

НІНА НАТАЛЕНКО

Фінанси та бюджет об'єднаної громади
навчальний модуль

Київ
ІКЦ «Легальний статус»
2016

УДК 352:336.1](477)(07)
ББК 67.9(4Укр)401я7+65.9(4Укр)261я7
НЗЗ



«Розроблено за сприяння Програми Ради Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні» в рамках впровадження проекту «Підтримка розвитку об'єднаних територіальних громад у Хмельницькій області».

Викладені погляди належать авторам цієї роботи і не можуть ні за яких обставин вважатися такими, що виражають офіційну позицію Ради Європи.

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

НЗЗ Наталенко Н.В.

Фінанси та бюджет об'єднаної громади (навчальний модуль) / Ніна Наталенко. —
К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. — 72 с.

ISBN 978-966-8312-85-4

УДК 352:336.1](477)(07)
ББК 67.9(4Укр)401я7+65.9(4Укр)261я7

ISBN 978-966-8312-85-4

© Рада Європи, 2016
© Інститут громадянського суспільства, 2016
© ІКЦ «Легальний статус», 2016

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. БЮДЖЕТНА СИСТЕМА УКРАЇНИ	
1.1. Становлення та розвиток бюджетної системи України	6
1.2. Бюджетна система сучасної України та її принципи	8
1.3. Бюджетна класифікація	10
РОЗДІЛ 2. ДОХОДИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ	
2.1. Структура доходів	15
2.2. Фактори впливу на конкретні види податків, зборів і платежів	23
2.3. Вільні залишки коштів	25
РОЗДІЛ 3. ВИДАТКИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ	
3.1. Розмежування видатків за видами місцевих бюджетів	28
3.2. Бюджет розвитку	34
РОЗДІЛ 4. МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ	38
РОЗДІЛ 5. ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД (ПЦМ) БЮДЖЕТУВАННЯ	
5.1. Основні риси та компоненти ПЦМ	43
5.2. Елементи бюджетної програми	45
5.3. Стратегічне планування та середньострокове бюджетне прогнозування	49
РОЗДІЛ 6. БЮДЖЕТНИЙ КАЛЕНДАР	
6.1. Складання і затвердження державного та місцевих бюджетів	53
6.2. Звітність про виконання державного та місцевих бюджетів та внесення змін у процесі виконання.	58
РОЗДІЛ 7. ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ	
7.1. Види контролю	66
7.2. Заходи впливу за порушення бюджетного законодавства	69
ЗАКЛЮЧЕННЯ	71

ВСТУП

Фінанси відіграють надзвичайно важливу роль у суспільстві. Саме вони є складовою частиною економічних відносин і одночасно головним інструментом реалізації основних напрямків державної, регіональної та місцевої політики соціально-економічного розвитку. В умовах сучасного періоду органам місцевого самоврядування новостворених об'єднаних громад як ніколи важливо знати і розуміти природу місцевих фінансів, розбиратися в механізмі їх функціонування, уміти аналізувати ті процеси і явища, що пов'язані з формуванням, розподілом і використанням грошових фондів, бачити ті форми, методи і засоби, за допомогою яких можна найбільш повно використовувати місцеві фінанси як один з інструментів ефективного впливу на всі процеси соціально-економічного розвитку своєї громади.

Саме через місцеві фінанси складаються певні взаємовідносини органів самоврядування практично з усіма підприємствами, установами, що розташовані на їхній території, і населенням даної території.

Отже, місцеві фінанси треба розглядати у двох аспектах. По-перше, як організаційну форму мобілізації частини фінансових ресурсів у розпорядженні місцевих органів самоврядування. По-друге, як систему фінансових відносин, що складаються між:

- місцевими бюджетами і господарськими структурами, що функціонують на цій території;
- місцевими бюджетами і населенням цієї території;
- бюджетами різних рівнів та перерозподілу фінансових ресурсів між ними;
- місцевими і державним бюджетом.

Аналіз як самої структури цих відносин, так і її елементів дає змогу зрозуміти економічний зміст бюджету, виявити його роль у розподільчих процесах та побудувати ефективну систему управління, направлену на розвиток громади.

Слід зауважити, що бюджетне право є одним із найскладніших інститутів фінансового права. А питання правового регулювання бюджетних відносин у нинішніх умовах набувають все більшої актуальності. Вивчення норм бюджетного законодавства, розуміння механізму їх дії, питань бюджетних повноважень, бюджетного контролю, відповідальності за порушення бюджетного законодавства тощо стало необхідністю

не тільки для юристів, співробітників виконавчих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а і для підприємців та громадян.

Інтерес до практики бюджетного регулювання і бюджетного процесу, правового регулювання доходів і видатків, правового режиму цільових бюджетних фондів не піддається сумнівам, оскільки бюджет (у всіх його проявах) є публічно-правовою категорією і слугує для вираження виключно загальнодержавних цілей (навіть коли йдеться про бюджети місцевого самоврядування).

РОЗДІЛ 1

БЮДЖЕТНА СИСТЕМА УКРАЇНИ

1.1. СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Бюджетна система України пройшла тривалий період розвитку, протягом якого в її організації та функціонуванні відбувались зміни відповідно до діючого суспільно-економічного ладу та державного устрою. Під час втрати державності Україна не мала можливості формування національної бюджетної системи, що гальмувало розвиток бюджетних відносин на рівні окремих територій та держави в цілому.

Багатовікова історія бюджетної системи України сягає своїх корінням часів Київської держави. Наприклад, у IX–X ст. ні одна держава світу, крім України, не змогла сформувати прототип бюджетної системи, яку нині використовують усі розвинуті країни. Зміст цього підходу полягав в тому, що бюджет князівської сім'ї був відділений від держави. На місцях були створені відповідні служби, які забезпечували функціонування держави на низовому рівні. Основним джерелом утворення державних доходів були податкові методи одержавлення частини виробленої продукції у натуральних вимірах.

Феодална роздробленість Київської Русі, міжусобиці істотно обмежили її могутній фінансово-економічний потенціал, чим скористалися Велике князівство Литовське, Річ Посполита, а пізніше й Російська імперія. На колонізованих українських землях фінансова система набувала ознак, властивих державам-поневолювачам.

Новий етап розвитку фінансової системи України пов'язується із гетьманською добою, коли запорізьке козацтво набуло самостійної дер-

жавності, налагодило дипломатичні відносини з низкою європейських країн.

Схема організації фінансових відносин виглядала так: була спільна військова скарбниця, до якої надходили податкові платежі від рибних промислів, скотарства, землеробства, полювання, митні збори, специфічні акцизи, неподаткові надходження. Видатки передбачалися на військове спорядження, будівництво укріплень, монастирів, утримання закладів для козаків похилого віку, дипломатичних місій та інші цілі.

Вперше реформування державного скарбу і відокремлення коштів гетьмана провела козацька демократія за часів правління Івана Брюховецького (1659-1663 рр.). Згодом такий принцип організації державних фінансів Запорізької Січі було закріплено Конституцією Пилипа Орлика (1710 р.).

У ній знайшли чітке відображення 6 напрямів реалізації бюджетної політики з відповідним механізмом їх вирішення:

1. Чітка і зрозуміла структура управління бюджетними коштами, яка передбачала посаду генерального підскарбія та двох полкових, які обиралися зборами за погодженням із гетьманом і полковниками. В їхньому віданні були всі доходи і всі видатки.

2. Компетентність, порядність і добровільна згода на виконання роботи підскарбіїв.

3. Боротьба з корупцією при організації функціонування урядового апарату.

4. Розмежування доходів урядовців та військового скарбу.

5. Чіткі ставки податкового збору, контроль за ухиленням від сплати зборів, підзвітність за використанні кошти.

6. Турбота про малозабезпечених та страждених людей.

Доходи і видатки скарбу Запорізької Січі у XIII столітті	
ДОХОДИ	ВИДАТКИ
Зовнішні джерела: - військова здобич; - «Жалование царское», платня гетьманська; - задоволення претензій іншими державами; - продукти від царського уряду; - доходи від зовнішньої торгівлі.	Зовнішні напрями: - утримання російських полків під час військових дій з Туреччиною; - дари царям та російським чиновникам; - спорядження Війська Запорізького на військові операції за межами Січі; - задоволення претензій від інших держав.

Доходи і видатки скарбу Запорізької Січі у XIII столітті	
ДОХОДИ	ВИДАТКИ
Внутрішні джерела: - кошові регалії та домени; - мито; - внутрішні податки; - орендна плата; - конфісковане майно; - викуп за полонених; - судові штрафи; - кредитні операції.	Внутрішні напрями: - утримання церковних установ; - утримання урядовців Коша; - поточне утримання господарства Коша; - допомога збіднілим козакам та іншим членам Війська Запорізького; - видача кредитів; - резерв.

Існування гетьманської держави охоплює період з 1648 року до кінця XVIII століття. Ліквідація основ української державності розпочалася з 1764 року, коли гетьман Кирило Розумовський погодився на відставку й було запроваджено правління Малоросійської колегії.

Крім того, в результаті першого (1772 р.) та третього (1775 р.) поділів Польщі більша частина правобережної України увійшла до складу Австрійської, пізніше — Австро-Угорської імперії. Таким чином, бюджетні відносини втратили національний дух і набули рис країн метрополій.

Із вступом у 1922 році України до складу СРСР відбулось підпорядкування її бюджету бюджетній системі СРСР, яку було створено відповідно до Конституції СРСР 1924 року. Державний бюджет СРСР був загальним зведеним фінансовим планом, який включав союзний бюджет та бюджети п'ятнадцяти республік, зокрема і України.

1.2. БЮДЖЕТНА СИСТЕМА СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ ТА ЇЇ ПРИНЦИПИ

До 2001 року в Україні, вже самостійній та незалежній, зберігалась практика централізованих адміністративних форм і методів управління бюджетними ресурсами та організації бюджетного процесу. Відсутність стабільності організації бюджетного процесу призвела до формування незбалансованих бюджетів.

Прийняття Конституції стало основою вдосконалення бюджетної системи, розвитку міжбюджетних відносин та здійснення бюджетної реформи.

Статтею 95 Конституції України зазначається, що бюджетна система будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспіль-

ного багатства між громадянами і територіальними громадами. Так для забезпечення повноцінного виконання статей Конституції щодо основних принципів бюджетної системи, Верховна Рада 21 червня 2001 року прийняла Бюджетний кодекс України, у якому визначено, що бюджетна система України є сукупністю державного бюджету та місцевих бюджетів і побудована з урахуванням економічних відносин та адміністративно-територіального устрою.

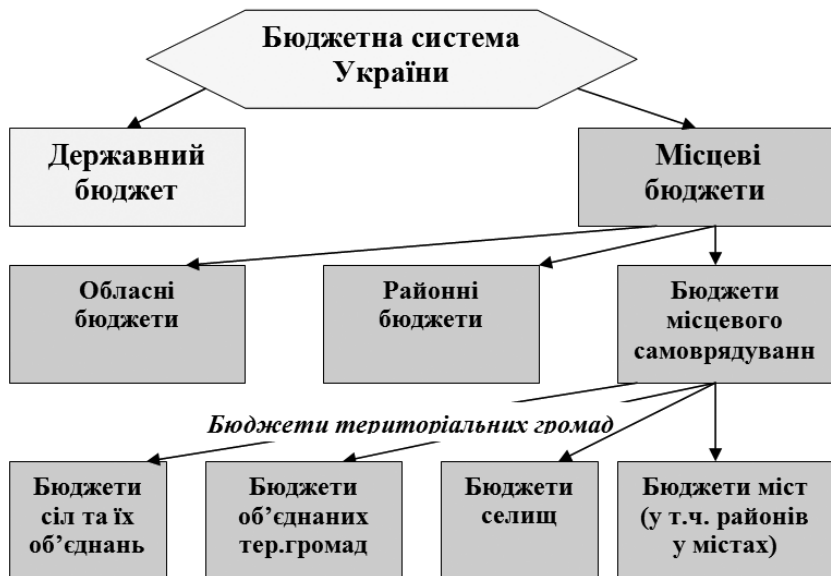


Рис. 1. Бюджетна система України

Відповідно до принципу єдності, який також закріплений у Бюджетному кодексі, єдність бюджетної системи України забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією та єдиним порядком виконання бюджетів, веденням бухгалтерського обліку і звітності.

Ще одним важливим принципом для розвитку місцевого самоврядування в Україні є принцип самостійності. Всі бюджети є самостійними. Так держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів місцевого самоврядування, а органи місцевого самоврядування, у свою чергу, 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 та органів місцевого самоврядування визначати напрями використання бюджетних коштів згідно з законодавством України, правом місцевих рад самостійно і незалежно одна від одної розглядати та затверджувати місцеві бюджети. Отже, приймаючи будь-які рішення, пов'язані з певним ризиком невиконання намічених цілей, кожен орган місцевого самоврядування повинен розраховувати лише на свої бюджетні ресурси і зважувати свої можливості та бажання.

Регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства визначає бюджетний процес. Повний цикл бюджетного процесу, тобто період з початку складання проекту бюджету до затвердження звіту про його виконання триває понад півтора року. Однак бюджет складається на рік. Цей термін вважається **бюджетним періодом**. В Україні бюджетний період для всіх бюджетів співпадає з календарним роком і триває з **1 січня по 31 грудня** кожного року.

Це важливо усвідомлювати всім учасникам бюджетного процесу як при підготовці різних інвестиційних проектів і програм, що потребують залучення бюджетних коштів, при розгляді пропозицій (договорів) по співробітництву громад, так і при плануванні будь-яких змін бюджетної інфраструктури у наступному календарному році.

До складу бюджетного законодавства належать нормативно-правові акти, що регулюють бюджетні відносини в Україні, а саме: Конституція України, Бюджетний кодекс України, Закон про Державний бюджет України, інші закони, що регулюють бюджетні відносини, прийняті на підставі і на виконання Бюджетного кодексу України та інших законів України, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, акти органів виконавчої влади, органів АРК, місцевих державних адміністрацій, рішення органів місцевого самоврядування про місцевий бюджет.

