



ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ  
ТА ВРЯДУВАННЯ



Ю. Ганущак

# МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ

НА ДОПОМОГУ МІСЬКИМ ГОЛОВАМ  
ТА ДЕПУТАТАМ МІСЦЕВИХ РАД

Швейцарсько-український проект •  
Підтримка децентралізації в Україні

**DESPRO**



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Швейцарська Конфедерація

**skat** Swiss Resource Centre and  
Consultancies for Development





Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO»

Юрій Ганущак

# **МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ**

## **На допомогу міським головам та депутатам місцевих рад**

Практичний посібник

Київ – 2012

УДК 336.14:352](076)  
ББК 65.261.8я7  
Г19

*Рекомендовано до друку Вченою радою  
Національної академії державного управління при Президентові України  
(протокол №193/5 від 7 червня 2012 р.)*

**Рецензенти:**

Васильєва Наталія Вікторівна, к. е. н., доц. кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України;

Куйбіда Василь Степанович, д. н. з державного управління, проф. Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Уміщені у виданні інформація та матеріали є вільними для копіювання, перевидання й поширення по всій території України всіма способами, якщо вони здійснюються безоплатно для кінцевого споживача та якщо при такому копіюванні, перевиданні й поширенні є обов'язкове посилання на авторів і суб'єкта майнового права на цю інформацію та розробки.

Висловлені в цій роботі погляди належать автору і можуть не відображати офіційну позицію Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO».

**Ганущак Ю.**

**Г19 Місцеві бюджети. Практичний посібник / [Ганущак Ю.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія». – 2012. – 30 с.**

**ISBN 978-966-8684-95-1**

У посібнику розкрито основні питання місцевих бюджетів: склад, класифікацію, процедури, контроль. Видання розраховано на депутатів місцевих рад, службовців органів місцевого самоврядування та широку аудиторію.

УДК 336.14:352](076)  
ББК 65.261.8я7

© DESPRO, 2012  
© Ганущак Ю., 2012  
© Шишкін С., макет, оформлення, 2012

## ЗМІСТ

<b>Слово до читача</b>	<b>4</b>
<b>Вступ</b>	<b>5</b>
БЮДЖЕТНЕ ЗАКОНОДАВСТВО	7
БЮДЖЕТНА СИСТЕМА	8
БЮДЖЕТНА КЛАСИФІКАЦІЯ	9
СКЛАДОВІ БЮДЖЕТУ	10
ДЕФІЦИТ, ПРОФІЦИТ БЮДЖЕТУ, УПРАВЛІННЯ БОРГОМ	11
ДОХОДИ ТА ВИДАТКИ НА ВИКОНАННЯ ДЕЛЕГОВАНИХ	12
ПОВНОВАЖЕНЬ, ТРАНСФЕРТНА ПОЛІТИКА	
ТРАНСФЕРТИ МІЖ МІСЦЕВИМИ БЮДЖЕТАМИ	16
ВЛАСНІ ДОХОДИ ТА ВИДАТКИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ	18
БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС	21
ОСОБЛИВОСТІ ЗАТВЕРДЖЕННЯ БЮДЖЕТУ	23
ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ	25
ОПРИЛЮДНЕННЯ БЮДЖЕТУ	27
КОНТРОЛЬ	28
<b>Післямова</b>	<b>29</b>

## СЛОВО ДО ЧИТАЧА

Підтримку децентралізації та реформи місцевого самоврядування визнано одним із ключових пріоритетів стратегії співробітництва Швейцарії з Україною. Розпочатий 2007 року у партнерстві з Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO» сконцентровано на започаткуванні ефективної моделі управління та участі громадян у процесах ухвалення рішень як обов'язкової складової сталого розвитку держави та демократизації суспільства.

На сьогодні очевидно, що потреба у знаннях з децентралізації влади, протидії корупції, управління територіями та різних аспектів місцевого самоврядування є надзвичайно актуальною. Не менш важливим є те, що державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування та депутати місцевих рад наголос роблять на прикладному характері знань, опануванні можливостями їх використання у повсякденній практиці. Це стало лейтмотивом започаткування DESPRO серії навчальних модулів «Децентралізація та врядування», яка налічує понад десяток книг – посібники, наукові видання, есе, рекомендації, які призначено для використання в системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у галузі знань «Державне управління», їх самоосвіти, практики врядування та навчання тренерів.

Матеріали серії – це не книги для полиці, а інструменти для навчання ефективному врядуванню, які, у свою чергу, потребують розроблення стратегії їх використання, створення шаблонів навчальних продуктів стосовно стратегії; передбачення відповідних ресурсів. За умови належної підготовки викладачів і тренерів навчальні заклади, що здійснюють підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, можуть трансформувати навчальні модулі серії для використання у тренінгах, семінарах, круглих столах, ситуаційних вправах, ділових іграх, на стажуванні, лекціях, у проектах та формалізованих документах практики врядування. При цьому обов'язково потрібно враховувати потреби цільової групи, яка запрошується на навчання, психологічні, вікові, ментальні, гендерні та професійні особливості учасників.

Сподіваємось, що модулі серії «Децентралізація та врядування» знайдуть свого небайдужого, дієвого читача, спроможного адаптувати запропоновані знання в ефективні навчальні продукти та практику врядування.

**Оксана ГАРНЕЦЬ**

Керівник проекту DESPRO в Україні

**Йорг КРИСТЕН**

Директор проекту DESPRO

## ВСТУП

Бюджетування вважається одним із найскладніших секторів місцевого управління. Це пояснюється не лише спеціальними знаннями, які повинен мати спеціаліст у цій галузі. На відміну від багатьох галузевих напрямів, які на догоду політичній кон'юктурі можуть бути віддані в управління новоспеченим політичним керівникам, фінанси залишаються політично нейтральними. Високий рівень розвинутої спеціального законодавства, що спирається на практику управління публічними фінансами впродовж декількох століть, багаторівнева система жорсткого контролю, скрупульозність, порівняна з педантичністю, зумовили рівень поваги до роботи фінансиста, що почасти межує із захопленням священнодійством.

В управлінні фінансами, зокрема, місцевими, на перший погляд немає нічого складного. Досить вивчити Бюджетний кодекс і підзаконні акти. Однак це враження розсіюється після ознайомлення з результатами першої ж перевірки контрольно-ревізійного управління (далі – КРУ). Практика застосування спеціального законодавства, примножена на багаторічний досвід, дає можливість керівникам фінансових органів знаходити відповіді на найскладніші питання та управляти місцевими фінансами в умовах жорсткої нестачі коштів.

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

Особливість бюджетного законодавства полягає також у тому, що воно досить формалізоване, великого простору для маневру тут немає. Інструменти впливу на ситуацію в місті досить обмежені, як і управлінські рішення. Однак належне знання та розуміння його норм і процедур дозволяє отримати переваги, яких не мають керівники інших галузевих органів, – вони повністю покладаються на досвід та знання професійних працівників фінансових органів. Слід розуміти, що в деяких ситуаціях фінансисти несхильні приймати ризиковані рішення і пропонують варіанти дій для політичного керівництва міста.

Існує безліч спеціальної літератури, пов'язаної з публічними фінансами. Все ж, у ній чимало неточностей, характерних для авторів, безпосередньо не пов'язаних з публічними фінансами, далеких від науково-прикладних розробок у цій царині. Слід також брати до уваги, що бюджетне та податкове законодавство динамічно розвивається, і тому дидактичні викладки в підручниках можуть виявитись неактуальними.

Представлений тут матеріал не ставить за мету дати вичерпну картину місцевих фінансів – він буде корисний для міських голів, депутатів місцевих рад, які почасти несхильні до скрупульозного дослідження хитросплетінь законодавчих нетрів, але хотіли б мати відповіді на низку

питань, які обов'язково постають перед ними в процесі виконання службових обов'язків. Це, зрештою, спонукає управлінців звертатись до першоджерел – Бюджетного кодексу України, Податкового кодексу України та ряду підзаконних актів, що регулюють сферу місцевих фінансів. Вказані документи повинні стати настільною книгою кожного службовця чи депутата, діяльність яких пов'язана з публічними фінансами. З іншого боку, деякі положення бюджетного та податкового законодавства й процеси в цьому описі подані в ретроспективі чи в розвитку, що дозволяє краще зрозуміти сутність явищ, які в офіційному трактуванні є чи можуть здатись дещо жорсткими, чи навіть анахронічними. Також слід відмітити, що акцент робиться на положеннях, що стосуються місцевих бюджетів, і питання державних фінансів розглядається в ракурсі, потрібному для розуміння їх особливостей.



# БЮДЖЕТНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

Головним нормативним актом, що регулює бюджетні питання, є Бюджетний кодекс України, прийнятий у 2001 р. В 2010-му була прийнята нова редакція Бюджетного кодексу України, яка містить більшість норм попередньої редакції, усуваючи ряд білих плям, але при цьому відтворюючи також і його недоліки. Специфіка бюджетного законодавства полягає в тому, що в ньому застосовуються також норми обмеженого в часі закону, яким є закон про Державний бюджет на наступний рік. Також складовою бюджетного законодавства слід вважати Податковий кодекс України, адже, якщо Бюджетний кодекс регулює питання, що стосуються витрачання суспільних коштів, то Податковий кодекс описує джерела та порядок наповнення бюджетів коштами. До бюджетного законодавства також варто додати низку підзаконних актів, які є досить важливими для місцевих бюджетів. Передусім це стосується Постанови Кабінету Міністрів України про порядок розрахунку трансфертів до місцевих бюджетів, якою визначена формула розрахунку дотації вирівнювання та коштів, що передаються з державного до місцевих бюджетів (часто їх називають вилученням). Також важливим є порядок розрахунку субвенцій на соціально-економічний розвиток, хоча останнім часом такого порядку Кабмін не встановлює, затверджуючи загальний обсяг цих субвенцій без поділу по регіонах.

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

Бюджетне та податкове законодавство розділено за таким принципом: база, порядок сплати, відносини з платниками податків та зборів визначаються податковим законодавством. Після того, як кошти надійшли на єдиний казначейський рахунок, починає діяти бюджетне законодавство, регулюючи, до якого бюджету йдуть кошти від різних податків, як і на які цілі вони витрачаються, які взаємовідносини між учасниками бюджетного процесу.

# БЮДЖЕТНА СИСТЕМА

Бюджет – це план мобілізації та використання коштів на публічні потреби. Поняття бюджету розглядається також у ракурсі процесу та звіту про його використання. У цьому аспекті бюджет співвідноситься зі звітом про результати діяльності підприємства, де доходи бюджету, на відміну від підприємства, в основному мають фіскальний характер. Якщо продовжити аналогію, то балансу підприємства мав би відповідати реєстр власності відповідної ради. Однак такий документ не є обов'язковим, тому в більшості рад його не ведуть. У цьому є і очевидний недолік – відсутність системи планового оновлення основних фондів призводить до їх повного зношення.

Місцеві бюджети складаються з обласних, районних, міських міст обласного значення, міських міст районного значення, селищних, сільських. Республіканський бюджет АР Крим формується так, як і обласні, лише з різницею, що до доходів, взятих до розрахунку трансфертів, додається акциз, а до видаткових повноважень додаються ті, що зумовлені особливістю АРК. Відповідно до бюджетної термінології бюджетом області чи зведеним бюджетом області є сукупність бюджетів органів місцевого самоврядування області, що включає в себе суто обласний бюджет, бюджети районів та бюджети міст обласного значення. Бюджет району включає в себе районний бюджет, бюджети міст районного значення, селищ, сіл. Зведені бюджети не затверджуються, це поняття використовується для статистичних цілей та порівняльності. Бюджети районів також розраховуються Мінфіном для визначення трансфертів до них. За сумою доходів та видатків бюджети міст обласного значення аналогічні бюджетам районів. До прийняття Бюджетного кодексу в 2001 році місцеві бюджети формувались за принципом «матрьошки» – обласні були вкладені в зведений бюджет України, міські міст обласного значення та бюджети районів були вкладені в бюджети областей, і фактичні рішення з визначення їх доходів визначались обласною радою, бюджети міст районного значення, селищні, сільські формувались районною радою. Звичайно, в цьому був дуже високий рівень упередженості та політична складова. Рівень зацікавленості органів самоврядування в мобілізації доходів та раціональному використанні коштів був невисокий – все одно рішення, що визначали параметри бюджету, фактично приймалися вищим органом влади. Однак на них можна було списати і огріхи місцевої влади.

Бюджетний кодекс установив формулу розрахунку трансфертів до місцевих бюджетів – обласних, бюджетів районів та міст обласного значення. Відповідно в Державному бюджеті передбачаються прямі трансферти дотації вирівнювання до цих бюджетів (близько 700). Водночас трансферти до бюджетів міст районного значення, селищ, сіл розраховуються як і раніше районною державною адміністрацією і затверджуються районною радою. Проте розрахунки цих трансфертів теж здійснюються за формулою, що знижує рівень упередженості. Звичайно, ідеальна бюджетна система мала б передбачати розрахунок трансфертів безпосередньо з Державного бюджету до всіх місцевих бюджетів, однак таке можливо лише після проведення адміністративно-територіальної реформи, внаслідок якої будуть сформовані однорідні адміністративно-територіальні одиниці, спроможні здійснювати передбачені законодавством повноваження в повному обсязі.

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

## БЮДЖЕТНА КЛАСИФІКАЦІЯ

Бюджетна класифікація застосовується для формування та аналізу реалізації бюджетної політики. Для місцевих бюджетів найчастіше до неї вдаються, коли йдеться про доходи та видатки. Класифікації фінансування бюджету та класифікація боргу стосуються тих міських рад, які можуть собі дозволити сміливість приймати бюджет з дефіцитом, усвідомлюючи необхідність обслуговувати та віддавати борги. Бюджетний кодекс зразка 2010 року розширив такі можливості. Природними є три виміри бюджетної класифікації видатків – функціональна, економічна та відомча. Практично кожний платіж має характеристики цих трьох класифікацій. Останнім часом функціональну класифікацію починають заміняти на програмну. З огляду на благородні наміри впровадження програмно-цільового методу, це варто вітати, однак її застосування має ряд недоліків. Насамперед важко звести різні програми під єдині коди, тому при узагальненні та аналізі різних місцевих бюджетів непросто ідентифікувати сутність видатків. Крім того, застосування програмно-цільового методу вимагає ретельного планування програм, що можливо, якщо є достатньо часу та кадрових ресурсів.

На жаль, дуже велика залежність від трансфертів із Державного бюджету не дозволяє зважено і розмірено підходити до планування програм, індикаторів їх виконання, оцінки ефективності тощо. Тому поки що застосування програмної класифікації на місцевому рівні мало чим відрізняється від функціональної. Остання теж має ряд хиб. Наприклад, функція «будівництво» є досить сумнівною, оскільки метою будівництва не може бути саме будівництво. Насправді, при зведенні капітальних споруд ставляться галузеві завдання – забезпечення освіти, медичної допомоги тощо. Однак існування такого коду класифікації є вигідним для будівельного лобі, зосередженого в управлінні капітального будівництва більшості міськрад. Адже його наявність дає підстави бути головним розпорядником коштів капітальних видатків, спрямованих на будівництво. А головний розпорядник якраз і визначається відомчою класифікацією.

Найбільш повною та виключною є економічна класифікація видатків. У ній є два блоки – поточні та капітальні видатки. З поточних видатків найбільшу частину займає оплата праці. Досить важко провести лінію розділу поточних та капітальних видатків. У теорії капітальними вважаються видатки, спрямовані на розширене відтворення основних фондів. Однак дуже часто працівники КРУ вдаються до іншого трактування. Проблемою також є те, що капітальні видатки не ідентичні поняттю бюджету розвитку, хоча це було б природним.

Повертаючись до розпорядників коштів, слід зазначити, що ними можуть бути тільки відокремлені структури, які мають право юридичної особи. В процесі виконання бюджету саме головні розпорядники коштів готують платіжні доручення в рамках бюджетних призначень та відповідно до бюджетного розпису. Отже, міський голова мав би бути головним розпорядником коштів тільки центрального апарату. Однак існує певна суперечність між нормами Бюджетного кодексу України та Закону України «Про місцеве самоврядування», де визначено, що він головний розпорядник усього бюджету. Реально ця проблема розв'язується таким чином: міський голова підписує всі платіжні доручення.

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

Доходи бюджету за своєю природою поділяються на фіскальні та нефіскальні. Перші є наслідком застосування адміністративних процедур, другі ж мають джерело господарської діяльності.

## СКЛАДОВІ БЮДЖЕТУ

Крім офіційної бюджетної класифікації, за якою здійснюється звітність, прийнято розрізняти ще декілька розподілів бюджету. Це поділ бюджету на загальний та спеціальний фонди. На відміну від загального, де доходи бюджету не мають цільового призначення, в спеціальному фонді є окремі групи доходів та видатків, які при розробці Бюджетного кодексу пропонувалось назвати цільовими фондами, однак це не знайшло підтримки у Мінфіну. Витрати коштів із кожного з таких цільових фондів можуть бути лише в межах і у випадку реальних надходжень до цих фондів коштів. Тобто не можна «позичити» кошти з іншого рахунка для фінансування програм спеціального фонду. В цьому ракурсі віднесення бюджету розвитку до спеціального фонду бюджету є не зовсім коректним. Оскільки до бюджету розвитку, крім визначених законом надходжень від відчуження власності чи деяких податків, можуть передаватись кошти також і від загального фонду, тобто, частини від усіх доходів, то ці кошти вже не мають цільового призначення. Взагалі в бюджетному законодавстві розвинутих країн одним із принципів бюджетної системи є принцип загального фонду. Тобто за визначенням кошти від усіх надходжень не повинні мати цільового призначення. Це пояснюється тим, що деякі структури, що фінансуються з бюджету, мають серйозні інструменти для тиску на платників податків та зборів, тоді як соціальні не мають таких важелів. Так, у 90-ті роки за рахунок фонду штрафних санкцій до платників податків, частина яких надходила до спеціального фонду ДПА, податківці змогли побудувати чи придбати справді величні приміщення в містах.

