти, якими КМУ має керуватись у процесі цієї розробки.

Бюджетним кодексом регламентовано, що проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період розробляє Міністерство фінансів України спільно з іншими центральними органами виконавчої влади. Проект розробляється відповідно до пріоритетів бюджетної політики, визначених у щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України.

До 1 березня року, що передує плановому, Мінекономрозвитку подає Міністерству фінансів України орієнтовні основні прогнози макропоказники економічного та соціального розвитку України, необхідні для розроблення проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період. Розроблений документ Міністерство фінансів України до 20 березня року, що передує плановому, подає на розгляд до Кабінету Міністрів України.

Проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період ґрунтується на прогнозних і програмних документах економічного та соціального розвитку і містить положення щодо:

1) орієнтовних основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України (із зазначенням показників номінального і реального обсягу валового внутрішнього продукту, індексів споживчих цін та цін виробників, показників валютно-курсової політики, наданих Національним банком України, рівня безробіття, а також інших необхідних показників);

2) основних завдань бюджетної політики, зокрема граничного обсягу дефіциту (профіциту) державного бюджету, частки прогнозного річного обсягу валового внутрішнього продукту, що перерозподіляється через зведений бюджет України, граничного обсягу державного боргу і граничного обсягу надання державних гарантій, встановлення розміру мінімальної заробітної плати, прожиткового мінімуму та рівня його забезпечення, загального обсягу державних капітальних вкладень на розроблення та реалізацію державних інвестиційних проектів із зазначенням пріоритетних напрямів таких капітальних вкладень;

3) пріоритетних завдань податкової політики;

4) реалізації пріоритетних державних (цільових) програм та державних інвестиційних проектів;

б) інших питань, необхідних для складання проекту закону про Державний бюджет України.

Кабінет Міністрів України не пізніше 1 квітня року, що передує плановому, розглядає та схвалює проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період і у триденний строк подає до Верховної Ради України, яка його розглядає за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України.

Водночас Національний банк України подає Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України:

- до 15 березня року, що передує плановому, – прогнозні монетарні показники і показники валютно-курсової політики на наступний рік та наступні за плановим два бюджетні періоди, у тому числі обмінний курс гривні у середньому за рік та на кінець року;
- до 1 квітня року, що передує плановому, – інформацію про розрахунок частини прогнозованого прибутку до розподілу поточного року, яка підлягатиме перерахуванню до державного бюджету;
- до 1 вересня року, що передує плановому, – інформацію про розрахунок частини прогнозованого прибутку до розподілу наступного року, яка підлягатиме перерахуванню до державного бюджету.

Процес розгляду Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період у Верховній Раді України не є довільним. Він, відповідно до частини другої статті 152 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» № 1861 від 10 лютого 2010 року (далі – Регламент), ґрунтується на матеріалах поданого Кабінетом Міністрів України річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України за попередній бюджетний період, тобто має прив'язку до стану виконання бюджету за попередній рік. У такий спосіб забезпечується своєрідна бюджетна послідовність.

Відповідно до частини третьої статті 152 Регламенту, народні депутати, комітети Верховної Ради розробляють свої пропозиції до проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період і подають їх до комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету (далі – Комітет Верховної Ради з питань бюджету), у десятиденний строк з дня надходження такого проекту до Верховної Ради.

Комітет Верховної Ради з питань бюджету розглядає пропозиції, що надійшли, готує на основі поданого Кабінетом Міністрів України проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період і пропозицій до нього проект постанови Верховної Ради щодо схвалення або взяття до відома Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період та подає його на розгляд Верховної Ради. Проект постанови надається народним депутатам не пізніше як за два дні до розгляду зазначеного питання на пленарному засіданні Верховної Ради.

Відповідно до частини п'ятої статті 152 Регламенту, Верховна Рада розглядає питання щодо Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період за процедурою повного обговорення питань на пленарному засіданні Верховної Ради (стаття 30 Регламенту). Питання має бути розглянуте не пізніше 30 квітня року, що передує плановому, або протягом тижня, відведеного для пленарних засідань Верховної Ради, який є найближчим після подання проекту постанови.

З доповіддю має виступити Прем'єр-міністр України або за його дорученням – міністр фінансів України, а також голова Комітету Верховної Ради з питань бюджету.

Частиною шостою статті 152 Регламенту встановлено ймовірну варіативність наслідків розгляду питання щодо Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період. За наслідками розгляду цього питання Верховна Рада може прийняти рішення про:

1) прийняття проекту постанови Верховної Ради щодо Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період. При цьому парламент може своєю постановою не тільки схвалити відповідні Основні напрями бюджетної політики, але і відхилити їх. Щоправда, у цьому випадку не унормовано, як має діяти Уряд: очевидно, готувати новий варіант документу;

2) направлення проекту постанови Верховної Ради щодо Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період до Комітету Верховної Ради з питань бюджету для підготовки до повторного розгляду Верховною Радою з урахуванням зауважень, висловлених під час розгляду цього питання на пленарному засіданні Верховної Ради (з визначенням строків такої підготовки).

У разі порушення Кабінетом Міністрів України строків подання до Верховної Ради проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період строки розгляду Верховною Радою цього проекту обчислюються з дня його фактичного подання Кабінетом Міністрів України.

Основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний період мають бути враховані при формуванні проекту Закону України про Державний бюджет України на наступний бюджетний період.

4.1.2. Складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди

Міністерство фінансів України за участю Мінекономрозвитку, Національного банку України, а також головних розпорядників коштів державного бюджету складає прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди, який ґрунтується на щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, прогнозних та програмних документах економічного та соціального розвитку, державних цільових програмах.

Прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди включає основні індикативні прогнозні показники. Зокрема, це:

– основні макропоказники економічного і соціального розвитку України (із зазначенням показників номінального і реального обсягу валового внутрішнього продукту, індексів споживчих цін та цін виробників, показників валютно-курсової політики, наданих Національним банком України, прибутку підприємств, фонду оплати праці, рівня безробіття, експорту та імпорту товарів і послуг, а також інших показників, які застосовуються при складанні проекту бюджету);

– показники зведеного бюджету України за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування;

– показники державного бюджету за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування;

– показники державного боргу та гарантованого державою боргу, що визначаються з урахуванням стратегії управління державним боргом. Така стратегія затверджується Кабінетом Міністрів України і включає визначення пріоритетних цілей і завдань управління державним боргом на середньострокову або довгострокову перспективу та засобів їх реалізації;

– показники за бюджетними програмами, які забезпечують протягом декількох років виконання інвестиційних проектів, у тому числі тих, що здійснюються із залученням державою кредитів (позик) від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій. Такі бюджетні програми

за умови схвалення або відбору у встановленому законодавством порядку відповідних інвестиційних проектів включаються щорічно до прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди та проекту закону про Державний бюджет України протягом усього строку їх реалізації з урахуванням вимог БКУ;

– показники, що характеризують взаємовідносини державного та місцевих бюджетів.

Прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди подається до Верховної Ради України разом з проектом закону про Державний бюджет України, уточнюється на підставі прийнятого закону про Державний бюджет України та схвалюється Кабінетом Міністрів України у місячний строк з дня опублікування закону про Державний бюджет України.

Головні розпорядники коштів державного бюджету складають плани своєї діяльності на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди (включаючи заходи з реалізації інвестиційних проектів) відповідно до прогнозних та програмних документів економічного й соціального розвитку, державних цільових програм з визначенням очікуваних результатів діяльності. Такі плани діяльності щорічно приводяться у відповідність із показниками державного бюджету на плановий бюджетний період та прогнозом Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди.

Крім того, з метою досягнення поставлених цілей головні розпорядники коштів державного бюджету формують бюджетні програми (з урахуванням строку їх реалізації) на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди.

Показники проекту Державного бюджету України на бюджетний період, що настає за плановим, ґрунтуються на індикативних прогнозних показниках Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди.

4.1.3. Організаційні засади складання проекту Державного бюджету України

Відповідно до Бюджетного кодексу України, проект закону про Державний бюджет України розробляє Кабінет Міністрів України.

Водночас за складання проекту закону про Державний бюджет України відповідає Міністерство фінансів України Комітет Верховної Ради з питань бюджету (ч. 2 ст. 32 БКУ), яке визначає основні організаційно-методичні за-

сади бюджетного планування, що використовуються для підготовки бюджетних запитів і розроблення проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди.

Необхідно мати на увазі, що прийняття Державного бюджету України повинно ґрунтуватися на показниках, закладених в ухвалених парламентом Основних напрямках бюджетної політики, зокрема, щодо встановлення розміру мінімальної заробітної плати, прожиткового мінімуму та рівня його забезпечення, визначення чи зміни нових пріоритетних завдань податкової політики, а також визначення державних (цільових) програм та державних інвестиційних проектів, пріоритетних для реалізації в наступному бюджетному періоді. Відтак, подальше прийняття Державного бюджету України повинно супроводжуватися внесенням змін до актів чинного законодавства України.

Крім того, слід урахувати, що:

– граничний розмір дефіциту (профіциту) Державного бюджету України визначається у відсотках до загального обсягу Державного бюджету України. Але в останні роки для розрахунку цього показника використовується методика Міжнародного валютного фонду, яка передбачає обчислення дефіциту Державного бюджету України у відношенні до прогнозованого річного обсягу валового внутрішнього продукту (ВВП);

– граничний обсяг державного (місцевого) боргу та гарантованого державою боргу згідно зі статтею 18 Бюджетного кодексу України, визначаються на кожний бюджетний період законом про Державний бюджет України. Загальний обсяг державного боргу та гарантованого державою боргу на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 60 відсотків фактичного річного номінального обсягу валового внутрішнього продукту України. У разі очікуваного перевищення цієї граничної величини, Кабінет Міністрів України зобов'язаний вжити заходів для приведення цієї величини у відповідність з положеннями Бюджетного Кодексу;

Велике значення має такий показник проекту Державного бюджету України, як частка прогнозованого річного обсягу валового внутрішнього продукту, що перерозподіляється через зведений бюджет України. Цей показник характеризує роль бюджетної системи України у розподілі валового внутрішнього продукту. Розвинені країни світу не прагнуть до збільшення цього показника, намагаючись досягти його найменшого оптимального розміру.

Система відносин Державного бюджету України з місцевими бюджетами будується згідно із статтею 95 Конституції України на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Ці відносини впливають із необхідності передання до місцевих бюджетів коштів, необхідних для забезпечення самостійності місцевого самоврядування і виконання ним своїх функцій щодо задоволення потреб територіальних громад. Оскільки цих коштів на нинішньому етапі розвитку місцевого самоврядування, як правило, недостатньо, держава проводить гнучку політику, пов'язану з використанням багатьох інструментів (перш за все – міжбюджетних трансфертів) для збалансування місцевих бюджетів. Це питання є предметом постійної уваги і щорічно коригується відповідно до соціально-економічних змін у державі.

Згідно зі статтею 100 Конституції України, Рада Національного банку України розробляє основні засади грошово-кредитної політики та здійснює контроль за її проведенням. Відповідно до статті 9 Закону України «Про Національний банк України», Рада НБУ до 15 вересня розробляє Основні засади грошово-кредитної політики і подає їх до Верховної Ради України для інформування. Крім того, щорічно до 15 вересня Рада Національного банку України затверджує кошторис витрат Національного банку України, також подає до Верховної Рад України та Кабінету Міністрів України щорічно до 1 квітня відомості про частину прогнозованого прибутку до розподілу поточного року.

Загальний рівень доходів, видатків і кредитування бюджету (включаючи загальний обсяг державних капітальних вкладень на розроблення та реалізацію державних інвестиційних проектів) визначається Міністерством фінансів України на підставі основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди й аналізу виконання бюджету у попередніх та поточному бюджетних періодах.

Крім того, Міністерство фінансів України дає оцінку обсягу фінансування бюджету для складання проекту Державного бюджету України та індикативних прогнозних показників Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди.

Для підготовки проекту Державного бюджету України Міністерство фінансів України розробляє і доводить до головних розпорядників бюджетних

коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів, якими можуть запроваджуватися організаційні, фінансові та інші обмеження. Цих обмежень зобов'язані дотримуватися усі розпорядники бюджетних коштів у процесі підготовки бюджетних запитів.

Міністерство фінансів України разом з інструкціями з підготовки бюджетних запитів доводить до головних розпорядників бюджетних коштів відповідні обсяги державних капітальних вкладень на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди.

Головні розпорядники бюджетних коштів забезпечують складання бюджетних запитів для подання Міністерству фінансів України відповідно до вимог інструкції з підготовки бюджетних запитів з урахуванням звітів про виконання паспортів бюджетних програм, а також висновків про результати контрольних заходів, проведених органами, уповноваженими на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, у терміни та порядку, встановлені Міністерством фінансів України.

Головні розпорядники бюджетних коштів забезпечують своєчасність, достовірність та зміст поданих до Міністерства фінансів України бюджетних запитів, які мають містити всю інформацію, необхідну для аналізу показників проекту Державного бюджету України, індикативних прогнозних показників Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди.

Міністерство фінансів України на будь-якому етапі складання і розгляду проекту Державного бюджету України проводить аналіз бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, на предмет його відповідності меті, пріоритетності, а також ефективності використання бюджетних коштів. На основі результатів аналізу, у тому числі на підставі звітів про виконання паспортів бюджетних програм, висновків про результати контрольних заходів, проведених органами, уповноваженими на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, Міністр фінансів України приймає рішення про включення бюджетного запиту до проекту Державного бюджету України перед поданням його на розгляд Кабінету Міністрів України.

Міністерство фінансів України під час підготовки проекту Державного бюджету України розглядає та вживає заходів для усунення розбіжностей з головними розпорядниками бюджетних коштів.

Міністерство фінансів України подає Кабінету Міністрів України для розгляду проект закону про Державний бюджет України та вносить пропозиції щодо термінів і порядку розгляду цього проекту в Кабінеті Міністрів України.

Кабінет Міністрів України до схвалення проекту закону про Державний бюджет України подає Раді національної безпеки і оборони України цей проект за статтями, пов'язаними із забезпеченням національної безпеки і оборони України.

Кабінет Міністрів України приймає постанову про схвалення проекту закону про Державний бюджет України та подає його разом з відповідними матеріалами Верховній Раді України та Президенту України не пізніше 15 вересня року, що передуює плановому.

Перелік матеріалів, що додаються до проекту закону про Державний бюджет України, визначений Бюджетним кодексом України.

При цьому слід зауважити, що до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету подаються пояснення головних розпорядників бюджетних коштів до проекту Державного бюджету України на підставі бюджетних запитів за формою, визначеною Міністерством фінансів України. Тобто до Комітету з питань бюджету подається практично вся інформація, яка слугувала основою для включення відповідних показників до проекту закону про Державний бюджет.

Відповідно до частини четвертої статті 153 Регламенту, проект закону про Державний бюджет України на наступний рік не може містити положень про зупинення дії чи внесення змін до законів. Це положення Регламенту є предметом безперервних суперечок, більше того, його було неодноразово порушено під час прийняття бюджету у різні роки. За останні 10–15 років, мабуть, не можна пригадати жодного випадку, коли б парламент не відійшов від цієї норми. І, відповідно, чи не у кожному такому випадку врешті-решт справа закінчувалася поданням звернення до Конституційного Суду України.

Найбільш повно це питання було розглянуто у Рішенні Конституційного Суду від 22 травня 2008 р. № 10-рп (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України). У ньому йшла мова про конституційність ряду положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік», яким було внесено велику кількість змін до деяких законодавчих актів України.

Якщо детально розглянути статтю 67 розділу першого, а також пункти 1-4, 6-22, 24-100 розділу другого Закону «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України», стосовно яких звернувся суб'єкт права на конституційне подання, то з'ясується, що тільки тут парламент зупинив дію окремих положень дев'ятнадцяти законів, кодексів та інших нормативно-правових актів України. До дев'яносто одного акту внесено зміни та доповнення, а три визнано такими, що втратили чинність.

Варто звернути увагу лише на назву цього Закону, щоб побачити порушення зазначених вище норм. Адже формулювання другої частини назви недвозначно передбачає внесення змін до законодавчих актів України.

У мотивувальній частині свого Рішення Конституційний Суд України спирався, зокрема, на те, що затвердження Держбюджету України належить до повноважень Верховної Ради України (положення пункту 4 частини першої статті 85 і частини першої статті 96 Конституції України). Крім того, Суд виходив з норм Основного Закону держави про те, що це затвердження відбувається виключно у формі закону (пункт 1 частини другої статті 92 і частина друга статті 95 Конституції України).

Виходячи з цих та деяких інших норм Конституції України, Конституційний Суд України дійшов ряду важливих висновків. По-перше, через спеціальний характер свого призначення закон про Державний бюджет не повинен регулювати відносини в інших сферах суспільного життя країни. По-друге, Держбюджет, відповідно до конституційних норм, не має вищої юридичної сили щодо інших законів. Саме тому Конституційний Суд України стверджує, що законом про Держбюджет жодним чином не можна вносити зміни до інших законів, зупиняти їх дію, скасовувати їх, бо такі дії створюють суперечності в законодавстві, а це, у свою чергу, призводить до скасування та обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Конституційний Суд України ще раз наголосив, що за потреби зупинити дії законів, внести до якихось законів зміни і доповнення, визнати певні закони нечинними мають використовуватись окремі закони, а не закон про Державний бюджет.

Правова позиція відповідного змісту була сформульована і в Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54-х

народних депутатів України щодо відповідності Конституції України положень статей 14, 24, 64, пунктів 7-13 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» від 30 листопада 2010 р. № 22-рп/2010, в якому з урахуванням правових позицій, висловлених у рішеннях від 9 липня 2007 р. № 6-рп/2007 та від 22 травня 2008 р. № 10-рп/2008, визнані неконституційними положення Закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік», якими внесено зміни та доповнення до ряду законодавчих актів, а також встановлено правове регулювання відносин, що є предметом інших законів України.

Змінами, внесеними до Регламенту Законом у 2011 р., встановлено, що поданий Кабінетом Міністрів України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік надається не лише народним депутатам, але і Рахунковій палаті не пізніше ніж за чотири дні до його представлення у Верховній Раді України. Це синхронізується з тими положеннями Регламенту, які передбачають активну участь Рахункової палати у парламентських процедурах розгляду та прийняття рішень щодо проекту закону про Державний бюджет України, а також щодо здійснення парламентського контролю за виконанням закону про Державний бюджет України (частини третя і четверта статті 156, частина п'ята статті 157, частина перша і шоста статті 161 Регламенту).

Розгляд та затвердження Державного бюджету України відбувається у Верховній Раді України за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України.

Разом з проектом закону подається доповідь про хід виконання Державного бюджету України поточного року.

Проект закону про Державний бюджет України на наступний рік має бути розроблений з дотриманням вимог Бюджетного кодексу України та Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період.

4.2. Участь у процесі затвердження Державного бюджету України

Участь народних депутатів у затвердженні Державного бюджету як безпосередніх учасників бюджетного процесу визначена рядом норма-

тивно-правових актів. Зокрема, ст. 27 Бюджетного кодексу наголошує, що розгляд проекту закону про Державний бюджет України та проектів законів про внесення змін до закону про Державний бюджет України відбувається за спеціальною процедурою, визначеною Законом України «Про Регламент Верховної Ради України». Відповідно до ст. 153 Регламенту, проект закону про Державний бюджет України на наступний рік розглядається з урахуванням положень Бюджетного кодексу України та самого Регламенту.

Кабінет Міністрів України щороку подає до Верховної Ради проект закону про Державний бюджет України на наступний рік не пізніше 15 вересня поточного року.

У розгляді закону Верховною Радою та бюджетним комітетом (до предмета відання якого належать питання бюджету) також беруть участь уповноважені представники Кабінету Міністрів України.

Стадія затвердження Державного бюджету складається з процедур його представлення та розгляду (рис. 4.1). Результатом розгляду і є затвердження проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік:

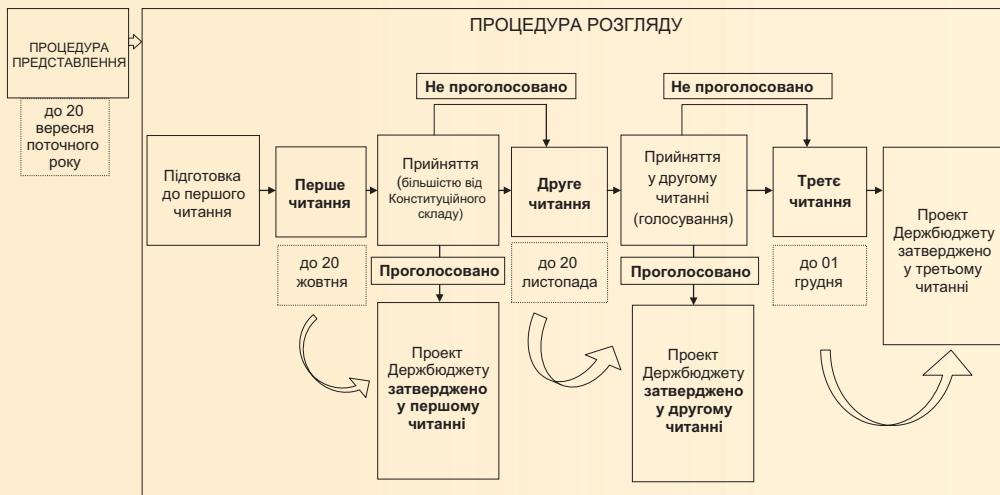


Рис. 4.1. Затвердження Державного бюджету України на наступний (плановий) рік

Опишемо ці процедури більш детально.

4.2.1. Представлення проекту закону про Держбюджет

Відповідно до частини другої статті 28 Бюджетного кодексу, проект закону про Державний бюджет України підлягає обов'язковій публікації в газеті «Урядовий кур'єр» не пізніше ніж через сім днів після його подання Верховній Раді України.

Згідно з частиною першою статті 154 Регламенту, представлення проекту закону про Державний бюджет робиться на пленарному засіданні Верховної Ради України Міністром фінансів України. Це має відбутися не пізніше, ніж через п'ять днів з дня подання проекту Кабінетом Міністрів України до парламенту. Отже, максимальний термін, коли це може відбутися – 20 вересня поточного року.

При цьому Регламентом встановлено, що на такому пленарному засіданні за процедурним рішенням Верховної Ради України можуть бути заслухані головні розпорядники коштів державного бюджету щодо мети, завдань та очікуваних результатів виконання відповідних бюджетних програм, передбачених у проекті закону про Державний бюджет України на наступний рік. Таке рішення парламент України має окремо ухвалити не менш ніж 150 голосами народних депутатів України, що узгоджується з частиною першою статті 49 Регламенту ВРУ.

Доповідь про відповідність проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік вимогам Основних напрямів бюджетної політики та Бюджетного кодексу від Комітету з питань бюджету робить голова комітету.

Варто нагадати, що відповідно до частини першої статті 3 Кодексу бюджетним періодом для всіх бюджетів, які складають бюджетну систему країни, визначається один календарний рік. Початком такого року встановлено 1 січня планового року, а його закінчення – на 31 грудня цього ж року. Навіть якщо бюджет не прийнято до 1 січня наступного року, точкою відліку бюджетного періоду все одно є 1 січня року, що наступив.

Представлення проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік проводиться за процедурою повного обговорення (рис. 4.2):



Рис. 4.2. Процедура представлення проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік

Після закінчення представлення проекту закону про бюджет на наступний рік Верховна Рада приймає рішення щодо подальшої долі законопроекту. Рада може схвалити і прийняти законопроект до подальшого розгляду або відхилити його.

Відхилення поданого законопроекту може статися, якщо будь-який документ або група документів із тих, що мають подаватися разом з проектом бюджету, згідно з переліком необхідних супроводжуючих матеріалів, не були подані Кабінетом Міністрів.

У Регламенті також передбачена можливість відхилення проекту закону, коли він не відповідає Основним напрямам бюджетної політики на наступний бюджетний період.

Проект закону може бути знято з розгляду, якщо він не відповідає вимогам складання проекту Державного бюджету України, встановленим

Бюджетним кодексом. Крім того, проект закону про Держбюджет, безумовно, повинен відповідати вимозі частини четвертої статті 153 Регламенту ВРУ щодо заборони включення у проект закону про Держбюджет положень про зупинення дії чи внесення змін до інших законів.

Слід звернути увагу, на наступну особливість розгляду проекту закону про Держбюджет України. Для звичайних законопроектів їх відхилення означає, що поданий законопроект або законопроект, що повторює відхилений проект закону за суттю, не можна повторно подавати не тільки на поточній, але й на наступній за нею позачерговій сесіях Верховної Ради України відповідного скликання.

Для проекту закону про бюджет ситуація є докорінно іншою. Після набрання чинності рішення про відхилення поданого документу Кабінет Міністрів України повинен у семиденний термін подати до парламенту новий законопроект про Державний бюджет України на наступний рік з обґрунтуванням внесених змін. Після цього відбувається повторне представлення законопроекту. В ньому мають бути враховані пропозиції Верховної Ради України, які було виголошено під час першого представлення, в іншому разі необхідно надати чітке обґрунтування відхилення цих пропозицій Урядом України.