1.3. БЮДЖЕТНА КЛАСИФІКАЦІЯ

Бюджетна класифікація використовується для складання і виконання державного та місцевих бюджетів, звітування про їх виконання, здійснення контролю за фінансовою діяльністю органів влади, інших розпорядників бюджетних коштів, проведення фінансового аналізу в розрізі доходів, організаційних, функціональних та економічних категорій видатків, кредитування, фінансування і боргу, а також для забезпечення загальнодер-

жавної і міжнародної порівнянності бюджетних показників. Бюджетна класифікація є обов'язковою для застосування всіма учасниками бюджетного процесу в межах бюджетних повноважень.

З метою з'ясування ролі та значення бюджетних видатків у фінансовій теорії використовується наступна класифікація.

Таблиця 1. Класифікація видатків державного бюджету

Класифікаційна ознака	Тип видатків
<u>За часовим виміром</u>	видатки розвитку
	видатки споживання (поточні видатки)
<u>За структурою бюджету</u>	загальний фонд
	спеціальний фонд
<u>За роллю у суспільному виробництві</u>	розвиток матеріального виробництва
	розвиток нематеріального виробництва
<u>За суспільним призначенням</u>	економічна діяльність
	соціально-культурні заходи
	фундаментальні дослідження
	оборона країни
	громадський порядок, безпека та судова влада
	державне управління
	охорона навколишнього природного середовища
	обслуговування і погашення державного боргу
<u>За територією</u>	загальнодержавний рівень
	обласний (регіональний) рівень
	районний рівень
	рівень поселень

Міністерство фінансів України затверджує бюджетну класифікацію ¹, зміни до неї та інформує про це Верховну Раду України. Згідно з Бюджетним кодексом України бюджетна класифікація має такі складові:

- класифікація доходів бюджету;
- класифікація видатків і кредитування бюджету;
- класифікація фінансування бюджету;
- класифікація боргу.

¹ Наказ Міністерства фінансів України від 14 січня 2011 року №11

Доходи бюджету класифікуються за такими розділами:

- податкові надходження;
- неподаткові надходження;
- доходи від операцій з капіталом;
- трансферти.

Видатки та кредитування бюджету класифікуються за такими ознаками:

1. За функціями, з виконанням яких пов'язані видатки та кредитування бюджету (**функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету**).

Побудована за ознакою організаційного устрою держави і вона виділяє групи видатків на управління державою в цілому та управління на місцях.

Має такі рівні деталізації:

1) розділи, в яких визначаються видатки бюджету на здійснення функцій держави, АРК чи місцевих органів;

2) підрозділи та групи, в яких конкретизуються напрямки використання бюджетних коштів на здійснення функцій держави, АРК, місцевих органів.

2. За ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація видатків та кредитування бюджету).

Відомча класифікація видатків та кредитування бюджету містить перелік головних розпорядників бюджетних коштів для систематизації видатків та кредитування бюджету за ознакою головного розпорядника бюджетних коштів.

На основі відомчої класифікації видатків та кредитування бюджету Державне казначейство України складає та веде єдиний реєстр розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів.

3. За бюджетними програмами (**програмна класифікація видатків та кредитування бюджету**).

Використовується при формуванні бюджету по програмно-цільовому методу.

4. За економічною характеристикою операцій по видатках — економічна класифікація видатків (ЕКВ). За цією ознакою вони поділяються на поточні та капітальні.

Класифікація кредитування бюджету систематизує кредитування бюджету за типом позичальника та поділяє операції з кредитування на надання кредитів з бюджету і повернення кредитів до бюджету.

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

Економічна класифікація видатків. Економічна класифікація видатків бюджету призначена для чіткого розмежування видатків бюд-

жетних установ та одержувачів бюджетних коштів за економічними ознаками з детальним розподілом коштів за їх предметними ознаками (заробітна плата, нарахування, всі види господарської діяльності, виплати населенню, що іменуються як трансферти населенню, та інші категорії). Такий розподіл дає можливість виділити захищені статті бюджету та забезпечити єдиний підхід до всіх отримувачів з точки зору виконання бюджету.

Ця класифікація є важливою для планування та організації обліку видатків кожної бюджетної установи. Адже всі видатки плануються в кошторисі і відображаються в бухгалтерському обліку та звітності за кодами економічної класифікації видатків.

При цьому кожному конкретному виду видатків (статті видатків) присвоєно 4-рівневий цифровий код, який скорочено позначають буквами: КЕКВ (код економічної класифікації видатків). Таке кодування дозволяє отримувати інформацію про конкретні видатки установи.

Відповідно до економічної класифікації, видатки бюджетних установ поділяються на поточні та капітальні.

Поточні видатки — це видатки бюджетів, що спрямовуються на виконання бюджетних програм та які забезпечують поточне функціонування бюджетних установ, проведення досліджень, розробок, заходів та надання поточних трансфертів населенню та підприємствам.

Таким видаткам присвоєно код 2000.

У свою чергу ця група видатків конкретизується окремими видами видатків, що об'єднані в групи економічно однорідних видатків та мають свій код. Зокрема це такі :

2100 Оплата праці і нарахування на заробітну плату, в т.ч.

2111 — Оплата праці всіх працівників бюджетних установ, премії, матеріальна допомога, винагорода, одноразові допомоги при виході на пенсію, відставку та інше. Величина заробітної плати відображається без нарахувань на оплату праці.

2112 — Грошове утримання військовослужбовців.

2120 — Нарахування на заробітну плату. Нарахування на фонд оплати до фондів соціального страхування (за встановленими тарифами), обов'язкове страхування відповідно до законодавства.

2200 Використання товарів і послуг.

2400 Обслуговування боргових зобов'язань.

2600 Поточні трансферти.

2700 Соціальне забезпечення.

2800 Інші поточні видатки.

3000 Капітальні видатки.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ:

- 1. Як відбувалось становлення бюджетної системи України?*
- 2. З яких елементів складається бюджетна система України?*
- 3. Які основні принципи побудови бюджетної системи України?*
- 4. Що таке бюджетний період і скільки він триває?*
- 5. Навіщо потрібна бюджетна класифікація?*
- 6. Які складові має бюджетна класифікація?*

РОЗДІЛ 2

ДОХОДИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

2.1. СТРУКТУРА ДОХОДІВ

Відповідно до чинного законодавства доходи бюджетів охоплюють дві важливі складові: доходи загального фонду і доходи спеціального фонду бюджету.

Загальний фонд акумулює кошти, які мають загальнодержавний характер і в подальшому перерозподіляються. У спеціальному фонді зосереджуються кошти бюджетних установ, у тому числі спеціальні державні цільові фонди, які не підлягають перерозподілу і використовуються за цільовим призначенням.

Відповідно до норм статті 64 Бюджетного кодексу України до складу доходів загального фонду бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, належать такі доходи:

Код бюджетної класифікації	Джерело надходжень	Норма у законодавстві	Що потрібно знати при визначенні обсягу надходжень
1	2	3	4
11010000	1) 60 відсотків податку на доходи фізичних осіб	Податковий кодекс України Розділ IV. ст. 162	Для розрахунку необхідно визначити контингент надходжень ПДФО у році, що передує плановому, на відповідній території та помножити на 60%. Для розрахунку горизонтального вирівнювання показник «середній рівень надходження ПДФО по Україні на 1 жителя» встановлено 808,7 грн.

Код бюджетної класифікації	Джерело надходжень	Норма у законодавстві	Що потрібно знати при визначенні обсягу надходжень
1	2	3	4
22090000	15) державне мито, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцем вчинення дій та видачі документів;	Декрет КМУ «Про державне мито»	Оцінити можна за кількістю вчинених дій у громадах за попередній рік.
14040000	16) акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів, що зараховується до бюджетів об'єднаних територіальних громад, міських бюджетів;	Податковий кодекс України Розділ VI. ст. 215.3.10	Дані з ДПІ про перелік суб'єктів сплати податку та об'єм реалізованої підакцизної продукції.
11020000	18) податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності;	Податковий кодекс України Розділ III	За результатами діяльності комунальних підприємств.
18010000	19) податок на майно, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;	Податковий кодекс України Розділ XII ст. 265, 266	Визначити ставки для юридичних та фізичних осіб.
18050000	20) єдиний податок, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;	Податковий кодекс України ст. 293	Для I групи — до 10% мінімальної заробітної плати. Для II групи до 20% мінімальної заробітної плати.
16010400	20-1) збір за місця для паркування транспортних засобів, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;	Податковий кодекс України ст. 268-1	Базою оподаткування є площа земельної ділянки, відведена для паркування, а також площа комунальних гаражів, стоянок, паркінгів (будівель, споруд, їх частин), які побудовані за рахунок коштів місцевого бюджету.
18020000	20-2) туристичний збір, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;	Податковий кодекс України ст. 268	Платниками збору є громадяни України, іноземці, а також особи без громадянства, які перебувають на території адміністративно-територіальної одиниці, на якій діє рішення місцевої ради про встановлення такого збору.
22010200	21) плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються районними державними адміністраціями, виконавчими органами відповідних	Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності»	У статті 7 Податкового кодексу визначено перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню.

Код бюджетної класифікації	Джерело надходжень	Норма у законодавстві	Що потрібно знати при визначенні обсягу надходжень
1	2	3	4
	місцевих рад, яка зараховується відповідно до районних бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування;		
22080000	29) 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;	Закон України «Про оренду державного та комунального майна»; Постанова КМУ від 04.10.95 №786 «Про Методику розрахунку орендної плати за державне майно та пропорції її розподілу»	Провести перевірку договорів для нових ОТГ, розробити та затвердити на сесії місцевої ради Методику розрахунку і порядок використання орендної плати за користування майном територіальної громади.
13000000	30) 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;	Податковий кодекс України ст. 253	Переглянути всі договори, щодо об'єктів, які є в межах території громади. Для громади у межах району; всі платежі за такими договорами мають йти до бюджету громади.

Код бюджетної класифікації	Джерело надходжень	Норма у законодавстві	Що потрібно знати при визначенні обсягу надходжень
1	2	3	4
21040000	31) 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);		Відповідно до угод з комерційними банками.
22130000	32) 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;	Податковий кодекс України ст. 255	Переглянути всі договори, щодо об'єктів, які є в межах території громади. Для громади у межах району; всі платежі за такими договорами мають йти до бюджету громади. Відповідно до 255.11.18. Податкового кодексу України, якщо до складу водокористувача входять структурні підрозділи, які не мають банківських рахунків, не ведуть окремого бухгалтерського обліку своєї діяльності, не складають окремого балансу, податкові декларації подаються і рентна плата вноситься водокористувачем, до складу якого входять такі структурні підрозділи, за місцезнаходженням водних об'єктів та за ставками рентної плати, встановленими для цих водних об'єктів.
31010200	33) 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 тери-	Цивільний кодекс України ст. 335	Необхідно провести інвентаризацію нерухомих об'єктів ради.

Код бюджетної класифікації	Джерело надходжень	Норма у законодавстві	Що потрібно знати при визначенні обсягу надходжень
1	2	3	4
	торіальною громадою в порядку спадкування чи дарування, а також валютних цінностей і грошових коштів, власники яких невідомі;		
24160000	34) концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, засновником яких є районні, міські ради, об'єднані територіальні громади (крім концесійних платежів, визначених пунктом 3 частини першої статті 69-1 цього Кодексу);	Закон України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності	Чи є концесійні договори?
21010000	35) частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету, в порядку, визначеному відповідними місцевими радами;	Податковий кодекс України Розділ III	За результатами діяльності комунальних підприємств.
22012500	36) плата за надання інших адміністративних послуг;	Закон України «Про адміністративні послуги» Частина перша статті 12 ЗУ : Центри надання адміністративних послуг можуть утворюватися при виконавчому органі міської міста районного значення, селищної, сільської ради у разі прийняття відповідною радою такого рішення	Частина 4 статті 11 ЗУ Плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) зараховується до відповідного місцевого бюджету, крім випадків, встановлених законом.
21080900	37) штрафні санкції за порушення законодавства про патентування;	Закон України «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі»	

Код бюджетної класифікації	Джерело надходжень	Норма у законодавстві	Що потрібно знати при визначенні обсягу надходжень
1	2	3	4
21081500	37-1) адміністративні штрафи та штрафні санкції за порушення законодавства у сфері виробництва та обігу алкогольних напоїв та тютюнових виробів, що зараховуються за місцем вчинення порушення;	Податковий кодекс України	Переглянути фактичні надходження за 2015 рік у кожного суб'єкта об'єднання та планувати середньорічну суму.
21081100	38) адміністративні штрафи, що накладаються місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями;	Кодексу України про адміністративні правопорушення	Переглянути фактичні надходження за 2015 рік у кожного суб'єкта об'єднання та планувати середньорічну суму.
21080900	39) 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;	Цивільний кодекс України	Переглянути фактичні надходження за 2015 рік у кожного суб'єкта об'єднання та планувати середньорічну суму.
24061900	40) кошти, отримані від надання учасниками процедури закупівель забезпечення їх пропозиції конкурсних торгів, які не підлягають поверненню цим учасникам, у випадках, передбачених Законом України «Про здійснення державних закупівель», в частині здійснення закупівель за рахунок коштів бюджетів об'єднаних територіальних громад, районних, міських бюджетів;	Закон України «Про здійснення державних закупівель»	Переглянути фактичні надходження за 2015 рік у кожного суб'єкта об'єднання та планувати середньорічну суму.
24062000	41) кошти, отримані від учасника - переможця процедури закупівлі під час укладання договору про закупівлю як забез-	Закон України «Про здійснення державних закупівель»	Переглянути фактичні надходження за 2015 рік у кожного суб'єкта об'єднання та планувати середньорічну суму.