Створення позабюджетних фондів не допускається, – всі кошти, одержані шляхом обов'язкових відрахувань (фіскальні) чи надання публічних послуг, повинні бути зафіксовані в бюджеті. Також мають бути записані всі доходи та видатки, без взаємозаліків. Цим реалізується принцип повноти бюджету. В деяких країнах на виконання цього принципу в дохідній частині зі знаком «мінус» фіксуються втрати від надання пільг платникам податків.

Поділ на делеговані та власні повноваження і відповідні доходи та видатки не відносяться до бюджетної класифікації, оскільки дана термінологія (доходи та видатки, що враховуються, та не враховуються при розрахунку трансфертів) застосовується для розрахунку трансфертів з боку Мінфіну і не входить до обов'язкової бюджетної звітності.

# ДЕФІЦИТ, ПРОФІЦИТ БЮДЖЕТУ, УПРАВЛІННЯ БОРГОМ

Кошти, що залучаються до бюджету як кредити, не відносяться до доходів, оскільки мають іншу природу (вони не ґрунтуються на фіскальному та економічному потенціалі громади), нерегулярний характер і є продуктом цивільних відносин між суб'єктами ринку капіталів. Сума доходів та позик становить надходження. Сума видатків та повернення позик є витратами бюджету. Баланс між витратами та надходженням є абсолютним. Якщо видатки більші ніж доходи – бюджет є дефіцитним, якщо навпаки – профіцитним.

Відповідно до Бюджетного кодексу для місцевих бюджетів дефіцит дозволяється тільки для бюджету розвитку. На жаль, законодавець не визнав за можливе застосовувати цю норму і для Державного бюджету, хоча вона є в більшості цивілізованих країн. Слід пам'ятати, що кредити варто залучати тільки за умови, якщо в бюджеті є певний люфт економічних та політичних можливостей мобілізувати кошти для повернення боргу. Тобто дефіцит – це відкладені на наступні роки витрати. Якщо в одному році є бюджет із дефіцитом, то обов'язково колись повинен бути бюджет з профіцитом – гроші потрібно повертати. Тому залучати кредити доцільно лише у випадку, якщо проекти капіталовкладень можуть генерувати додаткові надходження, що трапляється нечасто і взагалі є неприродним для органу влади. Інколи додаткові надходження дають вагомий соціальний ефект, який позитивно сприймається суспільством. Часто позика є єдиним способом уникнення довгобуду і великих непродуктивних видатків, пов'язаних з його консервацією, охороною. Управління позиками здійснюється в рамках класифікації кредитування. Взяття позики необхідно погоджувати з Мінфіном, хоча така вимога може розглядатись як занадто жорстка – достатньо було б надати Мінфіну право забороняти взяття позики протягом певного часу з дня надходження проспекту позики.

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

Практично надання гарантій розцінюється законодавством як залучення запозичень самим органом самоврядування. Про це свідчить вимога передбачати в бюджеті кошти на виконання гарантійних зобов'язань з платежів, термін погашення яких настає у відповідному бюджетному періоді. Єдина різниця полягає в тому, що коли настає гарантійний випадок (тобто, якщо підприємство не може здійснювати платежі за боргом), резервується повна сума таких платежів, а якщо такого не сталося – не менше 50% сум платежів.

# ДОХОДИ ТА ВИДАТКИ НА ВИКОНАННЯ ДЕЛЕГОВАНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ, ТРАНСФЕРТНА ПОЛІТИКА

Місцеві бюджети надзвичайно залежні від трансфертів, тобто, перерахувань коштів з Державного бюджету. Для прикладу – в 2011 р. загальний обсяг доходів місцевих бюджетів прогнозується на рівні 163 млрд грн. З них закріплені доходи першого кошика становлять 65 млрд грн, другого кошика – 15 млрд грн, дотація вирівнювання – 42 млрд грн, кошти, що вилучаються до Державного бюджету, – 10 млрд грн, субвенції – 36 млрд грн, доходи спеціального фонду – 16 млрд грн. Таким чином, трансферти в доходах загального фонду місцевих бюджетів складають 46%.

Найголовніший з трансфертів – дотація вирівнювання. Є також субвенції, тобто трансферти, які мають цільове призначення. З них привабливими є субвенції на соціально-економічний розвиток, наразі їх обсяг та розподіл між місцевими бюджетами не є формалізованими, тому має місце інтенсивне лобювання як з боку керівників регіонів, так і з боку народних депутатів. У перспективі планується створення Фонду регіонального розвитку, який формалізує процедури надання вказаних субвенцій.

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

Отже, найважливішими показниками, які цікавлять органи місцевого самоврядування, є показники дотації вирівнювання чи коштів, що перераховуються до Державного бюджету. З огляду на їх значний обсяг цей фактор впливу є суттєвим. Без затвердження показників у Державному бюджеті дотацій вирівнювання для місцевих бюджетів та коштів, що перераховуються до Державного бюджету, місцеві бюджети прийматись не можуть. Зазвичай фінансисти заздалегідь отримують контрольні показники бюджету і «працюють» з ними, тобто зводять баланси між запитами головних розпорядників та вказаними контрольними показниками. Схема розрахунку трансфертів виглядає так. Мінфін визначає макропоказник для галузі (здебільшого береться факт виконання попереднього року та оперативні дані за поточний рік, додаються обсяги збільшення фонду оплати праці у зв'язку зі збільшенням мінімальної зарплати, збільшення вартості енергоносіїв, медикаментів, деякі інші статті, які визначені законодавством як захищені). Збільшення вартості капіталовкладень по бюджету розвитку практично рідко беруться до уваги. Вказаний показник ділиться на кількість населення (кількість учнів чи дітей дошкільного віку). Отриманий результат є фінансовим нормативом бюджетної забезпеченості в розрахунку на споживача суспільної послуги. Для освіти це учень чи дитина дошкільного віку, для інших галузей – житель. Після цього вказаний норматив множиться на коригуючий коефіцієнт, що визначає відносну вартість послуги в сільській місцевості порівняно з містом. Для освіти в селі він більший ніж міський – кількість дітей у сільському класі менша від міської. Для охорони здоров'я міський коефіцієнт більший від сільського, і не через те, що жителі міст більше хворіють, а тому, що селяни менше звертаються за медичною допомогою. Після цього скоригований

фінансовий норматив бюджетної забезпеченості множить на кількість населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Слід наголосити, що контрольні показники, що дозволяються Мінфіном в окремих галузях, лише індикативні, вони є результатом методології розрахунку трансфертів. Тому аргументи розпорядників коштів, що «Мінфін розрахував такий обсяг, тому менше затвердити не можна», є безпідставними. Якщо б їх брати до уваги, то ніякого маневру коштів для врахування місцевої специфіки не було б.

Трансфертна політика щодо бюджетів міст районного значення, сіл та селищ відповідно до Бюджетного кодексу і надалі здійснюватиметься через районні бюджети. Новинкою є те, що норми закону «Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад міст районного значення, сіл, селищ, міст та їх об'єднань» перейшли до Бюджетного кодексу, а сам закон утратив силу.

*Міністерство фінансів України відмовилось від ідеї встановити прямі трансферти з бюджетами міст районного значення, сіл, селищ, запропонованої в проекті Бюджетного кодексу України, що представлявся урядом Тимошенко. На це було декілька причин:*

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

Отже, відповідно до статті 101 Бюджетного кодексу України, розрахунки трансферту з районного бюджету до бюджетів міст районного значення, сіл, селищ здійснюються за Формулою розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та бюджетами місцевого самоврядування, що затверджується Кабінетом Міністрів України. Вказана формула не дає великого поля для зловживань районними фінансовими органами, однак міські, селищні, сільські голови повинні слідкувати за тим, щоб розрахунки таких трансфертів доводились до їх відома одночасно з передачею на перевірку до обласної державної адміністрації. Для опротестування таких розрахунків надається п'ять днів.

Розрахунки вказаних трансфертів здійснюються районною державною адміністрацією в п'ятиденний термін з дня отримання від Міністерства фінансів розрахунків прогнозних обсягів міжбюджетних трансфертів показників після затвердження проекту Державного бюджету щодо подання його до Верховної Ради України. Райдержадміністрації будуть мати достатньо часу для перерахунку трансфертів у випадку помилок. З іншого боку, Кодекс прямо не вказує, чи повинні робитись перерахунки таких трансфертів, якщо в процесі проходження проекту Державного бюджету будуть змінені показники трансфертів із Державного бюджету. Проведення таких перерахунків треба вимагати.

