

ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ДІЇ НОВОГО БЮДЖЕТНОГО КОДЕКСУ

У статті розглянуто новації в організації бюджетного процесу на місцевому рівні, визначено актуальні проблеми та запропоновано шляхи їх розв'язання.

В статье рассмотрены новации в организации бюджетного процесса на местном уровне, обозначены актуальные проблемы и предложены пути их решения.

The article innovations are considered in organization of budgetary process at local level, the issues of the day are certain and the ways of their decision are offered.

Ключові слова: місцеві бюджети, місцеві органи влади, бюджетний процес, бюджетний розпис.

У ході процесів соціально-економічної трансформації в Україні зберігається актуальність проблем взаємодії бюджетів різних рівнів. Формування дієвої моделі міжбюджетних відносин є запорукою, з одного боку, створення регіональної економіки, що стабільно розвивається, а з іншого – гарантією того, що кошти державного та місцевих бюджетів витратимуться ефективно. Це зумовлено тим, що проблеми міжбюджетних взаємовідносин безпосередньо пов'язані з фінансовим забезпеченням функціонування органів місцевої влади, особливо в частині реалізації делегованих їм державою владних повноважень, наданням соціальних гарантій населенню і стимулюванням фінансово-економічної діяльності суб'єктів господарювання певної адміністративно-територіальної одиниці.

Ключові аспекти місцевих фінансів, побудови міжбюджетних відносин розглянуті в працях таких науковців, як В.Андрущенко, В.Базилевич, Л.Баластрик, С.Булгакова, О.Василик, О.Кириленко, Н.Костіна, В.Кравченко, М.Кульчицький, В.Лагутін, І.Луніна, О.Сунцова, С.Юрій та інші.

Серед проблем місцевих бюджетів, які обговорюються в економічній літературі, найбільша увага приділяється таким: пошуку додаткових можливостей для фінансування видатків місцевих бюджетів; можливим підходам до визначення нормативів мінімальної бюджетної забезпеченості та їх розрахунку; видам податків, які необхідно залишати у розпорядженні місцевих бюджетів; нормативам розподілу загальнодержавних податків між бюджетами різних рівнів.

Відаючи належне науковим напрацюванням вітчизняних учених з даної проблематики, детальнішого дослідження потребує сфера планування та виконання бюджету на місцевому рівні.

Порядок формування прогнозних розрахункових показників місцевих бюджетів на 2011 рік базувався на Бюджетному кодексі, прийнятому Верховною Радою України 8 липня 2010 року. Бюджетні нововведення щодо

місцевих бюджетів носять цілісний та системний характер і передбачають низку норм, спрямованих на формування прогнозованої бюджетної політики, регіональне економічне зростання, збільшення фінансової самодостатності місцевих бюджетів, удосконалення міжбюджетних відносин.

Зміни у бюджетному законодавстві передбачають збільшення ресурсної бази місцевих бюджетів, чітке розмежування між загальним та спеціальним фондом та конкретизацію доходів місцевих бюджетів (ст.69), що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, чого раніше не було. Додатковим джерелом поповнення місцевих бюджетів є передача до доходів місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, доходів державного бюджету, а саме: 50% плати за користування надрами загальнодержавного значення; 50% збору за спеціальне використання водних ресурсів загальнодержавного значення; 6 видів плати за ліцензії та сертифікати, державну реєстрацію; 50% плати за спеціальне використання лісових ресурсів державного значення; плати за надані в оренду ставки, що знаходяться в басейнах річок загальнодержавного значення; плати за використання інших природних ресурсів. Крім того, до загального фонду місцевих бюджетів буде зараховуватися 50% надходжень податку на прибуток та акцизного збору понадрічних розрахункових обсягів, визначених у законі про державний бюджет на відповідний рік (за рахунок збільшення відповідної бази оподаткування (понад 50%) шляхом здійснення заходів щодо детінізації економіки).

У розрізі місцевих бюджетів зазнав змін перелік доходів бюджетів місцевого самоврядування, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів: одні з них (частина надходжень від штрафів, пов'язаних із безпекою дорожнього руху) виключені; другі (плата за торговий патент, адміністративні штрафи, що накладаються виконавчими органами рад) перенесені до складу доходів місцевих бюджетів, які не враховуються при визначенні таких трансфертів; треті (єдиний податок) є складовою частиною бюджету розвитку місцевих бюджетів. [2, с.14]