Код бюджетної класифікації	Джерело надходжень	Норма у законодавстві	Що потрібно знати при визначенні обсягу надходжень
1	2	3	4
	печення виконання цього договору, які не підлягають поверненню учаснику-переможцю, в частині здійснення закупівель за рахунок коштів бюджетів об'єднаних територіальних громад, районних, міських бюджетів;		
	42) 80 відсотків 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 відсотків коштів, отриманих цими підприємствами, установами та організаціями за здане у вигляді брухту і відходів срібло;		Переглянути фактичні надходження за 2015 рік у кожного суб'єкта об'єднання та планувати середньорічну суму.
19010000	43) 25 відсотків екологічного податку (крім екологічного податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад встановлений особливими умовами ліцензії строк), що сплачується (перераховується) згідно з Податковим кодексом України на відповідній території (крім території міст Києва та Севастополя) і зараховується до бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, бюджетів об'єднаних територіальних громад;	Податковий Кодекс України Розділ VIII	Перевірити суб'єктів платників такого податку.

Код бюджетної класифікації	Джерело надходжень	Норма у законодавстві	Що потрібно знати при визначенні обсягу надходжень
1	2	3	4
	44) інші доходи, що підлягають зарахуванню до бюджетів об'єднаних територіальних громад, районних, міських бюджетів відповідно до законодавства.		

У 2015 році структура доходів місцевих бюджетів виглядала наступним чином:

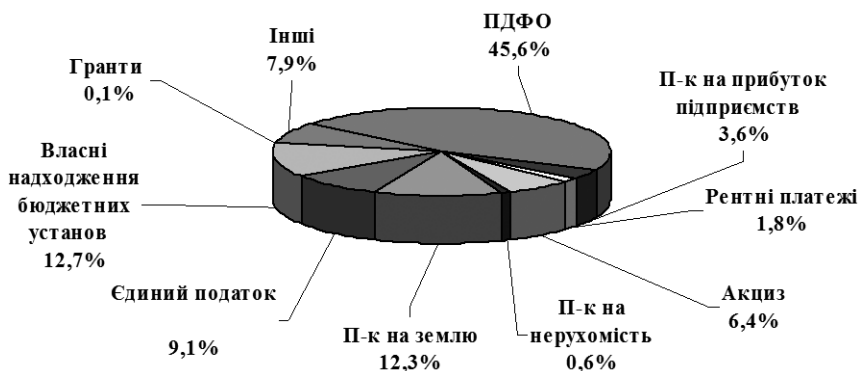


Рис. 2. Структура доходів місцевих бюджетів

До загального та спеціального фондів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) протягом року надійшло **120,5 млрд. грн.**, що на 19,2% більше ніж надходження за підсумками 2014 року.

Основними платежами в складі доходів місцевих бюджетів (57,9% надходжень) є податок на доходи фізичних осіб та плата за землю (у складі податку на нерухоме майно). За підсумками року податку на доходи фізичних осіб отримано в сумі **54,9 млрд. грн.** Цей показник у порівнянні із 2014 роком зменшився на 12,2% (або на 76 млрд. грн.) за рахунок передачі частини ПДФО (25%) до державного бюджету відповідно до норм Бюджетного кодексу. Надходження плати за землю становлять **14,8 млрд. грн.**, приріст 2747,5 млн. грн., або 22,7%.

Окремі види доходів і видатків бюджету можуть перетворюватися у бюджетні стимули, якщо методи мобілізації, напрями і порядок використання бюджетних коштів будуть пов'язані із інтересами громади та еконо-

мічними інтересами суб'єктів господарювання. Самі собою ні доходи, ні їхні окремі види не можуть бути стимулами, оскільки їхнє призначення — забезпечити відповідний обсяг бюджетного фонду. Перетворити доходи бюджету у стимули можна за допомогою визначення порядку використання окремих податків і зборів.

2.2. ФАКТОРИ ВПЛИВУ НА КОНКРЕТНІ ВИДИ ПОДАТКІВ, ЗБОРІВ І ПЛАТЕЖІВ

Для розрахунку планових надходжень податку з доходів фізичних осіб на відповідний рік спочатку необхідно визначитися із плановим розміром фонду заробітної плати робітників, службовців, працівників малих підприємств та галузі сільського господарства, враховуючи показники минулих років та показників, що розроблені відповідними економічними службами місцевих рад.

Слід враховувати основні чинники зростання фонду оплати праці, такі як підвищення мінімальної заробітної плати, збільшення середньомісячної заробітної плати, заходи з удосконалення системи оплати праці у бюджетній сфері та поступове реформування податкової системи, що спонукатиме підприємства до легалізації певної частки своїх доходів і, відповідно, до детінізації доходів найманих працівників.

Разом з тим, слід звернути увагу, що відповідно до статті 168.4.3. Податкового кодексу, суми податку на доходи, нараховані відокремленим підрозділом на користь фізичних осіб, за звітний період **перераховуються до відповідного бюджету за місцезнаходженням такого відокремленого підрозділу**. У разі якщо відокремлений підрозділ не уповноважений нараховувати (сплачувати) податок на доходи фізичних осіб за такий відокремлений підрозділ, **усі обов'язки податкового агента виконує юридична особа**. Податок на доходи, нарахований працівникам відокремленого підрозділу, перераховується до відповідного бюджету за місцезнаходженням такого відокремленого підрозділу.

Наступним кроком повинна стати оцінка втрат від надання соціальної пільги, яка залежить від встановленого прожиткового мінімуму. Необхідно також передбачити можливі доходи за рахунок розширення бази оподаткування та її еластичності.

Прогноз надходжень податку з доходів громадян, які займаються підприємницькою діяльністю, може бути здійснений, виходячи з тенденції, яка склалася в останні періоди. На прогноз щодо фіксованого податку від

зайняття підприємницькою діяльністю можуть впливати пропозиції по збільшенню розміру ставок цього податку.

Таким чином може бути визначена загальна прогнозна сума надходжень податку з доходів фізичних осіб на відповідній адміністративній території з наступним виділенням суми, що буде зарахована до відповідного виду місцевого бюджету.

Плата за землю справляється у вигляді земельного податку або орендної плати, що визначається залежно від грошової оцінки земель. Відповідно до Податкового кодексу плата за землю належить до місцевих податків та повністю зараховується до місцевих бюджетів. Платником у даному випадку є власник земельної ділянки, земельної частки (паю) та землекористувач. Об'єктом обкладання земельним податком є земельна ділянка, земельна частка (пай), яка перебуває у власності або користуванні.

Для розрахунку планових надходжень земельного податку необхідно враховувати зміни всіх факторів, які впливають на його величину:

- дані державного земельного кадастру (реєстрація права власності, права користування землею та договорів на оренду землі);
- облік кількості та якості земель;
- зонування територій населених пунктів;
- економічна та грошова оцінка земель.

Сума земельного податку для кожного землевласника та землекористувача обчислюється шляхом множення площ земельних ділянок, земельних часток (паїв), що підлягають оподаткуванню, на визначені ставки земельного податку окремо для різних категорій земель.

Резервами надходжень земельного податку можуть бути наявність заборгованості, неправильне визначення площі земельної ділянки, неефективне використання земель тощо. Виявлення резервів дозволить скоригувати місцеву політику стосовно управління земельними ресурсами і обрахувати перспективні обсяги надходжень.

Податок на нерухомість.

1. Оподатковується як житлова нерухомість (квартира, будинок), так і нежитлова нерухомість, в тому числі й господарські будівлі (сараї, хліви, гаражі, літні кухні, майстерні, вбиральні, погребі, тощо).

Наприклад, якщо у фізичної особи у власності знаходяться будинок та гараж із сараєм, податок сплачується з усіх об'єктів: з будинку — за ставкою, встановленою місцевою радою для житлової нерухомості; з гаражу та сараю — за ставкою для нежитлової нерухомості.

2. База оподаткування податком — це загальна площа об'єкта житлової та нежитлової нерухомості, в тому числі його часток.

3. Не платитимуть податок власники квартир до 60 кв. м і будинків до 120 кв. м (або будинки і квартири загальною площею в 180 кв. м). Податок сплачується тільки з площі понад встановлений ліміт.

4. Сільські, селищні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад на відповідній території мають право встановлювати пільги з цього податку. Водночас, при наданні пільги для фізичних осіб повинен враховуватись їх майновий стан та рівень доходів.

5. Для квартир площею понад 300 кв. м і будинків площею понад 500 кв. м встановлено додаткову ставку податку в розмірі 25 тис. грн. на рік.

Наприклад, якщо власник має квартиру, площею 320 кв. м, в рік він повинен заплатити податок, розрахований таким чином: (320 кв. м - 60 кв. м (пільга)) x ставка податку, затверджена місцевою радою за 1 кв. м (% від мінімальної зарплати) + 25 тис. грн.

6. При плануванні обсягу надходження з даного податку слід звернути увагу на наступне:

- фізичні особи у поточному році сплачуватимуть податок за минулий рік (за ставками та з пільгами, які діяли у минулому році) на підставі податкових повідомлень-рішень, які надсилаються контролюючими органами до 1 липня поточного року. За новими ставками, які почали діяти з 1 січня поточного року, податок сплачуватимуться фізичними особами починаючи з 1 січня наступного року;
- юридичні особи у поточному році сплачують податок за ставками, які діють з 1 січня поточного року. Розрахунок податку проводиться в декларації, яку необхідно подати до контролюючих органів до 20 лютого поточного року.

Термін сплати податку:

- фізичним особам — раз в рік (до 28 серпня року наступного за звітним);
- юридичним особам — щокварталу (до 30 квітня, 30 липня, 30 жовтня, 30 січня).

2.3. ВІЛЬНІ ЗАЛИШКИ КОШТІВ

У рамках проведення фіскальної децентралізації та створення системи, що об'єктивно відображатиме зусилля місцевої влади щодо посилення власної фінансової спроможності, було розширено фінансові права місцевих органів влади. Зокрема, надано можливість органам місцевого самоврядування самостійно обирати установу, в якій вони обслуговуватимуть власні кошти (у частині бюджету розвитку та власних надход-

жень). Це дало змогу місцевим органам влади самостійно вирішувати, зберігати свої кошти на рахунках Казначейства чи в державному банку. Таке зменшення залежності місцевих органів влади від Казначейства надає можливість органам місцевого самоврядування заробити на процентах по вкладах та додає стимулів місцевим громадам щодо оптимізації витрат.

На 1 січня 2016 року залишок коштів місцевих бюджетах на власних рахунках склав 27,4 млрд. грн., тоді як на 1 січня 2015 року він був на рівні 10,4 млрд. грн. Це у 10 разів зменшило звернення місцевих бюджетів до Казначейства щодо надання позик на покриття тимчасових касових розривів. Так протягом року Державною казначейською службою України за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку було надано 2,2 тис. позик на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів на загальну суму 1,9 млн. гривень, тоді як у 2014 році було надано 20 тисяч таких позик. Отже, у місцевих бюджетах з'явилися додаткові фінансові можливості, збільшилася їх платоспроможність.

ЗМЕНШЕННЯ КІЛЬКОСТІ НАДАНИХ ПОЗИК МАЙЖЕ В 10 РАЗІВ СВІДЧИТЬ ПРО ПОСИЛЕННЯ ПЛАТОСПРОМОЖНОСТІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ



Рис. 3. Кількість наданих позик місцевим бюджетам у 2014-2015 роках

Разом з тим, слід пам'ятати, що відповідно до норм Бюджетного кодексу (ч. 5 ст. 43) «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 обсяги тимчасових касових розривів за загальним фондом такого місцевого бюджету не покриваються за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку».

Отже, перш ніж як приймати рішення про розміщення вільних залишків бюджетних коштів, слід ретельно проаналізувати помісячне виконання свого бюджету по доходах і видатках, визначити, наскільки збалансованим він є, та зважити ризики провалу по доходній частині та необхідність здійснення певних видатків. А для новостворених територіальних громад порада – розглядати бажання заробити на процентах по вкладах, розмістивши бюджетні кошти в банківських установах, не раніше двох років після прийняття свого першого бюджету.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

- 1. Які основні складові дохідної частини місцевих бюджетів?*
- 2. Які основні надходження у бюджетах об'єднаних територіальних громад?*
- 3. Які основні фактори впливають на надходження податку на доходи фізичних осіб, земельного податку та податку на нерухомість?*
- 4. Що таке «вільні залишки» бюджетних коштів і де вони зберігаються?*

РОЗДІЛ 3

ВИДАТКИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

3.1. РОЗМЕЖУВАННЯ ВИДАТКІВ ЗА ВИДАМИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом. Так в Україні головні повноваження місцевого самоврядування закріплені в загальному вигляді у ст. 143 Основного Закону, а деталізуються в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» та ряді інших галузевих законів.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено поділ повноважень органів місцевого самоврядування на власні та делеговані. І тут слід більш детально зупинитись на визначенні, що собою представляє делегування.

Отже, делегування повноважень — це двосторонні імперативні правовідносини, в яких один орган має власну компетенцію, визначену нормативними актами, а інший — належну правоздатність на одержання і реалізацію цих повноважень. Компетенція першого органу є джерелом компетенції другого органу. Таким чином, «делегування» означає, як правило, надання повноважень на певний час із збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їх до власного виконання. Водночас делегуючий суб'єкт набуває право контролю за станом і наслідками виконання делегованих повноважень та повинен фінансувати їх здійснення із власних коштів.

Так Бюджетним кодексом України, на основі принципу субсидіарності, розмежовано видатки між різними видами місцевих бюджетів з урахуванням критеріїв повноти надання гарантованих державою послуг та наближення їх

до безпосереднього споживача. Статтею 89 Бюджетного кодексу визначено перелік основних повноважень, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування базового рівня (міст обласного та республіканського значення, бюджетами об'єднаних територіальних громад та районними бюджетами). Разом з тим бюджети сіл та їх об'єднань, селищ та міст районного значення, в контексті проведення бюджетної децентралізації, були звільнені від необхідності забезпечення основних гарантованих послуг. Ці функції, на даний час, за них виконують районні бюджети, не являючись по своїй суті бюджетами місцевого самоврядування базового рівня.