Для сільських районів розрахунки здійснюються Мінфіном. Потім за подібною методологією районний фінансовий орган здійснює розрахунки видатків для бюджетів міст районного значення, сіл, селищ. Різниця тільки в тому, що оскільки бюджетна мережа в районі дуже неоднорідна, фінвідділ здійснює так звану переадресацію споживачів. Тобто в тих сільських радах, де не-



має бюджетних установ, або де вони не повнофункціональні, відповідні потенційні споживачі (для дошкільної освіти, наприклад, це діти віком до 6-ти років) прикріплюються до сільради, де такий заклад є і послугами якого вони могли б скористатись. Ще однією особливістю є визначення так званих коефіцієнтів факторів впливу. Адже просто застосовувати єдиний показник – кількість населення – для маленьких сільрад фактично означає ліквідацію. Тому також застосовують інші параметри – нормативна кількість працівників бюджетних установ, кількість дітей у групі, кількість поселень, що входять у раду. Значимість кожного з цих факторів визначається сесією районної ради.

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

Розмір дотації чи вилучення з місцевого бюджету до державного розраховується як різниця між розрахунковими видатками та прогнозованими доходами, тобто обсяг частини бюджету, який стосується делегованих повноважень, розраховується фактично за нормативними видатками. Звичайно, така формула мало стимулює до нарощування доходів, тому для бюджетів, де передбачено вилучення, не всі розрахункові кошти перераховуються до Державного бюджету. Залежно від їх обсягу застосовується коефіцієнт зменшення обсягу вилучення.

Поширеною є думка, що вилучення з місцевого бюджету коштів до державного є фактичним грабунком, оскільки «місто заробляє гроші». Слід зазначити, що практика вилучення коштів не є тільки українською – в Польщі таке вилучення з бюджетів деяких міст, зокрема, Варшави, неофіційно називається «довбушевим податком», тобто розбійницьким. Але основу доходів, що враховуються при розрахунку трансфертів, становить податок на доходи фізичних осіб, тобто чисто державний податок, регульований законом і закріплений за місцевими бюджетами. Ставки ПДФО не підлягають регулюванню органами самоврядування, пільги з його сплати теж не надаються за рішеннями місцевих рад. Раніше частками цього податку балансувався місцевий бюджет (т.з. «бюджетна матрешка»). Тепер частки податку чітко встановлені і приблизно співрозмірні обсягам видаткових повноважень. 25% – обласний бюджет, 25% – бюджети міст районного значення, сіл, селищ, 50% – районний бюджет, 75% – бюджет міст обласного значення. Тому в Державний бюджет вилучається по суті частина надлишкових коштів. Це явище є не дуже поширеним, оскільки загальний обсяг податку на доходи фізичних осіб є невисоким – в Україні чи не найнижча ставка цього податку в Європі – всього 15% від доходу фізичних осіб.

*Вказане співвідношення часток податку на доходи фізичних осіб між рівнями самоврядування буде змінено після проведення адміністративно-територіальної реформи, яка передбачає створення громад та укрупнених районів. При цьому найголовнішим видатковим повноваженням громад буде надання початкової та середньої освіти, тоді як повноваженням району – надання спеціалізованої медичної допомоги. Повноваження обласного рівня залишаються без змін. Тому балансування ресурсів та видаткових повноважень буде спонукати встановленню таких пропорцій ПДФО: 25% – до обласного бюджету, 25% – до районного, 50% – до бюджету громади.*

Досить часто для політичних цілей використовується теза про необхідність формування місцевого бюджету «знизу». Мовляв, місцева рада спочатку забезпечує ресурсами, що акуму-





люються на території її юрисдикції для виконання власних повноважень, а решту перераховує в «центр». Зазвичай такі ідеї висловлюються в крупних містах, де створюється валовий національний продукт. Насправді в світі такі феномени не зустрічаються. Навіть в асиметричній федерації Іспанії, де Каталонія має привілей обговорювати з центром видатки на здійснення загальнодержавних функцій, останнє слово залишається за національним парламентом. Слід зауважити, що зусилля місцевої влади в тому, що бізнес зосереджений на певній території, не надто великі – на його активність впливає в основному загальнодержавна політика. Та й легальні інструменти стимуляції бізнесу в місцевої влади дуже обмежені. Крім того, продукція, за реалізацію якої сплачуються податки, насправді далеко не повністю виробляється на одній території. Наприклад, великі комерційні мережі чи банки сплачують податки, передусім ПДВ та податок на прибуток за місцем реєстрації центрального офісу, тоді як філії, в основному безбалансові, розкидані по всій країні. Існує також концептуальне запитання – що означає «достатність коштів»? У світі немає країн, де бюджетних коштів вистачає для задоволення вимог та бажань місцевих обранців, тому політ їхньої фантазії обмежується необхідністю балансування видатків та доходів.

Однак проблема адекватного фінансування делегованих повноважень, тобто тих, за формування політики щодо яких відповідає держава, залишається актуальною. Реально йдеться про ресурсне забезпечення виконання законів та підзаконних актів. Щодо цього Бюджетний кодекс встановлює, що фінансові нормативи бюджетної забезпеченості, за якими розраховуються видатки у формулі розрахунку трансфертів, формуються із застосуванням соціальних стандартів. Насправді вироблення таких стандартів є непростою справою. Адже стандарт передбачає повноту та процедури здійснення функції чи надання послуги (в медицині це називається протоколом лікування), відповідне кадрове та матеріальне забезпечення. І все це має бути розраховане для певної кількості населення та на певній території. Виконання стандарту повинно адекватно вимірюватись із застосуванням валідних, тобто коректних, індикаторів. Зважаючи на неоднорідність існуючих адміністративно-територіальних одиниць, вироблення адекватних соціальних стандартів можливе лише після проведення адміністративно-територіальної реформи. І хоча урядом доручено профільним міністерствам розробити соціальні стандарти, про реальний прогрес можна говорити лише щодо середньої освіти з уведенням системи незалежного оцінювання, яка певним чином встановила достовірні індикатори успішності діяльності місцевої влади в здійсненні своїх повноважень із забезпечення якісної середньої освіти.

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

*У ряді країн Європи бюджетне вирівнювання здійснюється не в частині делегованих видатків та доходів, а в частині власних, які відіграють домінуючу роль. Звичайно, це надзвичайно болісно сприймається містами, які дійсно здійснюють серйозний вклад у формування цієї дохідної частини шляхом покращання середовища проживання громадян і таким чином збільшення ринкової вартості землі чи іншої нерухомості, що береться за базу оподаткування і формування лівової частини доходів місцевих бюджетів.*

# ТРАНСФЕРТИ МІЖ МІСЦЕВИМИ БЮДЖЕТАМИ

Розрізняються такі трансферти на обов'язкові та за обопільною згодою. Обов'язковим трансфертом є дотація вирівнювання (чи вилучення) з районного бюджету до бюджетів міст районного значення, сіл, селищ. Обов'язковість визначається тим, що фактично в цьому випадку районна державна адміністрація виступає як місцевий орган виконавчої влади, «протягнута рука Мінфіну». Тому вона просто реалізує політику держави. Також до обов'язкових, хоча і за взаємним договором, можна віднести передачу коштів між бюджетами одного рівня (міста обласного значення та райони) на фінансування діяльності бюджетних установ, що є єдиними для цих адмінтеродиноць, чи у випадку, якщо потужності власних бюджетних установ є недостатніми для надання послуг на відповідному рівні. Така переадресація видатків передбачена Бюджетним кодексом. Причому найкращим випадком є договір між відповідними радами про передачу функції до початку бюджетного процесу, тобто до 1 серпня. В цьому випадку Мінфін самостійно здійснює відповідні перерахунки дотації вирівнювання. Гірше, коли терміни упущені. Тоді починаються локальні війни за визначення обсягу передачі такого ресурсу. В більшості випадків ця проблема стосується лікарень чи територіальних медичних об'єднань. Якщо бюджетна установа знаходиться на балансі району, проблема вирішується простіше – здебільшого місто обласного значення тоді не відповідає за галузь взагалі. Важче розраховувати, коли лікарня на балансі міста, а в районі є інші лікарняні заклади – фельдшерсько-акушерські пункти (ФАПи), амбулаторії чи дільничні лікарні. За основу розрахунків тоді потрібно брати вид надання послуги – первинна чи спеціалізована. Відповідні частки нормативу бюджетної забезпеченості доводяться Мінфіном для розрахунку трансфертів з районного бюджету до бюджетів міст районного значення, сіл та селищ. Однак залишаються проблеми контролю за наданням послуги, оскільки відповідно до законодавства як бюджетного, так і про місцеве самоврядування, надання таких послуг є в компетенції як міської влади, так і РДА. Тому часто кошти передаються у вигляді субвенції з одного бюджету до іншого, що дозволяє контролювати їх використання.

Також часто постає питання власності на бюджеті установи, що фінансуються з іншого бюджету. За нерозвинутості відповідного законодавства в Україні це стає предметом спорів. Для їх вирішення потрібно виходити з того, що призначення бюджетної установи – надавати суспільні послуги, а не генерувати прибуток. Тому вона не може розглядатись як капітал, майно, що генерує додану вартість. Тому в розвинутих країнах законодавство передбачає, що власність передається з одного рівня на інший безоплатно відповідно до повноважень чи за символічну ціну – тільки для коректного оформлення прав на власність. Навіть якщо така власність створювалась за рахунок одного бюджету, він завжди пов'язаний через трансферти з іншими, насамперед, державним. Існують також чисто практичні моменти – власність потрібно утримувати. Передаючи на баланс бюджетну установу рівню, який бюджетним кодексом визначений відповідальним за відповідне повноваження, знімається головний біль за поточний чи капітальний ремонт приміщень.