Після цього починається новий відлік строків проходження проекту закону з огляду на те, що бюджет має бути прийнятий до 1 січня наступного року. Слід зазначити, що строки кожного окремого етапу при повторному розгляді збільшуються для того, щоб встигнути прийняти Державний бюджет України до граничного строку. У такому разі строки підготовки і розгляду проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у першому та другому читаннях збільшуються на п'ять днів (ч. 5 ст. 154 Регламенту).

Нагадаємо, що постанови, прийняті парламентом, набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення Головою Верховної Ради України, якщо тільки постановою не передбачено інший порядок набрання нею чинності (ч. 5 ст. 138 Регламенту).

4.2.2. Розгляд проекту закону про Державний бюджет України

Розгляд обговорення і прийняття проекту закону про Державний бюджет України відбувається за процедурою трьох читань, як для переважної більшості законопроектів.

Однак главою 27 Регламенту визначено особливості порядку проходження законопроекту про Держбюджет через Верховну Раду України та його відмінності щодо загальної законодавчої процедури.

Так, по-перше: у разі порушення Кабінетом Міністрів України строків подання до Верховної Ради проекту закону про Державний бюджет України, а також порушення строків подання його на друге читання строки розгляду Верховною Радою проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік обчислюються з дня його фактичного подання Кабінетом Міністрів України.

При порушенні строків подання законопроекту на друге читання відбувається зміщення всіх подальших строків його розгляду у Верховній Раді України. За точку відліку у цьому випадку теж визначається дата фактичного внесення проекту закону на друге читання.

По-друге: процедура змінюється, коли під час проходження проекту закону про бюджет через парламент відбувається відставка уряду. Якщо на цей момент законопроект ще не було подано до Верховної Ради або відставка відбулася після відхилення парламентом вже поданого проекту бюджету на наступний рік, відлік строків розгляду припиняється і відновлюється після подання до Верховної Ради проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік новосформованим Кабінетом Міністрів України.

Уже на етапі підготовки проекту закону про Держбюджет до першого читання добре видно відмінності бюджетної процедури під час здійснення першого читання від порядку розгляду звичайних законопроектів. Найбільш характерним є те, що вже після ухвалення парламентом рішення про прийняття до розгляду проекту закону про Держбюджет на наступний рік як народні депутати, так і комітети Верховної Ради готують свої пропозиції до цього проекту. Усі ці пропозиції мають бути направлені до Комітету з питань бюджету не пізніше 1 жовтня. Підкреслюємо: це день їх відправлення авторами, а не той день, коли ці пропозиції були отримані Комітетом з питань бюджету. Тобто пропозиції, відправлені після названої дати (починаючи з 2 жовтня) до розгляду Комітетом з питань бюджету не приймаються.

Датою відправлення документу, надісланого народним депутатом або комітетом парламенту через відділ службової кореспонденції Управління

діловодства Головного управління документального забезпечення Апарату Верховної Ради України (саме так мають направлятися вказані пропозиції), вважається дата, зазначена при реєстрації відправлення листа з пропозицією (пропозиціями) у цьому відділі.

Пропозиції народних депутатів, комітетів повинні бути підготовлені з урахуванням таких вимог:

1) мають узгоджуватися з Основними напрямками бюджетної політики на наступний бюджетний період;

2) пропозиції щодо збільшення витрат та / або зменшення надходжень державного бюджету:

а) мають визначати джерела їх покриття, включаючи види та обсяги витрат, що підлягають скороченню.

б) не можуть призводити до збільшення державного боргу і державних гарантій порівняно з їх граничним обсягом, передбаченим у поданому законопроекті;

3) пропозиції щодо зміни прогнозу доходів та видатків бюджету можуть вноситися у разі, якщо виявлено неточності в його розрахунку бюджетним комітетом та / або Міністерством фінансів України.

Таким чином, Комітетові з питань бюджету надано право не приймати до розгляду певні пропозиції народних депутатів України, якщо вони не відповідають вимогам наведених вище приписів Регламенту. Це зовсім не означає якогось звуження обсягу права законодавчої ініціативи народних депутатів України, а має інше цільове спрямування: забезпечити збалансованість проекту Державного бюджету України, взаємоузгодженість його положень з ключовими настановами Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, запобігти неконтрольованому збільшенню розмірів державного боргу і державних гарантій порівняно з їх граничним обсягом тощо. Неприйняті з цих причин пропозиції не включаються до порівняльної таблиці, яка готується Комітетом за результатами його підготовчої роботи над поданими пропозиціями.

Рахункова палата за дорученням Верховної Ради проводить експертизу проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік і до 1 жовтня року, що передує плановому, подає свої висновки Верховній Раді. Комітет з питань бюджету не пізніше 15 жовтня року, що передує плановому,

розглядає пропозиції до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, висновки Рахункової палати і готує висновки та пропозиції до нього (які викладаються у вигляді проекту постанови Верховної Ради), а також таблицю пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи. Ця таблиця має містити:

- 1) текст законопроекту, прийнятого за основу;
- 2) усі внесені та не відкликані пропозиції (можливо, зі стислим обґрунтуванням), поправки, що мають суцільну нумерацію і розміщуються на рівні з відповідними статтями законопроекту, із зазначенням ініціаторів їх внесення – суб'єктів права законодавчої ініціативи;

- 3) висновок бюджетного комітету щодо внесених пропозицій, поправок.

За результатами обговорення Комітет з питань бюджету за наявності кворуму (частина перша статті 44 Закону «Про комітети Верховної Ради України») на своєму засіданні голосує за схвалення або відхилення кожної окремої пропозиції. Пропозиція вважається врахованою, якщо її було підтримано більшістю голосів присутніх на засіданні членів комітету (частина п'ята статті 44 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»).

У разі відхилення пропозиції Комітет з питань бюджету повинен у своїх висновках дати вмотивоване обґрунтування такого рішення.

На закінчення розгляду проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік Комітет з питань бюджету має підготувати свої висновки щодо проекту закону і пропозиції Комітету до нього. До цього додається порівняльна таблиця, напрацьована з дотриманням вимог, які передбачені статтею 118 Регламенту. Готується також проект відповідної постанови парламенту.

Усі матеріали, напрацьовані Комітетом з питань бюджету у ході підготовки проекту закону до першого читання (висновки і пропозиції комітету, порівняльна таблиця, проект постанови Верховної Ради та супровідні документи), надаються народним депутатам України не пізніше як за два дні до розгляду Верховною Радою України проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік на пленарному засіданні.

Бюджетний кодекс наголошує, що показники, які містяться у підготовлених Комітетом з питань бюджету висновках і пропозиціях, повинні бути збалансованими, як цього потребує загальна ідеологія бюджетної політики в Україні.

Перше читання

Розгляд законопроекту про Державний бюджет України на наступний рік у першому читанні повинен відбутися не пізніше 20 жовтня року, що передує плановому. Додержання зазначеного положення, як і додержання інших строків бюджетного процесу, перебуває в системному зв'язку з іншими положеннями Конституції України, Бюджетного кодексу України та Регламенту Верховної Ради України, які чітко визначають строковість здійснення тієї чи іншої спеціальної парламентської процедури в бюджетному процесі, не допускаючи зволікання з її реалізацією. Відтак, недодержання строків завчасного подання до парламенту проекту закону про Державний бюджет України Кабінетом Міністрів (не пізніше 15 вересня року, що передує плановому) спроможне істотно ускладнити додержання граничного строку розгляду проекту зазначеного закону у режимі першого читання. А порушення такого строку, своєю чергою, поставить під загрозу строковість розгляду проекту Держбюджету у другому та в третьому читаннях. На жаль, практика взаємодії Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України у цьому аспекті, особливо виразна протягом останніх 10–15 років, демонструє переважно негативні прояви системного порушення строків бюджетного процесу, що істотно впливає як на збалансованість і виваженість бюджетних показників, так і на прозорість зазначеного процесу, його відкритість для громадського контролю загалом.

Розгляд у першому читанні проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік починається з доповіді голови Комітету з питань бюджету. Перший розгляд проводиться за процедурою повного обговорення.

Голова Комітету доповідає у рамках відведеного Регламентом часу про зміст висновків і пропозицій до проекту закону, зроблених за час підготовки до розгляду питання і належним чином опрацьованих Комітетом. Він повідомляє народним депутатам України про основні результати обговорення цих пропозицій у Комітеті.

Далі у процесі розгляду надається можливість виступити з викладом своїх поглядів щодо обговореного питання по одному представнику від кожного комітету, до якого направлявся проект закону, представникам інших парламентських комітетів за їх письмовими заявами. Крім цього, заслуховуються виступи представників усіх парламентських фракцій (груп),

народних депутатів України у порядку запису й відповідно до положень Регламенту. Слово надається також уповноваженим представникам Кабінету Міністрів України та Рахункової палати.

Після завершення обговорення ставиться на голосування за основу підготовлений Комітетом з питань бюджету проект постанови Верховної Ради щодо висновків та пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік. Підкреслимо, що на голосування вноситься саме проект постанови, який містить пропозиції, підготовлені Комітетом з питань бюджету, з урахуванням схвалення або відхилення кожної з них на засіданні цього Комітету. Тобто, народним депутатам України пропонується підтримати в цілому таке бачення всіх пропозицій Комітетом з питань бюджету, яке результоване в його рішенні з цього приводу, прийнятому відповідно до положень Закону України «Про комітети Верховної Ради України». За прийняття проекту закону за основу в цьому випадку має проголосувати не менш як 226 народних депутатів України.

Частина сьома статті 157 Регламенту дає право народному депутатові України, пропозиції якого до проекту постанови не були включені до тексту варіанта, узгодженого Комітетом з питань бюджету, наполягати на голосуванні таких пропозицій. Наголосимо, що таке наполягання народного депутата України може відбутися лише за умови прийняття парламентом України за основу проекту постанови щодо висновків та пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік.

Зрозуміло, що не виключені випадки, коли ті чи інші пропозиції народних депутатів України, на врахуванні яких вони наполягатимуть, можуть бути підтримані парламентом. Не виключено також, що такі пропозиції можуть дещо розбалансувати бюджетні показники і викликати ревізію висновків та пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, підготовлених Комітетом з питань бюджету. І все ж законодавчий підхід до врахування пропозицій народних депутатів України при постатейному їх голосуванні на пленарному засіданні Верховної Ради України повинен бути гранично виваженим, щоб не допустити розбалансованості показників бюджету.

Якщо у процесі постатейного голосування проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік складеться така ситуація, що показники

бюджету розбалансуються, то Верховна Рада України має прийняти рішення про повторне направлення цього проекту до Комітету з питань бюджету. Перед цим, зрозуміло, парламент повинен зробити все можливе для виправлення положення безпосередньо у сесійній залі, однак це складно зробити без детального аналізу. Саме тому пропонується перенести подальше обговорення до Комітету з питань бюджету, який має підготувати проект закону до повторного першого читання.

Якщо ж збалансування не було додержано, то парламет може перенести на визначений строк (але не більш як на два дні) голосування в цілому проекту постанови Верховної Ради України щодо висновків та пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік. Цей строк надається для забезпечення збалансованості таких бюджетних показників і оперативної підготовки Комітетом з питань бюджету нового варіанта висновків та пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік.

Водночас Регламентом рекомендується не проводити голосування щодо тих пропозицій народних депутатів, запропонованих Комітетом з питань бюджету до відхилення, на розгляді яких ініціатори їх внесення не наполягають.

Дещо інший варіант дій парламенту програмується, якщо Верховна Рада України не спромоглася ухвалити позитивне рішення про прийняття проекту постанови Верховної Ради щодо висновків та пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік за основу. У цьому разі проводиться постатейне голосування таких висновків та пропозицій, а також тих включених до таблиці пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України, на розгляді та голосуванні яких наполягає народний депутат.

Проект закону про Державний бюджет України на наступний рік вважається прийнятим у першому читанні, якщо на підтримку під час голосування в цілому проекту постанови Верховної Ради України щодо висновків та пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік проголосувала більшість народних депутатів від конституційного складу парламенту. При цьому схвалені парламентом висновки та пропозиції до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік набувають

статусу Бюджетних висновків Верховної Ради України (частина 10 статті 157 Регламенту). Таким чином, саме цей документ легалізує факт ухвалення проекту держбюджету у першому читанні.

Частина одинадцята статті 157 Регламенту пропонує варіант вирішення питання, коли голосування в цілому за проект постанови Верховної Ради щодо висновків та пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік не було результативним, тобто не було отримано необхідної кількості голосів народних депутатів України на його підтримку. За таких обставин Верховна Рада України може прийняти рішення про направлення цього проекту постанови до Комітету з питань бюджету, який у визначені парламентом строки має забезпечити підготовку до повторного розгляду Верховною Радою України цього проекту постанови з урахуванням зауважень, висловлених під час розгляду цього питання на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Вжите у цій частині слово «може» вказує на факультативність пропонованого варіанта подальших дій парламенту у разі неотримання ним позитивного рішення щодо проекту постанови Верховної Ради України щодо висновків та пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік. Відповідне рішення у разі виявлення парламентом відповідної ініціативи має бути підтримане більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. Саме за такої умови відповідний проект постанови знов-таки направляється до Комітету з питань бюджету. Дещо складнішою є ситуація, коли парламент не висловить такого побажання і не підкріпить його необхідною кількістю голосів. Цілком очевидно, що за таких умов зазначений проект постанови відхиляється. Щоправда, цього разу Верховна Рада України не має чітко визначеного алгоритму подальших дій: процедуру підготовки проекту Держбюджету на наступний календарний рік чи слід проходити «з нуля» чи за якимось іншим алгоритмом.

Друге читання

Після прийняття проекту закону про Держбюджет у першому читанні Уряд зобов'язаний у двотижневий термін підготувати і не пізніше 3 листопада подати проект закону, доопрацьований відповідно до Бюджетних висновків Верховної Ради України.

Крім цього, у такий самий строк Кабінет Міністрів України подає порівняльну таблицю, в якій фіксується ставлення Уряду до всіх пропозицій народних депутатів України, підтриманих Верховною Радою України у сесійній залі під час першого читання проекту закону про державний бюджет, а також із вмотивованими поясненнями стосовно неврахованих положень Бюджетних висновків Верховної Ради України. Якщо Уряд не погоджується з якоюсь пропозицією, він має навести вмотивоване пояснення, чому вона не врахована. Порівняльна таблиця готується з дотриманням вимог статті 118 Регламенту ВРУ, яка визначає зміст порівняльної таблиці законопроекту, підготовленого до другого читання.

Доопрацьований до другого читання проект закону про державний бюджет має містити текстові статті та показники, які пропонувалися Кабінетом Міністрів України в першому читанні або схвалені Бюджетними висновками Верховної Ради. У разі, якщо Кабінет Міністрів України пропонує нові текстові статті, до них додається докладне обґрунтування їх необхідності.

Граничний строк подання народним депутатам від Кабінету Міністрів проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, підготовленого відповідно до Бюджетних висновків Верховної Ради України, і порівняльної таблиці щодо їх урахування складає не більше десяти днів до розгляду питання на пленарному засіданні парламенту.

Після подання Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, підготовленого до другого читання, Комітет з питань бюджету готує висновок щодо врахування у цьому законопроекті Бюджетних висновків Верховної Ради України. При цьому розглядаються виключно висновки Комітету з питань бюджету. Жодні інші пропозиції щодо змін до проекту закону про Державний бюджет на наступний рік не розглядаються.

Граничний строк розгляду в другому читанні проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік визначено не пізніше 20 листопада року, що передує плановому.

У другому читанні приймаються:

- граничний обсяг річного дефіциту державного бюджету;
- граничний обсяг державного боргу;
- граничний обсяг надання державних гарантій;

- загальна сума доходів, видатків та кредитування державного бюджету;
- розмір мінімальної заробітної плати на відповідний бюджетний період;
- розмір прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період у розрахунку на місяць на одну особу, а також окремо для основних соціальних і демографічних груп населення;
- рівень забезпечення прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період;
- бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів ;
- інші положення, необхідні для формування місцевих бюджетів.

Перенесення розгляду цих питань на третє читання Регламентом не допускається.

Алгоритм обговорення проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік передбачає такі обов'язкові елементи процедури:

- 1) доповідь Міністра фінансів України щодо доопрацьованого законопроекту з урахуванням Бюджетних висновків Верховної Ради України;
- 2) доповідь голови Комітету з бюджету про змісту висновку Комітету щодо врахування Бюджетних висновків Верховної Ради України у підготовленому до другого читання законопроекті.

Зазначений алгоритм передбачає обов'язкове проведення повного обговорення проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік. Таким чином, за будь-яких обставин застосування щодо такого законопроекту альтернативної процедури, а саме, обговорення за скороченою процедурою, не передбачається.

Фінальним елементом будь-якого обговорення законопроекту у Верховній Раді України є ухвалення рішення з обговорення цього питання, що проводиться, зазвичай, відразу після його обговорення. Не є винятком і розгляд проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік. Щоправда при цьому Регламент категорично вимагає врахування у ході відповідного голосування висновку Комітету з питань бюджету, зокрема щодо відображення у цьому законопроекті Бюджетних висновків Верховної Ради України. Позитивне голосування щодо прийняття такого проекту у другому читанні уможливорює подальше голосування про прийняття цього законопроекту в цілому. Це відбувається у межах цієї ж процедури прийняття законопроекту в другому читанні. При цьому не є важливим вра-

хування чи неврахування у законопроекті Бюджетних висновків Верховної Ради України.

Якщо ж парламент України не спромігся ухвалити позитивне рішення щодо законопроекту у режимі другого читання, то в цьому випадку, відповідно до частини дев'ятої статті 158 Регламенту ВРУ, проводиться розгляд і голосування статей, на розгляді та голосуванні яких наполягають народні депутати України.

У цьому випадку існує дві можливості: 1) показники проекту бюджету залишаються збалансованими; 2) відбувається розбалансування таких показників. Щодо цих двох варіантів Регламент, зокрема, пропонує такі способи вирішення. У першому випадку на голосування ставиться пропозиція щодо прийняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні та в цілому. У другому ж випадку – Верховна Рада України відкладає на визначений строк (але не більш як на два дні) голосування щодо прийняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні для забезпечення збалансованості показників проекту бюджету комітетом, до предмета відання якого належать питання бюджету.

Щоправда, слід застерегти, що як у першому, так і в другому випадках Регламентом чітко не зазначений суб'єкт, уповноважений давати оцінку щодо збалансованості чи незбалансованості бюджетних показників. Цілком очевидно також, що надання такої оцінки потребує певного часу для вивчення змінених бюджетних показників у ході коригування відповідних параметрів за наслідками постатейного розгляду законопроекту в режимі другого читання.

У разі неприйняття парламентом позитивного рішення щодо законопроекту у режимі другого читання Верховна Рада України може прийняти рішення про направлення цього законопроекту до Кабінету Міністрів України для підготування на повторне друге читання (з визначенням строків та критеріїв такої підготовки). Якщо ж і на користь такого варіанта не буде прийнято позитивне рішення, то такий законопроект відхиляється.

Коригування норм проекту у режимі другого читання може призвести до виникнення у його тексті помилок та суперечностей, які унеможливають застосування його норм після остаточного прийняття та набрання

чинності. Тоді має застосовуватися перенесення розгляду відповідних статей законопроекту на третє читання з урахуванням строків внесення поправок для усунення суперечностей і помилок, що виникли. У цьому випадку конкретні строки внесення таких поправок до Комітету з питань бюджету не встановлені. У цьому випадку слід керуватися граничним строком підготовки до розгляду законопроекту в режимі третього читання (відповідно до частини першої статті 159 Регламенту – не пізніше 25 листопада року, що передує плановому) та загальними строками внесення поправок до третього читання (частина перша статті 125 Регламенту, яка передбачає п'ятиденний строк внесення таких поправок після дня попереднього читання).

Третє читання

Комітет Верховної Ради з питань бюджету після того, як проект закону про Державний бюджет України був прийнятий, готує його до третього читання. У процесі опрацювання законопроекту Комітет має врахувати пропозиції, які були підтримані парламентом під час другого читання. Вся робота Комітету з підготовки законопроекту до третього читання повинна бути виконана не пізніше 25 листопада року, що передує плановому.

Комітет з питань бюджету під час опрацювання законопроекту готує пропозиції щодо усунення суперечностей і помилок у тексті статей проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, розгляд яких перенесено на третє читання, та подає порівняльну таблицю таких статей і остаточну редакцію законопроекту. Отже, Комітет обмежений предметом таких пропозицій: ними є пропозиції лише про усунення суперечностей і помилок у тексті законопроекту, підготовка інших пропозицій не передбачена. У рамках цієї роботи Комітет, відповідно до пропозицій, підтриманих парламентом у другому читанні, готує порівняльну таблицю до третього читання. При цьому може статися, що Комітет поміняє певним чином зміст статей, не прийнятих у проекті закону під час другого читання. Зміни можуть мати різний характер. Вони можуть стосуватися перерозподілу коштів між розпорядниками. Але такі зміни жодним чином не повинні торкатися загальних характеристик бюджету, затверджених у другому читанні. Водночас такі трансформації можуть вимагати одночасного внесення змін до інших

статей бюджету. Саме це і є головним змістом роботи Комітету над законопроектом у процесі підготовки його до третього читання.

Важливо зазначити, що після закінчення процедури другого читання внесення до нього нових пропозицій будь-ким із народних депутатів, іншими комітетами не допускається і такі пропозиції до розгляду не приймаються. Отже, ще раз наголошуємо, що вся підготовча робота на цій стадії опрацювання законопроекту про Держбюджет на наступний рік здійснюється виключно Комітетом з питань бюджету. Це не означає, що народні депутати з інших комітетів не можуть брати участь в обговоренні на засіданнях Комітету з питань бюджету під час підготовки законопроекту до третього читання, але вся повноважність рішень з цього питання належить виключно Комітетові з питань бюджету.

Третє читання проекту закону про Держбюджет під час пленарного засідання парламенту починається з доповіді голови Комітету з питань бюджету та співповіді Міністра фінансів України. Їх виступи мають бути спрямовані на висвітлення пропозицій щодо усунення суперечностей і помилок у тексті статей проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік.

Після доповіді та співповіді проводиться голосування пропозицій комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, щодо усунення суперечностей і помилок у тексті статей проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік та прийняття проекту закону в цілому.

У разі неприйняття зазначеного законопроекту у ході третього читання парламент приймає рішення щодо направлення законопроекту на повторне третє читання з визначенням строків його наступного розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України. Але у будь-якому випадку закон про Державний бюджет України приймається Верховною Радою України до 1 грудня року, що передує плановому.

Протягом трьох днів з дня прийняття Верховною Радою закону про Державний бюджет України Кабінет Міністрів подає Президенту України обґрунтування і розрахунки щодо бюджетних показників такого закону, змінених порівняно з проектом закону про Державний бюджет України, поданим Кабінетом Міністрів України до парламенту на розгляд у першому читанні.

Якщо Президент України повернув до Верховної Ради України для повторного розгляду закон про Державний бюджет України із вмотивованими і сформульованими пропозиціями, які передбачають зміни бюджетних показників, Кабінет Міністрів України у тижневий строк подає Верховній Раді України зміни до показників, зазначених у текстових статтях такого закону, та оновлені додатки до нього відповідно до пропозицій Президента України. Парламент у такій ситуації діє відповідно до частин третьої – п'ятої статті 94 Конституції України та статей 132 – 136 Регламенту, тобто розглядає пропозиції Глави держави по суті.

4.2.3. Особливості здійснення бюджетного процесу в разі несвоєчасного набрання чинності законом про Державний бюджет України

Слід звернути особливу увагу на особливості здійснення бюджетного процесу у разі, якщо до початку нового бюджетного періоду (1 січня нового року) закон про Державний бюджет України не набрав чинності. У цьому випадку Кабінет Міністрів України має право здійснювати витрати державного бюджету відповідно до таких вимог:

– витрати Державного бюджету України можуть здійснюватися лише на бюджетні програми, бюджетні призначення щодо яких встановлені законом про Державний бюджет України на попередній бюджетний період та одночасно передбачені у проекті закону про Державний бюджет України на наступний бюджетний період, поданому Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України, за якими повністю зберігаються цільові обмеження;

– щомісячні бюджетні асигнування загального фонду Державного бюджету України сумарно не можуть перевищувати 1/12 обсягу бюджетних призначень, визначених законом про Державний бюджет України на попередній бюджетний період.

До набрання чинності законом про Державний бюджет України на поточний бюджетний період:

1) забороняється здійснювати витрати із загального фонду державного бюджету в частині капітальних видатків та надання кредитів з бюджету, крім капітальних видатків, пов'язаних з ліквідацією аварій на об'єктах соціально-культурної сфери, житлового господарства, систем тепло-, енерго-, газо-, водопостачання та водовідведення, а також витрат, пов'язаних із настанням

особливого періоду чи введенням надзвичайного стану, оголошенням окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації та виділенням коштів з резервного фонду державного бюджету;

2) державні запозичення можуть здійснюватися в обсязі, що не перевищує обсяг витрат на погашення державного боргу у відповідний період, а державні гарантії не надаються;

3) діють норми закону про Державний бюджет України на попередній бюджетний період, крім норм, якими визначені загальні показники державного бюджету та бюджетні призначення головним розпорядникам коштів державного бюджету;

4) соціальні стандарти та соціальні гарантії, у тому числі прожитковий мінімум, рівень його забезпечення, мінімальна заробітна плата, надання пільг, компенсацій і гарантій населенню, у поточному бюджетному періоді застосовуються у розмірах та на умовах, що діяли у грудні попереднього бюджетного періоду;

5) перерахування з державного бюджету місцевим бюджетам базової дотації, освітньої та медичної субвенцій, а також до державного бюджету з місцевих бюджетів реверсної дотації здійснюються відповідно до обсягів, визначених у законі про Державний бюджет України на попередній бюджетний період.