Видатки з бюджетів міст обласного та республіканського значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад

Стаття БКУ 89

Видатки на:

1) Освіту:

- а) дошкільну освіту;
- б) загальну середню освіту;
- в) навчальні заклади для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації;
- г) інші державні освітні програми;
- г) 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);
- д) позашкільну освіту.

2) Охорону здоров'я:

- а) первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу;
- б) програми медико-санітарної освіти;
- в) інші державні програми медичної та санітарної допомоги.

3) Соціальний захист та соціальне забезпечення:

- а) державні програми соціального забезпечення та соціального захисту (за рахунок цільових субвенцій з Державного бюджету);
- б) районні та міські програми і заходи щодо реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї.

4) Культуру та мистецтво (в т.ч. сільські, селищні та міські палаци і будинки культури, клуби та бібліотеки; театри, районні (міські) бібліотеки або централізовані бібліотеки районної (міської) централізованої бібліотечної системи тощо).

5) фізичну культуру і спорт.

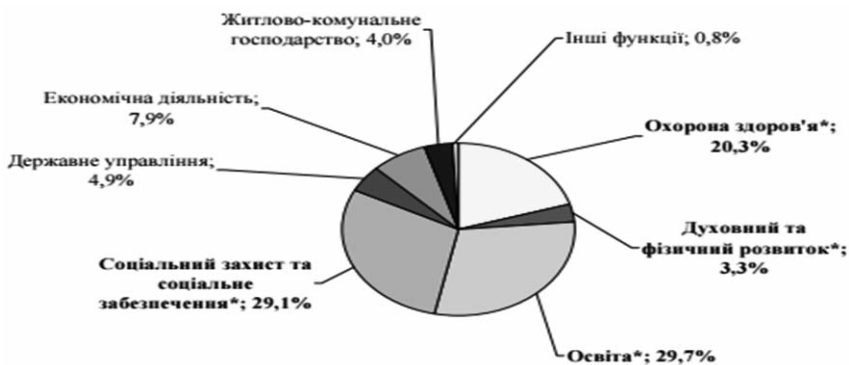
В окрему статтю (ст. 90) Бюджетного кодексу винесено видатки обласних бюджетів та Автономної Республіки Крим.

Відповідно до ст. 91 Бюджетного кодексу України до видатків, що можуть здійснюватися в цих місцевих бюджетах, 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, 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;
- типові проектування, реставрацію та охорону пам'яток архітектури;
- транспорт, дорожнє господарство (регулювання цін (тарифів) на перевезення пасажирів; експлуатацію дорожньої системи місцевого значення; будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг місцевого значення);
- 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;
- членські внески до асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань;
- підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад та посадових осіб місцевого самоврядування;
- реалізацію програм допомоги і грантів міжнародних фінансових організацій та Європейського Союзу;
- програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян;
- інші програми, пов'язані з виконанням власних повноважень, затверджені відповідною місцевою радою згідно із законом.

Основне призначення місцевих бюджетів найбільш яскраво проявляється у складі та структурі видатків. Так за підсумками 2015 року структура видатків місцевих бюджетів свідчить про їх переважно соціальну спрямованість. На соціальний захист і соціальне забезпечення, утримання об'єктів соціально-культурної сфери (освіти, охорони здоров'я, культури, мистецтва, засобів масової інформації, молодіжні програми, фізичну культуру і спорт) було витрачено понад 82% від усіх коштів місцевих бюджетів України.



* Видатки на соціально-культурну сферу — 82,4%

Рис. 4. Структура видатків місцевих бюджетів у 2015 році

У ході планування розрахункові обсяги видатків місцевих бюджетів визначаються окремо по кожній галузі та виходячи із загального ресурсу та пріоритетності видатків.

В економічній літературі виділяють чотири основні методи бюджетного планування: коефіцієнтів, нормативний, балансовий та програмно-цільовий (який розглянемо в окремому розділі).

Метод коефіцієнтів (аналітичний метод) базується на вивченні економічної кон'юнктури у минулому та сучасному періодах і застосуванні відповідних коефіцієнтів (наприклад, індексів інфляції) щодо фактичних результатів виконання бюджетів. По суті, це планування «від досягнутого», що, власне, має місце нині в бюджетному процесі. Перенесення в майбутнє минулих тенденцій, досягнутих результатів не стимулює виявлення резервів і не сприяє економії бюджетних коштів.

Досконалішим методом бюджетного планування є нормативний метод. Він передбачає використання в плануванні системи взаємопов'язаних норм і нормативів. Нормативи характеризують вимоги, що висуваються суспільством до ефективності використання ресурсів. Вони фіксують мінімально припустиму величину економічної ефективності використання різних ресурсів, тобто суспільно виправданий розмір їх витрат для досягнення найбільшого економічного ефекту. При плануванні бюджетних витрат даний метод спроможний відносно об'єктивно оцінити потреби бюджетних галузей у ресурсах і створити умови для їх ефективного та ощадливого використання.

Недоліком нормативного методу планування є відсутність узгодженості бюджетних зобов'язань, що зумовлені нормативами, з реальними можливостями бюджетної системи щодо фінансування відповідних витрат.

Всі методи бюджетного планування взаємопов'язані. Планування на основі нормативів має обов'язково доповнюватися балансовим методом планування, оскільки тільки він дає змогу узгодити потреби з ресурсами. Конкретне його призначення полягає в тому, щоб уникнути можливих диспропорцій між доходами і витратами на всіх рівнях бюджетного планування, а також вибрати оптимальний варіант задоволення суспільних потреб.

Отже, у ході планування розрахункові обсяги видатків місцевих бюджетів визначаються окремо по кожній галузі, виходячи із загального ресурсу і пріоритетності видатків.

Ці розрахунки здійснюються на основі єдиних нормативів бюджетної забезпеченості у розрахунку на душу населення (державне управління, охорона здоров'я, культура і мистецтво, фізична культура і спорт, соціальні програми стосовно сім'ї, жінок, молоді та дітей), на дитину або учня —

освіта, утримувача соціальних послуг — соціальний захист та соціальне забезпечення тощо.

Нормативи бюджетної забезпеченості є тільки орієнтиром для оцінки, як реальні видатки співвідносяться до середніх по Україні. Ці нормативи визначаються Міністерством фінансів та профільними міністерствами для того, щоб обрахувати трансферт.

Не слід плутати нормативи бюджетної забезпеченості та нормативи соціальних потреб. Якщо останні є показниками науково обґрунтованих потреб для функціонування галузі, то перші визначаються виходячи з необхідності встановлення балансу ресурсів та потреб.

Відповідно до норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (п. 3 ч. 1 ст. 26) місцеві ради утворюють виконавчий комітет ради, визначають його чисельність та персональний склад. Ця норма була підтверджена Рішенням Конституційного Суду України від 22.05.2008 №10-рп/2008, яким було визначено неконституційними зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (при прийнятті Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік»), що стосуються затвердження структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів «відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України».

Разом з тим при застосуванні цієї норми варто усвідомлювати, що утворення відповідних управлінь чи відділів виконавчого комітету ради об'єднаної територіальної громади має відбуватися, виходячи з реальних потреб та можливостей. Якщо міста обласного значення у своїй більшості вже визначились із структурою виконавчого комітету, то новостворені територіальні громади тільки на початку цього шляху. Однак просте копіювання структури управління подібної за чисельністю адміністративно-територіальної одиниці може не дати бажаного результату. Проблеми об'єднаних громад відмінні від міст обласного значення. Відстані від крайніх точок населених пунктів розрізняють мешканців громади, що породжує незрозуміння і, як наслідок, необізнаність одного з одним. Багато мешканців з одних населених пунктів ніколи не були на іншому краю громади. І завдання влади — зробити з цього одне ціле; і дії мають бути відмінні від простого копіювання. Не для всіх об'єднаних громад необхідністю є створення окремих управлінь освіти або культури із наданням їм статусу юридичної особи. В інших випадках може виникати потреба у створенні потужного земельного або юридичного управління, може виникнути потреба в утворенні окремих підрозділів певних служб у віддалених від центру населених пунктах тощо. Що стосується кадрового укомплектування новоутворених відділів та управлінь, то не слід поспішати від-

разу наповнювати весь штат. Підхід має бути виваженим та творчим. Слід утриматись від спокуси зразу заповнити штатні посади. Необхідно розуміти, що у такій справі важливо раціонально використати інтелектуальний потенціал мешканців громади.

Отже, на відміну від доходів, видатки бюджету у переважній більшості потенційно можна віднести до бюджетних стимулів. Безпосереднє перетворення видатків бюджету у стимули можливе за допомогою вибору прогресивних напрямів бюджетного фінансування (на удосконалення галузевої та територіальної структури економіки, першочергове забезпечення галузей і виробництв, які забезпечують високі темпи розвитку) та форм і порядку виділення бюджетних коштів окремим суб'єктам бюджетних відносин.

3.2. БЮДЖЕТ РОЗВИТКУ

Бюджет розвитку місцевого бюджету у його економічному розумінні — це план формування і витрачання коштів на реалізацію проектів соціально-економічного розвитку громади, району, регіону, пов'язаних з інвестиційною та інноваційною діяльністю. За задумом законодавця бюджет розвитку мав би нести основний тягар з фінансування інвестиційних проектів і програм. Тобто, **це мав бути реальний механізм, який спрямовував би власний чи залучений ресурс громади у економіку, нові робочі місця і, відповідно, збільшував би економічний потенціал.**

Бюджет розвитку місцевих бюджетів є складовою частиною спеціального фонду місцевих бюджетів та включає наступні надходження та витрати:

НАДХОДЖЕННЯ

- дивіденди
- плата за місцеві гарантії
- кошти від пайової участі
- 10% від реалізації виробленої продукції...
- від відчуження майна
- 90% від продажу землі не с/г
- капітальні трансферти
- повернення кредитів
- місцеві запозичення
- кошти із загального фонду бюджету

ВИТРАТИ

- погашення місцевого боргу
- капітальні видатки
- внески до статутного капіталу
- проведення грошової оцінки землі
- підготовка зем.ділянок для продажу
- платежі по гарантійних зобов'язаннях
- розробка містобудівної документації

На жаль, протягом останніх років бюджети розвитку вирішували три головні питання:

- покриття дефіциту місцевого бюджету за рахунок місцевих позик чи інших запозичень. Усі залучені кошти за законом спрямовуються виключно до бюджету розвитку;
- використання надлишку коштів, сформованого внаслідок бюджетного профіциту. Такі кошти передаються із загального фонду до бюджету розвитку;
- спрощення процедури надання субвенцій з обласного бюджету бюджетам міст і районів. Субвенції на соціально-економічний розвиток та низку капітальних видатків бюджетів нижчого рівня фінансуються за рахунок обласного бюджету розвитку.

Основним джерелом наповнення бюджетів розвитку залишаються кошти, які передаються із загального фонду.

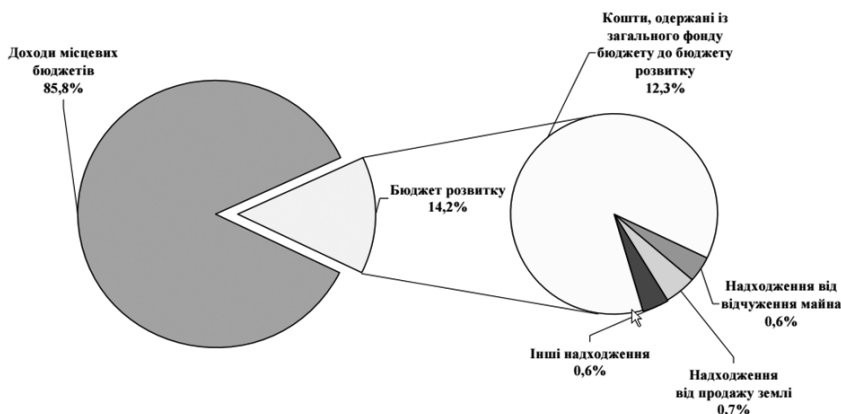


Рис. 5. Частка доходів бюджету розвитку у структурі доходів місцевих бюджетів у 2015 році (без міжбюджетних трансфертів)

Така ситуація ніяк не стимулює розробляти будь-які перспективні проекти та інвестувати у них, щоб згодом отримувати додатковий дохід до місцевого бюджету, оскільки всі капітальні видатки з бюджету розвитку покриваються за рахунок обов'язкових платежів, які збираються з платників. Отже, слід ретельно проаналізувати можливість отримання надходжень і з інших джерел.

За підсумками 2015 року місцевими бюджетами було здійснено капітальних видатків більше ніж на 38 млрд.грн. Це в основному видатки на капітальний ремонт (42% всіх кап.видатків), трансфerti комунальним

підприємствам (25%), будівництво (17%) та придбання довгострокового обладнання (13%). Ще частина коштів спрямовується на захист довкілля і запобігання наслідкам природних явищ. **На інвестиції в соціально-економічний розвиток ледь припадає 1% видатків розвитку!**

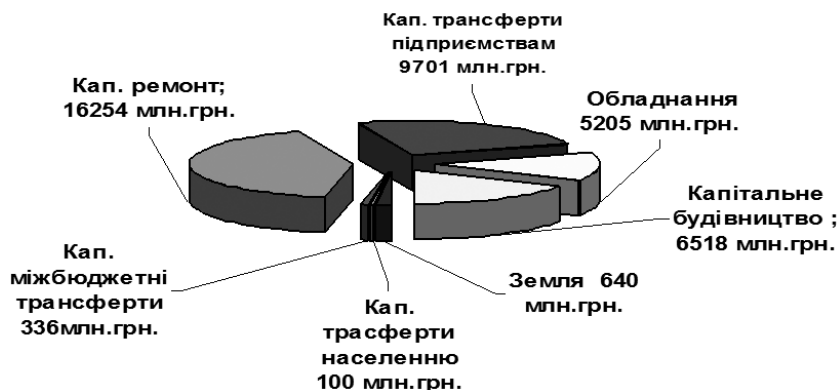


Рис 6. Структура капітальних видатків місцевих бюджетів у 2015 році

Разом з тим, як неодноразово ми зазначали, без розробки та реалізації проєктів, які дійсно сприятимуть розвитку економіки громади, говорити про «видатки розвитку» не доводиться.