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

Указані проблеми в цілому можуть бути розв'язані при проведенні адміністративно-територіальної реформи, в результаті якої спеціалізована медична допомога (лікарні) буде передана до повноважень нових укрупнених районів. Фінансування проектів інвестиційного характеру передається на обласний рівень у рамках здійснення політики регіонального розвитку.

Бюджетним кодексом встановлюється додаткова дотація на вирівнювання фінансової за безпеченості, яка розподіляється обласними радами між обласним бюджетом, бюджетами міст

обласного значення, районними бюджетами. Відповідні дані вносяться до формули розрахунку дотації вирівнювання для обласних бюджетів, однак обсяг цієї дотації Кодексом не визначено, хоча в попередній редакції цей показник встановлений на рівні 3% видатків обласного бюджету. У будь-якому разі на такі трансферти можна претендувати, оскільки мінімум 75% від вказаного обсягу обласна рада повинна перерозподілити між бюджетами районів та міст обласного значення.

# ВЛАСНІ ДОХОДИ ТА ВИДАТКИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

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

Потенціал збільшення другого кошика хоч і невеликий, але перспективний. Головний ресурс – плата за землю, що складається з податку на землю та орендної плати. Якщо в 2004 році третину плати за землю складала орендна плата, то в 2009 році співвідношення між орендною платою та податковою змінилось – орендна плата вже становить понад 60%. Така тенденція свідчить про те, що землю не вигідно продавати під об'єкти, адже після цього розмір земельного податку є досить малим, тоді як орендна плата відслідковує тенденції ринку.

На жаль, законодавець практично звільнив від земельного податку житлову забудову та надав пільги чисельній категорії населення, звільнивши від сплати податку, наприклад, пенсіонерів. Тому житлові масиви з огляду на податкоспроможність є малоцікавими. Водночас комерційна забудова є більш привабливою. Однак для того, щоб мобілізувати цей ресурс, необхідно мати повну інвентаризацію землі. З огляду на тенденції централізації управління це не просто – Держкомзем не збирається ділитись інформацією. Крім чисто корупційної складової тут є і намагання приховати чисельні огріхи при формуванні земельного кадастру. Практика полягає у викачуванні грошей у фізичних та юридичних осіб при оформленні прав на землю. Оцифрування, тобто проведення робіт з геодезичного опису місцевості, доручається різним фірмам, що мають ліцензію, але здебільшого пов'язані з посадовими особами земельних відділів. При занесенні результатів до електронної бази є непоодинокі випадки нестикування даних, проведених різними організаціями, що може викликати неприємні юридичні наслідки. Виходом із цієї ситуації було б прийняття сесією міської ради рішення про проведення комплексної інвентаризації землі, де перерозподіл на конкурсних засадах між виконавцями робіт здійснювався б по масивах, принаймні поквартально. Це дало б можливість уникнути технічних огріхів, мати повну картину, здешевити роботи. Звичайно, замовником таких заходів має бути міська рада, однак витрати з бюджету на подібну програму компенсувались би в подальшому при оформленні громадянами та організаціями права на землю. Слід також дуже жорстко контролювати органи Держкомзему. Підставою для цього є якраз необхідність повного оподаткування землі. В ідеалі, у міськраді повинна бути база даних – ідентична тій, яка є в органах Держкомзему, що постійно актуалізується.

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

У результаті активного спротиву підприємців при прийнятті Податкового кодексу нерозв'язаним залишилось питання збільшення граничних ставок єдиного податку. Нинішня верхня межа є дуже низькою, і більшість рад вже її досягла. У випадку внесення необхідних змін до Податкового кодексу у місцевої ради з'явиться інструмент формування політики відносно і з дрібним бізнесом. Слід пам'ятати, що встановлення високих ставок покращує бюджетне стано-

вище, однак заганяє бізнес у тінь. Тому необхідно буде постійно демонструвати, куди вкладаються кошти від єдиного податку, тим більше, що вони мають конкретне спрямування – бюджет розвитку. Включення єдиного податку до бюджету розвитку може стимулювати органи самоврядування ретельно та дбайливо вирощувати малий бізнес.

Залишаються в кодексі, як джерело бюджету розвитку, доходи від відчуження комунального майна. Сюди ж зі щорічних законів про Державний бюджет перенесено норму про віднесення до бюджету розвитку 90% коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення (або прав на них), що перебувають у державній власності до розмежування земель державної і комунальної власності (крім земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у державній власності, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації). При цьому від продажу земельних ділянок, які знаходяться на території Автономної Республіки Крим: 35% – до бюджету Автономної Республіки Крим, 55% – до сільських, селищних, міських бюджетів Автономії. Нині щодо міських, сільських та селищних рад АРК, очевидно, існує певна дискримінація.

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

Незначний, однак соціально чутливий ресурс власних доходів місцевого бюджету, що з'явився після прийняття нової редакції Бюджетного кодексу, – збір за паркування автомобілів. Природа такого збору в теорії оподаткування полягає в компенсації суспільству за незручності, які створюються від того, що ускладнюється проїзд чи прохід пішоходам. Тому місця для паркування слід вибирати з урахуванням цього фактора. В українській версії це не збір, а податок, який сплачують не самі автолюбители, а юридичні особи за надання в оренду ділянок, призначених для паркування транспортних засобів. Це різновид орендної плати за землю. Сам по собі цей збір за паркування є дуже корупційно вразливий, оскільки вказані фірми визначаються радою. Верхня межа встановлення вартості паркування для власників автотранспорту законом не визначена. Тому умови та порядок паркування, в тому числі розцінки за зонами міста, потрібно визначити рішенням ради. Перед цим треба дуже ретельно вивчити ринок і формування вартості паркування для того, щоб обмежити рентабельність такої діяльності, яка має монопольний характер.

Податковим кодексом ліквідовано податок із власників транспортних засобів. Залишився лише збір за першу реєстрацію автомобіля. Досить сумнівний подарунок автолюбителям, якщо врахувати, що натомість збільшено акцизи для виробників палива, що суттєво відбилась на його ціні. І оскільки ціна палива входить до основних індикаторів ціноутворення на всі товари, то є очікування, що уряд з метою їх стабілізації змушений буде знизити розмір акцизу. Існують також політичні втрати – автолюбители не можуть апелювати до місцевої влади за погані дороги, адже постійного джерела фінансування їх ремонту немає. Через погіршення ситуації з фінансуванням дорожнього господарства є великі шанси на те, що транспортний податок буде відновлено. Тим більше, що він, як і земельний податок, відіграє не тільки фіскальну, але й регуляторну функцію – спонукати власників утилізувати несправні автомобілі. Також передбачено збір із кожного «пістолета» на заправних станціях. Ставки такого збору можуть регулюватись, але верхня межа є досить низькою. Оскільки вказані ресурси були джерелом наповнення дорожнього фонду, їх явна маргінальність створює проблему відсутності коштів на фінансування дорожнього господарства.

*Уряд обіцяв компенсувати цю прогалину у вигляді окремих субвенцій, однак на 2011 рік розмір таких субвенцій визначений вдвічі менший, ніж втрати від відміни транспортного збору (712 млн грн проти 1,5 млрд). Крім цього, порядок їх розподілу є невизначеним, що створює умови для упередженості.*

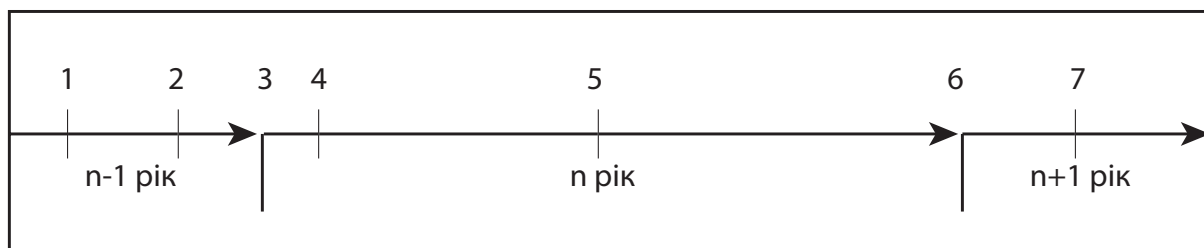
Ще однією новинкою податкового законодавства є відновлення готельного збору, який нині називається туристичним. Оскільки територіальних обмежень у законі немає, стягуватись він може скрізь, однак вагомий обсяг від цього збору імовірноше може бути акумульований у курортних зонах.