4.3. Участь на етапі внесення змін до Державного бюджету

Практика внесення змін до закону про Державний бюджет України неодноразово застосовувалася практично всіма складами парламенту і урядами України. Причини такого явища пояснюють по-різному, але неможливо заперечувати, що необхідність внесення змін до вже прийнятого Закону «Про Державний бюджет України» має цілком об'єктивний характер.

Перш за все слід розглянути питання внесення змін до законопроекту про бюджет, регламентовані ст. 27 Бюджетного кодексу. Тут є ряд особливостей.

Так, до законопроекту, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету, депутати зобов'язані додати фінансово-економічне обґрунтування, включаючи відповідні розрахунки. Якщо такі зміни показників бюджету передбачають зменшення надходжень бюджету та / або збільшення витрат

бюджету, до законопроекту також подаються пропозиції змін до законодавчих актів України щодо скорочення витрат бюджету та / або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету.

Отже, законопроект про внесення змін до Державного бюджету України вноситься суб'єктами права законодавчої ініціативи з додержанням вимог Бюджетного кодексу і Регламенту Верховної Ради. Підкреслюємо, що на відміну від внесення власне законопроекту про державний бюджет, який готується і подається виключно Кабінетом Міністрів України, законопроект про внесення змін до бюджету може вноситися до парламенту, крім Уряду, також Президентом України або народними депутатами України.

Декілька разів складалася ситуація, коли ця норма піддавалася сумнівам. Останній раз дебати щодо цього точилися влітку 2008 р., коли постало питання про внесення змін до держбюджету на 2008 р. Так сталося, що через декілька днів після внесення відповідного урядового законопроекту було знову подано законопроект щодо внесення змін до держбюджету, але вже Президентом України. Представники Уряду висловлювали позицію, що лише Кабінет Міністрів України може вносити такий законопроект, наполягаючи на вимозі дотримання системності у процесі підготовки і прийняття Державного бюджету України.

Слід нагадати прихильникам такої позиції, що свого часу обговорення цієї спірної ситуації було предметом розгляду Конституційного Суду України. Тоді ініціатором подання про відповідність вимогам Конституції України варіанта, коли суб'єктом подання законопроекту про внесення змін до чинного бюджету виступає хтось, окрім Уряду, був якраз Президент України.

У своєму Рішенні від 17 травня 2001 р. № 5-рп Конституційний Суд України однозначно висловився на підтримку можливості подання таких законопроектів будь-ким із визначених Конституцією України суб'єктів законодавчої ініціативи. Мотивація такого Рішення базувалася на тому, що в Конституції України чітко визначено коло тих законопроектів, на суб'єкті подання яких накладаються певні обмеження. Як відомо, законопроекти про внесення змін до держбюджету не входять до цього переліку.

Кожен законопроект, внесений до Верховної Ради України, протягом п'яти днів направляється до Кабінету Міністрів України для здійснення експертизи щодо його впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини.

Кабінет Міністрів України у двотижневий строк з дня отримання законопроекту подає до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету експертний висновок, підготовлений Міністерством фінансів України, за участю інших зацікавлених центральних органів виконавчої влади. Цей висновок має містити інформацію щодо повноти та достовірності даних, викладених у фінансово-економічному обґрунтуванні, впливу законопроекту на показники бюджету. Він також має обов'язково містити визначення вартісної величини такого впливу, можливості фінансового забезпечення у відповідному бюджетному періоді, відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини, та пропозиції щодо його розгляду.

Закони України або їх окремі положення, які впливають на показники бюджету (зменшують надходження бюджету та / або збільшують витрати бюджету) і приймаються не пізніше 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку планового бюджетного періоду. Ті, що приймаються після 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим, тобто через рік.

Слід також сказати про особливу участь Президента, яка настає вже після затвердження депутатами закону про держбюджет. Відповідно до ст. 39 Бюджетного кодексу, протягом трьох днів з дня прийняття Верховною Радою України закону про Державний бюджет України, Кабінет Міністрів України подає Президенту України обґрунтування і розрахунки щодо бюджетних показників такого закону, змінених порівняно з проектом закону про Державний бюджет України, поданим Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України на розгляд у першому читанні.

Якщо Президент України повернув закон до Верховної Ради для повторного розгляду із вмотивованими і сформульованими пропозиціями, які передбачають зміни бюджетних показників, Кабінет Міністрів України у тижневий строк подає Верховній Раді України зміни до показників, зазначених у текстових статтях такого закону, та оновлені додатки до нього відповідно до пропозицій Президента України.

У ході виконання Державного бюджету (вже після його затвердження) зміни вносяться у випадках:

а) виникнення відхилення оцінки основних прогнозних макроекономічних показників економічного і соціального розвитку та надходжень до бюджету

від прогнозу, врахованого при затвердженні державного бюджету на відповідний бюджетний період;

б) зміни структури витрат державного бюджету.

Зміни до закону про Державний бюджет України подаються у формі проекту закону про внесення змін до закону про Державний бюджет України. З набранням чинності закону про Державний бюджет України Міністерство фінансів на підставі опрацювання й аналізу звітності, що надходить до нього від суб'єктів бюджетних правовідносин, виявляє відхилення оцінок основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України та надходжень до бюджету від прогнозу, врахованого при затвердженні державного бюджету.

Кабінет Міністрів України здійснює щоквартальну оцінку відповідності основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України показникам, урахованим при затвердженні Державного бюджету України на відповідний бюджетний період.

Міністерство фінансів та Державна казначейська служба здійснюють щомісячну оцінку відповідності надходжень державного бюджету показникам, встановленим Державним бюджетом України. Проведення помісячної оцінки відповідності прогнозу надходжень доходів бюджету і фінансування видатків показникам, затвердженим законом про державний бюджет, забезпечується функціонуванням єдиного казначейського рахунку.

Виявлення відхилень оцінки основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України та надходжень до бюджету від прогнозу, врахованого при затвердженні Державного бюджету України на відповідний бюджетний період або зміни структури витрат бюджету, дає можливість внести зміни у затверджений Верховною Радою України Закон про Державний бюджет, який уже набрав чинності.

Якщо за результатами квартального звіту про виконання державного бюджету має місце недоотримання доходів загального фонду бюджету більше ніж на 15 % від суми, передбаченої бюджетним розписом на відповідний період, Міністерство фінансів готує пропозиції про внесення змін до державного бюджету. Кабінет Міністрів розглядає пропозиції і подає Верховній Раді України розроблений на їх основі проект закону про зміни до Закону про Державний бюджет не пізніше як за два тижні з дня подання

пропозицій Міністерством фінансів. Кабінет Міністрів України не має права на прийняття рішень щодо скорочення видатків (секвестр).

Факт перевиконання дохідної частини державного бюджету визнається за результатами офіційних висновків Рахункової палати та Міністерства фінансів щодо виконання бюджету за підсумками трьох кварталів у разі перевищення показників доходів, урахованих у розписі державного бюджету на відповідний період, більше ніж на 15 %. Висновки подаються Комітету Верховної Ради з питань бюджету до 15 жовтня поточного року. Суми перевищення одержаних надходжень над запланованими дають можливість використати їх на фінансування потреб, які не могли бути заплановані раніше. При цьому надходження державного бюджету, що перевищують враховані у Законі про Державний бюджет України відповідні показники, спрямовуються на реалізацію пріоритетних інвестиційних проєктів, схвалених у встановленому законодавством порядку, та здійснення заходів, пов'язаних із проведенням соціальних реформ.

Кабінет Міністрів упродовж двох тижнів з дня оголошення зазначених офіційних висновків зобов'язаний подати Верховній Раді відповідний проєкт закону про внесення змін до закону про Державний бюджет України.

У Верховній Раді внесення змін до закону про Державний бюджет України здійснюється шляхом подання відповідних законопроєктів, які попередньо розглядаються бюджетним комітетом. Внесення змін відбувається за процедурою, визначеною розділом IV Регламенту «Законодавча процедура» та включає такі стадії:

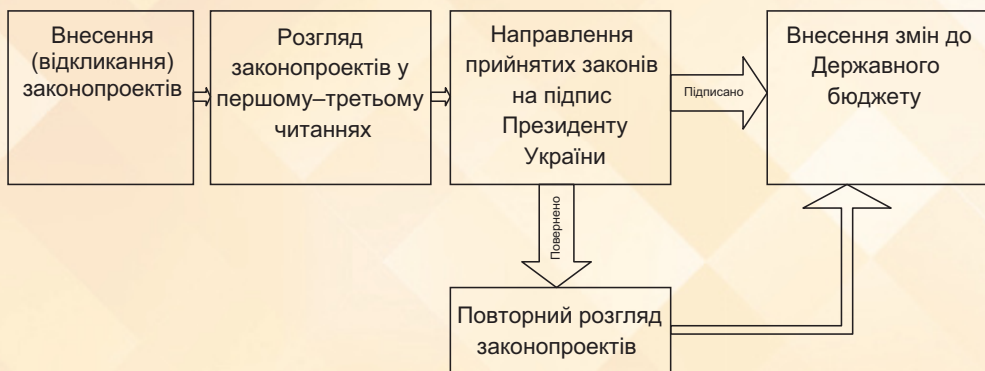


Рис. 4.3. Внесення змін до закону про Державний бюджет України у Верховній Раді

З метою усунення колізій закону про держбюджет з іншими законами передбачена чітка взаємна відповідність таких змін. Так, внесення змін до закону про Державний бюджет України, які безпосередньо передбачають внесення змін до інших законодавчих актів України, не допускається. У жодному разі не можна, щоб при внесенні змін до Закону про Державний бюджет в ньому були положення про внесення змін до інших законодавчих актів. Іноді автори змін застосовують практику внесення в законопроект про внесення змін до бюджету норм про зупинення на певний час дії положень інших законів. Проте застосування норми про зупинення дії всього закону або якоїсь його частини теж є зміною до чинного закону. Адже при цьому, зокрема, змінюються положення закону про порядок введення його в дію.

Варто нагадати з цього приводу Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 2007 р. №6-рп (справа про соціальні гарантії громадян). Наведемо дослівно бачення Конституційним Судом України цієї проблеми, яке висловлено в мотивувальній частині його Рішення: «Аналіз законодавчої діяльності Верховної Ради України свідчить про те, що при прийнятті законів про Державний бюджет України систематично зупиняється дія інших законів України щодо надання пільг, компенсацій і гарантій, які є складовою конституційного права громадян на соціальний захист і достатній рівень життя кожного (статті 46, 48 Конституції України). Зупинення дії законів є способом тимчасового припинення їх дії в часі та/або за колом осіб і має здійснюватися відповідно до вимог Конституції України. Ця юридична процедура знаходиться в органічному зв'язку зі скасуванням законів, внесенням до них змін і доповнень».

Тому в Регламенті ВРУ і пропонується спершу внести зміни до відповідного закону, а вже після цього розглядати зміни до Закону про Державний бюджет, де могли б ураховуватися положення таких змінених законів.

4.4. Контроль на етапі виконання Державного бюджету

Бюджетним кодексом України (ч. 2 ст. 19) унормовано, що на всіх стадіях бюджетного процесу здійснюються контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами. Також визначені повноваження відповідних контролюючих органів.

Зокрема, повноваження Верховної Ради України з контролю за дотриманням бюджетного законодавства полягають у такому.

Верховна Рада України здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства у процесі:

1) визначення Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період;

2) розгляду проекту та прийняття закону про Державний бюджет України;

3) внесення змін до закону про Державний бюджет України;

4) виконання закону про Державний бюджет України, у тому числі шляхом заслуховування звітів про виконання Державного бюджету України (включаючи звіти головних розпорядників коштів державного бюджету про використання ними бюджетних коштів та результати виконання відповідних бюджетних програм);

5) розгляду річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України;

6) використання кредитів (позик), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій.

Верховна Рада України здійснює контроль за діяльністю Рахункової палати щодо виконання нею повноважень, визначених законом.

У ході такого контролю Комітети Верховної Ради України:

– беруть участь у попередньому розгляді питання щодо Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період та мають право на внесення пропозицій до цього документа;

– попередньо розглядають проект закону про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період та подають свої пропозиції щодо цього законопроекту до профільного комітету;

– мають право на виступ свого представника в обговоренні питань при розгляді проекту закону про Державний бюджет України;

– попередньо розглядають питання про виконання Державного бюджету України (включаючи висновки і пропозиції Рахункової палати щодо результатів контролю за дотриманням бюджетного законодавства) у частині, що віднесена до компетенції комітетів.

Особлива контролююча місія належить Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, який здійснює основну контрольну діяльність у бюджетному процесі. До повноважень цього Комітету належать:

1) підготовка питання щодо Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період та попередній розгляд проекту закону про Державний бюджет України;

2) надання до поданих на розгляд Верховної Ради України законопроектів висновків щодо їх впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини;

3) попередній розгляд річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України та підготовка проекту рішення щодо цього звіту для розгляду Верховною Радою України;

4) попередній розгляд інформації Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України, Казначейства України, інших центральних органів виконавчої влади про стан виконання закону про Державний бюджет України протягом відповідного бюджетного періоду;

5) взаємодія з Рахунковою палатою (включаючи попередній розгляд висновків і пропозицій Рахункової палати щодо результатів контролю за дотриманням бюджетного законодавства).

За зверненням Комітету Верховної Ради України з питань бюджету органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування надають інформацію про державний бюджет та місцеві бюджети, необхідну йому для підготовки та попереднього розгляду бюджетних питань.

Підвалинами контролю виконання Державного бюджету є зведення, складання та надання звітності про хід виконання цього найважливішого фінансового документа країни. Здійснення такої функції покладено на Державну казначейську службу України, яка є уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів.

Відповідно до статті 58 Бюджетного кодексу України, звітність про виконання Державного бюджету України (кошторисів бюджетних установ) включає фінансову та бюджетну звітність. Фінансова звітність складається згідно з національними положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку та іншими нормативно-правовими актами Міністерства фінансів України.

Бюджетна звітність відображає стан виконання бюджету, містить інформацію в розрізі бюджетної класифікації. Форми фінансової і бюджетної звітності та порядок їх заповнення встановлюються Міністерством фінансів України.

Зведення, складання та подання звітності про виконання Державного бюджету України здійснюються Казначейством України, яке забезпечує достовірність інформації про виконання Державного бюджету України. Головний бухгалтер бюджетної установи забезпечує складання та подання фінансової і бюджетної звітності відповідно до встановлених вимог.

Відповідно до частини 4 статті 58 БКУ, звітність про виконання Державного бюджету України є оперативною, місячною, квартальною та річною.

Відповідно до частини першої статті 59 Бюджетного кодексу України місячний звіт про виконання Державного бюджету України подається Казначейством України Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України не пізніше 15 числа місяця, наступного за звітним.

Згідно з частиною другою статті 59 Бюджетного кодексу України, зведені показники звітів про виконання бюджетів, інформація про виконання захищених видатків Державного бюджету України, інформація про використання коштів з резервного фонду державного бюджету, інформація про використання коштів державного фонду регіонального розвитку, інформація про здійснені операції з управління державним боргом, інформація про надані державні гарантії подаються Казначейством України Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України не пізніше 25 числа місяця, наступного за звітним. Звіт про бюджетну заборгованість подається не пізніше 1 числа другого місяця, що настає за звітним.

Водночас органи, що контролюють справляння надходжень бюджету, подають Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України та Міністерству фінансів України не пізніше 15 числа місяця, наступного за звітним, такі місячні звіти (у галузевому і територіальному розрізі та у розрізі джерел доходів і форм власності) окремо щодо зведеного бюджету України, державного бюджету та місцевих бюджетів:

1) про фактичні надходження податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету;

2) про податковий борг;

3) про суми надміру сплачених грошових зобов'язань платників податків та суми платежів, які сплачені та будуть нараховані в наступних звітних періодах;

4) про бюджетне відшкодування податку на додану вартість, включаючи інформацію про заборгованість бюджету з відшкодування податку на додану вартість (частина третя статті 59 Бюджетного кодексу України).

Органи, що контролюють справляння надходжень бюджету, подають Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України такі квартальні звіти (у галузевому і територіальному розрізі та у розрізі джерел доходів і форм власності) окремо щодо Зведеного бюджету України, Державного бюджету та місцевих бюджетів:

1) про суми списаного податкового боргу – не пізніше 35 днів після закінчення кварталу;

2) про розстрочені і відстрочені суми податкового боргу і грошових зобов'язань платників податків – не пізніше 35 днів після закінчення кварталу;

3) про суми наданих податкових пільг, включаючи втрати доходів бюджету від їх надання, – не пізніше 50 днів після закінчення кварталу і не пізніше 70 днів після закінчення року.

Окрім місячного та квартального, передбачено також річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України. Такий звіт готується Кабінетом Міністрів України та подається ним Верховній Раді України, Президенту України та Рахунковій палаті не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним. Цей звіт має такі частини:

- звіт про фінансовий стан (баланс) Державного бюджету України;
- звіт про виконання Державного бюджету України (включаючи звіти про виконання показників за формою додатків до закону про Державний бюджет України);
- звіт про фінансові результати виконання Державного бюджету України;
- звіт про рух грошових коштів;
- звіт про власний капітал;
- інформацію про виконання захищених видатків Державного бюджету України;

- звіт про бюджетну заборгованість;
- звіт про використання коштів з резервного фонду державного бюджету;
- звіт про використання коштів державного фонду регіонального розвитку;
- звіт про стан державного боргу і гарантованого державою боргу;
- звіт про прострочену заборгованість суб'єктів господарювання перед державою за кредитами (позиками), залученими під державні гарантії;
- звіт про платежі з виконання державою гарантійних зобов'язань;
- зведені показники звітів про виконання бюджетів;
- інформацію про виконання місцевих бюджетів, включаючи інформацію про стан місцевих боргів та гарантованих відповідно Автономною Республікою Крим, територіальними громадами боргів і про надані місцеві гарантії;
- інформацію про здійснені операції з управління державним боргом;
- інформацію про надані державні гарантії;
- інформацію про досягнення запланованої мети, завдань та результативних показників головними розпорядниками коштів державного бюджету в межах бюджетних програм;
- інформацію про виконання текстових статей закону про Державний бюджет України;
- іншу інформацію, визнану Кабінетом Міністрів України необхідною для пояснення звіту.

Річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України після його офіційного подання Кабінетом Міністрів має бути розглянутий Рахунковою палатою та Комітетом з питань бюджету з метою підготовки висновків щодо використання коштів Державного бюджету України.

Комітет з питань бюджету у двотижневий строк з дня отримання відповідних висновків та пропозицій Рахункової палати готує та подає на розгляд Верховної Ради проект постанови щодо річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України.

Обов'язковим елементом інформування депутатського корпусу щодо цієї форми звітування є заслуховування доповіді про виконання закону про Державний бюджет України. З нею виступає за дорученням Уряду Міністр фінансів України. Верховна Рада може також заслухати під час обговорення питання головних розпорядників Державного бюджету України стосовно ви-

користання ними бюджетних коштів. Крім цього, заслуховуються співдоповіді Голови Рахункової палати та Голови Комітету з питань бюджету.

Після проведення повного обговорення Верховна Рада України приймає постанову щодо звіту про виконання закону про Державний бюджет України за попередній рік.

Однак, як показує практика останніх років затвердження таких постанов відбувається нерегулярно, що свідчить про суттєве послаблення парламентського контролю щодо виконання Державного бюджету України.

4.5. Діяльність Рахункової палати України як органу парламентського контролю

4.5.1. Загальні принципи діяльності Рахункової палати

Згідно з Конституцією України, контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата. Організація, повноваження і порядок діяльності Рахункової палати визначаються Законом України від 02.07.2015 р. № 576-VIII «Про Рахункову палату».

Рахункова палата підзвітна Верховній Раді України та регулярно її інформує про результати своєї роботи. Рахункова палата є організаційно, функціонально та фінансово незалежною, самостійно планує свою діяльність.

Об'єктами контролю Рахункової палати при виконанні її повноважень є державні органи, органи місцевого самоврядування, інші бюджетні установи, у тому числі закордонні дипломатичні установи України, суб'єкти господарювання, громадські чи інші організації, фонди загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, Національний банк України та інші фінансові установи.

Державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) забезпечується Рахунковою палатою шляхом здійснення:

- фінансового аудиту;
- аудиту ефективності;
- експертизи;
- аналізу;
- інших контрольних заходів.

Для чіткого розуміння зазначених двох видів аудиту визначимо їх сутність.

Фінансовий аудит – це перевірка, аналіз та оцінка правильності ведення, повноти обліку і достовірності звітності щодо надходжень і витрат бюджету, встановлення фактичного стану справ щодо цільового використання бюджетних коштів, дотримання законодавства при здійсненні операцій з бюджетними коштами.

Аудит ефективності передбачає встановлення фактичного стану справ та надання оцінки щодо своєчасності і повноти бюджетних надходжень, продуктивності, результативності, економності використання бюджетних коштів їх розпорядниками та одержувачами, законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень учасниками бюджетного процесу, стану внутрішнього контролю розпорядників бюджетних коштів.

Згідно до статті 25 Закону «Про Рахункову палату України» основною організаційною формою діяльності Рахункової палати є засідання Рахункової палати, які проводяться у формі відкритих слухань. На таких засіданнях мають право бути присутніми народні депутати України, представники державних органів, громадськості.

Рахункова палата здійснює свою діяльність згідно з планами роботи, які затверджуються на засіданні Рахункової палати.

Звернення Верховної Ради України, її комітетів та інших органів, депутатські запити і звернення, звернення Президента України, Кабінету Міністрів України з пропозиціями про здійснення Рахунковою палатою заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) розглядаються на засіданні Рахункової палати щодо прийняття рішення про їх включення до планів роботи. У разі неврахування таких звернень, запитів у плані роботи Рахункова палата надає аргументовану відповідь у встановленому порядку.

Рахункова палата з власної ініціативи або на підставі звернень суб'єктів, зазначених вище, може здійснювати позапланові заходи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту). Рішення про здійснення таких заходів приймається на засіданні Рахункової палати.

4.5.2. Контрольні повноваження Рахункової палати

Фінансовий аудит та аудит ефективності провадяться Рахунковою палатою (стаття 7 Закону «Про захункову палату України») щодо:

- надходжень до державного бюджету податків, зборів, обов'язкових платежів та інших доходів, включаючи адміністрування контролюючими органами таких надходжень;
- проведення витрат державного бюджету, включаючи використання бюджетних коштів на забезпечення діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Вищої ради юстиції, Генеральної прокуратури України та інших органів, безпосередньо визначених Конституцією України; використання коштів державного бюджету, наданих місцевим бюджетам та фондам загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування; здійснення таємних видатків державного бюджету;
- управління об'єктами державної власності, що мають фінансові наслідки для державного бюджету, включаючи забезпечення відрахування (сплати) до державного бюджету коштів, отриманих державою як власником таких об'єктів, та використання коштів державного бюджету, спрямованих на відповідні об'єкти;
- надання кредитів з державного бюджету та повернення таких коштів до державного бюджету;
- операцій щодо державних внутрішніх та зовнішніх запозичень, державних гарантій, обслуговування і погашення державного та гарантованого державою боргу;
- використання кредитів (позик), залучених державою до спеціального фонду державного бюджету від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій, виконання міжнародних договорів України, що призводить до фінансових наслідків для державного бюджету, у межах, які стосуються таких наслідків;
- здійснення державних закупівель за рахунок коштів державного бюджету;
- виконання державних цільових програм, інвестиційних проектів, державного замовлення, надання державної допомоги суб'єктам господарювання за рахунок коштів державного бюджету;
- управління коштами державного бюджету центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів;

- стану внутрішнього контролю розпорядників коштів державного бюджету;
 - інших операцій, пов'язаних із надходженням коштів до державного бюджету та їх використанням;
 - виконання кошторису доходів та витрат Національного банку України.
- Слід звернути увагу на окремі контрольні повноваження Рахункової палати, які притаманні їй як вищому органу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

1. У частині надходжень коштів до державного бюджету та управління об'єктами державної власності, що мають фінансові наслідки для державного бюджету (стаття 10 закону «Про Рахункову палату»). Рахункова палата здійснює аудит ефективності та фінансовий аудит щодо законності, повноти нарахування, своєчасності сплати і зарахування на єдиний казначейський рахунок податків, зборів, обов'язкових платежів, інших доходів державного бюджету, щодо правомірності бюджетного відшкодування податку на додану вартість, надає оцінку ефективності адміністрування контролюючими органами надходжень до державного бюджету та заходів, що вживаються органами стягнення до боржників державного бюджету.