Ті напрямки, що традиційно фінансуються місцевим самоврядуванням з бюджетів розвитку, можна лише умовно віднести до видатків розвитку. Такі поширені видатки, як видатки на ремонт школи, реконструкцію даху, заміну вікон чи будівництво водогону – важливі і часто життєво необхідні напрямки для громади. Однак слід розглянути у першу чергу видатки, які могли б принести у майбутньому додаткові надходження до місцевих бюджетів та сприяли б підвищенню інвестиційної привабливості території. Так направивши один раз кошти на проведення грошової оцінки землі, вже у наступному бюджетному році бюджет може отримати в рази більше надходжень від земельного податку та можливість здійснити той самий ремонт школи, даху тощо. А наявність містобудівної документації відкриває для громади нові горизонти як для залучення інвесторів та підвищення економічної активності на своїй території, так і для побудови нових якісних суспільних відносин у громаді.

Що стосується запозичень, то хоча місцевим органам самоврядування і дозволено брати позики на здійснення капітальних проєктів, така практика в Україні обмежена. Лише для виконання конкретних інвести-

ційних проектів і саме до бюджету розвитку можуть здійснюватись заповнення (стаття 74 Бюджетного кодексу). При цьому необхідно враховувати, що видатки на обслуговування боргу здійснюються за рахунок коштів загального фонду бюджету.

Отже, важливим завданням для новостворених громад має стати створення підходу до бюджету розвитку як до реального фінансового інструменту забезпечення програми розвитку території. Бюджет розвитку має стати основою для забезпечення реалізації стратегії та середньострокового планування громади і найголовніше — **формуватися на основі стратегічного плану розвитку території.**

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

- 1. Що таке «делегування повноважень»?*
- 2. Які видатки закріплені за бюджетами об'єднаних громад?*
- 3. Які видатки можуть здійснювати сільські, селищні, міські ради районного значення, що не об'єднались у громади?*
- 4. Які є методи бюджетного планування і які з них, на Вашу думку, найбільш ефективні?*
- 5. Що таке бюджет розвитку і які його складові?*
- 6. На основі чого планується бюджет розвитку?*

РОЗДІЛ 4

МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ

Трансферти в зарубіжній практиці трактуються як «передавальні платежі», «односторонні перекази», характерними ознаками яких є те, що рух коштів у вигляді трансфертів не супроводжується зустрічним одержанням товарів, послуг або грошей. Трансфертні платежі можуть виплачуватися урядом або фірмою домогосподарству чи фірмі. Якщо такі платежі здійснює уряд, то їх називають урядовими або державними трансфертними платежами, а в багатьох країнах — субсидіями.

Поняття «офіційні (міжбюджетні, бюджетні) трансферти» в українську практику було вперше запроваджено у 1996 році разом із введенням нової бюджетної класифікації, згідно з якою вони поділялися на дві групи залежно від цільового спрямування коштів: поточні і капітальні. До поточних офіційних трансфертів належали грошові допомоги (дотації), які одержували бюджети нижчих рівнів при недостатності дохідних джерел. На відміну від поточних, капітальні офіційні трансферти (субвенції) передбачали цільове використання одержаних коштів. Цілі, на які спрямовувалися субвенції, переважно були пов'язані з виконанням органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень.

Характерною особливістю сучасного трактування бюджетних трансфертів є те, що до них зараховують не лише кошти, які одержують місцеві бюджети з державного бюджету, а також перерахування коштів, що здійснюється у зворотному напрямку — від місцевих бюджетів до державного бюджету.

Бюджетний кодекс України змінив концептуальні підходи до класифікації трансфертів. Перш за все, відбулося уточнення термінології: замість «офіційні трансферти» в даний час використовується поняття «міжбюджетні трансферти» як кошти, що безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого. Міжбюджетні трансферти, згідно з Бюджетним кодексом України, поділяються на чотири види:

- базову дотацію (трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій);
- субвенції;
- реверсну дотацію (кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій);
- додаткові дотації.

Замінено систему балансування бюджетів системою міжбюджетного вирівнювання, яка передбачає горизонтальне вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя лише по податку на прибуток підприємств для обласних бюджетів та податку на доходи фізичних осіб — для бюджетів обласного значення міст, об'єднаних територіальних громад, районів та обласних бюджетів.

Горизонтальне вирівнювання передбачає поділ місцевих бюджетів на три групи. До першої групи віднесено бюджети, які можуть отримувати **базову дотацію** (замість дотації вирівнювання), що мають рівень надходження податку на доходи фізичних осіб на 1 особу менше 0,9 середнього показника по Україні. При цьому базова дотація розраховується в розмірі 80% суми, необхідної для досягнення показника 0,9.

До другої групи віднесено місцеві бюджети з рівнем надходжень у межах від 0,9 до 1,1, для яких не передбачено здійснення вирівнювання.

До третьої групи віднесено місцеві бюджети, для яких передбачена **реверсна дотація** до державного бюджету за умов, якщо рівень надходжень податку на доходи фізичних осіб на 1 особу більше 1,1 середнього показника по Україні. При цьому реверсна дотація складатиме 50% перевищення індексу податкоспроможності 1,1 до середнього значення по Україні. Діюча у 2015 році схема розрахунків системи міжбюджетного вирівнювання відповідно до законодавчих змін представлена у наступній схемі.

Таблиця 2. Схема розрахунків системи міжбюджетного вирівнювання в Україні у 2016 році

Рівень надходжень ПДФО на 1 особу	Розрахунковий рівень показника	Вид трансферту
Рівень надходжень більше 1,1%	$808,7 \times 1,1 = 889,6$ грн. і більше	Реверсна дотація (50% перевищення індексу податкоспроможності)
Рівень надходжень у межах 0,9%-1,1%	727,8 грн.-889,6 грн.	Вирівнювання не здійснюється

Рівень надходжень ПДФО на 1 особу	Розрахунковий рівень показника	Вид трансферту
Рівень надходжень менше 0,9%	727,8 грн. і менше	Базова дотація (80% суми, необхідної для досягнення показника 0,9)

Відповідно до бюджетного законодавства зазначений механізм розрахунку системи міжбюджетного вирівнювання передбачено тільки для бюджетів міст обласного значення, об'єднаних територіальних громад та районних бюджетів. З бюджетів органів місцевого самоврядування сіл, селищ і міст районного значення повністю вилучено надходження податку на доходи фізичних осіб, а, отже, і базова дотація їм не перераховується.

Таблиця 3. Приклад розрахунку горизонтального вирівнювання для громади N

Податок на доходи фізичних осіб (контингент)	40 706, 4 тис. грн.
60% податку	24 423,84 тис. грн.
Населення	26,391 тис. чол.
Надходження податку (60%) на 1 жителя	925,46 грн./чол.
Середнє по Україні (прогноз МФУ на 2016 рік)	808,7 грн./чол.
Відсоток до середнього по Україні	$925,46 / 808,7 = 1,14 > 1,1$ тому застосовується Реверсна дотація (вилучається 50% суми, що перевищує значення індексу 1,1)
Сума реверсної дотації (вилучення)	$(24423,84 - 24423,84 * 1,1/1,14) * 50\% = 428,5$ тис. грн.
Таким чином, згідно з проектом ЗУ «Про державний бюджет України на 2016 рік» з бюджету громади вилучається 428,5 тис. грн. у формі РЕВЕРСНОЇ ДОТАЦІЇ (ВИЛУЧЕННЯ).	

Така система вирівнювання податкоспроможності є більш прогресивною, ніж система балансування, та має на меті сприяти зацікавленості місцевих органів влади до залучення додаткових надходжень та розширення наявної бази оподаткування. Адже за нової моделі 50% суми перевищення зараховується до державного бюджету, а не 100% як було раніше.

Продовжуючи, розглянемо субвенції, що перераховуються з державного бюджету місцевим. Нова система міжбюджетних відносин базується

на чіткішому розподілі повноважень між державним бюджетом і місцевими. Зокрема, держава взяла на себе повну відповідальність щодо:

- надання освітніх послуг загальноосвітніми навчальними закладами;
- підготовки робітничих кадрів професійно-технічними закладами;
- забезпечення медичного обслуговування населення та заходів окремих державних програм з охорони здоров'я;
- фінансування державних програм соціального захисту окремих категорій громадян.

З цією метою місцевим бюджетам передбачено надання таких видів трансфертів:

- освітня субвенція;
- субвенція на підготовку робітничих кадрів;
- медична субвенція;
- субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру.

Головними розпорядниками коштів субвенцій визначено Міністерство освіти і науки та Міністерство охорони здоров'я. Дані субвенції передбачають субсидіарну відповідальність профільних міністерств та органів місцевої влади.

Зміна механізму фінансування видатків на освіту та охорону здоров'я викликана необхідністю реформування та вдосконалення стратегії видатків у зазначених сферах, підвищення рівня ефективності їх використання та покращення структури таких видатків.

Такі зміни направлені на:

- поліпшення якості надання послуг споживачам та їх належне фінансове забезпечення, тобто досягнення збалансованості фінансових ресурсів та галузевих політик;
- забезпечення гнучкості в управлінні бюджетними коштами в межах загального балансу ресурсів (за рахунок концентрації ресурсів та їх оптимального розподілу на плановий і два наступні прогностні роки). Залишки невикористаних коштів субвенцій на кінець бюджетного періоду зберігаються на рахунках місцевих бюджетів з метою їх використання у наступному бюджетному періоді з урахуванням їх цільового призначення.

З урахуванням зазначених змін частка міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів зросла на 2,7% (порівняно з 2014 роком) і у 2015 році становила 59,1%. При цьому практично всі трансферти з державного бюджету було спрямовано на соціально-культурну сферу.

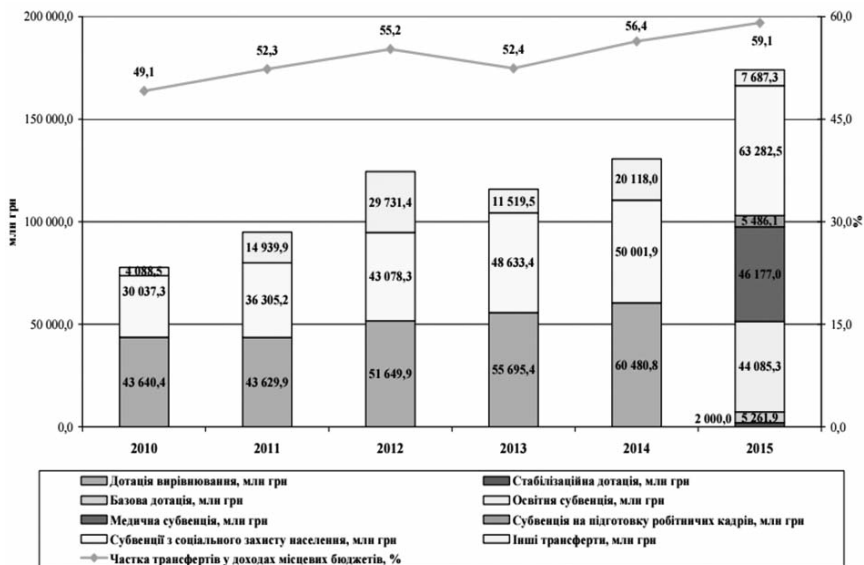


Рис. 7. Динаміка перерахування трансфертів з державного бюджету місцевих бюджетам

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Що таке «трансферт»?
2. Які види міжбюджетних трансфертів визначено у Бюджетному кодексі України?
3. Від чого залежить горизонтальне вирівнювання місцевих бюджетів?
4. Які місцеві бюджети можуть отримувати базову дотацію, а які реверсну?

РОЗДІЛ 5

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД БЮДЖЕТУВАННЯ

5.1. ОСНОВНІ РИСИ ТА КОМПОНЕНТИ ПЦМ

У Прикінцевих та Перехідних положеннях Бюджетного кодексу України встановлено, що з 2017 року для бюджетів, які мають взаємовідносини з державним бюджетом, застосовується програмно-цільовий метод (ПЦМ) бюджетування. Оскільки новостворені громади вийшли на прямі міжбюджетні відносини з держбюджетом, варто докладніше розглянути цей метод.

Отже, програмно-цільове управління бюджетними коштами є методом, який пов'язує витрати з одержанням результатів для суспільства.

Метою запровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання.

Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі слід розглядати як систему планування бюджетних коштів у середньостроковій перспективі, спрямовану на розроблення бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат.

У процесі формування бюджету за програмно-цільовим методом виконання складається із двох основних компонентів: фінансового та програмного.

Ідея ПЦМ полягає у тому, щоб зосереджувати увагу не тільки на можливостях бюджету (існуючих ресурсах), а й на тому, як найефективніше їх використати з метою отримання конкретних результатів. ПЦМ є результатом застосування технологій планування та аналізу, що використовуються у приватному бізнесі.

Програмно-цільовий метод складання бюджету успішно застосовується у багатьох європейських країнах. Сьогодні більшість країн ЄС надають допомогу іншим країнам у формі програм, спрямованих на досягнення

конкретних результатів. Міжнародні фінансові організації, такі як Міжнародний валютний фонд, Світовий банк, надають свої позики іншим країнам за відповідними програмами. Це, зокрема, програма розширеного фінансування (МВФ), програмні системні позики для реалізації конкретних проектів у різних галузях економіки (Світовий банк) тощо. Усі ці програми чітко окреслюють мету та очікувані результати від спрямування коштів у ту чи іншу галузь. Як показує досвід, такий підхід до фінансування проектів виявився досить ефективним, оскільки дає змогу проаналізувати ефективність використання коштів через порівняння отриманих результатів з очікуваними (запланованими), а також зіставити мету, на яку залучаються кошти, з кінцевими результатами від реалізації проекту.