Водночас значно розширився перелік таких доходів для бюджетів міст Києва та Севастополя. Змінилися і складові доходів районного та обласних бюджетів, які беруться до уваги при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, але з протилежними тенденціями. Перелік доходів для районних бюджетів скоротився, з нього виключено такий вид доходів, як частина плати за землю. Віднині плата за землю повністю зараховуватиметься до бюджетів місцевого самоврядування, тобто до бюджетів сіл, селищ, їх об'єднань, міст, районів у містах. До доходів, які не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, тепер належать і надходження адміністративних штрафів, що накладаються райдержадміністраціями (їхніми комісіями). До

обласного бюджету також не буде надходити частина плати за землю (як було раніше), проте перелік доходів, які враховуватимуться при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, поповнився такими позиціями, як частина (50%) зборів за спеціальне використання водних, лісових ресурсів, користування надрами, плата за оренду ставків у басейнах річок загальнодержавного значення, плата за використання інших природних ресурсів. [2, с.14]

Окрім того, до бюджету розвитку спеціального фонду місцевих бюджетів буде зараховуватися частина податку на прибуток та єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва. До доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів та які спрямовуються на реалізацію власних повноважень місцевих органів влади, включено: 100% плати за землю; плати за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності; фіксованого податку на доходи від підприємницької діяльності; надходжень адміністративних штрафів.

Із переліку видатків, що здійснюються з бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення і враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, виключено видатки на первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (дільничні лікарні, медичні амбулаторії, фельдшерсько-акушерські та фельдшерські пункти). Тепер їх фінансування здійснюватиметься за рахунок коштів районного бюджету. Кодексом конкретизовано, що за рахунок указаних в ст.88 бюджетів навчально-виховні комплекси утримуються лише за умови, що загальноосвітній заклад є закладом першого ступеня, тобто початковою школою. Заклади інших ступенів утримуються районними бюджетами. Довгоочікуване включення видатків на позашкільну освіту до видатків районних бюджетів, що будуть враховані при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, дозволить розширити мережу та різноманітність таких закладів. Зазначимо, що такі видатки будуть враховані і при визначенні міжбюджетних трансфертів обласним бюджетам, що має забезпечити розвиток закладів позашкільної освіти загальнообласного значення. [2, с.15]

У сфері міжбюджетних відносин до Бюджетного кодексу включено низку норм, які раніше ним не передбачались, а регулювались окремими законами України та Законом про державний бюджет, іншими нормативними актами (розподіл додаткової дотації на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів, розширення переліку та деталізація окремих міжбюджетних трансфертів, умови і порядок їх надання), розширено права місцевих бюджетів щодо здійснення окремих видатків, не віднесених до місцевих бюджетів, за рахунок вільного залишку, або перевиконання доходної частини загального фонду місцевих бюджетів, чітко виписано

порушення бюджетного законодавства та передбачені заходи впливу на порушників. [3, с.56]

Водночас, прийняття нового Бюджетного кодексу не розв'язує такої проблеми місцевих бюджетів, як забезпечення необхідним фінансовим ресурсом делегованих повноважень. Дисбаланс, який виникає через необхідність виконання органами місцевої влади обов'язкових делегованих повноважень та нестачу ресурсу на місцях (власних доходів та дотації вирівнювання), не покривається додатковою дотацією на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів. Основні недоліки сучасної державної політики у сфері подолання дисбалансів місцевих бюджетів – це залежність місцевих бюджетів від рішень Уряду, висока концентрація фінансових ресурсів у Державному бюджеті України, невідповідність реальних потреб місцевих бюджетів у коштах їх відображенню у формулі розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів, постійне зростання відсотка трансфертів у структурі доходної частини місцевих бюджетів.

Незважаючи на позитивні тенденції змін, що регламентують бюджетний процес на місцевому рівні, законодавча база, яка регламентує складання та виконання тимчасових розписів місцевих бюджетів, є досить обмеженою. По суті, це лише стаття 79 Бюджетного кодексу України: «Якщо до початку нового бюджетного періоду не прийнято рішення про місцевий бюджет, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцева державна адміністрація або виконавчий орган місцевої ради мають право здійснювати витрати місцевого бюджету лише на цілі, визначені у рішенні про місцевий бюджет на попередній бюджетний період та одночасно передбачені у проекті рішення про місцевий бюджет на наступний бюджетний період, схваленому Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою державною адміністрацією чи виконавчим органом місцевої ради та поданому на розгляд Верховної Ради Автономної Республіки Крим або відповідної місцевої ради.