Зазначені заходи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) здійснюються Рахунковою палатою щодо діяльності центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову і митну політику, інших органів, що контролюють справляння надходжень до державного бюджету.

Рахункова палата надає оцінку впливу наданих пільг із сплати податків, зборів, обов'язкових платежів, інших платежів до державного бюджету на ефективність виконання державного бюджету, у тому числі оцінює фінансові наслідки для державного бюджету.

Рахункова палата здійснює контроль за надходженням до державного бюджету коштів, отриманих державою як власником об'єктів державної власності, а також аудит ефективності використання і розпорядження об'єктами державної власності, належними державі матеріальними та іншими активами, що мають фінансові наслідки для державного бюджету.

2. В частині здійснення контрольних повноважень щодо казначейського обслуговування коштів державного бюджету (стаття 9 закону «Про Рахункову палату»). Враховуючи, що всі операції з бюджет-

ними коштами проводяться лише через казначейські рахунки, здійснення державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) у сфері казначейського обслуговування коштів державного бюджету забезпечує дотримання вимог встановленого законодавством порядку казначейського обслуговування бюджетних коштів як у частині надходжень до державного бюджету, так і в частині здійснення витрат з державного бюджету.

При цьому під контрольні заходи підпадають дотримання вимог щодо розміщення на депозитах і повернення тимчасово вільних коштів єдиного казначейського рахунка та коштів валютних рахунків державного бюджету, правильність ведення бухгалтерського обліку операцій щодо виконання державного бюджету, дотримання порядків і термінів зведення, складання і подання звітності про виконання Державного бюджету України, а також достовірність фінансової і бюджетної звітності про виконання Державного бюджету України тощо.

3. В частині здійснення державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) щодо фінансування державного бюджету, державного боргу і гарантованого державою боргу (стаття 11 закону «Про Рахункову палату»). Рахункова палата здійснює контроль за станом державного боргу та гарантованого державою боргу, порядком утворення, обслуговування і погашення таких боргів, дефіцитом (профіцитом) державного бюджету та джерелами фінансування державного бюджету.

Контролюється цільове й ефективне використання та своєчасне повернення кредитів (позик), залучених державою до спеціального фонду державного бюджету.

Під контрольні заходи підпадають також дотримання граничного обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу, виконання плану заходів з приведення загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу до встановлених вимог, а також стан відшкодування суб'єктами господарювання, які отримали кредити (позики) під державні гарантії, витрат державного бюджету, що виникли внаслідок виконання державою гарантійних зобов'язань перед кредиторами.

4. У частині здійснення державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) щодо діяльності Національного банку України та інших фінансових установ (стаття 12 закону «Про Рахункову па-

лату»). При здійсненні державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) щодо діяльності Національного банку України та інших фінансових установ Рахункова палата перевіряє та аналізує діяльність Національного банку України, інших фінансових установ у частині обслуговування ними коштів державного бюджету.

У порядку здійснення контролю за надходженням коштів до державного бюджету та використанням коштів державного бюджету здійснюється перевірка виконання кошторису доходів і витрат Національного банку України.

5. У частині виконання державного замовлення та здійснення державних закупівель (стаття 13 закону «Про Рахункову палату»). Рахункова палата, здійснюючи державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) за ефективністю використання коштів державного бюджету, передбачених на виконання державного замовлення, досліджує та оцінює систему правових, організаційних і фінансових засад державного замовлення, ефективність формування та виконання державного замовлення.

Державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) щодо здійснення державних закупівель за рахунок коштів державного бюджету проводиться Рахунковою палатою стосовно всіх стадій державних закупівель і включає перевірку та аналіз законності та ефективності здійснення державних закупівель, дотримання передбачених процедур, оцінку своєчасності отримання товарів, послуг та проведення робіт, а також аналіз стану прозорості та додержання встановлених принципів здійснення державних закупівель.

6. У частині здійснення контролю щодо суб'єктів господарювання, громадських чи інших організацій, які є одержувачами коштів державного бюджету (стаття 14 закону «Про Рахункову палату»). Стосовно зазначених заходи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) здійснюються щодо використання ними коштів державного бюджету (включаючи кошти, надані у вигляді трансфертів і кредитів з бюджету), а також достовірності здійснення ними розрахунків для отримання коштів державного бюджету.

7. У частині здійснення державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) трансфертів між державним бюджетом та місцевими бюджетами (стаття 15 закону «Про Рахункову палату»).

Рахункова палата здійснює заходи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) щодо правильності визначення та розподілу, а також своєчасності і повноти перерахування трансфертів між державним бюджетом та місцевими бюджетами, законності та ефективності використання таких трансфертів розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів за видатками місцевих бюджетів.

Крім того, Рахункова палата має право запитувати та одержувати у розпорядників та одержувачів бюджетних коштів наявну в них інформацію і документацію про визначення, розподіл, перерахування та використання трансфертів між державним бюджетом та місцевими бюджетами.

8. У частині здійснення державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) щодо таємних видатків державного бюджету (стаття 16 закону «Про Рахункову палату»). При здійсненні заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) щодо таємних видатків державного бюджету Рахункова палата обов'язково враховує специфічну мету цих видатків. Розгляд Рахунковою палатою звітів за результатами заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) щодо таємних видатків державного бюджету проводиться з урахуванням вимог законодавства про державну таємницю.

Рахункова палата у ході затвердження та виконання Державного бюджету України реалізує наступні контрольні функції (стаття 7 закону «Про Рахункову палату»):

- проводить експертизу поданого до Верховної Ради України проекту закону про Державний бюджет України (включаючи матеріали, що додаються до цього проекту закону) та готує відповідні висновки;
- аналізує виконання Державного бюджету України та готує відповідні висновки, а також пропозиції щодо усунення виявлених відхилень і порушень;
- аналізує річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України, поданий Кабінетом Міністрів України, та готує відповідні висновки з оцінкою ефективності управління коштами державного бюджету, а також пропозиції щодо усунення виявлених порушень та вдосконалення бюджетного законодавства;
- аналізує ефективність використання суб'єктами господарювання пільг із сплати до державного бюджету податків, зборів, обов'язкових пла-

тежів, доцільність функціонування пільгових режимів оподаткування та їх вплив на загальний стан надходжень державного бюджету;

- здійснює попередній аналіз, до розгляду на засіданнях комітетів Верховної Ради України та на пленарних засіданнях Верховної Ради України, звіту Антимонопольного комітету України та звіту Фонду державного майна України в частині, що впливає на виконання державного бюджету;

- здійснює за зверненням органів місцевого самоврядування, фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, державних підприємств та інших суб'єктів господарювання державного сектору економіки заходи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) щодо відповідних місцевих бюджетів та діяльності суб'єктів звернення;

- направляє за результатами заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) обов'язкові для розгляду рішення Рахункової палати;

- аналізує реалізацію наданих Рахунковою палатою рекомендацій (пропозицій) з метою оцінки їх результативності

- здійснює інші повноваження, визначені законом.

4.5.3. Взаємодія Рахункової палати з Верховною Радою України.

Рахункова палата за результатами здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту):

- 1) регулярно інформує Верховну Раду України, Президента України про результати здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), включаючи факти порушень бюджетного законодавства;

- 2) подає Верховній Раді України висновки щодо проекту закону про Державний бюджет України;

- 3) щокварталу подає Верховній Раді України висновки про стан виконання закону про Державний бюджет України, а також пропозиції щодо усунення виявлених відхилень і порушень;

- 4) подає Верховній Раді України висновки і пропозиції щодо річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України.

Рахункова палата може надавати в межах компетенції консультації Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, міністерствам, іншим державним органам та органам місцевого самоврядування.

Рахункова палата взаємодіє з Верховною Радою України та її органами в порядку, визначеному законом «Про Рахункову палату України», Регламентом Верховної Ради України та іншими законами, що передбачає, зокрема:

- призначення і звільнення Верховною Радою України Голови та інших членів Рахункової палати;
- інформування Верховної Ради України та її органів про результати здійснення Рахунковою палатою заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту);
- подання і представлення Верховній Раді України щорічного звіту про результати діяльності Рахункової палати;
- заслуховування Верховною Радою України та її органами доповідей та інформацій (повідомлень) членів Рахункової палати щодо здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту);
- надання Рахунковою палатою в межах компетенції консультацій Верховній Раді України;
- участь народних депутатів України у засіданнях Рахункової палати;
- участь членів Рахункової палати у засіданнях Верховної Ради України та її органів.

Рахункова палата щороку готує та не пізніше 1 травня року, наступного за звітним, подає Верховній Раді України щорічний звіт про свою діяльність. Одночасно із поданням Верховній Раді України щорічного звіту Рахункова палата розміщує його на своєму офіційному веб-сайті для відкритого доступу у формі відкритих даних відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Щорічний звіт про діяльність Рахункової палати має містити інформацію про проведені Рахунковою палатою контрольні заходи з обов'язковим зазначенням виявлених відхилень, недоліків і порушень, переданих до правоохоронних органів матеріалів щодо виявлених ознак кримінальних або адміністративних правопорушень і вжитих правоохоронними органами заходів реагування, наданих рекомендацій (пропозицій) і наслідків реагування об'єктів контролю на такі рекомендації (пропозиції).

Крім того, звіт містить оцінку результативності та ефективності діяльності Рахункової палати із зазначенням стану виконання плану роботи та звіту про

виконання паспорта бюджетної програми, результати зовнішнього аудиту Рахункової палати та зовнішнього оцінювання діяльності Рахункової палати у разі здійснення таких заходів, інші питання, визнані Рахунковою палатою необхідними для пояснення звіту.

Голова Рахункової палати представляє такий щорічний звіт на пленарному засіданні Верховної Ради України. За результатами представлення щорічного звіту про діяльність Рахункової палати Верховна Рада України може прийняти рішення про здійснення зовнішнього аудиту Рахункової палати.

Зовнішній аудит Рахункової палати може здійснюватися один раз на три роки аудиторською фірмою, що має досвід у проведенні аудиту за міжнародними стандартами аудиту. Одна і та сама аудиторська фірма не має права здійснювати такий аудит більш як три рази підряд.

Верховна Рада України за поданням Комітету Верховної Ради України з питань бюджету визначає аудиторську фірму, строки та фінансове забезпечення здійснення зовнішнього аудиту Рахункової палати.

Зовнішнє оцінювання діяльності Рахункової палати щодо відповідності міжнародним стандартам аудиту може здійснюватися одним із провідних членів міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI) за зверненням Рахункової палати.

Звіти про результати зовнішнього аудиту Рахункової палати та зовнішнього оцінювання діяльності Рахункової палати у разі здійснення таких заходів розміщуються на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

Рахункова палата регулярно оприлюднює у засобах масової інформації інформацію про свою діяльність, включаючи звіти про здійснені заходи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), а також розміщує таку інформацію, плани роботи та рішення Рахункової палати на своєму офіційному веб-сайті у формі відкритих даних відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

ТЕМА 5. МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ: ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Місцеві бюджети займають одне з центральних місць в економічній системі кожної держави, в них зосереджується значна частина державних фінансових ресурсів. Місцеві бюджети є також найбільш численною ланкою бюджетної системи країни. Вони безпосередньо впливають на задоволення різноманітних потреб населення, стан та якість надання державних послуг.

До місцевих бюджетів в Україні належать бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. Бюджети місцевого самоврядування – це бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно з законом та перспективним планом формування територій громад. Схематично структура місцевих бюджетів України зображена на рис. 5.1.

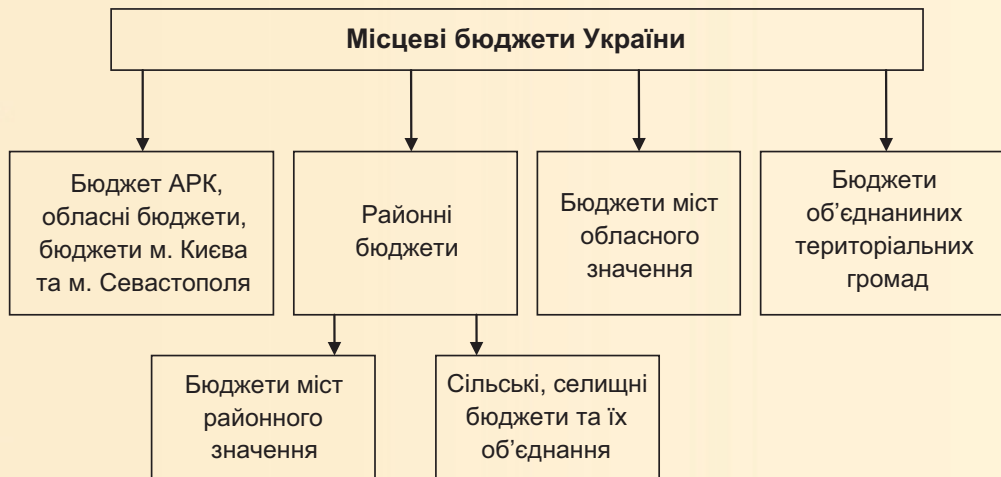


Рис. 5.1. Структура місцевих бюджетів України

Місцеві бюджети – це фінансові ресурси, зосереджені в розпорядженні місцевих рад та відповідних органів місцевого самоврядування.

Формування та виконання місцевих бюджетів слід розглядати у двох аспектах: 1) як організаційну форму мобілізації частини фінансових ресурсів у розпорядження місцевих органів самоврядування; 2) як систему фінансових відносин, що виникають між:

- бюджетами й населенням відповідної території;
- бюджетами різних рівнів щодо перерозподілу фінансових ресурсів;
- місцевими і державним бюджетами;
- місцевими бюджетами й господарськими структурами, що функціонують на певній території.

Місцевий бюджет містить надходження і витрати на виконання повноважень органів влади АРК, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Ці надходження і витрати становлять єдиний баланс відповідного бюджету.

5.1. Доходи місцевих бюджетів України

Бюджетним кодексом визначено порядок формування дохідної частини місцевих бюджетів. Розподіл доходів за бюджетами місцевого самоврядування здійснено на засадах:

- забезпечення стабільності та передбачуваності надходжень для довгострокового прогнозування доходів бюджетів;
- встановлення взаємозв'язку між обсягами податків, що сплачуються на території, та рівнем бюджетних послуг, які отримує платник податку;
- закріплення переліку доходів за бюджетами місцевого самоврядування, що має стимулювати органи місцевого самоврядування до нарощування податкової бази.

Склад доходів, що зараховуються до місцевих бюджетів, визначено у статтях 64, 66, 69 та 69¹ Бюджетного кодексу України.

Структура доходів бюджетів місцевого самоврядування не є випадковою, це передусім податки та збори, що стягуються за місцем проживання. Одним із визначальних принципів організації державних фінансів є те, що податки, які сплачують місцеві жителі, повинні використовуватися лише для фінансування суспільних послуг, які надаються цим жителям. Перелік податків місцевих бюджетів відповідає міжнародній практиці та демонструє

чіткий взаємозв'язок між величиною, місцем сплати податку й рівнем послуг, що їх отримує за ці кошти платник податку, який водночас є і виборцем. Місцеві платники податків значно більшою мірою схильні цікавитися видатковими рішеннями місцевої влади і відстежувати їх, коли вони знають, що ці рішення здійснюються переважно коштом сплачуваних ними податків.

Місцеві органи влади можуть впливати на розвиток бази надходжень доходів через упровадження ефективної політики у сфері управління земельними ресурсами, підтримки підприємств, що створюють нові робочі місця і збільшують фонд оплати праці, і т.ін. Закріплений на довгостроковій основі перелік і відсоток відрахувань від податків до бюджетів самоврядування спонукає до проведення моніторингу цих надходжень, аналізу економічних факторів, що впливають на обсяги доходів у рамках формування довгострокової місцевої політики розвитку.

Як і на рівні державного бюджету, усі доходи місцевих бюджетів розподілені між загальним та спеціальним фондом. Залежно від рівня місцевого бюджету склад доходів його загального фонду є різним. Розподіл доходів між рівнями бюджетів унормований Бюджетним кодексом України.

До доходів загального фонду бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, міст Києва та Севастополя, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно з законом та перспективним планом формування територій громад, належать:

– 60 % податку на доходи фізичних осіб, що сплачується на відповідній території (крім території міст Києва та Севастополя). До бюджету м. Києва зараховується 40 % податку на доходи фізичних осіб, що сплачується на території міста. Весь обсяг податку, що сплачується на території м. Севастополя та зараховується до бюджету міста;

– 50 % рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя;

– 50 % рентної плати за спеціальне використання води (крім рентної плати за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення), що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя користувачами води за місцем її забору;

- 25 % рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату), що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя;
- плата за використання інших природних ресурсів, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя;
- державне мито, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцем вчинення дій та видачі документів;
- акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів, що зараховується до бюджетів об'єднаних територіальних громад, міських бюджетів;
- 10 % податку на прибуток підприємств, який зараховується до бюджету міста Києва;
- податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності. Податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, засновником яких є районні, міські ради, об'єднані територіальні громади, зараховується відповідно до районних, міських бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад;
- єдиний податок, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;
- збір за місця для паркування транспортних засобів, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;
- туристичний збір, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;
- плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються районними державними адміністраціями, виконавчими органами відповідних місцевих рад, яка зараховується відповідно до районних бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування;
- плата за ліцензії та сертифікати, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;
- плата за ліцензії на виробництво спирту етилового, коньячного і плодового, спирту етилового ректифікованого виноградного, спирту етилового ректифікованого плодового, спирту-сирцю виноградного, спирту-сирцю плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів, що зараховується до

міських бюджетів міст Києва та Севастополя ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;

– плата за ліцензії на право експорту, імпорту та оптової торгівлі спиртом етиловим, коньячним та плодовим, спиртом етиловим ректифікованим виноградним, спиртом етиловим ректифікованим плодовим, спиртом-сирцем виноградним, спиртом-сирцем плодовим, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;

– плата за ліцензії на право експорту, імпорту алкогольних напоїв та тютюнових виробів, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;

– плата за державну реєстрацію (крім адміністративного збору за проведення державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань), що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя;

– плата за ліцензії на право оптової торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;

– плата за ліцензії на право роздрібною торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;

– надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності, засновником яких є районні, міські ради, об'єднані територіальні громади;

– рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення; рентна плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; рентна плата за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення; рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів (крім рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування). Такі платежі зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування за місцезнаходженням (місцем розташування) відповідних природних ресурсів, а щодо водних об'єктів – за місцем податкової реєстрації платника рентної плати;

– плата за розміщення тимчасово вільних коштів відповідних місцевих бюджетів (крім коштів, отриманих вищими та професійно-технічними навчальними закладами від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право);

– орендна плата за водні об'єкти (їх частини), що надаються в користування на умовах оренди районними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, місцевими радами, яка зараховується відповідно до районних бюджетів, бюджетів місцевого самоврядування;

– кошти від реалізації безхазяйного майна (у тому числі такого, від якого відмовився власник або отримувач), знахідок, спадкового майна (у разі відсутності спадкоємців за заповітом і за законом, усунення їх від права на спадкування, неприйняття ними спадщини, а також відмови від її прийняття), майна, одержаного територіальною громадою в порядку спадкування чи дарування, а також валютних цінностей і грошових коштів, власники яких невідомі;

– концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, засновником яких є районні, міські ради, об'єднані територіальні громади;

– частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету, в порядку, визначеному відповідними місцевими радами;

– плата за надання інших адміністративних послуг, що справляється за місцем надання послуг;

– адміністративний збір за державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, що здійснюється виконавчими органами міських рад міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районними, районними у містах Києві та Севастополі державними адміністраціями, виконавчими органами рад об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, який зараховується до місцевих бюджетів за місцем надання послуг;

– адміністративний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, що здійснюється виконавчими органами міських рад міст республіканського Автономної

Республіки Крим та обласного значення, районними, районними у містах Києві та Севастополі державними адміністраціями, виконавчими органами рад об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, який зараховується до місцевих бюджетів за місцем надання послуг;

– плата за скорочення термінів надання послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень і державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, а також плата за надання інших платних послуг, пов'язаних з такою державною реєстрацією, що здійснюється виконавчими органами міських рад міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районними, районними у містах Києві та Севастополі державними адміністраціями, виконавчими органами рад об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, яка зараховується до місцевих бюджетів за місцем надання послуг.

– штрафні санкції за порушення законодавства про патентування;

– адміністративні штрафи та штрафні санкції за порушення законодавства у сфері виробництва та обігу алкогольних напоїв та тютюнових виробів, що зараховуються за місцем вчинення порушення;

– адміністративні штрафи, що накладаються місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями;

– штрафні санкції внаслідок невиконання укладених розпорядником бюджетних коштів договорів з суб'єктами господарювання на придбання товарів, робіт і послуг за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів;

– кошти, отримані від надання учасниками процедури закупівель як забезпечення їх тендерної пропозиції (пропозиції конкурсних торгів), які не підлягають поверненню цим учасникам в частині здійснення закупівель за рахунок коштів бюджетів об'єднаних територіальних громад, районних, міських бюджетів;

– кошти, отримані від учасника – переможця процедури закупівлі під час укладання договору про закупівлю як забезпечення виконання цього договору, які не підлягають поверненню учаснику-переможцю, в частині

здійснення закупівель за рахунок коштів бюджетів об'єднаних територіальних громад, районних, міських бюджетів;

– 80 % коштів, отриманих підприємствами, установами та організаціями, що утримуються за рахунок бюджетів об'єднаних територіальних громад, районних, міських бюджетів, за здані у вигляді брухту і відходів золото, платину, метали платинової групи, дорогоцінне каміння, і 50 % коштів, отриманих цими підприємствами, установами та організаціями за здане у вигляді брухту і відходів срібло;

– інші доходи, що підлягають зарахуванню до бюджетів об'єднаних територіальних громад, районних, міських бюджетів відповідно до законодавства.

До доходів загального фонду *бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів* належать:

– 15 % податку на доходи фізичних осіб, що сплачується (перераховується) згідно з Податковим кодексом України на відповідній території;

– 10 % податку на прибуток підприємств;

– податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності. Податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, засновником яких є Верховна Рада Автономної Республіки Крим та обласні ради, зараховується відповідно до бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів;

– 50 % рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування;

– 50 % рентної плати за спеціальне використання води (крім рентної плати за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення), що зараховується до бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів користувачами води за місцем її забору;

– 25 % рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату);

– плата за використання інших природних ресурсів, що зараховується до бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів;

– акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції), що сплачується платниками, які зареєстровані в Автономній Республіці Крим, – до доходів бюджету Автономної Республіки Крим;

– орендна плата за водні об'єкти (їх частини), що надаються в користування на умовах оренди Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними державними адміністраціями, яка зараховується відповідно до бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів;

– частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету, у порядку, визначеному Верховною Радою Автономної Республіки Крим та обласними радами;

– плата за розміщення тимчасово вільних коштів бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів (крім коштів, отриманих вищими та професійно-технічними навчальними закладами від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право);

– плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними державними адміністраціями, яка зараховується відповідно до бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів;

– плата за ліцензії та сертифікати, що зараховується до бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;

– плата за ліцензії на виробництво спирту етилового, коньячного і плодового, спирту етилового ректифікованого виноградного, спирту етилового ректифікованого плодового, спирту-сирцю виноградного, спирту-сирцю плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів, що зараховується до бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;

– плата за ліцензії на право експорту, імпорту та оптової торгівлі спиртом етиловим, коньячним та плодовим, спиртом етиловим ректифікованим виноградним, спиртом етиловим ректифікованим плодовим, спиртом-сирцем виноградним, спиртом-сирцем плодовим, що зараховується до бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;

– плата за ліцензії на право експорту, імпорту алкогольних напоїв та тютюнових виробів, що зараховується до бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;

– плата за державну реєстрацію (крім адміністративного збору за проведення державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань), що зараховується до бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів;

– плата за ліцензії на право оптової торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами, що зараховується до бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;

– плата за ліцензії на право роздрібної торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами, що зараховується до бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;

– адміністративні штрафи, що накладаються місцевими органами виконавчої влади або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями;

– штрафні санкції внаслідок невиконання укладених розпорядником бюджетних коштів договорів із суб'єктами господарювання на придбання товарів, робіт і послуг за рахунок коштів бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів;

– надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності, засновником яких є Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні ради;

– концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, засновником яких є Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні ради;

– кошти, отримані від надання учасниками процедури закупівель як забезпечення їх тендерної пропозиції (пропозиції конкурсних торгів), які не підлягають поверненню цим учасникам в частині здійснення закупівель за рахунок коштів бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів;

– кошти, отримані від учасника – переможця процедури закупівлі під час укладання договору про закупівлю як забезпечення виконання цього договору, які не підлягають поверненню учаснику-переможцю, в частині здійснення закупівель за рахунок коштів бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів;

– 80 % коштів, отриманих підприємствами, установами та організаціями, що утримуються за рахунок бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів, за здані у вигляді брухту і відходів золото, платину, метали платинової групи, дорогоцінне каміння, і 50 % коштів, отриманих цими підприємствами, установами та організаціями за здане у вигляді брухту і відходів срібло;

– інші доходи, що підлягають зарахуванню до бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів відповідно до законодавства.