Згідно з міжнародною методологією та практикою зарубіжних країн система планування бюджету на підставі програм – це система ухвалення рішень щодо розроблення, аналізу, впровадження програм та розподілу ресурсів.

Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі вміщує такі основні компоненти:

- якісне стратегічне планування соціально-економічної діяльності органу місцевого самоврядування;
- середньострокове планування бюджету;
- система моніторингу та оцінки виконання програм;
- залучення громадськості до прийняття бюджетних рішень шляхом збільшення ступеня прозорості інформації про бюджет.



Рис. 8. Схема бюджетного процесу за ПЦМ

Отже, очевидно, що бюджетний процес за ПЦМ за своєю суттю є циклом, який починається та закінчується з визначення переліку соціаль-

них та економічних проблем і охоплює поетапне впровадження усіх заходів, необхідних для їх подолання.

Кожен новий цикл бюджетування за ПЦМ починається з оцінки ефективності бюджетної програми після завершення її реалізації, тобто визначається ступінь досягнення мети програми. Для здійснення оцінки ефективності програми важливо правильно запланувати систему показників її виконання. Такі показники мають відповідати цілі та завданням програми. Тому сама програма повинна бути спрямована на досягнення досить конкретної цілі, щоб кількість завдань і показників її виконання не була занадто великою.

5.2. ЕЛЕМЕНТИ БЮДЖЕТНОЇ ПРОГРАМИ

Бюджетна програма — це систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення загальної (спільної) мети, завдання, виконання яких пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій. Вона складається з певних опцій (частин) та має такі елементи:

- мета бюджетної програми;
- назва бюджетної програми;
- завдання бюджетної програми (одне або більше);
- результативні показники виконання бюджетної програми (затрат, продукту, ефективності, якості).



Рис. 9. Структура бюджетної програми, що використовується згідно з чинним законодавством України

В окремих випадках з метою деталізації програми у міжнародному досвіді використовується такий елемент, як «Підпрограма». Практика бюджетного процесу за програмно-ціловим методом в Україні показує, що цей елемент слід застосовувати при формуванні програм по багатокомпонентних бюджетних галузях, таких, наприклад, як галузь житлово-комунального господарства, соціального захисту тощо.

Ключовим елементом бюджетної програми є мета, що визначає вид діяльності розпорядника та спрямовує його на досягнення конкретного результату. Мета програми повинна узгоджуватися з головною метою діяльності установи. Будь-яка програма може мати лише одну мету, характерну тільки для цієї програми, та не може повторюватись у форматі інших програм. Мета є унікальною для кожної з програм.

Приклад: Забезпечення безперерйного функціонування ліфтів у житлових будинках міста.

Відповідно до мети бюджетної програми розпорядники коштів розробляють завдання програми. Завдання можна розглядати як короткострокові етапи в рамках середньострокової стратегії, що визначається метою програми. Завдання повинні забезпечити досягнення мети та передбачити конкретні дії.

Завдання повинні мати такі характеристики:

- орієнтованість на результат (чітко вказувати на те, що необхідно зробити);
- вираження результатів у кількісних вимірах (для оцінки результату виконання);
- визначеність конкретних термінів виконання.

Отже, чітко сформульовані завдання вказують на те, що буде зроблено, та не містять загальних і декларативних тверджень. Тобто, завдання є обґрунтуванням кошторису бюджетної установи.

Приклад:

Завдання 1: Поточний ремонт та оновлення ліфтів.

Завдання 2: Заміна ліфтів.

Під час розробки бюджетної програми необхідно чітко усвідомити, яким чином вимірювати результати її реалізації. Саме для вимірювання цих результатів застосовується такий специфічний елемент, як результативні показники. Ці показники є ключовим інструментом механізму планування та виконання бюджету орієнтованого на результат, навіть більше, вони є його основною рисою.

На основі даних про динаміку планових і фактично досягнутих показників діяльності, а також затрат в розрізі програм та завдань проводиться оцінка діяльності суб'єкта бюджетного планування. На відміну від поста-

тейного (традиційного) методу бюджетування, який передбачає формування статей видатків за бюджетною мережею та забезпечує фінансування видатків на утримання бюджетних установ без детального аналізу того, чи забезпечується виконання мети головного розпорядника коштів, чи використання коштів приводить до досягнення бажаних результатів, програмно-цільовий метод, завдяки показникам виконання, дозволяє простежити результат, якого буде досягнуто за рахунок витрачених коштів. Це питання є актуальним також для встановлення безпосереднього зв'язку між виділеними ресурсами та досягнутими результатами.

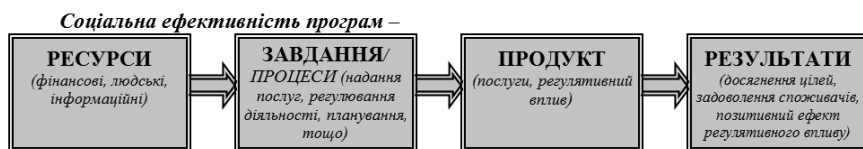


Рис. 10. Взаємозв'язок ресурсів та результатів («логіка програми»)

Основні показники виконання бюджетних програм:

- **Показник затрат (вхідних ресурсів)** — статистична величина, що відображає структурований обсяг вхідних ресурсів, необхідний для здійснення відповідного завдання бюджетної програми. Показник затрат може виражатися лише в натуральній формі. Наприклад, *кількість об'єктів, метраж або кубатура будівель і споруд, кількість заходів тощо*. Крім того, у переважній більшості бюджетних програм за допомогою цього показника можна відобразити людський ресурс: *(кількість лікарів, вчителів, працівників технагляду за капремонтм житлового фонду тощо)*.
- **Показник продукту** визначає обсяг виробленої продукції чи наданих послуг у ході виконання бюджетної програми, кількість користувачів товарами (роботами, послугами) тощо. Цей показник, як правило, має абсолютне значення. Він лише констатує факт надання послуг, виконання робіт чи групу споживачів у кількісному виразі і не вказує на якість наданих послуг чи виконаних робіт, ступінь задоволення потреб споживачів товарів або послуг. Показник продукту є перехідною ланкою між основними категорійними поняттями програмно-цільового методу, такими як «ресурс» та «результат». Продукт — це логічний наслідок витрачання ресурсів та логічна передумова отримання результату від витрачання цих ресурсів.

Два перші показники найпростіше підрахувати, оскільки інформація про затрати та продукт є доступною — це «Звіт по мережі, штатах та контин-

генту». Проте використання лише показника продукту для оцінки програми не дає комплексного уявлення про ефективність використання бюджетних коштів. Тому для окреслення чіткого бачення можливих результатів, а також оцінки ефективності використання бюджетних ресурсів необхідно визначити ефективність (продуктивність) та результат, який буде досягнуто завдяки реалізації програми.

- **Показник ефективності (продуктивності)** — це відношення кількісного показника наданої послуги (наприклад, *кількості пролікованих хворих в денному стаціонарі, кількість відновлених ліфтів*) до витрат у грошовому або робочому еквіваленті, що необхідні для надання послуги, а також визначення рівня ефективності наданої послуги. Показник продуктивності — це найбільш характерний розрахунковий показник виконання програм. Поряд з іншими, цей показник відслідковує абсолютну та відносну успішність виконання тієї чи іншої бюджетної програми.
- **Показник якості (результативності)** визначає результати виконаної роботи та якість наданих послуг. Він показує досягнення, отримані від здійснення бюджетної програми (*відсоток відремонтованих ліфтів, відсоток збільшення протяжності озелених територій доріг тощо*). За допомогою показника якості (результативності) можна оцінити рівень досягнення встановленої мети, а також відповідність досягнутих результатів встановленим меті та завданням. Цей показник є своєрідним звітом про досягнуті соціальні результати від надання послуги за програмою. В ньому відбивається соціальна ефективність програми. Для виконавців бюджетних програм соціальний ефект є ключовим результатом їх діяльності. Рівень соціальної ефективності програми для громади обґрунтовує і факт існування самої установи. Показник результативності є динамічним показником. Темпи та динаміка зростання показника результативності є критерієм успішності реалізації програм.

Кожен з показників виконання програми має свої переваги. Для різних типів програм використовують різні показники. Таким чином, при розробці й використанні показників посадові особи, відповідальні за розробку рішень, а також за оцінку програми, повинні враховувати стратегічні цілі розвитку галузі та наслідки виконання програм за попередній період. Як правило, вибираються і використовуються ті показники, які найкраще відображають результати програми — досягнення встановленої мети та виконання поставлених завдань.

При плануванні показників виконання необхідно використовувати дані попередніх бюджетних періодів. Аналізуючи показники виконання

програм, необхідно визначити, чи результати виконання програми відповідають поставленій меті та завданням.

Для окремих програм не обов'язково розробляти всі типи показників виконання. При визначенні показників виконання бюджетних програм необхідно зміщувати акцент з показників затрат на показники результативності.

У процесі розробки показників виконання програм, в залежності від змісту програм та завдань використовують такі основні інформаційні джерела:

- фінансова звітність;
- статистична звітність;
- дані внутрішньогосподарського (управлінського) бухгалтерського обліку;
- дані з первинної облікової документації (вибіркові дані);
- експертні оцінки.

У межах однієї програми можуть визначатися всі показники або лише деякі їх види. Таке диференціювання повинно здійснюватися, виходячи з умов та специфіки кожної з бюджетних програм. Чим ширша номенклатура показників у тій чи іншій програмі, тим більше можливостей для якісного програмного менеджменту.

5.3. СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ ТА СЕРЕДНЬОСТРОКОВЕ БЮДЖЕТНЕ ПРОГНОЗУВАННЯ

В основі програмно-цільового методу бюджетного процесу лежить стратегічне планування та середньострокове прогнозування.

Стратегічне планування — це процес планування головним розпорядником коштів бюджету своєї діяльності на основі стратегії розвитку громади та відповідних нормативно-правових документів. Завдяки стратегічному плануванню, керівники місцевого самоврядування можуть ухвалювати рішення, узгоджені з завданнями, які ставляться перед ними для досягнення певної мети. Крім того, планування є своєрідним інструментом для зіставлення затрат (матеріальних, людських ресурсів тощо) і фінансових ресурсів, необхідних для реалізації відповідних заходів.

Стратегічні плани головних розпорядників коштів — ефективний інструмент, що дає їм змогу досягати поставлених завдань, вирішувати проблеми фінансового управління та надання суспільних послуг. Цей план має містити інформацію про:

-
- основні функції та завдання головного розпорядника, які зазначені у відповідних нормативних документах (наприклад, положення про управління (відділ) тощо);
 - визначені на середньостроковий період (від одного до трьох років) видатки на реалізацію заходів, ураховуючи попередню оцінку ресурсів бюджету;
 - перелік програм із визначенням джерел їх фінансування;
 - перелік напрямів діяльності в межах програм, які планується реалізувати, та обґрунтування їх необхідності, виходячи з нормативно-правових актів (розпоряджень, постанов уряду тощо);
 - попередню оцінку доходів (кількісну та якісну) від реалізації таких програм та опис соціально-економічних наслідків;
 - пропозиції щодо збільшення (або зменшення) постійних та змінних капітальних активів, запланованих інвестицій і відновлення та утримання матеріальних активів;
 - конкретні пропозиції щодо збільшення фінансових активів і капітальних трансфертів і плани щодо управління фінансовими активами та зобов'язаннями.

Стратегічний план громади знаходить своє відображення у плануванні (або прогнозуванні) видатків у середньостроковій перспективі. На основі пріоритетів громади, прогнозів надходжень до бюджету, а також виходячи із індивідуальних стратегічних планів головних розпорядників коштів, складаються середньострокові прогнози видатків. Цей процес називають середньостроковим прогнозуванням (плануванням).

Прогнозування видатків бюджету на середньострокову перспективу (середньострокове прогнозування (планування) бюджету) — це процес розроблення головними розпорядниками коштів завдань на середньостроковий період та відповідних програм з оцінкою необхідних обсягів ресурсів на підставі прогнозу надходжень до бюджету та пріоритетів видаткової політики громади.

Разом з тим слід пам'ятати, що будь-який прогноз повинен базуватися на державних програмних документах, що визначають політику в галузі державних фінансів. Серед таких можна виділити щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, Державну програму соціально-економічного розвитку України на наступний рік, основні напрями бюджетної політики (бюджетна резолюція) тощо.

Обов'язковою вимогою середньострокового прогнозування бюджету є визначення відповідних напрямів діяльності та завдань, виходячи з фінансових можливостей.



Рис. 11. Принцип середньострокового прогнозування

Середньострокове прогнозування запроваджується з метою:

- запровадження чітких пріоритетів у сфері місцевих видатків;
- забезпечення можливостей ініціювання змін бюджетної політики та механізмів контролю за їх реалізацією;
- поліпшення розподілу ресурсів, спрямованих на стратегічні пріоритети як між галузями, так і в окремих галузях;
- підвищення відповідальності головних розпорядників коштів щодо ефективного та раціонального використання ресурсів (у т.ч. шляхом введення фінансових обмежень);
- посилення загального бюджетного контролю.

Зазвичай середньостроковий бюджет оновлюється кожного року. Кожного року змінюються політичні напрямки. У прогнозному бюджеті видатки на реалізацію нових політичних рішень не відображаються, проте створюється певний резерв коштів, який у разі потреби може бути використаний на реалізацію не прогнозованих пріоритетних політичних напрямків. Середньострокове прогнозування видатків на наступний бюджетний період готується за формулою $(n+1)$, а на наступні роки — $(n+2)$ та $(n+3)$. Середньострокове прогнозування — це неперервний процес, що повторюється кожного року та спрямований на зведення дисбалансу видатків, пов'язаного із непередбачуваними потребами бюджетних організацій.