Щодо власних видатків, то Кодекс обмежує їх лише тими сферами, які відносяться до компетенції держави. Крім благоустрою території, місцева рада може приймати низку місцевих програм, якщо для цього є кошти. Але при цьому заборонені видатки на підтримку, наприклад, силових структур. Специфіка їх діяльності дозволяє шантажувати місцевих депутатів та керівництво з метою поліпшення матеріально-технічного забезпечення шляхом прийняття місцевих програм підтримки цих структур. Розуміючи, що фактично це є зрощенням правоохоронних органів з місцевою владою, яку ті повинні контролювати, законодавець обмежив таку підтримку.

Окремо про підтримку комунальних підприємств. Форма цієї підтримки – дотація, що повинна покрити різницю між витратами та доходами, які надходять від надання послуг цими комунальними підприємствами. Тарифи на ці послуги повинні перебивати витрати, тому якщо з політичної позиції рада голосує проти коригування тарифів, вона повинна виділити дотацію комунальним підприємствам. Безперечно, рішення потрібно приймати після детального ознайомлення з формуванням балансу підприємства.

# БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС

Бюджетний процес для одного бюджетного періоду триває майже два роки. Він містить такі фази: підготовка бюджету на наступний рік, його виконання та звітність.



На діаграмі показано основні етапи одного бюджетного циклу для  $n$ -го року.

1 – підготовка бюджету, отримання контрольних показників фінансовим органом від Мінфіну (для міст обласного значення) чи від районного фінансового управління – для міст районного значення;

2 – затвердження місцевих бюджетів;

3 – початок бюджетного періоду, фінансування бюджетних програм відповідно до нових бюджетних призначень;

4 – складання бюджетного розпису;

5 – можливість унесення змін до дохідної частини бюджету;

6 – кінець бюджетного періоду, закриття рахунків бюджетних установ;

7 – затвердження звіту про виконання бюджету.

Найбільшу увагу депутати всіх рад приділяють фазі підготовки бюджету, кульмінацією якої є його затвердження. За великим рахунком, затвердження бюджету є найголовнішою квінтесенцією існування місцевої ради. Уряд давно розправився б з місцевим самоврядуванням, якби не потреба щорічного спускання соціальної пари від подекуди недолугих рішень центральних органів влади. Крім того, затвердження бюджету представницьким органом є відголоском ще середньовіччя, коли для акумуляції коштів для спільних дій латифундисти визначали квоти і порядок сплати таких коштів грішми чи натурою. Спочатку така потреба виникала при підготовці військових кампаній, потім – для утримання державного апарату. Але у будь-якому випадку, це було відносно продумане рішення досить автономних суб'єктів права, оскільки в економічному плані король мав такі самі права, як і інші землевласники.

Бюджетне законодавство встановлює досить жорсткі терміни прийняття рішення про бюджет – два тижні після прийняття Державного бюджету – для бюджетів, з якими встановлені прямі міжбюджетні відносини (тобто бюджети міст обласного значення, районні, обласні, АРК), та ще два тижні після прийняття районного бюджету – для міст районного значення, сіл, селищ, розрахунки трансфертів для яких здійснює районна державна адміністрація. Звичайно такі терміни не дозволяють дуже ретельно опрацювати бюджетні показники, оскільки на 85% вони залежать від рішення центральної влади. Саме таку частку складають делеговані повноваження органів місцевого самоврядування – освіта, охорона здоров'я, культура, програми соціального захисту, фізкультура та спорт, а також утримання самих органів місцевого самоврядування, які влада вважає додатком до державної влади. Лівову частку (понад 70%, а в сільських, селищних радах – понад 90%) бюджету за економічною класифікацією останніми роками складає оплата праці. Тому великих можливостей для маневру при прийнятті бюджету немає.

Стислість термінів прийняття бюджету дещо компенсується тим, що бюджетні показники трансфертів до місцевих бюджетів доводяться до фінансових органів ще у серпні і фігурують у проекті Державного бюджету, який відповідно до Бюджетного кодексу подається до 15 вересня. Під ці показники фінансовий орган балансує доходи та видатки місцевих бюджетів. До другого читання показники трансфертів здебільшого змінюються на краще, даючи виконавчому органу певний маневр при підготовці проекту бюджету.

Місцевий бюджет готується виключно органом місцевого самоврядування. Перед внесенням його проекту на сесію, він погоджується колегіальним органом виконавчого органу – виконавчим комітетом. Бюджет – завжди розчарування, оскільки істотно приглушує апетити як розпорядників коштів, так і численних лобістів з депутатського корпусу. Вимога безумовного балансу бюджету, відсутність дефіциту в частині поточних видатків – досить жорсткі рамки для місцевих бюджетів. Ознакою поганої організації діяльності виконавчих органів є випадки, коли керівники бюджетних установ чи навіть головні розпорядники коштів самостійно лобіюють чи підбурюють депутатів на засіданні сесії змінити показники на свою користь. Такі вимоги потрібно висувати на етапі розгляду проекту бюджету на виконкомі, що повинен бути єдиним при представленні бюджету на сесії. Ігнорування цього положення зазвичай повинно тягти за собою організаційні висновки. Положення про пріоритетність виконавчого органу щодо бюджетних питань стосується і порядку внесення змін до бюджету – вони теж повинні бути спочатку розглянуті на засіданні виконкому.

З першого січня починається фінансування видаткових повноважень органів місцевого самоврядування. Причому, якщо місцеві бюджети на цей момент ще не затверджені (таке здебільшого буває при незатвердженні закону про Державний бюджет), тимчасово фінансуються видатки лише на цілі, визначені рішенням про бюджет попереднього року, причому в обсягах, що не перевищують 1/12 призначень, крім випадків, якщо наприкінці минулого року встановлені нові соціальні стандарти, передусім, мінімальна зарплата. В цьому випадку такі стандарти виконуються виходячи з нових показників. Характерно, що трансферти до місцевих бюджетів (дотації вирівнювання та коштів, що вилучаються до Державного бюджету) перераховуються в обсягах, визначених проектом Державного бюджету, оскільки інакше дотриматись показників нових стандартів було б дуже важко.

У січні фінансовий орган затверджує бюджетний кошторис, тобто помісячний розрахунок за статтями доходів та видатків у розрізі розпорядників коштів. Це дуже об'ємний документ, який фактично стає робочим при фінансуванні видатків бюджету.

У процесі виконання бюджету можна вносити до нього зміни. Перерозподіляти видатки в межах затвердженого балансу можна будь-коли. А от внести зміни до дохідної частини можна лише тоді, коли за результатами виконання піврічного плану йде перевиконання планових понад 5 відсотків. Інколи намагаються створити штучно таку ситуацію шляхом зміщення в бюджетному розписі показників доходів. Однак є чіткі інструкції зі складання плану мобілізації доходів, за виконанням яких слідкують фінансові органи вищого рівня ієрархії, передусім, облфінуправління. Та й самому керівникові фінансового органу міста такі маніпуляції недоречні – може не вистачити коштів на найбільш нагальні потреби. Тому часто фінансовий орган відтягує прийняття рішення про внесення змін до бюджету наприкінці року, коли надходження понад план стають очевидними.

Наприкінці року Державне казначейство закриває поточні бюджетні рахунки всіх бюджетних установ. Це дуже відповідальний момент для фінансового органу. Буває, що деякі доходи надходять на рахунок бюджету буквально за декілька годин до закриття рахунків. Тому потрібно встигнути перерозподілити ці кошти та провести видатки за рахунками.

Звіт про виконання бюджету має бути підготованим за два місяці, тобто в лютому.



# ОСОБЛИВОСТІ ЗАТВЕРДЖЕННЯ БЮДЖЕТУ

Бюджет повинен бути збалансованим за доходами і видатками. Хоча в новому Бюджетному кодексі немає прямої вимоги, що доходи першого кошика повинні відповідати показникам, визначеним у Державному бюджеті, однак у ст. 116 така невідповідність зафіксована в переліку бюджетних правопорушень. Депутатам слід уникати вимог штучно збільшувати дохідну частину бюджету проти тих показників, що їх пропонує виконавчий комітет для того, щоб пролобіювати певні програми. Слід пам'ятати, що поточне виконання бюджету здійснює все-таки виконавчий орган, зокрема, міський голова. Очевидно, що маючи «накачаний» доходами бюджет, міський голова може маніпулювати коштами, направляючи їх не на програми, запропоновані депутатами. Тому отримана під час затвердження бюджету преференція може виявитись лише на папері.

У частині доходів другого кошика їх обсяг може бути прорахований досить точно місцевим управлінням фінансів. Бажано, щоб обсяг видатків на власні повноваження був не меншим цього обсягу, хоча держава постійно спонукає органи самоврядування фінансувати частину делегованих повноважень саме за рахунок власних доходів.