До доходів загального фонду *бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів* належать:

– податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності. Податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, засновником яких є міські (міст районного значення), селищні та сільські ради, зараховується відповідно до міських (міст районного значення), селищних та сільських бюджетів;

– рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення; рентна плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; рентна плата за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення; рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів (крім рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування). Такі платежі зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування за місцезнаходженням (місцем розташування) відповідних природних ресурсів, а щодо водних об'єктів – за місцем податкової реєстрації платника рентної плати;

– податок на майно, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

– єдиний податок, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

– збір за місця для паркування транспортних засобів;

– туристичний збір;

– частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету, у порядку, визначеному відповідними місцевими радами;

- плата за розміщення тимчасово вільних коштів бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів;
- плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних місцевих рад, яка зараховується до відповідного бюджету;
- штрафні санкції за порушення законодавства про патентування;
- адміністративні штрафи, що накладаються місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями;
- штрафні санкції внаслідок невиконання укладених розпорядником бюджетних коштів договорів з суб'єктами господарювання на придбання товарів, робіт і послуг за рахунок коштів бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів;
- адміністративні штрафи та штрафні санкції за порушення законодавства у сфері виробництва та обігу алкогольних напоїв та тютюнових виробів, що зараховуються за місцем вчинення порушення;
- надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності, засновником яких є міські (міст районного значення), селищні та сільські ради;
- орендна плата за водні об'єкти (їх частини), що надаються в користування на умовах оренди місцевими радами, яка зараховується відповідно до бюджетів місцевого самоврядування;
- концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, засновником яких є міські (міст районного значення), селищні та сільські ради;
- кошти, отримані від надання учасниками процедури закупівель як забезпечення їх тендерної пропозиції (пропозиції конкурсних торгів), які не підлягають поверненню цим учасникам в частині здійснення закупівель за рахунок коштів бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів;
- кошти, отримані від учасника – переможця процедури закупівлі під час укладання договору про закупівлю як забезпечення виконання цього договору, які не підлягають поверненню учаснику-переможцю, в частині здійснення закупівель за рахунок коштів бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів;

– 80 % коштів, отриманих підприємствами, установами та організаціями, що утримуються за рахунок бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів, за здані у вигляді брухту і відходів золото, платину, метали платинової групи, дорогоцінне каміння, і 50 % коштів, отриманих цими підприємствами, установами та організаціями за здане у вигляді брухту і відходів срібло;

– кошти від реалізації безхазяйного майна (у тому числі такого, від якого відмовився власник або отримувач), знахідок, спадкового майна (у разі відсутності спадкоємців за заповітом і за законом, усунення їх від права на спадкування, неприйняття ними спадщини, а також відмови від її прийняття), майна, одержаного територіальною громадою в порядку спадкування чи дарування, а також валютних цінностей і грошових коштів, власники яких невідомі;

– плата за надання інших адміністративних послуг, що справляється за місцем надання послуг;

– державне мито, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцем вчинення дій та видачі документів;

– акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів, що зараховується до бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів;

– адміністративний збір за державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, що здійснюється виконавчими органами сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад, який зараховується до місцевих бюджетів за місцем надання послуг;

– плата за скорочення термінів надання послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, а також плата за надання інших платних послуг, пов'язаних з такою державною реєстрацією, що здійснюється виконавчими органами сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад, яка зараховується до місцевих бюджетів за місцем надання послуг;

– адміністративний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, що здійснюється виконавчими органами сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад, який зараховується до місцевих бюджетів за місцем надання послуг;

– інші доходи, що підлягають зарахуванню до бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів відповідно до законодавства.

Склад доходів спеціального фонду для усіх місцевих бюджетів є однаковим.

До надходжень *спеціального фонду місцевих бюджетів* належать:

– надходження бюджету розвитку місцевих бюджетів. Надходження бюджету розвитку місцевих бюджетів включають:

- дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є майно Автономної Республіки Крим, комунальна власність;
- плата за надання місцевих гарантій;
- кошти пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту, отримані відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»;
- 10 % коштів від використання (реалізації) частини виробленої продукції, що залишається у власності держави відповідно до угод про розподіл продукції, та / або коштів у вигляді грошового еквівалента такої державної частини продукції (крім коштів від державної частини продукції, виробленої на ділянці надр у межах континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони України), що розподіляються між місцевими бюджетами адміністративно-територіальних одиниць, на території яких знаходиться відповідна ділянка надр, у такому співвідношенні: 5 % – до бюджету Автономної Республіки Крим або обласного бюджету; 3,5 % – до районного бюджету; 1,5 % – до сільського, селищного або міського бюджету. Якщо ділянка надр розташована на території декількох адміністративно-територіальних одиниць, кошти між відповідними місцевими бюджетами розподіляються в межах встановленого співвідношення у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України;
- кошти від відчуження майна, що належить Автономній Республіці Крим, та майна, що перебуває в комунальній власності, включаючи кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них;

- 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 знаходяться на території Автономної Республіки Крим: 35 % – до бюджету Автономної Республіки Крим, 55 % – до сільських, селищних, міських бюджетів Автономної Республіки Крим;
- капітальні трансферти (субвенції) з інших бюджетів;
- кошти від повернення кредитів, наданих з відповідного бюджету, та відсотки, сплачені за користування ними;
- місцеві запозичення;
- кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради (щодо коштів резервного фонду місцевого бюджету в частині витрат бюджету розвитку – за рішенням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевої державної адміністрації, виконавчого органу відповідної місцевої ради).
 - кошти від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, що зараховуються у розмірі: 100 % – до бюджетів міст Києва та Севастополя, 25 % – до бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів, 75 % – до бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, 15 % – до районних бюджетів, 60 % – до бюджетів міст районного значення, селищ і сіл;
 - концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, які мають цільове спрямування згідно із законом;
 - 70 % грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності, в тому числі: до сільських, селищних, міських бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування тери-

торій громад – 50 %, обласних бюджетів та бюджету Автономної Республіки Крим – 20 %, бюджетів міст Києва та Севастополя – 70 %;

– 80 % екологічного податку, у тому числі: до сільських, селищних, міських бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, – 25 %, обласних бюджетів та бюджету Автономної Республіки Крим – 55 %, бюджетів міст Києва та Севастополя – 80 %;

– відрахування 10 % вартості питної води суб'єктами підприємницької діяльності, які здійснюють реалізацію питної води через системи централізованого водопостачання з відхиленням від відповідних стандартів, що зараховуються до бюджетів міст, селищ та сіл, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад;

– власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок відповідного місцевого бюджету;

– цільові та добровільні внески підприємств, установ, організацій і громадян до республіканського Автономної Республіки Крим та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища;

– надходження до цільових фондів, утворених Верховною Радою Автономної Республіки Крим та місцевими радами;

– субвенції, що надаються з інших бюджетів за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду таких бюджетів;

– повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів індивідуальним сільським забудовникам;

– повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла, а також пеня і відсотки за користування ними;

– надходження в рамках програм допомоги і грантів міжнародних фінансових організацій та Європейського Союзу;

– інші надходження, визначені законом про Державний бюджет України.

Важливим досягненням у частині формування доходних джерел бюджетів місцевого самоврядування є те, що Бюджетний кодекс України закріпив на стабільній основі не тільки перелік доходів бюджетів місцевого самоврядування, а й постійні частки їх розмежування між видами бюджетів.

Отже, обсяги відрахувань від кожного з податків для бюджетів місцевого самоврядування є постійною величиною і не можуть змінюватися без зміни норм Бюджетного кодексу.

Таке розмежування джерел наповнення місцевих бюджетів покликане забезпечити певну дохідну незалежність місцевих бюджетів усіх рівнів.

5.2. Видатки місцевих бюджетів України

Безумовним досягненням Бюджетного кодексу України у частині врегулювання міжбюджетних відносин є чітке розмежування видатків як між державним і місцевими бюджетами, так і між рівнями місцевих бюджетів.

Розмежування видатків за видами бюджетів здійснено для забезпечення стабільного та уніфікованого порядку фінансування суспільних послуг, встановлення відповідальності за якість надання цих послуг та максимального наближення послуг до їх безпосереднього споживача.

Видаткові повноваження, що здійснюються для забезпечення конституційного ладу держави, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші передбачені Бюджетним кодексом видатки мають фінансуватися тільки за рахунок коштів державного бюджету і не можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню.

Водночас із місцевих бюджетів проводяться видатки, що є функціями держави, однак з метою дотримання принципу субсидіарності їх виконання передано органам місцевого самоврядування.

Розмежування видів видатків між місцевими бюджетами здійснюється на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання гарантованих послуг та наближення їх до безпосереднього споживача. Закріплення переліку бюджетних послуг за видами бюджетів створює зацікавленість місцевих органів влади в підвищенні якості надання бюджетних послуг, в оптимальному розподілі бюджетних ресурсів між видами послуг залежно від потреб населення конкретної території.

Умовно всі видатки місцевих бюджетів можна розподілити на три групи.

Перша група

| | |
|---|---|
| <i>Видатки на реалізацію заходів та функціонування бюджетних установ, які забезпечують необхідне першочергове надання гарантованих послуг і які розташовані найближче до споживачів (фінансування установ та заходів суто місцевого значення)</i> | <i>Бюджети сіл, селищ, міст та об'єднаних територіальних громад</i> |
|---|---|

Друга група

| | |
|---|--|
| <i>Видатки на реалізацію заходів та функціонування бюджетних установ, які забезпечують надання основних гарантованих послуг для всіх громадян України (фінансування установ та заходів, якими користується все населення району або міста обласного значення)</i> | <i>Бюджети міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, районні бюджети, бюджети об'єднаних територіальних громад</i> |
|---|--|

Третя група

| | |
|---|---|
| <i>Видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують гарантовані послуги для окремих категорій громадян, або реалізацію програм, потреба в яких існує в усіх регіонах (фінансування спеціалізованих установ та послуг для окремих категорій населення, які можуть бути ефективними лише в межах області або республіки)</i> | <i>Бюджет Автономної Республіки Крим та обласні бюджети, бюджети м. Києва та м. Севастополя</i> |
|---|---|

Рис. 5.2. Розмежування видів видатків між місцевими бюджетами

Стаття 85 Бюджетного кодексу врегульовує питання передачі державою права на здійснення видатків з місцевих бюджетів. У частині другій цієї статті законодавчо закріплена норма щодо заборони планування та здійснення видатків з місцевих бюджетів, не віднесених статтями 89–91 Бюджетного кодексу до сфери їх відповідальності. Окрім того, Кодекс забороняє здійснювати видатки на фінансування бюджетних установ одночасно з різних видів бюджетів.

Бюджетним кодексом запропоновано механізм урегулювання стосунків між бюджетами районів та бюджетами міст обласного значення, які водночас є центрами цих районів. На практиці відбувається так, що мешканці, скажімо, району значною мірою користуються послугами бюджетних установ, що утримуються з бюджету міста обласного значення.

Кодексом передбачено врегулювання цих ситуацій на добровільних та договірних засадах. Місцева рада може передати кошти на здійснення окремих видатків місцевих бюджетів іншій місцевій раді у вигляді міжбюджетного трансферту до відповідного місцевого бюджету. Передача коштів між місцевими бюджетами здійснюється на підставі рішень відповідних місцевих рад, прийнятих кожною зі сторін, і укладання відповідного договору.

Згідно з частиною першою статті 93 Бюджетного кодексу, передача видатків, перелік яких наведено в статті 89 Бюджетного кодексу, до бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань з метою наближення надання послуг до їх безпосереднього споживача в окремих випадках може здійснюватися за рішенням районної або міської (міст республіканського Автономної Республіки Крим чи міст обласного значення) ради у вигляді міжбюджетного трансферту.

Трансферти можуть здійснюватися між бюджетами самоврядування на договірній основі в обмін на бюджетні послуги, які надає одержувач трансферту. Органи місцевого самоврядування міст районного значення, сіл та селищ можуть укласти між собою угоди про надання послуг, пов'язаних із виконанням власних видаткових повноважень. Така необхідність може бути викликана економічними факторами: доцільність в об'єднанні коштів, більша ефективність надання послуги іншим бюджетом тощо.

Для досягнення основної мети регулювання міжбюджетних відносин щодо вимоги забезпечення бюджетними ресурсами встановлених видаткових повноважень видатки місцевих бюджетів розподілені залежно від рівнів місцевих бюджетів.

Так, згідно з прийнятими критеріями розподілу, Бюджетний кодекс закріплює за кожним видом бюджету конкретний перелік видатків, що проводяться з відповідного бюджету на постійній основі.

До видатків, що здійснюються з *бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районних бюджетів,*

бюджетів об'єднаних територіальних громад, які створюються згідно з законом та перспективним планом формування територій громад, належать видатки на:

– освіту:

- дошкільну освіту;
- загальну середню освіту: загальноосвітні навчальні заклади (у тому числі: загальноосвітні навчальні заклади усіх ступенів, спеціалізовані школи (школи-інтернати), ліцеї (ліцеї-інтернати), гімназії (гімназії-інтернати), колегіуми (колегіуми-інтернати), вечірні (змінні) школи); навчально-виховні комплекси «дошкільний навчальний заклад – загальноосвітній навчальний заклад», «загальноосвітній навчальний заклад – дошкільний навчальний заклад»;
- навчальні заклади для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації: загальноосвітні школи-інтернати, загальноосвітні навчальні заклади для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дитячі будинки, навчально-реабілітаційні центри (якщо не менше 70 % кількості учнів загальноосвітніх шкіл-інтернатів, загальноосвітніх навчальних закладів для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дитячих будинків, навчально-реабілітаційних центрів припадає на територію відповідного міста чи району), дитячі будинки сімейного типу, прийомні сім'ї та сім'ї патронатних вихователів;
- інші державні освітні програми;
- вищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів у вищих навчальних закладах I–IV рівнів акредитації державної та комунальної власності відповідно до програм соціально-економічного розвитку регіонів);
- позашкільну освіту;
- професійно-технічну освіту з бюджетів міст обласного значення – обласних центрів (на оплату послуг з підготовки кваліфікованих робітників на умовах регіонального замовлення у професійно-технічних та інших навчальних закладах державної та / або комунальної власності, які розташовані на території зазначених міст);

– охорону здоров'я:

- первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (лікарні широкого профілю, спеціалізовані медико-санітарні частини, пологові будинки, поліклініки і амбулаторії, загальні стоматологічні поліклініки, а також дільничні лікарні, медичні амбулаторії, фельдшерсько-акушерські та фельдшерські пункти, центри первинної медичної (медико-санітарної) допомоги);
- програми медико-санітарної освіти (міські та районні центри здоров'я і заходи в санітарної освіти);
- інші державні програми медичної та санітарної допомоги (територіальні медичні об'єднання, центри медичної статистики, автопідприємства санітарного транспорту, інші програми і заходи);

– соціальний захист та соціальне забезпечення:

- державні програми соціального забезпечення²;
- державні програми соціального захисту³;
- державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян;

² притулки для дітей, центри соціально-психологічної реабілітації дітей та соціальні гуртожитки для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (якщо не менше 70 % кількості дітей, які перебувають у цих закладах, припадає на територію відповідного міста чи району); територіальні центри соціального обслуговування (надання соціальних послуг); центри соціальної реабілітації дітей-інвалідів; центри професійної реабілітації інвалідів, компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги громадянам похилого віку, інвалідам, дітям-інвалідам, хворим, які не здатні до самообслуговування і потребують сторонньої допомоги;

³ допомога сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам, тимчасова державна допомога дітям, допомога по догляду за інвалідами I чи II групи внаслідок психічного розладу;

- додаткові виплати населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг (житлові субсидії населенню), пільги окремим категоріям громадян, що надаються: ветеранам війни; особам, на яких поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»; особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною; вдовам (вдівцям) та батькам померлих (загиблих) осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною; особам, які мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною; вдовам (вдівцям) та батькам померлих (загиблих) осіб, які мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною; жертвам нацистських переслідувань; ветеранам військової служби; ветеранам органів внутрішніх справ; ветеранам податкової міліції; ветеранам державної пожежної охорони; ветеранам Державної кримінально-виконавчої служби; ветеранам служби цивільного захисту; ветеранам Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України; вдовам (вдівцям) померлих (загиблих) ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів податкової міліції, ветеранів державної пожежної охорони, ветеранів Державної кримінально-виконавчої служби, ветеранів служби цивільного захисту та ветеранів Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України; звільненим зі служби за віком, через хворобу або за вислугою років військовослужбовцям Служби безпеки України, працівникам міліції, особам начальницького складу податкової міліції, рядового і начальницького складу кримінально-виконавчої системи, особам, звільненим із служби цивільного захисту за віком, через хворобу або за вислугою років, та які стали інвалідами під час виконання службових обов'язків; пенсіонерам з числа слідчих прокуратури; дітям (до досягнення повноліття) працівників міліції, осіб начальницького складу податкової міліції, рядового і начальницького складу кримінально-виконавчої системи, загиблих або померлих в зв'язку з виконанням службових обов'язків, непрацездатним членам сімей, які перебували на їх утриманні; звільненим з військової служби особам, які стали інвалідами під час проходження військової служби; батькам та членам сімей військовослужбовців, військовослужбовців Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, які загинули (померли) або пропали безвісти під час проходження військової служби; батькам та членам сімей осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, які загинули (померли) або зникли безвісти під час виконання службових обов'язків; реабілітованим громадянам, які стали інвалідами внаслідок репресій або є пенсіонерами; громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; дружинам (чоловікам) та опікунам (на час опікування) дітей померлих громадян, смерть яких пов'язана з Чорнобильською катастрофою; пенсіонерам з числа спеціалістів із захисту рослин відповідно до частини четвертої статті 20 Закону України «Про захист рослин»; громадянам відповідно до пункту «Г» частини першої статті 77 Основ законодавства України про охорону здоров'я, частини п'ятої статті 29 Закону України «Про культуру», частини другої статті 30 Закону України «Про бібліотеки і бібліотечно-наукові справи», абзацу першого частини четвертої статті 57 Закону України «Про освіту»; особам, які мають таке право згідно із статтею 48 Грінчиного закону України; ветеранам праці; дітям війни; багатодітним сім'ям, дитячим будинкам сімейного типу та прийомним сім'ям, в яких не менше року проживають відповідно троє або більше дітей, а також сім'ям (крім багатодітних сімей), в яких не менше року проживають троє і більше дітей, враховуючи тих, над якими встановлено опіку чи піклування, інвалідам, дітям-інвалідам та особам, які супроводжують інвалідів I групи або дітей-інвалідів (не більше одного супроводжуючого); доставка громадянам повідомлень про призначення субсидій;

- виплата державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом «гроші ходять за дитиною»;

- оплату послуг із здійснення патронату над дитиною та виплату соціальної допомоги на утримання дитини в сім'ї патронатного вихователя;

- районні та міські програми і заходи щодо реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, у тому числі утримання та програми районних і міських центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді;
- державні культурно-освітні та театральні-видовищні програми (сільські, селищні та міські палаци і будинки культури, клуби, центри дозвілля, інші клубні заклади та бібліотеки; театри, районні (міські) бібліотеки або централізовані бібліотеки районної (міської) централізованої бібліотечної системи, музеї, виставки, палаци і будинки культури, школи естетичного виховання дітей, включаючи заклади та установи комунальної власності, яким надано статус академічних, національних, зоопарки комунальної власності);
- фізичну культуру і спорт: утримання та навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл усіх типів (крім шкіл республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення), заходи з фізичної культури і спорту та фінансова підтримка місцевих осередків всеукраїнських громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості і спортивних споруд місцевого значення.

До видатків, що здійснюються з *бюджету Автономної Республіки Крим і обласних бюджетів*, належать видатки на:

- державне управління: представницьку і виконавчу владу Автономної Республіки Крим;
- освіту:
 - загальну середню освіту для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації: спеціальні загальноосвітні навчальні заклади для дітей, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку, загальноосвітні санаторні школи-інтернати; загальноосвітні школи-інтернати, загальноосвітні навчальні заклади для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дитячі будинки, навчально-реабілітаційні центри;
 - загальну середню освіту: спеціалізовані школи (школи-інтернати) державної власності, а також загальноосвітні навчальні заклади: спеціалізовані школи-інтернати, ліцеї-інтернати, гімназії-інтернати, колегіуми-інтернати, якщо не менше 70 % кількості учнів, які здобувають освіту у відповідному загальноосвітньому навчальному

- закладі, є жителями населених пунктів, розташованих на території Автономної Республіки Крим чи області (крім населеного пункту, де розташований такий заклад);
- професійно-технічну освіту (на оплату послуг з підготовки кваліфікованих робітників на умовах регіонального замовлення у професійно-технічних та інших навчальних закладах державної та / або комунальної власності);
 - вищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів на умовах державного та / або регіонального замовлення у вищих навчальних закладах державної та / або комунальної власності);
 - післядипломну освіту (на оплату послуг з підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на умовах регіонального замовлення);
 - позашкільну освіту (заходи і заклади національного, державного, республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення з позашкільної роботи з дітьми);
 - інші державні освітні програми;
- охорону здоров'я:
- консультативну амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (лікарні республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення), центри екстреної медичної допомоги та медицини катастроф, станції екстреної (швидкої) медичної допомоги;
 - спеціалізовану амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (спеціалізовані лікарні, поліклініки, включаючи стоматологічні, центри, диспансери, госпіталі для ветеранів війни, будинки дитини, станції переливання крові);
 - санаторно-курортну допомогу (санаторії для хворих на туберкульоз, санаторії для дітей та підлітків, санаторії медичної реабілітації);
 - інші державні програми медичної та санітарної допомоги (медико-соціальні експертні комісії, бюро судмедекспертизи, центри медичної статистики, територіальні медичні об'єднання, автопідприємства санітарного транспорту, бази спецмедпостачання, центри здоров'я і заходи санітарної освіти, регіональні заходи з реалізації державних програм, інші програми і заходи);

- соціальний захист та соціальне забезпечення:
 - державні програми соціального захисту та соціального забезпечення: виплати компенсації реабілітованим; дитячі будинки-інтернати; навчання та трудове влаштування інвалідів; будинки-інтернати для громадян похилого віку та інвалідів; будинки-інтернати для дітей-інвалідів; центри з нарахування та здійснення соціальних виплат; притулки для дітей, центри соціально-психологічної реабілітації дітей та соціальні гуртожитки для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; пільгове медичне обслуговування громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; компенсаційні виплати інвалідам на бензин (пальне), ремонт, техобслуговування автотранспорту та транспортне обслуговування, а також на встановлення телефонів інвалідам I і II груп; відшкодування витрат на поховання учасників бойових дій та інвалідів війни; центри соціальної реабілітації дітей-інвалідів, центри професійної реабілітації інвалідів;
 - республіканські Автономної Республіки Крим та обласні програми і заходи з реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, в тому числі утримання, та програми республіканського Автономної Республіки Крим і обласних центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді;
 - інші державні соціальні програми;
- культуру і мистецтво:
 - державні культурно-освітні програми (національні, державні, республіканські Автономної Республіки Крим та обласні заповідники, бібліотеки, музеї та виставки, включаючи заклади та установи комунальної власності, яким надано статус національних);
 - державні театральні-видовищні програми (філармонії, художні, музичні колективи і ансамблі, театри, концертні і циркові організації, палаци, будинки культури, інші заклади національного, державного, республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення, інші заклади та заходи в галузі мистецтва, включаючи заклади та установи комунальної власності, яким надано статус національних);
 - інші державні культурно-мистецькі програми;

- фізичну культуру і спорт:
 - програми з розвитку фізичної культури і спорту (утримання та навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл усіх типів республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, шкіл вищої спортивної майстерності, центрів олімпійської підготовки, центрів фізичного здоров'я населення республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, штатних спортивних команд резервного спорту, заходи з фізичної культури і спорту республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, включаючи підготовку збірних команд регіону до участі у спортивних змаганнях державного рівня, фінансова підтримка республіканського Автономної Республіки Крим та обласних осередків всеукраїнських громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості і спортивних споруд республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення);
 - програми з розвитку фізичної культури, спорту, фізкультурно-спортивної реабілітації інвалідів (центри республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення з розвитку фізичної культури і спорту інвалідів, дитячо-юнацькі спортивні школи для інвалідів усіх типів; проведення заходів з фізкультурно-спортивної реабілітації інвалідів, навчально-тренувальних зборів і змагань республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення з фізичної культури і спорту інвалідів, підготовка збірних команд регіону до участі у спортивних змаганнях державного рівня);
- програми природоохоронних заходів місцевого значення, заходи з проведення лабораторно-діагностичних, лікувально-профілактичних робіт, утримання ветеринарних лікарень та ветеринарних лабораторій, співфінансування (50 %) проектів ліквідації підприємств вугільної і торфодобувної промисловості та витрат на утримання водовідливних комплексів у безпечному режимі, проекти реструктуризації та ліквідації об'єктів підприємств гірничої хімії, підземного видобутку залізної руди, консервації ртутного виробництва, утримання водовідливних комплексів.