Якщо прогнозний обсяг доходів перевищує видатки на підтримку чинних напрямків політики, залишкові ресурси перерозподіляються згідно з пріоритетами, визначеними на період дії бюджету. Якщо, з іншого боку, необхідні додаткові ресурси для продовження реалізації існуючих пріоритетів, скорочується фінансування менш пріоритетних напрямків.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

- 1. З якою метою в практику бюджетного процесу впроваджується система результативності бюджетних програм?*
- 2. Що є ключовими елементами управління місцевими бюджетами за програмно-цільовим методом?*
- 3. На яких економічних критеріях ґрунтується групування результативних показників?*
- 4. Що є кінцевою метою застосування показників результативності?*
- 5. На чому базується середньострокове прогнозування місцевого бюджету?*

РОЗДІЛ 6

БЮДЖЕТНИЙ КАЛЕНДАР

6.1. СКЛАДАННЯ І ЗАТВЕРДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ТА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Порядок розгляду та прийняття державного бюджету на наступний фінансовий рік регламентовано положеннями розділу II Бюджетного кодексу України та розділу 9 Регламенту Верховної Ради України (ВРУ). Місцеві бюджети, хоча і мають самостійність, однак їх треба розглядати як елемент цілісної бюджетної системи. Тому для ефективного їх функціонування необхідно знати і розуміти, які процеси і які стадії бюджетного процесу відбуваються з державним бюджетом і як це пов’язано із бюджетним процесом на місцевому рівні.

Дата	Державний бюджет	Місцеві бюджети
до 20 березня	Мінфін розробляє, відповідно до щорічного послання Президента України до ВРУ, проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період та подає Кабінету Міністрів України (КМУ).	
не пізніше 1 квітня	Кабінет Міністрів України розглядає та схвалює проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період і у триденний строк подає до Верховної Ради України (стаття 33 Бюджетного кодексу).	
Не пізніше 30 квітня	Верховна Рада України розглядає питання щодо Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період.	

Дата	Державний бюджет	Місцеві бюджети
Після схвалення Основних напрямів бюджетної політики	Мінфін направляє головним розпорядникам бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів.	ОДА та РДА направляють головним розпорядникам бюджетних коштів (у т.ч. сільським, селищним, міським (районного значення) радам) інструкції з підготовки бюджетних запитів. *** Головні розпорядники бюджетних коштів (у т.ч. сільські селищні, міські (районного значення) ради) організовують розроблення бюджетних запитів для подання місцевим фінансовим органам <u>у терміни та порядку, що встановлені цими органами</u>, та забезпечують своєчасність, достовірність і зміст поданих бюджетних запитів, які мають містити всю інформацію, необхідну для аналізу показників проекту місцевого бюджету, згідно з вимогами місцевих фінансових органів. *** Важливо! На даному етапі визначаються пріоритетні напрями використання бюджетних коштів. Формуються програми інвестиційні та соціально-економічного розвитку.
Бюджетний запит (нормативні акти: Бюджетний кодекс України, ст. 32-36, 75, Наказ МФУ від 06.06.2012 №687). Складається на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди з урахуванням організаційних, фінансових та інших обмежень, які щороку доводяться Мінфіном до головних розпорядників. Разом з бюджетним запитом головний розпорядник подає детальну інформацію за формами, які щороку доводяться Мінфіном до головних розпорядників, а також підтверджуючі документи та матеріали (детальні розрахунки, вимоги відповідних міжнародних договорів, регламенти проведення заходів, <u>дозвільну документацію щодо будівництва, акти про виділення земельних ділянок для будівництва</u>, інформацію щодо можливості підключення інженерних мереж, титули будов (об'єктів), проектно-кошторисну документацію, результати аналізу ринкових пропозицій, перелік обладнання та інвентаря тощо).		

Дата	Державний бюджет	Місцеві бюджети
Розрахунок граничних обсягів та прогнозних показників здійснюється з урахуванням: - <u>прогнозних обсягів доходів</u>; - граничного (прогнозного) обсягу дефіциту (профіциту) державного бюджету; - <u>граничного (прогнозного) обсягу державного боргу</u>; - <u>розміру прожиткового мінімуму та рівня його забезпечення</u>; - <u>розміру мінімальної заробітної плати та посадового окладу</u>; - <u>прогнозних цін на енергоносії та тарифів на оплату комунальних послуг</u>; - необхідності передбачення нових (порівняно з поточним бюджетним періодом) першочергових видатків, у тому числі тих, що мають періодичний характер; - необхідності оптимізації витрат, у тому числі шляхом концентрації ресурсів на пріоритетних напрямках діяльності, скорочення непершочергових та виключення неефективних витрат тощо. У межах граничного обсягу доводяться граничні обсяги на утримання апаратів органів державної влади та інші фінансові обмеження. Місцеві фінансові органи на будь-якому етапі складання і розгляду проектів місцевих бюджетів здійснюють аналіз бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, з точки зору його відповідності меті, пріоритетності, а також дієвості та ефективності використання бюджетних коштів. На основі результатів аналізу керівник місцевого фінансового органу приймає рішення про внесення бюджетного запиту до пропозиції проекту місцевого бюджету перед поданням його на розгляд відповідно Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад.		
не пізніше 15 вересня	Кабінет Міністрів України приймає постанову про схвалення проекту закону про Державний бюджет України (стаття 38 Бюджетного кодексу).	
	Кабінет Міністрів України подає Верховній Раді України та Президенту України проект закону про Державний бюджет України з відповідними матеріалами (стаття 38 Бюджетного кодексу).	
	Мінфін доводить АРК, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад розрахунки прогнозних обсягів міжбюджетних трансфертів, методики їх визначення та	У свою чергу РДА після отримання відповідних розрахунків доводить їх до органів місцевого самоврядування (сільських, селищних, міських (районного значення) рад).

Дата	Державний бюджет	Місцеві бюджети
	інші показники до складання місцевих бюджетів, а також пропозиції щодо форми проекту рішення про місцевий бюджет (типової форми рішення).	
не пізніше 20 жовтня	Верховна Рада розглядає проект закону про Державний бюджет України на наступний рік у першому читанні.	
не пізніше 3 листопада	КМУ подає до ВРУ проект закону про Державний бюджет України на наступний рік, підготовлений відповідно до Бюджетних висновків Верховної Ради, і порівняльну таблицю щодо їх урахування з вмотивованими поясненнями стосовно неврахованих положень Бюджетних висновків Верховної Ради.	
не пізніше 20 листопада	Завершується розгляд у другому читанні проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік.	
у тижневий строк з дня прийняття проекту закону про Державний бюджет України у другому читанні		КМУ доводить Раді міністрів АРК, МДА, виконавчим органам відповідних місцевих рад визначені таким законом показники міжбюджетних відносин (включаючи обсяги міжбюджетних трансфертів для відповідних бюджетів) і текстові статті, а також організаційно-методологічні вимоги щодо складання проектів місцевих бюджетів.
		У триденний строк з дня отримання таких документів Рада міністрів АРК, ОДА доводять виконавчим органам міських (міст республіканського АРК та обласного значення) рад та виконавчим органам

Дата	Державний бюджет	Місцеві бюджети
		<u>рад об'єднаних територіальних громад</u> , що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, районним державним адміністраціям відповідні обсяги субвенцій на здійснення державних програм соціального захисту.
до 1 грудня року	Термін прийняття Верховною Радою України в цілому закону про Державний бюджет України.	
до 25 грудня року		Затверджуються місцеві бюджети.
Якщо до 1 грудня ВРУ не прийнято Державний бюджет України (ДБУ)		Місцеві ради 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 ДБУ		Місцеві ради приводять обсяги міжбюджетних трансфертів у відповідність із законом про Державний бюджет України.
При затвердженні відповідних бюджетів враховують 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; 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. Також враховуються <u>у повному обсязі цільові кошти</u>, передбачені у складі видатків при визначенні міжбюджетних трансфертів між державним бюджетом та місцевими бюджетами. Обсяги таких коштів зменшенню не підлягають.		

6.2. ЗВІТНІСТЬ ПРО ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОГО ТА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ТА ВНЕСЕННЯ ЗМІН У ПРОЦЕСІ ВИКОНАННЯ

Звітність про виконання державного та місцевого бюджетів (кошторисів бюджетних установ) включає фінансову та бюджетну звітність.

Фінансова звітність складається згідно з національними положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку.

Бюджетна звітність відображає стан виконання бюджету, містить інформацію в розрізі бюджетної класифікації.

Зведення, складання та подання звітності здійснюється органами Казначейства.

Органи Казначейства подають звітність органам виконавчої влади, відповідним місцевим фінансовим органам та виконавчим органам місцевих рад.

Форми фінансової і бюджетної звітності та порядок їх заповнення встановлюються Міністерством фінансів України.

Головний бухгалтер бюджетної установи забезпечує складання та подання фінансової і бюджетної звітності відповідно до встановлених вимог.

Звітність про виконання бюджету є оперативною, місячною, кварталною та річною.

Дата	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Нормативно-правовий акт
Річний звіт			
не пізніше 1 березня	Інформація про виконання Державного бюджету України підлягає обов'язковій публікації в газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр».	Річний звіт про виконання місцевого бюджету подається до відповідної місцевої ради місцевою державною адміністрацією, виконавчим органом відповідної місцевої ради або сільським головою. Перевірка річного звіту здійснюється комісією з питань бюджету відповідної місцевої ради, після чого відповідні місцеві ради затверджують	Статті 28, 80 Бюджетного кодексу

Дата	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Нормативно-правовий акт
		річний звіт про виконання бюджету або приймають інше рішення з цього приводу. Інформація про виконання місцевих бюджетів (крім бюджетів сіл і селищ) підлягає обов'язковій публікації у газетах, визначених Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідними місцевими радами.	Статті 28, 80 Бюджетного кодексу
до 15 березня	Головні розпорядники коштів державного бюджету здійснюють публічне представлення та публікацію інформації про бюджет за бюджетними програмами.		
до 20 березня	Мінфін здійснює публічне представлення звіту про виконання Державного бюджету України за попередній бюджетний період.	Публічне представлення інформації про виконання місцевих бюджетів. Інформація про час і місце публічного представлення публікується разом з інформацією про виконання відповідних бюджетів. Публічне представлення інформації про виконання бюджету <u>села, селища</u> здійснюється у порядку, визначеному відповідною місцевою радою.	
до 1 квітня	КМУ подає ВРУ, Президенту України, Рахунковій палаті Річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України.		Стаття 61 Бюджетного кодексу

Дата	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Нормативно-правовий акт
	Річний звіт включає: 1) баланс Державного бюджету України (місцевого бюджету); 2) звіт про виконання Державного бюджету України (місцевого бюджету) (включаючи звіти про виконання показників за формою додатків до закону (рішення ради) про Державний бюджет України); 3) звіт про фінансові результати виконання Державного бюджету України (місцевого бюджету); 4) звіт про рух грошових коштів; 5) звіт про власний капітал; 6) інформацію про виконання захищених видатків Державного бюджету України (місцевого бюджету); 7) звіт про бюджетну заборгованість; 8) звіт про використання коштів з резервного фонду державного (місцевого) бюджету; 8-1) звіт про використання коштів державного фонду регіонального розвитку; 9) звіт про стан державного боргу і гарантованого державою боргу; 10) звіт про прострочену заборгованість суб'єктів господарювання перед державою за кредитами (позиками), залученими під державні гарантії; 10-1) звіт про платежі з виконання державою гарантійних зобов'язань; 11) зведені показники звітів про виконання бюджетів; 12) 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; 13) інформацію про здійснені операції з управління державним боргом; 14) інформацію про надані державні гарантії; 15) інформацію про досягнення запланованої мети, завдань та результативних показників головними розпорядниками коштів державного (місцевого) бюджету в межах бюджетних програм; 16) інформацію про виконання текстових статей закону про Державний бюджет України; 17) іншу інформацію, визнану Кабінетом Міністрів України необхідною для пояснення звіту.		Статті 61, 80 Бюджетного кодексу Наказ МФУ від 23.01.12 №938

Дата	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Нормативно-правовий акт
Протягом двох тижнів з дня офіційного подання річного звіту про виконання Закону про Державний бюджет України	Рахункова палата готує та подає Верховній Раді України висновки про використання коштів Державного бюджету України з оцінкою ефективності такого використання, а також пропозиції щодо усунення порушень, виявлених у звітному бюджетному періоді, та вдосконалення бюджетного процесу загалом.		Стаття 62 Бюджетного кодексу
Квартальний звіт			
Не пізніше 35 днів після закінчення звітного періоду	Квартальний звіт про виконання Державного бюджету України подається Казначейством Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України.	Квартальний звіт про виконання місцевого бюджету подається до відповідної місцевої ради, місцевою державною адміністрацією, виконавчим органом відповідної місцевої ради або сільським головою.	Статті 59,80 Бюджетного кодексу Наказ МФУ від 23.08.12 №938
	Квартальний звіт включає: 1) звіт про фінансовий стан (баланс) Державного бюджету України (місцевого бюджету); 2) звіт про фінансові результати виконання Державного бюджету України (місцевого бюджету); 4) звіт про виконання Державного бюджету України (місцевого бюджету) (включаючи звіти про виконання показників за формою додатків до закону (рішення ради) про Державний бюджет України); 5) звіт про стан державного боргу і гарантованого державою боргу; 6) зведені показники звітів про виконання бюджетів; 7) звіт про прострочену заборгованість суб'єктів господарювання перед державою за кредитами (позиками), залученими під державні гарантії; 7-1) звіт про платежі з виконання державою гарантійних зобов'язань; 8) інформацію про здійснені операції з управління державним боргом;		