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

Кодексом передбачено бюджетне планування на три роки, обов'язкове в частині бюджету розвитку щодо об'єктів, термін впровадження яких довший ніж бюджетний період. У цьому випадку визначаються індикативні прогностичні показники бюджету розвитку на наступні за плановим два бюджетні періоди, які повинні враховуватись при затвердженні місцевих бюджетів упродовж усього терміну впровадження таких об'єктів. Безумовно, таку новелу потрібно вітати. Це започаткувало основу для стабільного розвитку та реалізації довгострокових програм. Однак бюджетне планування ще не дає гарантій того, що рішення з реалізації інвестиційних проектів не буде відмінене з політичних мотивів у наступні роки, також не знімається проблема взяття довгострокових бюджетних зобов'язань та дотримання тендерних процедур. Адже бюджетні призначення відповідно до Бюджетного кодексу втрачають свою силу по закінченню бюджетного періоду. Крім того, деякі об'єкти споруджуються більше ніж три роки, тому необхідна гарантія фінансування на весь період їх впровадження. Видатки за довгостроковими програмами доцільно затверджувати рішеннями сесії як обов'язкові, з можливістю коригування в наступні роки тільки з огляду на рівень освоєння коштів та зміни індексу цін.

Суттєву роль відіграє обсяг бюджету розвитку. Норми, що застосовуються в ЄС, передбачають: його частка в загальному обсязі бюджету має бути не менше 10% для того, щоб було розширене відновлення основних фондів.

Наприкінці 2011 року розпочато створення Державного фонду регіонального розвитку, який має формуватися коштом Державного бюджету в обсязі не менше 1 % доходів загального фонду Державного бюджету. Ці кошти поділяються за формулою між областями та АР Крим. У рамках квот, доведених до регіонів, до Мінекономіки до 1 травня подаються проекти інвестиційного характеру. Подавати можуть усі суб'єкти бюджетного процесу, хоча Мінекономіки вимагає, аби проекти, що подаються містами та районами, спочатку погоджувались на обласному рівні. Ще 3 місяці проекти затверджуються в Уряді. Затверджені проекти повинні фігурувати в Держбюджеті на наступний рік в окремому додатку. Якщо вказана схема почне працювати, фінансування інвестиційних проектів через вищезазначений фонд стане основним інструментом регіонального розвитку. Стимулюючим фактором є відсутність власних доходів в обласному бюджеті, що могли б бути джерелом співфінансування проектів.

Необхідний законопроект (Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо формування другого кошика доходів обласних бюджетів) №9797, авт. Ганущак Ю. І., Баранов В. О.) зареєстрований Верховною Радою України 06.02.2012, його прийняття залежить від політичної кон'юнктури.

# ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ

Головні розпорядники коштів після затвердження бюджету отримують бюджетні призначення, що дає їм право брати бюджетні зобов'язання, але у межах асигнувань, передбачених бюджетним розписом. Реально фінансовий орган визначає асигнування не на етапі затвердження бюджетного розпису, а вже під час виконання бюджету, виходячи з динаміки наповнення дохідної частини. Це звичайно підвищує ризикованість взяття бюджетних зобов'язань.

Відповідно до нової редакції Бюджетного кодексу з'явилась можливість у процесі виконання бюджету коригування його показників у рамках головного розпорядника між програмами та кодами економічної класифікації виконавчим комітетом без затвердження сесією ради. За погодженням із бюджетною комісією ради можна перекидати кошти із загального фонду до бюджету розвитку, а також у межах видатків за загальним фондом головного розпорядника коштів. У цьому є певний позитив, що полягає в можливості прийняття оперативних рішень у процесі виконання бюджету.

Однак при цьому очевидні і негативи: фіксування в бюджеті розбивки видатків за програмами та групами по КЕКВ втрачає свій сенс, якщо їх можна змінювати. Можливі зловживання з боку виконавчих органів місцевого самоврядування. Більш доцільно було б установити межі щодо зміни показників рішенням виконавчого комітету (10% за КЕКВ, 5% – за програмами). При перевищенні цих показників вносяться зміни до бюджету на сесії ради. Вказане рішення може бути прийняте місцевою радою або окремо, або в рамках Бюджетного регламенту, якщо такий документ прийнятий радою.

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

Реально перерахунок коштів здійснюється не на поточні рахунки бюджетних установ, а безпосередньо третім особам. Тому розпорядник коштів фактично не має свого рахунка, яким може вільно розпоряджатись. Це, звичайно, зменшує рівень зловживань, передусім, нецільового використання коштів бюджету. Крім цього, всі операції здійснюються через Державне казначейство, яке по суті є великою бухгалтерією суспільних коштів. Така схема реалізує ще один принцип публічних фінансів – несумісність функцій розпорядника та касира, який, до речі, застосовується при розрахункових операціях у банках. Указаний принцип полягає в тому, що розпорядник коштів, отримуючи бюджетні призначення внаслідок рішення сесії ради, має великі спокуси використати їх не завжди за призначенням, оскільки «часто ситуація вимагає прийняття оперативних рішень без зwołикання та скликання сесій». Насправді такі благородні цілі не завжди є зрозумілі, в тому числі – для правоохоронних органів. Тому Казначейство, яке є незалежним інструментом, формально слідкує за неухильним виконанням усіх статей затвердженого бюджету. Для надзвичайних ситуацій існує відповідний резерв коштів у бюджеті, що відповідно до Бюджетного кодексу не може перевищувати одного відсотка видатків бюджету. Слід тільки на сесії затвердити положення про використання цього фонду, де перелічити всі можливі випадки і встановити, що кожен із таких випадків передбачає обов'язковий наступний його розгляд на черговій чи позачерговій сесії.

Одне з досягнень бюджетної реформи 2001 року – регулярність, повнота перерахування дотації вирівнювання. Здійснюється це за механізмом щоденних відрахувань доходів Державного бюджету (т.з. «третьої кошик доходів»), які акумулюються на території області. При затвердженні Державного бюджету пропорції обсягу дотацій кожного місцевого бюджету в області – обласного, бюджетів міст обласного значення, зведених бюджетів районів до прогнозного показника цих доходів визначаються в окремому додатку. І вже при виконанні бюджету з кожної гривні, що платиться до Державного бюджету, відповідна частка автоматично перераховується до відповідного місцевого бюджету. Подібний механізм діє також при перерахуванні дотацій з районного бюджету до бюджетів міст районного значення, сіл, селищ. Така гарантованість має і зворотний бік – керівництво сільських рад, бюджети яких дотаційні, тобто переважна частка дохідної частини яких

формується за рахунок дотації вирівнювання (а таких близько 80% усіх сільських рад), не мають великого стимулу працювати з платниками податку – бюджет і так наповнюється рівномірно.

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

Однак у багатьох випадках оборотний залишок не покриває поточного дефіциту коштів. Тому місцева рада звертається до Державного казначейства про виділення короткострокових позичок (до трьох місяців для покриття касових розривів). Раніше у 90-ті роки такі позички брались у комерційних банках під грабіжницькі відсотки. Тепер Державне казначейство кредитує безвідсотково, але тільки на оплату видатків, що відносяться до захищених статей бюджету. Інколи, коли є хронічне недоотримання доходів, є необхідність отримання середньострокових позичок. Таке трапляється здебільшого у випадку, коли розраховані за формулою прогнозні доходи є занадто оптимістичними, тобто завищеними. Однак формульний розрахунок все-таки кращий, ніж «ручне регулювання». Позички потрібно повертати вже в поточному році, для чого Казначейство нерідко запускає механізм автоматичного перерахування коштів від поточних платежів, тобто повністю забирає на себе функцію управління бюджетом. З огляду на високі ідеї автономності місцевого самоврядування це погана ознака, однак слід зауважити, що у Франції Казначейство взагалі самостійно проводить поточне фінансування витрат бюджету відповідно до бюджетного розпису, тоді як фінансові органи здебільшого зосереджуються на аналітичній роботі та підготовці бюджету на наступний рік.

З метою стимулювання місцевих органів влади до нарощування доходів бюджету здійснюється перерахування до загального фонду місцевих бюджетів 50% надходжень податку на прибуток та акцизного збору понад річні розрахункові обсяги, визначені у законі про Державний бюджет на відповідний рік за загальним фондом у порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України. Звичайно теоретично така норма могла б сприяти покращанню фінансового стану місцевих бюджетів, підвищенню їх зацікавленості в адмініструванні загальнодержавних податків та зборів. Однак негативом є те, що розрахунок прогнозу вказаних доходів у розрізі адміністративно-територіальних одиниць не встановлений. Тому можливі зловживання при визначенні Мінфіном таких прогнозів. Не визначений також порядок розподілу вказаних коштів між бюджетами нижчого рівня ієрархії.

Участь ДПА в бюджетному процесі є непомітною, однак важливою. Якщо раніше всі зусилля фіскальних органів були спрямовані на забезпечення надходжень податків, що відносяться до Державного бюджету, то згідно з новою редакцією Бюджетного кодексу встановлена можливість координації діяльності відповідних органів стягнення щодо виконання визначених для територій показників доходів бюджету з боку Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів міських (міст республіканського, Автономної Республіки Крим та обласного значення) рад. Однак інструменти такої координації Кодексом не визначені.

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

# ОПРИЛЮДНЕННЯ БЮДЖЕТУ

Бюджет є документом публічного значення, до нього прикута увага громадськості. Прозорість витрачання суспільних коштів – запорука політичної стабільності, уникнення інсинуацій та звинувачень у «крадіжці» грошей.