До видатків місцевих бюджетів, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів, належать видатки на:

- місцеву пожежну охорону;
- муніципальні формування з охорони громадського порядку;
- органи місцевого самоврядування;
- соціальний захист та соціальне забезпечення:
 - програми місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;
 - місцеві програми соціального захисту окремих категорій населення;
 - програми соціального захисту малозабезпеченої категорії учнів професійно-технічних навчальних закладів;
 - центри обліку та заклади соціального захисту для бездомних осіб, центри соціальної адаптації осіб, звільнених з установ виконання покарань;
 - компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян;
 - компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги громадянам похилого віку, інвалідам, дітям-інвалідам, хворим, які не здатні до самообслуговування і потребують сторонньої допомоги;
 - надання ветеранським організаціям фінансової підтримки та кредитування;
- місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів;
 - культурно-мистецькі програми місцевого значення;
 - програми підтримки кінематографії та засобів масової інформації;
 - місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту;
 - типове проектування, реставрацію та охорону пам'яток архітектури;
 - транспорт, дорожнє господарство:
 - регулювання цін (тарифів) на перевезення пасажирів у пасажирському транспорті за рішенням місцевого органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування відповідно до наданих повноважень;
 - експлуатацію дорожньої системи місцевого значення (у тому числі роботи, що проводяться спеціалізованими монтажньо-експлуатаційними підрозділами);
 - будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах, а також капітальний та поточний ремонт вулиць і доріг населених

- пунктів та інших доріг, які є складовими автомобільних доріг державного значення (як співфінансування на договірних засадах);
- заходи з організації рятування на водах;
 - обслуговування місцевого боргу;
 - програми природоохоронних заходів місцевого значення, заходи програм у сфері житлово-комунального господарства з будівництва та реконструкції водопровідних та каналізаційних очисних споруд, доочищення питної води, модернізації систем теплопостачання, заміни природного газу альтернативними видами палива, модернізації та ремонту ліфтового господарства, реконструкції та ремонту житлових будинків, оснащення житлового фонду будинковими засобами обліку енергоносіїв та споживання води, капітального ремонту, реконструкції, будівництва мереж зовнішнього освітлення вулиць, капітального ремонту гуртожитків, що передаються у власність територіальних громад, впровадження енергозберігаючих технологій;
 - управління комунальним майном;
 - регулювання земельних відносин;
 - заходи у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру в межах повноважень, встановлених законом;
 - заходи та роботи з мобілізаційної підготовки місцевого значення;
 - проведення місцевих виборів у випадках, передбачених законом, та республіканських Автономної Республіки Крим і місцевих референдумів;
 - членські внески до асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань;
 - підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад та посадових осіб місцевого самоврядування;
 - пільги з послуг зв'язку, інші передбачені законодавством пільги, що надаються ветеранам війни; особам, на яких поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»; особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною; вдовам (вдівцям) та батькам померлих (загиблих) осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною; особам, які мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною; вдовам (вдівцям) та батькам померлих (загиблих) осіб, які мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною; ветеранам праці; жертвам нацистських переслідувань;

ветеранам військової служби; ветеранам органів внутрішніх справ; ветеранам податкової міліції; ветеранам державної пожежної охорони; ветеранам Державної кримінально-виконавчої служби; ветеранам служби цивільного захисту; ветеранам Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України; вдовам (вдівцям) померлих (загиблих) ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів податкової міліції, ветеранів державної пожежної охорони, ветеранів Державної кримінально-виконавчої служби, ветеранів служби цивільного захисту та ветеранів Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України; особам, звільненим з військової служби, які стали інвалідами під час проходження військової служби; інвалідам, дітям-інвалідам та особам, які супроводжують інвалідів I групи або дітей-інвалідів (не більше одного супроводжуючого); реабілітованим громадянам, які стали інвалідами внаслідок репресій або є пенсіонерами; громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; дружинам (чоловікам) та опікунам (на час опікунства) дітей померлих громадян, смерть яких пов'язана з Чорнобильською катастрофою; багатодітним сім'ям, дитячим будинкам сімейного типу та прийомним сім'ям, в яких не менше року проживають відповідно троє або більше дітей, а також сім'ям (крім багатодітних сімей), в яких не менше року проживають троє і більше дітей, враховуючи тих, над якими встановлено опіку чи піклування;

– інші програми, пов'язані з виконанням власних повноважень, затверджені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідною місцевою радою згідно із законом.

Водночас такий розподіл не означає, що органи місцевого самоврядування позбавлені самостійності та свободи дій у прийнятті рішень щодо напрямів та обсягів видатків бюджетів у процесі складання й затвердження місцевих бюджетів.

5.3. Складання, розгляд, затвердження та виконання місцевих бюджетів

Порядок складання проектів місцевих бюджетів є таким:

Крок 1. Міністерство фінансів України доводить Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям, виконавчим

органам відповідних місцевих рад особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний бюджетний період. При цьому Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад зобов'язані надавати необхідну інформацію: центральним органам виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у відповідній сфері - для проведення розрахунків обсягів міжбюджетних трансфертів та інших показників; Комітету Верховної Ради України з питань бюджету - для розгляду цих розрахунків.

Крок 2. Згідно з типовою формою бюджетних запитів, визначеною Міністерством фінансів України, та з урахуванням особливостей складання проектів місцевих бюджетів місцеві фінансові органи розробляють і доводять до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів.

Крок 3. Головні розпорядники бюджетних коштів організують розроблення бюджетних запитів для подання місцевим фінансовим органам у терміни та порядку, встановлені цими органами. Головні розпорядники бюджетних коштів забезпечують своєчасність, достовірність та зміст поданих місцевим фінансовим органам бюджетних запитів, які мають містити всю інформацію, необхідну для аналізу показників проекту місцевого бюджету, згідно з вимогами місцевих фінансових органів.

Крок 4. Місцеві фінансові органи здійснюють аналіз бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, з погляду його відповідності меті, пріоритетності, а також дієвості та ефективності використання бюджетних коштів. На основі результатів аналізу керівник місцевого фінансового органу приймає рішення про включення бюджетного запиту до пропозиції проекту місцевого бюджету перед поданням його на розгляд відповідно до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів відповідних місцевих рад.

Також Бюджетним кодексом України передбачено що у тижневий строк з дня схвалення Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України Міністерство фінансів України забезпечує доведення Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад розрахунків прогнозних обсягів міжбюджетних трансфертів, методики їх визначення, організаційно-

методологічних вимог та інших показників щодо складання проектів місцевих бюджетів, а також пропозицій щодо форми проекту рішення про місцевий бюджет (типової форми рішення). Крім того, у тижневий строк з дня прийняття проекту закону про Державний бюджет України у другому читанні Кабінет Міністрів України забезпечує доведення Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад визначених таким законом показників міжбюджетних відносин (включаючи обсяги міжбюджетних трансфертів для відповідних бюджетів) і текстових статей, а також організаційно-методологічних вимог щодо складання проектів місцевих бюджетів. У триденний строк з дня отримання таких документів Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні державні адміністрації доводять виконавчим органам міських (міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) рад та виконавчим органам рад об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, районним державним адміністраціям відповідні обсяги субвенцій на здійснення державних програм соціального захисту.

Ця інформація є підставою для складання Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами відповідних місцевих рад проектів місцевих бюджетів і підготовки проектів рішень про відповідні місцеві бюджети.

Місцеві бюджети затверджуються рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради до 25 грудня (включно) року, що передує плановому.

Якщо до 1 грудня року, що передує плановому, Верховною Радою України не прийнято закон про Державний бюджет України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідна місцева рада при затвердженні відповідних місцевих бюджетів враховують обсяги міжбюджетних трансфертів (освітня субвенція, медична субвенція, субвенції на здійснення державних програм соціального захисту, базова та реверсна дотації), визначені у законі про Державний бюджет України на попередній бюджетний період.

У двотижневий строк з дня офіційного опублікування закону про Державний бюджет України Верховна Рада Автономної Республіки Крим,

відповідна місцева рада приводять обсяги міжбюджетних трансфертів у відповідність із законом про Державний бюджет України.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, міські, районні, селищні, сільські ради при затвердженні відповідних бюджетів ураховують у першочерговому порядку потребу в коштах на оплату праці працівників бюджетних установ відповідно до встановлених законодавством України умов оплати праці та розміру мінімальної заробітної плати, а також на проведення розрахунків за електричну та теплову енергію, водопостачання, водовідведення, природний газ та послуги зв'язку, які споживаються бюджетними установами. Ліміти споживання енергоносіїв у натуральних показниках для кожної бюджетної установи встановлюються, виходячи з обсягів відповідних бюджетних асигнувань.

Рішенням про місцевий бюджет визначаються:

- загальні суми доходів, видатків та кредитування місцевого бюджету (з розподілом на загальний та спеціальний фонди);
- граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) місцевого бюджету в наступному бюджетному періоді та місцевого боргу на кінець наступного бюджетного періоду; граничний обсяг надання місцевих гарантій, а також повноваження щодо надання таких гарантій;
- доходи місцевого бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до рішення);
- фінансування місцевого бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до рішення);
- бюджетні призначення головним розпорядникам коштів місцевого бюджету за бюджетною класифікацією з обов'язковим виділенням видатків споживання (з них видатків на оплату праці, оплату комунальних послуг і енергоносіїв) та видатків розвитку (у додатках до рішення);
- бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів (у додатках до рішення);
- розмір оборотного залишку коштів місцевого бюджету;
- додаткові положення, що регламентують процес виконання місцевого бюджету.

Якщо до початку нового бюджетного періоду не прийнято рішення про місцевий бюджет, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцева дер-

жавна адміністрація або виконавчий орган місцевої ради мають право здійснювати витрати місцевого бюджету лише на цілі, визначені у рішенні про місцевий бюджет на попередній бюджетний період та одночасно передбачені у проекті рішення про місцевий бюджет на наступний бюджетний період, схваленому Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою державною адміністрацією чи виконавчим органом місцевої ради та поданому на розгляд Верховної Ради Автономної Республіки Крим або відповідної місцевої ради. При цьому щомісячні бюджетні асигнування місцевого бюджету сумарно не можуть перевищувати 1/12 обсягу бюджетних призначень, встановлених рішенням про місцевий бюджет на попередній бюджетний період.

До прийняття рішення про місцевий бюджет на поточний бюджетний період забороняється здійснювати капітальні видатки і надавати кредити з бюджету (крім випадків, пов'язаних із виділенням коштів з резервного фонду відповідного бюджету та проведенням видатків за рахунок трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам), а також здійснювати місцеві запозичення та надавати місцеві гарантії.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад або сільські, селищні, міські (міст районного значення) голови (якщо відповідні виконавчі органи не створені згідно із законом) забезпечують виконання відповідних місцевих бюджетів. Місцеві фінансові органи здійснюють загальну організацію та управління виконанням відповідного місцевого бюджету, координують діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету.

Казначейське обслуговування місцевих бюджетів здійснюється органами Казначейства України. Казначейство України веде облік усіх надходжень, що належать місцевим бюджетам, та за поданням органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, погодженим з відповідними місцевими фінансовими органами, здійснює повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджету.

Місцевий бюджет виконується за розписом, який затверджується керівником місцевого фінансового органу. До затвердження розпису місцевого бюджету керівником місцевого фінансового органу затверджується тимчасовий розпис місцевого бюджету на відповідний період. Керівник місцевого

фінансового органу протягом бюджетного періоду забезпечує відповідність розпису місцевого бюджету встановленим бюджетним призначенням.

Органи Казначейства України здійснюють операції щодо виконання платіжних доручень розпорядників бюджетних коштів, оформлених відповідно до вимог законодавства, на підставі підтвердних документів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань та наявних бюджетних асигнувань за видатками місцевих бюджетів (протягом п'яти операційних днів з дати надання доручення на здійснення платежу за умови виконання доходів Зведеного бюджету України).

Внесення змін до рішення про місцевий бюджет ухвалюється Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідною місцевою радою на підставі офіційного висновку місцевого фінансового органу про перевиконання чи недовиконання дохідної частини загального фонду, про обсяг залишку коштів загального та спеціального фондів (крім власних надходжень бюджетних установ) відповідного бюджету. Факт перевиконання дохідної частини загального фонду місцевого бюджету визнається за підсумками першого кварталу та наступних звітних періодів з початку поточного бюджетного періоду на підставі офіційних висновків місцевого фінансового органу за умови перевищення доходів загального фонду місцевого бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів), врахованих у розписі місцевого бюджету на відповідний період, не менше ніж на 5 %. Факт недоотримання доходів загального фонду місцевого бюджету визнається на підставі офіційного висновку місцевого фінансового органу за підсумками квартального звіту в разі недоотримання доходів загального фонду місцевого бюджету, врахованих у розписі місцевого бюджету на відповідний період, більше ніж на 15 %.

Внесення змін до рішення про місцевий бюджет можуть бути ухвалені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідною місцевою радою в разі необхідності перерозподілу бюджетних призначень між головними розпорядниками бюджетних коштів (за наявності відповідного обґрунтування) та в інших випадках, передбачених Бюджетним кодексом.

Казначейство України складає та подає відповідним місцевим фінансовим органам звітність про виконання місцевих бюджетів за встановленими формами. Зведені показники звітності про виконання бюджетів одночасно

подаються органами Казначейства України до органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань фінансів, фінансовим органам місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів відповідних місцевих рад.

Квартальний та річний звіти про виконання місцевого бюджету подаються до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою державною адміністрацією, виконавчим органом відповідної місцевої ради або сільським головою (якщо відповідний виконавчий орган не створено згідно із законом) у двомісячний строк після завершення відповідного бюджетного періоду. Перевірка річного звіту здійснюється Рахунковою палатою Верховної Ради Автономної Республіки Крим (щодо використання органами виконавчої влади коштів бюджету Автономної Республіки Крим), комісією з питань бюджету Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради, після чого Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідні місцеві ради затверджують річний звіт про виконання бюджету або приймають інше рішення з цього приводу.

5.4. Особливості здійснення місцевих запозичень та надання місцевих гарантій

Особливості здійснення місцевих запозичень та надання місцевих гарантій унормовано Бюджетним кодексом України. Зокрема, у Кодексі визначені такі основні терміни:

- місцеве запозичення – операції з отримання до бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету;

- гарантований Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста борг – загальна сума боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України щодо повернення отриманих та непогашених станом на звітну дату кредитів (позик), виконання яких забезпечено місцевими гарантіями;

- місцевий борг – загальна сума боргових зобов'язань Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста з повернення отриманих та

непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок місцевого запозичення;

- обслуговування місцевого боргу – операції щодо здійснення плати за користування кредитом (позикою), сплати комісій, штрафів та інших платежів, пов'язаних з управлінням місцевим боргом. До таких операцій не належить погашення місцевого боргу;

- управління місцевим боргом – сукупність дій, пов'язаних із здійсненням запозичень, обслуговуванням і погашенням місцевого боргу, інших правочинів з місцевим боргом, що спрямовані на досягнення збалансованості бюджету та оптимізацію боргового навантаження.

Місцеві внутрішні запозичення мають право здійснювати Верховна Рада Автономної Республіки Крим та міські ради.

Місцеві зовнішні запозичення можуть здійснювати лише Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Київська, Севастопольська міські ради, міські ради міст обласного значення. При цьому місцеві зовнішні запозичення шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій можуть здійснювати всі міські ради.

Право на здійснення місцевих запозичень у межах, визначених рішенням про місцевий бюджет, належить Автономній Республіці Крим, територіальній громаді міста в особі керівника місцевого фінансового органу за дорученням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, міської ради.

Місцеві запозичення здійснюються з метою фінансування бюджету розвитку бюджету Автономної Республіки Крим, міських бюджетів та використовуються для створення, приросту чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, які забезпечують виконання завдань Верховної Ради Автономної Республіки Крим та міських рад, спрямованих на задоволення інтересів населення Автономної Республіки Крим і територіальних громад міст.

Обсяг та умови здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій погоджуються з Міністерством фінансів України.

Обсяг та умови здійснення місцевих зовнішніх запозичень шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій і надання місцевих гарантій для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання, що виникають за кредитами

(позиками) від міжнародних фінансових організацій, вважаються погодженими, якщо Міністерством фінансів України рішення не прийнято протягом одного місяця з дня надходження документів на погодження.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим або відповідної місцевої ради можуть отримувати:

1) позики на покриття тимчасових касових розривів, що виникають за загальним фондом та бюджетом розвитку місцевих бюджетів, у фінансових установах на строк до трьох місяців у межах поточного бюджетного періоду, у виняткових випадках за рішенням Кабінету Міністрів України стосовно бюджету Автономної Республіки Крим і міських бюджетів - у межах поточного бюджетного періоду. Порядок отримання та погашення таких позик визначається Міністерством фінансів України;

2) позики на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів. Такі позики не надаються у разі розміщення коштів місцевого бюджету на депозитах та / або обслуговування коштів місцевого бюджету в частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ в установах банків.

Надання позик з одного бюджету іншому забороняється.

Міністерство фінансів України здійснює реєстрацію місцевих запозичень та місцевих гарантій. Усі договори про місцеві запозичення, договори, виконання зобов'язань за якими забезпечено місцевими гарантіями, та договори про відшкодування витрат місцевого бюджету, а також зміни істотних умов таких договорів реєструються у Реєстрі місцевих запозичень та місцевих гарантій.

Держава не несе відповідальності за борговими зобов'язаннями Автономної Республіки Крим і територіальних громад.

Видатки на обслуговування місцевого боргу здійснюються за рахунок коштів загального фонду місцевого бюджету.

Видатки місцевого бюджету на обслуговування місцевого боргу не можуть перевищувати 10 відсотків видатків загального фонду місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, коли планується обслуговування місцевого боргу.

Якщо у процесі погашення місцевого боргу та платежів з його обслуговування, обумовлених договором між кредитором та позичальником,

порушується графік погашення з вини позичальника, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідна міська рада не мають права здійснювати нові місцеві запозичення протягом п'яти наступних років.

Порядок здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Витрати на обслуговування та погашення місцевого боргу здійснюються місцевим фінансовим органом відповідно до кредитних договорів, а також нормативно-правових актів, за якими виникають боргові зобов'язання Автономної Республіки Крим чи територіальних громад, незалежно від обсягу коштів, визначеного на таку мету рішенням про місцевий бюджет.

Якщо очікуваний обсяг витрат на обслуговування та погашення місцевого боргу перевищить обсяг коштів, визначений рішенням про місцевий бюджет на таку мету, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, міська рада вносять відповідні зміни до рішення про місцевий бюджет.

З метою ефективного управління державним місцевим боргом Верховна Рада Автономної Республіки Крим, міська рада (або за їх рішенням – місцевий фінансовий орган) має право здійснювати правочини з місцевим боргом, включаючи обмін, випуск, купівлю, викуп та продаж боргових зобов'язань Автономної Республіки Крим, територіальної громади міста, за умови дотримання граничного обсягу місцевого боргу на кінець бюджетного періоду.

Місцевий фінансовий орган може залучати суб'єктів господарювання для надання агентських, консультаційних, рейтингових та інших послуг, необхідних для управління місцевим боргом, за рахунок коштів місцевого бюджету в межах бюджетних призначень на обслуговування місцевого боргу.

Керівник місцевого фінансового органу має право за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради в межах поточного бюджетного періоду здійснювати на конкурсних засадах розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на депозитах або шляхом придбання державних цінних паперів, цінних паперів, емітованих Автономною Республікою Крим, відповідною міською радою, з подальшим поверненням таких коштів до кінця поточного бюджетного періоду.

Порядок здійснення таких операцій визначається Кабінетом Міністрів України з дотриманням таких вимог:

– встановлення мінімальної ставки дохідності придбання цінних паперів, укладання договорів придбання цінних паперів – при придбанні цінних паперів;

– укладання договору банківського вкладу (депозиту) з установою банку – при розміщенні на депозитах.

Договір про придбання цінних паперів, емітованих Автономною Республікою Крим, відповідною міською радою, має містити положення про виконання особами, що уклали цей договір, зобов'язання щодо зворотного продажу / купівлі таких цінних паперів до кінця поточного бюджетного періоду.

Умови випуску та обігу цінних паперів, емітованих Автономною Республікою Крим, відповідною міською радою, визначаються з урахуванням Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок».

Місцеві гарантії можуть надаватися за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної міської ради для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України, що належать до комунального сектору економіки, розташовані на відповідній території та здійснюють на цій території реалізацію інвестиційних проектів, метою яких є розвиток комунальної інфраструктури або впровадження ресурсозберігаючих технологій.

Місцеві гарантії надаються на умовах платності, строковості, а також забезпечення виконання зобов'язань у спосіб, передбачений законом.

Правочин щодо надання місцевої гарантії оформляється в письмовій формі та має визначати: предмет гарантії; повні найменування та місце знаходження суб'єкта господарювання і кредитора (у разі гарантування виконання зобов'язань за кредитним договором); обсяг кредиту (позики); обсяг гарантійних зобов'язань та порядок їх виконання; умови настання гарантійного випадку; строк дії гарантії.

Обов'язковою умовою надання місцевої гарантії є укладення договору між відповідним місцевим фінансовим органом та суб'єктом господарювання про погашення заборгованості суб'єкта господарювання перед Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста за виконання гарантійних зобов'язань. Істотними умовами такого договору мають бути зобов'язання суб'єкта господарювання:

- внести плату за надання місцевої гарантії;
- надати майнове або інше забезпечення виконання зобов'язань за гарантією;
- відшкодувати витрати місцевого бюджету, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань;
- сплатити пеню за прострочення відшкодування зазначених витрат. Пеня нараховується за кожний день прострочення сплати заборгованості у національній валюті з розрахунку 120 відсотків річних облікової ставки Національного банку України за офіційним курсом гривні до іноземної валюти, встановленим Національним банком України на день нарахування пені;
- надати гаранту права на договірне списання банком коштів з рахунків суб'єкта господарювання на користь гаранта.

Місцеві гарантії не надаються для забезпечення боргових зобов'язань суб'єктів господарювання, якщо безпосереднім джерелом повернення кредитів (позик) передбачаються кошти місцевого бюджету (крім боргових зобов'язань, що виникають за кредитами (позиками) від міжнародних фінансових організацій).

Суб'єкти господарювання, щодо яких приймається рішення про надання кредитів (позик), залучених Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста, або місцевих гарантій, зобов'язані надати майнове або інше забезпечення виконання зобов'язань та сплатити до відповідного місцевого бюджету плату за їх отримання у розмірі, встановленому Верховною Радою Автономної Республіки Крим чи міською радою, якщо інше не передбачено рішенням про місцевий бюджет.

У разі прийняття рішення про надання кредитів (позик), залучених Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста або під місцеві гарантії, суб'єктам господарювання, у віданні яких є майно комунальної власності, необхідність надання такими суб'єктами господарювання майнового забезпечення, його розмір та вид визначає Верховна Рада Автономної Республіки Крим – щодо майна Автономної Республіки Крим, відповідна міська рада – щодо комунального майна.

Платежі, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста, здійснюються згідно з від-

повідними договорами незалежно від обсягу коштів, визначених на цю мету в рішенні про місцевий бюджет, та відображаються як надання кредитів з бюджету стосовно суб'єктів господарювання, зобов'язання яких гарантовані.

У разі виконання Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста гарантійних зобов'язань перед кредиторами шляхом здійснення платежів за рахунок коштів місцевого бюджету або шляхом укладання з такими кредиторами договорів про реструктурування сум, повернення яких гарантовано, у суб'єктів господарювання, зобов'язання яких гарантовані, з моменту такого виконання виникає прострочена заборгованість перед Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста за кредитами (позиками), залученими під місцеві гарантії, в обсязі фактичних витрат місцевого бюджету та / або таких реструктурованих сум, а до Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста переходять права кредитора та право вимагати від таких суб'єктів господарювання погашення заборгованості в установленому законом порядку, якщо такі права не були передбачені відповідними договорами.

Якщо договором між Радою міністрів Автономної Республіки Крим чи виконавчим органом міської ради за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи міської ради та суб'єктом господарювання передбачаються зобов'язання такого суб'єкта господарювання з погашення та обслуговування кредитів (позик), залучених Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста, невиконання або неналежне виконання таких зобов'язань за договором тягне перехід до Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста права стягнення простроченої заборгованості у повному обсязі, незалежно від стану виконання Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста зобов'язань за такими кредитами (позиками).

Прострочена заборгованість суб'єкта господарювання перед Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста за кредитом (позикою), залученим Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста або під місцеву гарантію, а також за кредитом з бюджету (включаючи плату за користування такими кредитами (позиками) та пеню) стягується з такого суб'єкта господарювання органами доходів і зборів, що є органами стягнення такої заборгованості у порядку, передбаченому По-

датковим кодексом України або іншим законом, включаючи погашення такої заборгованості за рахунок майна цього суб'єкта господарювання.

Позовна давність на вимоги щодо погашення такої заборгованості суб'єкта господарювання перед Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста не поширюється.