Дата	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Нормативно-правовий акт
	9) інформацію про надані державні гарантії; 9-1) інформацію про стан місцевих боргів та гарантованих відповідно Автономною Республікою Крим, територіальними громадами боргів і про надані місцеві гарантії; 10) пояснення щодо стану виконання показників Державного бюджету України та місцевих бюджетів за звітний період.		
Місячний звіт			
не пізніше 15 числа місяця, наступного за звітним	Місячний звіт подається Казначейством (територіальними органами Казначейства) Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Мінфіну (місцевому фінансовому органу). <u>Місячний звіт включає:</u> - зведені показники звітів про виконання бюджетів; - інформацію про виконання захищених видатків державного (місцевого) бюджету; - інформацію про використання коштів з резервного фонду державного бюджету; - інформацію про використання коштів державного фонду регіонального розвитку; - інформацію про здійснені операції з управління державним боргом. <u>Державна податкова інспекція</u> подає 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.		Стаття 59 Бюджетного кодексу Наказ МФУ від 23.01.12 №938
не пізніше 1 числа другого місяця, що настає за звітним	Звіт про бюджетну заборгованість.		Стаття 59 Бюджетного кодексу

Дата	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Нормативно-правовий акт
Виконання бюджету			
	При виконанні державного бюджету і місцевих бюджетів застосовується казначейське обслуговування бюджетних коштів. 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; 4) здійснення інших операцій з бюджетними коштами. В органах Казначейства бюджетним установам відкриваються рахунки у встановленому законодавством порядку.		Статті 42-45, 80 Бюджетного кодексу
		У процесі виконання бюджету коригування показників бюджету в рамках головного розпорядника між програмами та кодами економічної класифікації (КЕКВ) може здійснюватись виконавчим комітетом за погодженням з бюджетною комісією ради та без затвердження сесією ради. Позитив: оперативні рішення можна приймати у процесі виконання бюджету. Негатив: можливі зловживання з боку виконавчих органів місцевого самоврядування. Доцільно встановити межі, в яких можна змінювати показники рішенням виконавчого комітету (наприклад: 10% — за КЕКВ, 5% — за програмами). У разі перевищення цих показників зміни до бюджету	

Дата	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Нормативно-правовий акт
		вносяться на сесію ради. Таке рішення може бути прийняте місцевою радою.	
	Зміни до закону про Державний бюджет України можуть вноситися у разі відхилення оцінки основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України та надходжень бюджету від прогнозу, врахованого при затвердженні Державного бюджету України на відповідний бюджетний період, а також зміни структури витрат державного бюджету, уточнення пріоритетів бюджетної політики.	За умови необхідності внесення змін до рішення про місцевий бюджет відповідною місцевою радою (радою, яка прийняла таке рішення), місцевий фінансовий орган повинен подати офіційний висновок про <u>перевиконання чи недовиконання дохідної частини загального фонду, про обсяг залишку коштів загального та спеціального фондів</u> (крім власних надходжень бюджетних установ) відповідного бюджету. Факт перевиконання дохідної частини загального фонду місцевого бюджету (за підсумками першого півріччя) вважається таким, коли доходи місцевого бюджету за підсумками першого півріччя перевиконані не менше, ніж на 5%, що підтверджується офіційними висновками місцевого фінансового органу. Недоотримання доходів загального фонду місцевого бюджету визнається за підсумками квартального звіту в разі недоотримання доходів загального фонду місцевого бюджету більше ніж на 15%. Цей факт є підставою, але не обов'язковою вимогою для внесення змін до місцевого бюджету щодо раніше прийнятого рішення відповідної місцевої ради.	Статті 52,53, 78 Бюджетного кодексу

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

- 1. Коли розпочинається планування місцевого бюджету на наступний рік?*
- 2. З урахуванням чого здійснюється розрахунок граничних обсягів бюджету?*
- 3. У якій термін місцеві ради мають прийняти свої бюджети?*
- 4. Що відбувається з місцевими бюджетами у разі неприйняття державного бюджету до 1 грудня?*
- 5. Назвіть форми бюджетної звітності.*
- 6. Інформація про стан виконання та затвердження яких бюджетів підлягає обов'язковій публікації?*
- 7. Що засвідчує перевиконання або недовиконання місцевого бюджету?*

РОЗДІЛ 7

ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

7.1. ВИДИ КОНТРОЛЮ

Жодна система не може бути успішною, якщо вона не має дієвої системи контролю. У бюджетному процесі одним із видів моніторингу є фінансовий контроль за виконанням бюджету. Цей інструмент забезпечує ефективне управління затратами та сприяє досягненню визначених цілей.

Основним принципом контролю є відповідальність розпорядників коштів за виконання програми та забезпечення належного й ефективного використання своїх ресурсів.

Контроль — це методи і процедури дотримання визначеної мети програми, ефективності формування бюджету, розподілу і використання фінансових ресурсів у відповідності до затвердженого бюджету та чинного законодавства.

Контроль доцільно здійснювати на різних етапах бюджетного процесу. Залежно від періоду проведення він класифікується наступним чином:

Попередній контроль — здійснюється на етапі підготовки проектів програм (проекту бюджету), їх розгляду та затвердження. Специфіка попереднього контролю полягає в тому, що він носить попереджувальний характер і спрямований на корегування програм до моменту їх затвердження.

Поточний (оперативний) контроль — здійснюється в процесі виконання програми. Він направлений на забезпечення дисципліни викорис-

тання ресурсів і дотримання встановлених обсягів бюджетних асигнувань, передбачає аналіз відхилення фактичних показників від планових та виявлення порушень. Основою поточного контролю є аналіз оперативної звітності про виконання бюджету та бухгалтерська документація.

Узагальнюючий контроль — передбачає аналіз (перевірку) виконаної програми. При цьому аналізуються планові показники за напрямками видатків, фінансові показники виконання програми, а також ефективність та доцільність здійснених видатків та причини відхилення фактичних показників від планових.

Кожен тип контролю є важливим. Але при бюджетуванні, орієнтованому на отримання результату, найбільшої актуальності набуває поточний контроль. Він, в першу чергу, передбачає своєчасне отримання інформації про фінансовий аспект виконання програми.

Це дозволяє слідкувати за виконанням програми, отримувати інформацію про:

- стан фінансування програми;
- напрямки та обсяги видатків;
- відхилення фактичних асигнувань порівняно з планом.

Посадовим особам органів влади така інформація надає основу для прийняття своєчасних адміністративних рішень щодо перерозподілу коштів між завданнями або функціями (програмами), а також зменшення або збільшення обсягів асигнувань на виконання тієї або іншої програми. Така гнучкість і мобільність в отриманні інформації та управлінні видатками дозволяє забезпечити досягнення поставлених цілей програми.

Ефективна система контролю будується за такими принципами:

Обов'язковість. Виконавці бюджетних програм (отримувачі бюджетних коштів) повинні обов'язково здійснювати контроль за фінансуванням програми та здійсненням видатків, оскільки жодна програма не може бути виконана успішно без належного фінансування та дотримання планів використання коштів.

Постійність. Постійне здійснення контролю забезпечить регулярне отримання інформації для прийняття рішень.

Систематичність/періодичність. Важливо, щоб контроль здійснювався систематично, з визначеною періодичністю, яка забезпечить найбільш повне інформування посадових осіб про фінансовий аспект виконання програми.

Здійснений на засадах постійності та систематичності/періодичності контроль надасть можливість відстежувати результативність та ефективність використання коштів та дозволить при необхідності коригувати обсяг ресурсів на виконання певної програми.

Внутрішній контроль

Відповідно до статті 26 Бюджетного кодексу України на всіх стадіях бюджетного процесу здійснюється внутрішній фінансовий контроль, який повинен забезпечувати:

- постійну оцінку достатності та відповідності діяльності бюджетної установи вимогам внутрішнього фінансового контролю;
- оцінку діяльності на відповідність результатів встановленим завданням та планам;
- інформування безпосередньо керівника бюджетної установи про результати кожної перевірки (оцінки, розслідування, вивчення чи ревізії), проведеної підрозділом внутрішнього фінансового контролю.

Внутрішній контроль — правила і системи, які дозволяють керівникам і внутрішнім аудиторам приймати рішення, користуючись достовірними і точними фінансовими даними. Засоби внутрішнього контролю встановлюються в системі обліку, але застосовуються не бухгалтерськими підрозділами, а використовуються менеджерами.

Розпорядники бюджетних коштів несуть відповідальність за організацію і стан внутрішнього контролю та аудиту як у своїх закладах, так і в підвідомчих установах. Організація ефективної системи внутрішнього контролю за фінансово-господарською діяльністю установи покладається на її керівника.

Зовнішній контроль

Зовнішній контроль та аудит фінансової та господарської діяльності бюджетних установ здійснюють Рахункова палата — в частині контролю за використанням коштів Державного бюджету України, Державна фінансова інспекція України — відповідно до повноважень, визначених законом.

Протягом фінансового року та в кінці фінансового року принаймні п'ять груп значних установ здійснюють моніторинг відповідності місцевих надходжень і видатків затвердженим призначенням і платежам або видаткам.

По-перше, Бюджетний кодекс передбачає звітку на місцевому рівні бюджетів, які затверджуються, за якими складається розпис і які виконуються місцевими органами влади (*стаття 115*).

По-друге, Казначейство України через свої регіональні підрозділи обліковує всі доходи і видатки місцевих бюджетів і здійснює моніторинг виконання бюджету з метою забезпечення відповідності платежів зобов'язанням і бюджетним призначенням (*стаття 112*). Це казначейська функція обслуговування бюджету.

По-третє, Рахункова палата перевіряє використання бюджетних коштів державного бюджету (*стаття 110*).

По-четверте, Державна фінансова інспекція перевіряє відповідність процедурам обліку і ефективність використання ресурсів місцевими органами (*стаття 113*).

Місцеві державні адміністрації та виконавчі комітети відповідних рад виконують роль «вищих аудиторських установ» і здійснюють контроль за відповідністю бюджетному законодавству України показників затверджених бюджетів, бюджетного розпису та кошторисів бюджетних установ.

7.2. ЗАХОДИ ВПЛИВУ ЗА ПОРУШЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Відповідно до *статті 117* Бюджетного кодексу України до учасників бюджетного процесу за порушення бюджетного законодавства застосовуються наступні заходи:

1. Попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства — застосовується в усіх випадках виявлення порушень бюджетного законодавства. Виявлені порушення бюджетного законодавства мають бути усунені в строк до 30 календарних днів.

2. Зупинення операцій з бюджетними коштами — застосовується за порушення норм щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету. Порядок зупинення встановлюється статтею 120 цього Кодексу.

3. Призупинення бюджетних асигнувань — застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначені пунктами 20, 22-29, 38 і 40 частини першої статті 116 цього Кодексу. При виявленні зазначених порушень припиняються повноваження на взяття бюджетного зобов'язання на відповідну суму на строк від одного до трьох місяців у межах поточного бюджетного періоду шляхом внесення змін до розпису бюджету (кошторису) у порядку, встановленому Міністерством фінансів України.

4. Зменшення бюджетних асигнувань — застосовується за нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків без встановлених бюджетних призначень або утримання бюджетної установи одночасно з різних бюджетів всупереч цьому Кодексу.

Зменшення бюджетних асигнувань передбачає позбавлення повноважень на взяття бюджетного зобов'язання на відповідну суму на строк до

завершення поточного бюджетного періоду шляхом внесення змін до розпису бюджету (кошторису) та у разі необхідності з подальшим внесенням змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет) у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

5. Повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету — застосовується за нецільове використання коштів (щодо субвенцій та коштів, наданих одержувачам бюджетних коштів), у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

6. Зупинення дії рішення про місцевий бюджет — застосовується за прийняття рішення про місцевий бюджет з порушенням вимог цього Кодексу чи закону про Державний бюджет України (в тому числі щодо складання бюджету в частині міжбюджетних трансфертів), у порядку, встановленому *статтею 122* цього Кодексу.

7. Безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів — застосовується за здійснення видатків, кредитування місцевого бюджету, які відповідно до цього Кодексу мають проводитися з іншого бюджету.

Безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів передбачає стягнення органами Казначейства коштів з місцевих бюджетів до державного бюджету, в тому числі і за рахунок зменшення обсягу трансфертів (базової дотації) місцевим бюджетам на відповідну суму, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

8. Інші заходи впливу, які можуть бути визначені законом про Державний бюджет України, — застосовуються за порушення бюджетного законодавства згідно із таким законом.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

- 1. Які існують види бюджетного контролю?*
- 2. Для чого здійснюється бюджетний контроль?*
- 3. Хто здійснює бюджетний контроль?*
- 4. Які заходи застосовуються при порушенні бюджетного законодавства?*

ЗАКЛЮЧЕННЯ

Місцевий бюджет відображає масштаб діяльності органу місцевого самоврядування та водночас обмежує його. З одного боку, це кошти, що надходять у розпорядження представницького органу громади і визначають його фінансовий потенціал. З іншого боку, в місцевому бюджеті зосереджені грошові фонди, передбачені для суспільного користування, і перебувають не стільки у власності, скільки в розпорядженні органів місцевої влади. Отже, кошти мають витратитись на основі спільного вибору, на ухвалені суспільством цілі.

Слід пам'ятати, що бюджет — це грошові кошти, довірені платниками податків громади в управління підзвітному їм персоналу органів місцевого самоврядування, бюджетних та комунальних установ.

А відповідальне дотримання всіх норм бюджетного законодавства та розуміння бюджетної філософії дозволить здійснювати основну місію органу самоврядування — надання якісних публічних послуг.

Інформаційне видання

***Фінанси та бюджет об'єднаної громади
(навчальний модуль)***

Ніна Наталенко

Видавець: Товариство з обмеженою відповідальністю
інформаційно-консультаційний центр «Легальний статус»
м. Київ, б-р Дружби народів, 22, к. 21.

Виготовлювач: «Забеліна-Фільковська Т. С. і компанія
Київська нотна фабрика»
04080, м. Київ, вул. Кирилівська, 51а.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої діяльності
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції, ДК 3983 від 17.02.2011 р.

Підписано до друку з оригінал-макету 04.10.2016 р.

Формат 60x84/16 Ум. друк. арк. 2,27

Наклад 1000 прим.