Оприлюднення бюджету в 10-денний термін з дня його прийняття передбачає публікацію рішення про бюджет та додатків, які є його невід'ємною частиною. На жаль, в Україні поки що не практикують видання офіційних бюлетенів органів самоврядування, тому видання, засновані місцевою радою, змушені витратити велику газетну площу для друкування показників бюджету. Однак це є необхідною умовою оприлюднення і не може бути замінено на посилання на офіційний сайт ради.

Відповідно до закону оприлюдненню підлягає не тільки бюджет, але й звіт про його виконання, який відповідно до ст.19 БКУ повинен бути здійснений до 20 березня року, наступного за звітним.

Якщо публікація бюджету показників у повному обсязі є нормою закону, то оприлюднення найбільш вагомих його показників у популярному форматі є ознакою доброго спілкування між владою та виборцями. Здебільшого бюджетні показники подаються у вигляді невеликої брошури, що розповсюджується вільно в адміністративних будівлях. Наявність такої форми презентації піднімає також інвестиційну привабливість органу самоврядування, оскільки крім офіційних показників бюджету, подаються також інформаційні дані про місто в цілому.

Коротка інформація про бюджет здебільшого містить такі дані:

доходи, в т.ч. дотації та субвенції, в розрізі основних їх джерел;

видатки, в т.ч. на делеговані та власні повноваження;

доходи та видатки загального та спеціального фонду;

бюджет розвитку; його частка у видатках бюджету;

дефіцит бюджету, заборгованість, видатки на обслуговування боргу;

доходи та видатки за роками, в т.ч. їх основні складові;

порівняння бюджетних показників з іншими містами, що є співрозмірними (бажано в розрахунку на мешканця).

Добре сприймається також інформація роз'яснювального характеру щодо принципів формування місцевих бюджетів. Також запам'ятовуються дані про видатки на різні напрямки з кожної тисячі гривень, оскільки психологічно людина погано сприймає значення грошових показників, які не може уявити в себе в руках. Інколи подають довідкову інформацію щодо керівництва ради та виконкому. Велику роль відіграє подання конкретних заходів з благоустрою території (наприклад, ремонт вулиць за конкретними адресами) та об'єктів капіталовкладень.

Важливість подачі таких показників у привабливому вигляді особливо зростає, коли місцеві ради отримують право регулювати ставки місцевих податків та зборів. Адже тоді депутатам доведеться приймати болісні рішення щодо оподаткування виборців.

# КОНТРОЛЬ

Система контролю публічних фінансів є досить розвинутою. Розрізняється контроль поточних операцій апріорі, тобто до проведення платежів – цим займається Державне казначейство. Вибірковий контроль апостеріорі, тобто після проведення видатків, здійснює КРУ. Правильність формування бюджетів контролюють фінансові органи вищого рівня ієрархії. Рахункова палата згідно з Бюджетним кодексом отримала право контролювати використання трансфертів із Державного бюджету, хоча це дуже суперечливо з огляду на її повноваження, визначені Конституцією України. Крім того, адекватно контролювати можна тільки субвенції, що мають цільове призначення. Щодо дотацій, то вони спрямовуються на загальне забезпечення дохідної частини місцевих бюджетів, і предмет контролю тут не може бути визначений. Водночас існує потреба зовнішнього аудиту, тобто професійної перевірки діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування з боку депутатського корпусу. Звіт про проведення такого аудиту в розвинутих країнах подається разом зі звітом виконкому про виконання бюджету. Теоретично така можливість проведення незалежного аудиту існує. В деяких містах навіть створені органи внутрішнього аудиту та контролю, однак вони займаються контролем діяльності бюджетних установ за дорученням міського голови, а не проведенням аудиту діяльності самих виконавчих органів.

Перелік бюджетних правопорушень є досить широким, однак місцевої ради стосується тільки порушення при затвердженні бюджету, внесенні змін до нього чи звіту про його виконання – процедур, термінів, балансу, складу бюджету, відповідності обсягу трансфертів з Державного бюджету (для міст районного значення, сіл, селищ – з районного бюджету), відповідність розрахункових показників видатків та доходів, що беруться до розрахунку трансфертів. Останнє контролювати досить важко, оскільки такі показники офіційно, тобто в документах, що додаються до Державного бюджету, який затверджуються Верховною Радою України, не доводяться.

Основний захід впливу при виявленні правопорушення – попередження про усунення, яке повинно бути виконане за місяць. Далі йдуть більш жорсткі санкції – зупинення операцій з бюджетними коштами. У випадку нецільового використання коштів, тобто, якщо місцева рада вирішила профінансувати програму, яка фінансується з Державного бюджету, чи некоректно визначила напрямок використання субвенцій, її можуть покарати вилученням відповідної суми з місцевого бюджету до державного. Рішення місцевої ради про бюджет також може бути призупинене.

При застосуванні вказаних санкцій, звичайно, можуть бути зловживання, однак у силу специфіки галузі фінансів, як діяльності, що описується точними показниками та адекватними процедурами, де оціночні судження рідко беруться до уваги, обсяг таких зловживань значно менший ніж в інших сферах. Якщо санкції застосовуються, в більшості випадків їх застосування є правомірним, виправданим та сприймаються як справедливі.

## ПІСЛЯМОВА

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

Юрій Ганущак

# МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ

## На допомогу міським головам та депутатам місцевих рад

Практичний посібник

Відповідальна за випуск: О. Суходольська  
Редагування: Л. Щербатенко, І. Щербатенко  
Макет-Дизайн: С. Шишкін

Підписано до друку 21 серпня 2012 року  
Формат 60x90 1/8. Ум. друк. арк. 4  
Папір офсетний. Друк офсетний.  
Гарнітура Myriad Pro  
Наклад 1000 прим.

Віддруковано у типографії „Софія-А”, Київ, вул. Дегтярівська, 25  
Видано на замовлення Проекту міжнародної технічної допомоги  
«Підтримка децентралізації в Україні»  
тел.: (044) 270-55-21 (27)  
факс: (044) 279 67 27  
[www.despro.org.ua](http://www.despro.org.ua)











ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ВРЯДУВАННЯ

**МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ**  
НА ДОПОМОГУ МІСЬКИМ ГОЛОВАМ ТА ДЕПУТАТАМ МІСЦЕВИХ РАД

І. Давидчук

DESPRO skat

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ВРЯДУВАННЯ

**СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ІСТОРІЯ, ТЕОРІЯ, СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

О. Савченко, М. Савченко, М. Ткачук

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

DESPRO skat

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ВРЯДУВАННЯ

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН ТА ПЕРСПЕКТИВИ УКРАЇНИ**

О. Бурлака, А. Бурлака, О. Король, О. Пилипенко, А. Савченко

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

DESPRO skat

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ВРЯДУВАННЯ

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ**  
ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК

І. Давидчук

DESPRO skat

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ВРЯДУВАННЯ

**РЕФОРМА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ**  
НАУКОВЕ ВИДАННЯ

І. Давидчук

DESPRO skat

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ВРЯДУВАННЯ

**СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ**  
ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК

О. Савченко, В. Виноград

DESPRO skat

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ВРЯДУВАННЯ

**ОПЕРАТИВНЕ ПЛАНУВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ**  
ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК

О. Виноград, О. Шинкаренко

DESPRO skat

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ВРЯДУВАННЯ

**РОЗРОБЛЕННЯ ТА УПРАВЛІННЯ ПРОЕКТАМИ У ПУБЛІЧНІЙ СФЕРІ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИМІР ДЛЯ УКРАЇНИ**  
ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК

А. Чухарчук

DESPRO skat

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ВРЯДУВАННЯ

**АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ**  
НАЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК

І. Давидчук

DESPRO skat

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ВРЯДУВАННЯ

**ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**  
ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК

І. Давидчук

DESPRO skat

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ВРЯДУВАННЯ

**ЩО ТРЕБА ЗНАТИ СЛУЖБОВЦЯМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПРО СУДИ**  
ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК ДЛЯ КЕРІВНИКІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЮРИДИЧНИХ СЛУЖБ

І. Калитва, Т. Рудь, С. Савчук, А. Шинкаренко

DESPRO skat

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ВРЯДУВАННЯ

**РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЖИТЛОВОЮ НЕРУХОМІСТЮ МІСТА**  
ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК ДЛЯ СМС

В. Шинкаренко, О. Шинкаренко, В. Шинкаренко, С. Король, В. Савченко

DESPRO skat

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ВРЯДУВАННЯ

**СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ЯК ІНСТРУМЕНТ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**  
МЕТОДИЧНИЙ ПОСІБНИК

І. Давидчук

DESPRO skat

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ВРЯДУВАННЯ

**СОЦІАЛЬНА МОБІЛІЗАЦІЯ ДЛЯ СТАЛОГО МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ**  
НАЧАЛЬНИЙ МОДУЛЬ

І. Давидчук

DESPRO skat

**Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO»**  
вул. Б. Грінченка, 2, оф. 2  
01001 Київ, Україна  
Тел. (+38044) 270 55 21, 270 55 27  
Факс (+38044) 279 67 27  
web: www.despro.org.ua