Якщо за рішенням суду Автономній Республіці Крим чи територіальній громаді міста відмовлено у стягненні заборгованості перед Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста за кредитами (позиками), залученими Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста або під місцеву гарантію, а також за кредитом з бюджету, органи доходів і зборів оскаржують його у встановленому законом порядку до прийняття рішення вищими спеціалізованими судами, Верховним Судом України.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідні місцеві ради можуть встановлювати порядок продажу прав вимоги погашення простроченої більше трьох років заборгованості за кредитами (позиками), залученими під місцеві гарантії, а також за кредитами з відповідних місцевих бюджетів з дотриманням вимог, встановлених Кабінетом Міністрів України.

Забороняється реструктуризація заборгованості суб'єктів господарювання перед Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста за кредитами (позиками), залученими Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста або під місцеві гарантії, за кредитами з бюджету, крім розстрочення її сплати під час санації такого суб'єкта господарювання за участю інвестора, який бере на себе солідарні зобов'язання щодо погашення такої заборгованості, на строк не більше трьох років на підставі договору, укладеного між таким суб'єктом господарювання, інвестором та органом доходів і зборів. При цьому сума пені, нарахована внаслідок невиконання позичальником таких зобов'язань на реструктуризовану суму заборгованості, списується.

Забороняється списання заборгованості суб'єктів господарювання перед Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста за кредитами (позиками), залученими Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста або під місцеві гарантії, за кредитами з бюджету, крім заборгованості суб'єктів господарювання, визнаних у вста-

новленому порядку банкрутами, вимоги щодо погашення заборгованості яких не були задоволені у зв'язку з недостатністю їхніх активів і стосовно яких проведено державну реєстрацію припинення юридичної особи у зв'язку з визнанням її банкрутом, а також крім заборгованості, щодо стягнення якої судом прийнято рішення не на користь держави, яке набрало законної сили, та / або стягнення якої в судовому порядку є неможливим або недоцільним. Порядок списання такої заборгованості визначається Кабінетом Міністрів України.

Протягом строку дії договору про місцеву гарантію Верховна Рада Автономної Республіки Крим та міські ради передбачають у відповідному рішенні про місцевий бюджет кошти на виконання гарантійних зобов'язань з платежів, термін сплати яких настає у відповідному бюджетному періоді. При цьому такі кошти передбачаються:

- щодо забезпечених гарантією договорів, за якими вже настав гарантійний випадок, – в обсязі, що дорівнює сумі платежів за цими договорами;
- щодо інших забезпечених гарантією договорів – в обсязі не менше 50 відсотків сум платежів за цими договорами.

Граничний обсяг місцевого боргу та граничний обсяг надання місцевих гарантій визначаються на кожний бюджетний період рішенням про місцевий бюджет.

Загальний обсяг місцевого боргу та гарантованого Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста боргу (без урахування гарантійних зобов'язань, що виникають за кредитами (позиками) від міжнародних фінансових організацій) станом на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 200 відсотків (для міста Києва - 400 відсотків) середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку (без урахування обсягу місцевих запозичень та капітальних трансфертів (субвенцій) з інших бюджетів), визначеного прогнозом відповідного місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди відповідно до частини четвертої статті 21 Бюджетного Кодексу.

У разі очікуваного перевищення цієї граничної величини місцевий фінансовий орган невідкладно звертається до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної міської ради за дозволом на тимчасове перевищення такої граничної величини та подає для схвалення план заходів з

приведення такого загального обсягу боргу у відповідність із положеннями Бюджетного Кодексу за умови попереднього погодження з Міністерством фінансів України.

З метою забезпечення дотримання граничних обсягів місцевого боргу та місцевих гарантій Міністерство фінансів України веде Реєстр місцевих запозичень та місцевих гарантій, який є інформаційною системою, що містить відомості про здійснені місцеві запозичення та надані місцеві гарантії.

ТЕМА 6. УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ⁴

6.1. Механізми та форми участі громадськості у бюджетному процесі

6.1.1. Громадська участь. Поняття та рівні

Словосполучення «участь громадян», «громадська участь» або «залучення громадян» сьогодні досить часто можна почути з вуст лідерів політичних партій, кандидатів у президенти, кандидатів на посади голів територіальних громад під час виборчих перегонів, а також від чиновників різного рівня під час проведення презентаційних заходів. Однак, у реальному житті в Україні владні коридори переважно наповнені духом несприйняття та переконанням шкідливості процесу залучення громадськості до підготовки й ухвалення рішень публічною адміністрацією.

Незважаючи на це, досвід розвинутих демократій та вимоги часу переконують, що громадська участь – це необхідний, корисний та вкрай важливий механізм позитивного впливу громадськості на діяльність влади в державі в інтересах громадян. З іншого боку, громадська участь – це джерело додаткового інтелектуального ресурсу для публічної влади, а отже є корисною і потрібною для останньої (звичайно, у разі усвідомлення посадовими особами цього незаперечного факту). Зрозуміло, що в Україні публічній владі та інститутам громадянського суспільства ще потрібно пройти тернистий шлях розумного й усвідомленого запровадження взаємовигідних механізмів громадської участі, які допоможуть провести глибокі системні реформи в Україні на благо кожної конкретної людини та територіальних громад загалом.

Поняття «громадська участь» можна визначити як систему дій, методів, інструментів та механізмів (об'єднаних логікою відповідного алгоритму) участі громадян у визначенні та розв'язанні їхніх проблем.

⁴ У цьому розділі використано матеріали наступних джерел:

1. Крилова О. Участь громадськості у формуванні бюджетів в Україні: поточна практика та рекомендації щодо її розширення. – Аналітичний звіт № 3. – Видавничий дім «Козаки». – 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://siteresources.worldbank.org/INTPSIA/Resources/4900231120841262639/SouheilHAbboud.pdf>.

2. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: навчально-методичний посібник / ДП «Укртехінформ» – Київ, 2013. – 250с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://oblrada.dp.ua/user/files/6_Posibnyk_Uchast_hromadskosti.pdf.

3. <https://e-data.gov.ua/> та <https://prozorro.gov.ua/>

У контексті управлінської діяльності громадська участь дає змогу враховувати соціальні чинники в процесі планування, мінімізувати соціальні й політичні ризики внаслідок ухвалення та реалізації управлінських рішень, коригувати плани та поведінку влади відповідно до інтересів тих чи інших суспільних груп, а також залучати їх до процесу ухвалення управлінських рішень. Отже, громадська участь дозволяє, з одного боку, мінімізувати соціальні та політичні ризики, а з іншого – визначати, формулювати та відстоювати інтереси громади.

Процес громадської участі можна класифікувати по-різному залежно від рівня впливу суспільства на ухвалення рішень. Наприклад, відповідно до класифікації Шеррі Арнштайна (Sherry Arnstein) є вісім рівнів громадської участі (таблиця 6.1):

Таблиця 6.1

Рівні громадської участі

| <i>Рівні громадської участі</i> | <i>Рівень участі (впливовості)</i> |
|---------------------------------|---|
| 1. Маніпулювання | <i>Відсутність участі (впливовості)</i> |
| 2. «Терапія» | |
| 3. Інформування | <i>Обмежена участь (впливовість)</i> |
| 4. Консультація | |
| 5. Урахування думки | |
| 6. Партнерство | <i>Реальна (дієва) участь (впливовість)</i> |
| 7. Делегування повноважень | |
| 8. Громадське керування | |

Перші два рівні характеризуються підміною реальної громадської участі, її імітацією владою (підміною мети, відсутністю альтернативних варіантів рішень, відсутністю «зворотного зв'язку», маніпуляційними підходами тощо).

Імітація взаємодії з громадськістю на рівнях маніпуляції і «терапії» часто породжує конфлікти і не задовольняє потреби громади. Зрозуміло, що рівень впливовості громадськості в цих випадках є практично нульовим.

Третій і четвертий рівні – рівні обмеженої участі громадськості, які характеризуються можливістю громадян отримувати інформацію та висловлювати свої думки без гарантії, що вони вплинуть на суб'єкта ухвалення управлінських рішень. Рівень впливовості громадськості в цьому разі є обмеженим.

Деяке (обмежене, часткове) врахування думки громадськості передбачає п'ятий рівень, яке не спричинює значного підвищення рівня її впливовості.

Шостий, сьомий і восьмий рівні характеризують реальну участь громадян у процесі планування й ухвалення рішень. Тут громадська участь може реалізовуватися в широкому діапазоні взаємодії: від партнерської участі в переговорному процесі з метою досягнення компромісу з владою до ухвалення важливих управлінських рішень через референдум. Це відповідає найвищому рівню впливовості громадськості, рівню суттєвого впливу на прийняття управлінських рішень з тієї чи іншої проблеми.

Є простіша класифікація процесу громадської участі залежно від рівня впливу суспільства на ухвалення рішень:

- *делегування* – влада, не аналізуючи суспільні потреби й не визначаючи способи розв'язання існуючих проблем, виконує завдання громадськості та підтримує незалежні громадські ініціативи, діяльність організацій громадянського суспільства;
- *спільна реалізація* – спільна (влади та громадськості) ідентифікація потреб громади та їх реалізація через узгоджені партнерські програми;
- *спільне ухвалення рішень* – влада, у співпраці з громадськістю та організаціями, які її представляють, ідентифікує потреби громади, а також на партнерській основі приймає остаточне рішення щодо вирішення цих проблем;
- *консультації* – надання представникам громади одного чи декількох варіантів вирішення проблеми з метою отримання їх думки та врахування її у процесі прийняття остаточного рішення;
- *інформування* громадян про плани органів публічної влади – односторонній потік інформації (за певних умов може бути трансформованим в двосторонній потік інформації для налагодження зворотного зв'язку з метою дослідження суспільної думки).

Зазначені рівні впливовості не є альтернативними: кожний вищий рівень впливовості, зрозуміло, поглинає нижчі рівні впливовості.

Рівень впливовості громадської участі має бути адекватним рівню соціальної вагомості того чи іншого проекту, який планує реалізувати влада. Інакше соціальної напруги в громаді, суспільстві, державі не уникнути. Про це влада повинна пам'ятати завжди, постійно забезпечуючи для громадськості всі можливості доступу до всебічної інформації про свої плани та дії, а також підтримуючи реальні механізми та процедури впливу громадськості.

6.1.2. Нормативно-правове регулювання участі громадян

Українське законодавство, яке постійно трансформується, наразі недостатньо регулює процес громадської участі. Права громадян та громад не збалансовані з обов'язками відповідних органів публічної влади щодо їх реалізації та захисту. Однак окремі зміни та покращання ситуації дають підстави для висновку, що поступово і в цій частині ми будемо прямувати до європейських стандартів.

Коротко розглянемо найбільш важливі елементи нормативно-правового регулювання громадської участі в Україні.

Міжнародні нормативно-правові акти. Відповідно до Конституції України, міжнародні договори, які ратифікувала Верховна Рада України, є невід'ємною частиною українського законодавства. Зупинимось на найбільш важливих з них.

Ще за часів Радянської України було ратифіковано Міжнародний пакт ООН про громадянські і політичні права (Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 року № 2148-VIII). Стаття 25 Пакту проголошує:

«Кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації, згаданої в статті 2, і без необґрунтованих обмежень право і можливість:

а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників;

б) голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують свободу волевиявлення виборців;

в) допускатися в своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби».

Базовим актом, який визначає засади місцевого самоврядування, є Європейська хартія місцевого самоврядування, яку Верховна Рада України ратифікувала 15 липня 1997 року, створивши тим самим правові передумови для запровадження в Україні європейських принципів організації публічної влади. Відповідно до статті 3 Європейської Хартії:

1. Місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих властей, в межах закону, здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

2. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення ніяким чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом.

Конституційний рівень. Відповідно до Конституції України, «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» (частина 2 статті 5). Стаття 36 гарантує громадянам України право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації, участі у професійних спілках. Стаття 38 розкриває окремі форми участі громадян в управлінні державними справами, серед яких: участь у всеукраїнському та місцевому референдумах; можливість вільно обирати і бути обраним до органів державної влади та місцевого самоврядування; рівне право доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Стаття 40 надає громадянам України право звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів. У статті 69 згадується, що окрім виборів та референдумів можуть існувати ще й інші форми безпосередньої демократії, через які здійснюється волевиявлення.

Отже, у Конституції України запропоновано конкретні механізми громадської участі: вибори, участь у державній службі чи службі в органах місцевого самоврядування та референдуми. Інші форми безпосередньої демократії, про які згадується в основному документі, чітко не визначені.

Окремі форми участі громадян описані законами, зокрема, Законом України «Про органи самоорганізації населення» (від 11 липня 2001 року № 2625-III) та Законом України «Про всеукраїнський референдум» (від 6 листопада 2012 року № 5475-VI).

Конституційне право громадян на звернення закріплено Законом України «Про звернення громадян» (від 21 жовтня 1996 року № 393/96-ВР). У ньому окреслено форми звернень та вимоги до них, а також процедури реагування на звернення органів державної влади та місцевого самоврядування.

Слід виокремити блок законодавчих актів, покликаних забезпечити конституційне право громадян на об'єднання. Насамперед, тут варто згадати:

- Закон України «Про громадські об'єднання» (від 22 березня 2012 року № 4572-VI);
- Закон України «Про політичні партії в Україні» (від 05 квітня 2001 року №2365-III);
- Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» (від 15 вересня 1999 року № 1045-XIV).

Деякі механізми участі громадян в управлінні публічними справами закладено у законодавстві, що регулює професійні сфери – діяльність судів, організацій роботодавців, аудиторську, бухгалтерську та рекламну діяльність. Варто зазначити, що механізми громадської участі в цих сферах є не достатньо зрозумілими.

Підзаконні акти. Укази Президента України мають спонукальний характер для органів виконавчої влади і покликані усунути прогалини вітчизняного законодавства в царині забезпечення конституційних прав громадян.

Суттєвим кроком щодо підвищення відкритості центральних та місцевих органів виконавчої влади став Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» від 01.08.2002 року № 683, яким передбачається:

- періодичне надання публічних відповідей на запитання громадян через засоби масової інформації;
- обов'язковість ведення органами державної влади та органами місцевого самоврядування Веб-сторінок та оперативного (не пізніше 5 робочих днів) розміщення на них офіційної інформації про:
 - діяльність відповідних органів;
 - виконання програм, планів;

- чинні та скасовані нормативно-правові акти;
- форми і зразки документів;
- архівну та іншу інформацію, а також необхідність завчасного розміщення на таких Веб-сторінках проектів нормативно-правових актів з повідомлення про це ЗМІ;

- щоквартальна підготовка за заздальгідь оприлюдненою усталеною структурою та опублікування для широкого обговорення громадськістю доповідей про роботу Кабінету Міністрів України з розв'язання актуальних соціальних, економічних та інших проблем, здійснення реформ, виконання загальнодержавних програм, заходів щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки країни, громадського порядку, боротьби зі злочинністю, виконання інших функцій, визначених Конституцією та законами України, актами Президента України;

- організація та фінансування періодичних соціологічних досліджень громадської думки щодо найважливіших дій Кабінету Міністрів України та інших органів державної влади з визначенням виконавців таких досліджень на конкурсній основі, а також обов'язкове врахування результатів досліджень у діяльності зазначених органів;

- проведення регулярних за заздальгідь оприлюдненим розкладом прес-конференцій, в тому числі з використанням засобів глобальної інформаційної мережі Інтернет;

- постійне оновлення Веб-сторінок відповідних центральних та місцевих органів виконавчої влади, створення за їх допомогою можливості для оперативного оприлюднення відповідей на найбільш поширені звернення та іншої інформації, широкого обговорення актуальних суспільних проблем та вивчення громадської думки про шляхи їх розв'язання.

Отже, законодавство України декларує в загальному вигляді права та можливості громадської участі, взаємодії влади з громадськістю, однак не встановлює чітких постійно діючих механізмів системи громадського контролю.

6.1.3 Механізми участі громадян на загальнодержавному рівні

Незважаючи на розмаїття, чинне законодавство не дає чітких орієнтирів щодо залучення громадян до процесів державного управління та формування бюджету, хоча й пропонує деякі механізми, які можуть бути застосовані при залученні громадських активістів (див. таблицю 6.2).

Таблиця 6.2

Огляд механізмів забезпечення прозорості бюджету та залучення громадськості на національному рівні

| Механізм | Мета | Приклад |
|---|--|---|
| Громадські слухання | Інформувати суспільство про бюджетні питання, заручитися підтримкою та забезпечити пріоритетність щодо розміщення бюджетних ресурсів та їх розподілу | Загальнонаціональні бюджетні слухання за участю політиків, депутатів ВР, представників політичних партій, громадських організацій та населення |
| Застосування сучасних інформаційних технологій (телебачення, Інтернет) | Інформувати громадян про бюджетні питання, встановити зворотній зв'язок з громадськістю | Пряма трансляція засідань Верховної Ради; розміщення інформації на сторінках офіційних сайтів; створення системи «Електронний Уряд» |
| Застосування друкованих засобів масової інформації | Оперативно доводити бюджетну інформацію до відома громадян та громадських організацій | Запровадження спеціальних сторінок (рубрик) – опублікування обґрунтованих коментарів експертів, роз'яснень, відгуків, відповідей на бюджетні питання |
| Проведення заходів за участю експертів, депутатів, представників політичних партій та громадськості | Поширення інформації про наміри щодо прийняття певних рішень та отримання рекомендацій, вивчення громадської думки | Конференції, семінари, «круглі столи» |
| Організація діалогу «громадянин – влада» | Надання відповідей на актуальні питання, які задають громадяни; виявлення, аналіз та узагальнення громадської думки щодо бюджетних питань | Громадська приймальня – особистий прийом громадян посадовими особами; телефонна «гаряча лінія»; використання мережі Інтернет (інтерактивний режим); опитування громадян |
| Інформаційно-просвітницькі послуги для громадян | Поширення інформації через прес-релізи, інтерв'ю, листівки тощо; сприяння розуміння громадянами фінансового стану та досягнень держави | Публікація та розповсюдження прес-релізів, інтерв'ю, листівки (з використанням графіків, діаграм) тощо |
| Комітет або комісія, робоча група | Група громадян, що призначаються для забезпечення контролю, управління та виконання певної функції. | Дорадчий комітет з моніторингу та оцінки щорічного бюджетного процесу. |

Вибір методу забезпечення прозорості бюджету та залучення громадян залежить від цілей, яких планують досягти. Якщо пропозиції щодо напрямів політики та програм схвалюються за активної участі громадських комісій, рад чи асоціацій на відкритих громадських слуханнях, то цілі та завдання бюджетної політики будуть більше узгоджені з потребами та бажаннями громадян у довгостроковій перспективі.

6.1.4 Форми залучення громадян до бюджетного процесу на місцях

Участь громадськості в бюджетному процесі та наданні послуг може втілюватись у різних формах, за якими місцеві представники можуть по різному вносити свій вклад залежно від мети (від пасивного надання інформації до переговорів та обговорень). Така участь також може мати місце на різних стадіях бюджетного циклу.

На стадії формування бюджету важливо забезпечити, щоб планування бюджетних доходів і видатків знаходило відображення у середньостроковій та довгостроковій політиці місцевих органів влади, зокрема у стратегії та пріоритетах, ефективному плануванні витрат, визначенні чітких цілей та показників результативності, які уможливають проведення моніторингу та аналізу на подальших стадіях бюджетного процесу.

На цій стадії наявність довгострокового бачення та стратегії місцевого розвитку в цілому та / або для конкретних секторів є передумовою ефективного планування роботи на рік.

При довгостроковому стратегічному плануванні та складанні річних планів свою ефективність довели такі інструменти забезпечення участі громадян:

✓ проведення обговорень та фокус - груп за секторами, а також за конкретними групами населення (літні люди, молодь, жінки, підприємці тощо), присвячених аналізу існуючих проблем та потреб, визначенню пріоритетів та виробленню конкретних шляхів їх вирішення. Якщо учасників таких груп буде делегувати громада, а групи будуть репрезентативними, це може сприяти стабільному інтересу до обговорюваного питання. Досвід показує, що якість внеску таких груп в обговорення великою мірою залежить від формату зустрічей та чіткості завдань. Дискусії та фокус – групи можуть ефективно використовуватися в рамках формування бюджету за програмами;

✓ проведення дискусій за круглим столом для консультацій з різними зацікавленими особами, що може привести до утворення робочих груп, зосереджених на вирішенні конкретних завдань;

✓ робочі групи / консультативні комітети, які зазвичай формуються на основі змішаного представництва місцевої виконавчої влади, законодавчого органу та фахівців від громади. Останні – це, як правило, експерти громадських організацій (а не представники широкої громадськості), які направляються до таких груп / комітетів. Робота в таких групах / комітетах передбачає певний рівень технічної складності, притаманної цим повноваженням, і фахівці з громадських організацій, орієнтованих на конкретні проблеми, будуть краще підготовлені до роботи з урядовими технократами. Такі комітети можуть бути тимчасовими або постійними. У будь-якому випадку, для того, щоб бути ефективними, вони повинні мати чіткий мандат, статус і права, надані ним нормативними документами місцевого рівня, а також правила внутрішнього розпорядку. Наявність технічної підтримки та здатність залучати професійний досвід (внутрішній або зовнішній) мають фундаментальне значення для роботи таких груп / комітетів;

✓ громадські слухання, що є важливим механізмом підвищення обізнаності громадян та забезпечення прозорості бюджету. Вони нерідко організуються для формування загальної підтримки громадян із певних загальних бюджетних або конкретних галузевих питань, а також для мобілізації громадської підтримки для вчинення опору несправедливому бюджетному рішенню органів влади вищого рівня. Тематичні слухання є більш ефективними, оскільки до них залучається інформована аудиторія, що має інтерес до певного питання. Пропонування групам надсилати своїх представників на слухання сприятиме кращому представництву та більшій відповідальності учасників. Слухання можуть також ініціюватися громадою, однак їх легітимність для подальшого процесу прийняття рішень владних органів не гарантується. Механізм слухань є особливо ефективним, коли порядок їх проведення затверджений місцевими регуляторними актами. Якість внеску учасників багато в чому залежить від рівня підготовки слухань, включаючи глибину проведеного аналізу питання, що буде розглядатися, та розповсюдження попередньої інформації. Трансляція слухань по телебаченню може посилити резонанс від них;

✓ загальні збори громадян, що організуються територіальними громадами або підприємствами, часто слугують тій же самій меті, що й громадські слухання. Вони нерідко проводяться з метою підготовки громадськості до слухань з певних складних питань, а також з питань, які мають значення для певної місцевості або для одержання широкого спектра думок та зауважень від різних громад. Той факт, що рішення зборів територіальної громади є легітимними з погляду закону, ускладнює можливість для місцевої влади проігнорувати їх;

✓ опитування та обстеження громадської думки, які являють собою способи збирання цінної інформації щодо сприйняття громадянами політичної лінії, проблем, якості послуг, пріоритетів тощо. Застосування цього механізму вимагає професійної підтримки (у частині забезпечення репрезентативності вибірок, правильного формулювання питань і т. ін.) та вкладення певних коштів. Опитування та обстеження громадської думки дають змогу одержати сукупність індивідуальних думок, однак їх цінність підвищується, якщо вони підживлюють дію інших, більш активних механізмів участі, застосування яких дозволяє вести дискусії та переконувати учасників;

✓ участь громадян у сесіях ради та засіданнях комітетів, яка може мати важливе значення для привнесення думок громадськості у формальні зібрання, де відбувається обговорення бюджету та приймаються рішення. Вплив представників громади є більш значним, якщо вони мають делеговані повноваження та / або якщо обговорення відбувається конструктивно, на засадах консенсусу та колективної відповідальності. Участь у засіданнях ради являє собою рідкісну можливість для міжгалузевих дискусій щодо розподілу ресурсів.

Ефективність участі громадян підвищується, коли дискусія базується на аналізі результатів діяльності з надання послуг та виконання бюджету за минулий рік (роки).

Стадія прийняття бюджету нерідко є формальним затвердженням проекту бюджету. Ця стадія характеризується обмеженими можливостями для участі, адже плани витрат і розподілу ресурсів уже обговорювалися на етапі формування бюджету на засіданнях комітетів ради або в процесі лобіювання. Однак громадяни все ще можуть узяти участь у засіданнях місцевої ради, де затверджується місцевий бюджеті, та забезпечити, щоб остаточні рішення збігалися з попередніми домовленостями.

На стадії виконання бюджету громадяни можуть надати органам влади допомогу в моніторингу того, щоб ресурси не відволікалися та використовувалися згідно з планами, проміжне управління бюджетом здійснювалося на належному рівні, укладення державою субпідрядів мало прозорий і справедливий характер, а коригування бюджету вписувалося в політику та стратегію, про яку було домовлено під час формування бюджету. Цього можна досягти через застосування таких механізмів участі:

✓ громадські наглядові / моніторингові комітети або ради, які стежать за прогресом у впровадженні програм, що фінансуються з бюджету, та контролюють витрати. Як і у випадку консультативних груп, політичний вплив цих комітетів залежить від їхнього статусу, чітких повноважень та певної технічної підтримки. Для роботи таких комітетів доступ і право на одержання додаткової інформації від відповідних підрозділів органів влади є критично важливим. Ці комітети можуть здійснювати контроль, однак можуть також служити і посередниками між владою та громадськістю;

✓ опитування громадської думки та обстеження, результатом яких в разі потреби можна використовувати для моніторингу проміжного прогресу. Використання цього інструмента практикується громадськими моніторинговими комітетами;

✓ участь громадян у комітетах з державних закупівель (як повноправних членів чи спостерігачів). Державні закупівлі робіт і послуг є важливою частиною бюджетного управління і потенційним джерелом корупції та пошуку вигоди. Самі лише вимоги щодо прозорості, передбачені законом про державні закупівлі, не гарантують чесність проведення тендера. Контроль за державними закупівлями також може здійснюватися моніторинговими комітетами.

У ході виконання бюджету громадяни також можуть бути долучені до фактичного надання послуг у кілька способів:

✓ одержання громадськими організаціями (зазвичай, це неурядові організації (НУО), орієнтовані на вирішення конкретної проблеми, та професійні організації) субпідрядів на виконання програм або надання послуг. Така форма участі набуває популярності в соціальній сфері. Однак одержання НУО субпідрядів є формою державної закупівлі послуг і вимагає чесною конкуренції та прозорості. Очевидно, що це інша форма участі: коли

НУО стають надавачами державних послуг, вони також потребують громадського моніторингу і контролю;

✓ самомобілізація / самоорганізація населення з метою самозабезпечення та / або спільного виробництва послуг, що передбачає вкладення громадянами ресурсів (фінансових, трудових та ін.). Такий механізм може мати потенціал для застосування в сільській місцевості, де можливості місцевих органів з надання послуг набагато менші, ніж у містах. Однак у випадках, коли громадяни мобілізуються для надання послуг, важливо забезпечити, щоб така самомобілізація набувала легітимних організаційних форм. До того ж ця форма участі вважатиметься механізмом громадської участі в місцевому управлінні, якщо буде забезпечено зв'язок між залученням громадян до фактичного надання послуг та включенням до процесу прийняття рішень щодо розпорядження бюджетними коштами.

Стадія розгляду звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього зазвичай збігається з формуванням нового бюджету. Результати розгляду звіту про виконання бюджету наприкінці року враховуються при формуванні нового бюджету. На цій стадії метою громадської участі є надання допомоги органам влади в оцінці результативності порівняно з плановими цілями, визначенні ефективності бюджетних видатків та збирання доходів. Підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету можуть бути поєднані з формуванням нового бюджету та базуються на одних і тих самих механізмах участі:

- проведення обговорень та фокус - груп може сприяти розгляду виконання бюджету та програм;
- дискусії за круглим столом можуть бути присвячені обговоренню існуючих проблем, коригуванню політичної лінії та стратегії;
- опитування чи обстеження громадської думки можуть виступати ефективним засобом оцінки сприйняття населенням змін та існуючих проблем. Щорічні опитування, які базуються на однакових показниках результативності, можуть виявитися корисними для моніторингу прогресу за декілька років;
- публічні слухання щодо бюджету зазвичай поєднують у собі звіт про результати минулого року та презентацію проекту бюджету на наступний рік;
- громадяни можуть брати участь у засіданнях ради та комітетів, на яких розглядаються питання виконання бюджету за минулий рік.

Ефективність усіх цих механізмів зростає, коли бюджетний аналіз проводиться на професійному рівні та базується на різних джерелах. Це відкриває ще один шлях до участі громадян: незалежний аналіз бюджету, що проводиться неурядовими експертами. Такий аналіз може бути загальним або тематичним, але його проведення вимагає високого рівня фахової підготовки та наявного доступу до бюджетної інформації.

У цілому існує потреба у механізмах участі на місцевому рівні в секторах, що реформуються (наприклад, комунальні послуги, охорона здоров'я або освіта). Більш ефективного використання цих механізмів можна досягти в галузях, де місцеві органи влади мають більший ступінь бюджетної свободи (знову ж таки, в житлово-комунальному господарстві, наданні додаткових освітніх послуг або забезпеченні громадського правопорядку).

Згадані вище механізми участі можуть відрізнятися між собою за способом участі (делегована або безпосередня участь), типами рішень, що приймаються (дорадчі або обов'язкові), а також масштабністю прийняття рішень (вузькі, тобто такі, що зосереджуються на конкретних або галузевих питаннях, або широкі, що стосуються загального бюджету). Вони можуть вимагати або не вимагати організаційного оформлення. Інституціоналізація цих механізмів через прийняття місцевих норм та правил внутрішнього розпорядку може убезпечити їх від свавільних рішень, маніпулювань та впливу політичних змін. Відданість принципу транспарентності бюджету та залучення громадян доцільно проголосити в Статуті місцевої громади та в подальшому деталізувати в нормах місцевого рівня. Може знадобитися включення спеціальних застережень для забезпечення залучення вразливих груп населення та таких, які традиційно виключаються з цих процесів.

Може виявитися, що кожен зі згаданих вище механізмів сам по собі не зможе вплинути на бюджет, але в поєднанні вони мають потенціал до забезпечення бюджетної підзвітності.

6.2. Шляхи підвищення прозорості бюджетного процесу

Проблема прозорості дій органів влади всіх рівнів сьогодні особливо актуальна, оскільки прозорість – основна умова запровадження якісно нового типу взаємовідносин між громадянами й органами виконавчої влади,

а саме, такого, за яким кожній людині було б забезпечено реальне додержання і захист її прав і свобод у сфері діяльності цих органів.

Термін «прозорість бюджетного процесу», перш за все, означає доступність інформації про бюджет як на стадії планування, так і на стадії виконання кожному громадянину. Про прозорість можна говорити і як про потребу суспільства у залученні громадян до формування та реалізації бюджетної політики держави. Громадяни мають конституційне право на участь в управлінні державними справами, однак щоб скористатися цими правами, треба володіти достовірною інформацією. Наявність умов для отримання достовірної та повної інформації гарантує можливість забезпечення громадського контролю за діяльністю органів влади.

Відкритість і прозорість системи державного управління – характерні ознаки для країн зі сталою демократією і для тих, де порівняно нещодавно розпочалися демократичні перетворення. Такі ознаки проявляються, насамперед, у бюджетній сфері, оскільки бюджет у всіх країнах – основний політичний та фінансовий інструмент державної соціальної політики.

Відкритість та прозорість урядової політики – одна з умов співпраці з міжнародними фінансовими інститутами, вимога для країн-кандидатів для вступу до ЄС, запорука інвестиційної привабливості країни. Завдяки прозорості та відкритості забезпечується зворотний зв'язок між органом державного управління та громадянами, що підвищує рівень ефективності управління бюджетним процесом, з одного боку, та ступінь довіри громадян до органів влади, з іншого.

Найважливішою з ознак, пов'язаних із демократичною суттю держави, є, безперечно, рівень участі громадян у прийнятті важливих рішень з питань управління на всіх рівнях. Громадяни виступають головною зацікавленою стороною у підвищенні прозорості бюджетного процесу. Врахування громадської думки в процесі планування державного бюджету дасть змогу спрямувати кошти бюджету на фінансування саме тих послуг, які є пріоритетними для суспільства. Відповідно, прийняті бюджетні рішення будуть підтримані громадськістю, що з свою чергу, означатиме її підтримку соціально-економічної політики органу влади.

Відтак, підвищення прозорості та відкритості бюджетного процесу загалом спрямоване на:

- дотримання прав та свобод громадян;
- узгодження позиції влади та громадян щодо напрямів використання бюджетних коштів;
- підвищення довіри громадян до інститутів влади через участь у прийнятті рішень;
- підзвітність органів влади суспільству;
- підвищення ефективності діяльності державних органів;
- підвищення відповідальності державної влади перед громадянами;
- посилення ефективності контролю за бюджетним процесом;
- підвищення якості державних соціальних послуг, що фінансуються з бюджету.

Важливою умовою фінансової прозорості є широка доступність вичерпної інформації про бюджет. І така інформація має бути представлена в доступному, зрозумілому вигляді. Необхідно чітко роз'яснювати основи розрахунків, принципи зведення даних і їх обсяг. Інформація має бути достовірною та ґрунтуватися на офіційних джерелах.

Важливою для структур громадянського суспільства є кінцева користь від отриманої інформації. Тому доступність інформації сама по собі не принесе користі, якщо ця інформація буде неякісною (наприклад подана у вигляді, який не піддається оцінці).

Отже, підсумовуючи, можна зазначити, що при підготовці інформації для громадськості необхідно враховувати такі критерії якості:

- своєчасність;
- надійність;
- актуальність;
- зрозумілість;
- достовірність інформації;
- комплексність;
- порівнянність;
- наочність;
- періодичність подання.

Останні досягнення технологій, такі як Інтернет, створили нові комунікаційні інструменти, що забезпечують своєчасне та ефективне спілкування органів влади та громадськості. Зокрема, такими інтерактивними сервісами в Україні стали портал E-Data та система електронних закупівель ProZorro.

Портал E-data

E-Data – це офіційний державний інформаційний портал у мережі Інтернет, на якому оприлюднюється інформація про використання публічних коштів та реалізується ідея прозорого бюджету згідно з Законом України «Про відкритість використання публічних коштів» від 11 лютого 2015 р. № 183-VIII. Портал призначений для вільного та безоплатного задоволення публічного інтересу до інформації щодо контролю, утворення, розподілу та використання публічних коштів розпорядниками та одержувачами коштів Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим і місцевих бюджетів, органами Пенсійного фонду, підприємствами, а також фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування.

URL-адреса Порталу: <http://e-data.gov.ua>

Портал складатиметься з двох основних компонентів:

1) модуля «Використання публічних коштів», на якому будуть оприлюднюватися транзакції Казначейства та звіти, договори, акти про використання публічних коштів;

2) модуля «Прозорий бюджет», на якому відобразатиметься інформація щодо прозорості бюджетних процедур та працюватимуть інструменти аналізу та контролю бюджету громадянами.

Основними документами, які регламентують створення та функціонування веб-порталу використання публічних коштів, є:

- Закон України «Про відкритість використання публічних коштів» від 11 лютого 2015 р. № 183-VIII;
- Постанова КМУ «Порядок адміністрування єдиного веб-порталу використання публічних коштів» від 14 вересня 2015 р. № 694;
- Постанова КМУ «Порядок оприлюднення на єдиному веб-порталі використання публічних коштів інформації про платіжні трансакції на єдиному казначейському рахунку» від 14 вересня 2015 р. № 676;
- Наказ МФУ «Про проведення дослідницької експлуатації веб-порталу» від 29.10.2015 р. №972;

Створення єдиного веб-порталу використання публічних коштів також передбачено Планом заходів з виконання рекомендацій ЄС, які містяться у п'ятій доповіді ЄС щодо прогресу України у виконанні Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму (завдання № 24), затвердженого Прем'єр-

міністром України 28 травня 2015 року (доручення Секретаріату Кабінету Міністрів України від 28.05.2015 р. №20609/15/1-15).

На порталі міститься *інформація про кошти державного та місцевого бюджетів* (оприлюднюється щоквартально, не пізніш як за 35 днів після закінчення звітного кварталу, зберігається в режимі вільного доступу протягом трьох років з дня оприлюднення):

- обсяги бюджетних призначень;
- обсяги видатків та наданих бюджетних кредитів;
- інформація про укладені договори (вартість, ціна, кількість, обсяг платежів, строк дії тощо);
- інформація про стан виконання договорів (предмет, виконавець, вартість, ціна, обсяг платежів тощо);
- кількість службових відряджень та обсяг витрат на них.

Інформація про кошти загальнообов'язкового державного соціального страхування та Пенсійного фонду (оприлюднюється щоквартально, не пізніш як за 35 днів після закінчення звітного кварталу, та зберігається в режимі вільного доступу протягом трьох років з дня оприлюднення):

- обсяги та надходження витрат;
- інформація про стан виконання договорів (предмет, виконавець, вартість, ціна за одиницю, обсяг і т.д.);
- інформація про укладені договори за звітний період (вартість, ціна за одиницю, обсяг платежів, кількість, строк дії тощо);
- кількість службових відряджень та обсяг витрат на них.

Інформація про кошти державних та комунальних підприємств:

- обсяг платежів за договорами за звітний період у розрізі товарів, робіт і послуг (форма доопрацьовується);
- відомості про укладені договори вартістю більше 1 млн грн (предмет, виконавець, вартість договору, ціна за одиницю (за наявності), строк дії договору);
- стан виконання договорів більше 1 млн грн (предмет, виконавець, вартість договору, ціна за одиницю (за наявності), обсяг платежів, наявність або відсутність претензій, акти).

Державні та комунальні підприємства звітують раз на рік про власні кошти не пізніше 31 січня року, наступного за звітним роком.

Оприлюднення інформації розпочинається відповідно до закону за III квартал 2015 року, а надалі щоквартально.

Система електронних закупівель ProZorro

Черговий етап реформи державних закупівель завершився у грудні 2015 року з ухваленням Закону України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 року № 922-VIII. Серед іншого, Закон забезпечує розгортання до масштабів усієї країни пілотної системи електронних закупівель ProZorro.

Серед основних принципів, на яких побудована ця система, – прозорість. Корупція в держзакупівлях з'являється в першу чергу через таємність: ніхто не знає, хто і що саме закуповує за кошти платників податків, за якою ціною, чому обирається саме цей постачальник, а не будь-який інший. При цьому до інформації не було доступу не лише у постачальників, а й в міністерства, як регулятора. Водночас платники податків мають повне право знати, що і як закуповується за їхні кошти.

З 1 квітня 2016 року запроваджено перехід на відкритий електронний формат вибору постачальників товарів і послуг для державних органів. Це забезпечує відкриту конкуренцію у сфері тендерів, підвищує прозорість торгів, зводить нанівець корупцію в держзакупівлях і головне – дозволяє заощадити бюджетні кошти.

За 2015 рік система ProZorro була якісно протестована і підготовлена до обслуговування державних закупівель: міністерства і відомства провели за допомогою її більш 14 тисяч тендерів, уклавши угод на суму 4,1 млрд грн. В основному це були так звані допорогові закупівлі на невеликі суми, і лише одне відомство – Міністерство оборони України – як експеримент провело в системі ProZorro всі свої тендери.

За багато років відвертого злодійства бюджетних коштів на тендерах і обмеження доступу до них незалежних учасників малий і середній бізнес відвик від того, що державі можна вигідно продати свої товари або послуги. Але сфера тендерів дійсно різко змінилася: вона працює прозоро і у суспільства є всі можливості для контролю.

Система ProZorro – це розташована на сервері база даних, до якої не можна підключитися безпосередньо, а тільки через один із торгових майданчиків, які мають до неї доступ (prom.ua, e-tender, Newtend, SmartTender,

«Держзакупівлі онлайн», PublicBid). У майбутньому їх число не обмежуватиметься. Завдяки цьому держава не може впливати на учасників торгів і будь-яким чином штучно відсівати їх. Майданчики самі зацікавлені в тому, щоб знайти якомога більше постачальників.

Стандартна процедура торгів проходить у кілька етапів.

Перший етап – оголошення закупівель. Замовник, тобто державний орган, безкоштовно створює оголошення про тендер. Воно публікується відразу на всіх майданчиках, які входять до системи ProZorro. В оголошенні зазначаються вимоги до товару чи послуги, до постачальника і різна додаткова інформація. Наприклад, якщо Міноборони вирішує закупити паливо, то в заявці на придбання буде вказано про вимоги до його якості, умови поставки і оплати. Також до заявки буде приєднано проект договору, який Міноборони має намір підписати, та виставлено ціну, визначену на основі попереднього досвіду закупівель з урахуванням інфляції.

Для учасників, за великим рахунком, немає різниці, через який майданчик подати свою пропозицію, адже вона все одно потрапляє в єдину базу.

Другий етап – уточнення. Зареєстровані постачальники ставлять запитання замовникам, відбувається діалог, виходячи з якого замовник може чіткіше прописати умови, терміни поставки, технічні характеристики. Наприклад, якщо за минулий місяць кілька нафтотрейдерів ввели нову систему електронного розрахунку за паливо, то вони можуть звернутися до замовника і запропонувати прописати в умовах торгів можливість розрахунку через цю систему.

Третій етап – прийом пропозицій. Він починається і закінчується за графіком, затвердженим замовником з самого початку. Постачальники вже обговорили всі питання і подають заявки, в яких вказують попередню вартість товару, а також прикріплюють необхідні документи. Державний орган на цьому етапі вже не може змінювати умови торгів. Але ніхто – ні держзамовник, ні зовнішні спостерігачі – при цьому поки що не бачать ані назв учасників, ані цін пропозицій. Це необхідно, щоб не заважати конкуренції, не відбивати в учасників бажання взяти участь у тендері.

Ціни відкриваються на четвертому етапі, аукціоні. Час його проведення призначається системою на третьому етапі автоматично. Але імена учасників все ще закриті. Протягом трьох раундів, кожен з яких триває зазвичай

по дві хвилини, підприємства знижують свою ціну, намагаючись обійти конкурентів. А потім система автоматично вибирає переможця: ним стає постачальник, який запропонує найнижчу ціну.

П'ятий етап торгів – кваліфікація. Тут, нарешті, можна побачити назви всіх компаній-учасників, а замовник перевіряє, чи дійсно фірма-переможець може виконати всі умови. Адже може бути ситуація, коли будь-який шахрай навмисне виставить ціну на паливо вдвічі нижче ринкової, але при цьому не буде мати ні ліцензії на торгівлю нафтопродуктами, ні сертифікатів їх якості. Тому замовник має право не оголошувати його переможцем, а відхилити його пропозицію і перейти до заявки компанії, яка завоювала друге місце. Не треба забувати, що за подачу неправдивої інформації передбачена відповідальність, а значить, якщо ви навмисне зриваєте торги, використовуючи підроблені документи, вам загрожує суд.

Звичайно, потрібно подбати і про те, щоб не було зловживань з боку чиновників. Якщо вони необгрунтовано відхилили пропозицію переможця, а всі документи у нього в порядку, то потрібно використовувати процедуру оскарження тендеру. Не виходячи з системи, переможець може викласти свою скаргу. Її зазвичай розглядає спеціальний держорган у структурі замовника, який повинен надати аргументовану відповідь. Якщо в цій відповіді щось не влаштує, то компанія може звернутися до суду і оскаржити рішення замовника там за традиційною процедурою.

Останній етап – визначення переможця. Замовник і учасник узгоджують текст контракту, і підписаний договір завантажується в систему. З цього моменту кожен може з ним ознайомитися, і тендер отримує статус «завершено». У подальших розрахунках з постачальником теж є прогрес: раніше підприємствам іноді доводилося чекати оплати 2–3 роки після надання товарів або послуг. Зараз в більшості відомств кошти перераховуються протягом декількох днів.

Уся система побудована так, що громадськість може контролювати законність торгів. Одна з основних ідей, які закладалися в систему ProZorro при її створенні, – «Всі бачать все». Тобто описану вище інформацію можуть побачити не тільки учасники торгів, а й журналісти, громадські активісти та інші інтернет-користувачі. І не тільки побачити, а й проаналізувати, для чого працює спеціальна публічна система бізнес-аналітики

державних закупівель, доступ до якої відкрито для будь-якого інтернет-користувача. Кожен громадянин у режимі реального часу можете стежити, як, наприклад Міністерство інфраструктури України закуповує електролампочки для своїх приміщень, як знижується ціна на кожному з трьох раундів аукціону, і через кілька хвилин дізнатися імена переможців закупівель. Будь-хто зможе перевірити всі дані компаній, які беруть участь у тендерах: де вони зареєстровані, які у них напрями діяльності, хто їх керівники.

Отже, в основі громадської участі лежить інформування. З одного боку, громадянин має бути поінформованим; з іншого, вільний доступ до відкритої інформації щодо процесів підготовки та ухвалення рішень, а також їх втілення ужиття – одні з найважливіших передумов забезпечення прозорості та підзвітності діяльності органів влади на різних рівнях.

У сучасному світі обсяг інформації, яка надходить до громадян, зростає шаленими темпами. На перший погляд може здатися, що інформація про діяльність влади у цьому потоці нікому не цікава і не потрібна. Водночас дуже важливо домогтися, щоб кожен громадянин за потреби міг знайти потрібні йому відомості. Чим відкритіша інформація про діяльність влади, тим менша ймовірність зловживань та корупції з боку чиновників, тим більша довіра до влади.

НОРМАТИВНІ, ЛІТЕРАТУРНІ ТА ЕЛЕКТРОННІ ДЖЕРЕЛА

1. Бюджетний кодекс України 10.08.2010 № 2456–XVII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
2. Бюджетна складова реалізації домінуючих напрямів суспільного розвитку: Монографія / Л.В. Лисяк, О.В. Гриценко, С.В. Качула, К.М. Роменська та ін.; за наук. ред. д.е.н., проф. Л.В.Лисяк. – Дніпропетровськ: ДДФА, 2015.–396 с.
3. Голинська О.В. Добровільне об'єднання територіальних громад: чинники спротиву, об'єктивні позиції та переваги / Актуальні проблеми державного управління: зб.наук. пр. ОРІДУ: спецвипуск до 20-річчя ОРІДУ НАДУ при Президентіві України / [голов.ред.М.М. Іжа].Вип. 3 (63).– Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015.– С.98-105
4. Голинська О.В. Зміна управлінського погляду на бюджет через призму застосування програмно-цільового методу / О. Голинська // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М. М. Іжа]. – Одеса, 2013. – Вип. 4 (56). – С. 45–48
5. Голинська О.В. Механізми державного управління бюджетами через інструменти програмно-цільового методу: [монографія] / Голинська О.В., – Одеса: ВМВ, 2013. – 272 с.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування, м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036
7. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96–ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=31992.
8. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження КМУ від 01.04.2014 № 333- р) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/33301/04>
9. Крилова О. Участь громадськості у формуванні бюджетів в Україні: поточна практика та рекомендації щодо її розширення. – Аналітичний звіт № 3. – Видавничий дім «Козаки». – 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://siteresources.worldbank.org/INTPSIA/Resources/4900231120841262639/SouheilHAbboud.pdf>.

10. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права// Бюлетень Верховного Суду РФ. — 1994. — № 12.

11. План заходів з реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження КМУ № 591- р від 18.06.2014 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5911806>

12. Планування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу: Навчальний посібник / І. Ф. Щербина, В. В. Зубенко та ін.; За ред. І. Ф. Щербини; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження». – 3-тє видання, виправлене та доповнене. - К.: Нора-друк, 2012. – 100 с.

13. Податковий кодекс України: – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sta.gov.ua/doccatalog/document?id=300559>.

14. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України: Закон України від 10.02.2015 № 176-VIII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/176-102>

15. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 28.12.2014 № 71-VIII [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/718_2812

16. Про внесення змін до Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів Постанова Кабінету Міністрів України від 23.01.2015 № 12 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/12-2015-%D0%BF>

17. Про добровільне об'єднання територіальних громад від 05.02.2015 № 157-VIII. Закон України [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon517.rada.gov.ua/laws/show/157_80502

18. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

19. Про заходи щодо реформування бюджетної політики: Указ Президента України від 31 липня 2014 р. № 621/96. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

20. Про заходи щодо реформування бюджетної політики: Указ Президента України від 31 липня 2014 р. № 621/96. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
21. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97 –ВР . – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
22. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586 –XIV // ВВР України. – 1999. – № 20. – Ст. 190.
23. Про порядок обслуговування коштів місцевих бюджетів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ в установах банків державного сектору [Текст]. Постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2015 р. № 378
24. Про Рахункову палату України: Закон України // ВВР України. – 2015. – № 36. – ст. 360.
25. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України // ВВР України. – 2010. - № 14-15, № 16-17. – ст. 133.
26. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади: Указ Президента України від 1 серпня 2002 року.
27. Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5911806>
28. Реформа, децентралізація: прикладні аспекти реалізації: навчально-методичний посібник / Авт. кол.: Ю.Б. Молодожен, О.В. Голинська, О.В. Гуненкова, О.Л. Ковінчук [за заг.ред. С.А. Попова]. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. – 84 с.
29. Сучасні інструменти фінансового планування: Навчальний посібник / І. Ф. Щербина, В. В. Зубенко та ін.; За ред. І. Ф. Щербини; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження», USAID – К.: Нора-друк, 2012. – 128 с.
30. Муніципальні фінанси: навч. посіб. / За ред. д.е.н., проф. О.П. Кириленко. – Тернопіль: Астон, 2015. – 360 с.
31. Офіційний сайт Верховної ради України.– [Електронний ресурс]: Режим доступу: www.rada.gov.ua/
32. Офіційний сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]: Режим доступу: www.treasury.gov.ua

33. Офіційний сайт Держкомстату України [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
34. Офіційний сайт Кабінету Міністрів України.– [Електронний ресурс]: Режим доступу: www.kmu.gov.ua/
35. Офіційний сайт Міністерства фінансів України.– [Електронний ресурс]: Режим доступу: www.mf.gov.ua/
36. Сайт «Децентралізація влади» [Електронний ресурс]: Режим доступу: decentralization.gov.ua/
37. Сайт газети «Голос України». [Електронний ресурс] - режим доступу: <http://www.golos.com.ua/article/255545>
38. Сайт Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]: Режим доступу: www.ibser.org.ua
39. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: навчально-методичний посібник / ДП «Укртехінформ» – Київ, 2013. – 250 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://oblrada.dp.ua/user/files/6_Posibnyk_Uchast_hromadskosti.pdf.