При цьому щомісячні бюджетні асигнування місцевого бюджету сумарно не можуть перевищувати 1/12 обсягу бюджетних призначень, встановлених рішенням про місцевий бюджет на попередній бюджетний період (крім випадків, передбачених частиною шостою статті 16 та частиною четвертою статті 23 цього Кодексу, а також пунктами 4 і 5 частини другої статті 41 цього Кодексу). До прийняття рішення про місцевий бюджет на поточний бюджетний період забороняється здійснювати капітальні видатки і надавати кредити з бюджету (крім випадків, пов'язаних із виділенням коштів з резервного фонду відповідного бюджету), а також здійснювати місцеві запозичення та надавати місцеві гарантії».

У пункті 45 Постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 року № 228 «Про затвердження порядку складання, затвердження та основних вимог

до виконання кошторисів бюджетних установ» вказано: «У разі, коли бюджетний розпис на наступний рік не затверджено в установлений законодавством термін, в обов'язковому порядку складається тимчасовий розпис бюджету на відповідний період. Бюджетні установи складають на цей період тимчасові індивідуальні кошториси, а вищі навчальні заклади та наукові установи також і тимчасові індивідуальні плани використання бюджетних коштів і тимчасові індивідуальні помісячні плани використання бюджетних коштів, які затверджуються їх керівниками. При цьому зведені тимчасові кошториси не складаються». Ще одним документом стала Постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2009. № 1414 «Про заходи щодо організації бюджетного процесу у 2010 році» (зі змінами), якою регламентовано порядок формування тимчасових розписів. Однак низка положень цієї постанови суперечить Бюджетному кодексу України, крім того, вона діяла в умовах лише 2010 року і не вирішувала питання законодавчого забезпечення виконання тимчасових розписів у майбутньому.

Як наслідок, у процесі виконання тимчасового розпису виникають проблеми, розв'язання яких можливе лише за умови внесення змін до чинного бюджетного законодавства, зокрема: не визначено порядок планування доходної частини місцевих бюджетів у тимчасових розписах, як по загальному, так і по спеціальному фондах, що призводить до формування дефіцитних тимчасових розписів, без урахування реальної податкової бази місцевих бюджетів; не встановлено чіткий порядок визначення 1/12 обсягу видаткової частини (не зрозуміло, обсяг видаткової частини враховувати із змінами, внесеними протягом року, чи ні, розраховувати обсяг видатків по загальному та спеціальному фондах окремо чи разом); викликає труднощі забезпечення в повному обсязі видатків на оплату за спожиті енергоносії. Так, опалювальний період триває 6 місяців, тому асигнування у межах 1/12 забезпечують потребу в оплаті енергоносіїв трохи більше, ніж на 2/3 (і це при умові незмінності тарифів протягом року); не забезпечується необхідними асигнуваннями виплата заробітної плати працівникам бюджетних установ при умові її підвищення протягом року; у зв'язку із обмеженістю асигнувань, передбачених тимчасовим розписом, при наявності вільного залишку на початку року відсутні можливості щодо його використання (тобто поточних надходжень немає, а гроші на рахунку є, наприклад, батьківська плата по спеціальному фонду); не виписано порядок розподілу вільного залишку коштів по загальному фонду та залишку коштів по спеціальному фонду в умовах тимчасового розпису; не визначено порядок отримання короткотермінових та середньострокових позик з Єдиного казначейського рахунку; немає чітко визначеного періоду, на який складається тимчасовий розпис (квартал, півріччя, рік).

Виходячи із вищезазначеного, доцільно прийняти постанову Кабінету Міністрів України, яка визначала б порядок формування, затвердження та виконання тимчасового розпису в умовах неприйняття Державного бюджету на поточний рік.

Ця постанова повинна: чітко визначити порядок формування тимчасових розписів доходів місцевих бюджетів окремо по загальному та спеціальному фондах; визначити граничний термін, на який може прийматись тимчасовий розпис доходів та видатків місцевих бюджетів; визначити механізм проведення видатків за рахунок вільного залишку коштів місцевих бюджетів, що утворився на початок бюджетного року, по загальному та спеціальному фондах та на погашення кредиторської заборгованості і за капітальними видатками; містити механізм отримання позичок з ЄКР за умови невиконання доходної частини місцевого бюджету, затвердженої у тимчасовому розписі.

Список використаних джерел:

1. Бюджетний кодекс України: за станом на 02.07.2011 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України від 8.07.2010 р. № 2456-VI – Режим доступу: [http:// zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14)
2. Качковська О. Новий бюджетний кодекс: аналіз найважливіших змін [Текст] / О. Качковська // Баланс бюджет.-2010.-№34-35.-С.14-18.
3. Деркач М. Сучасна державна політика у сфері подолання статичного і динамічного дисбалансів місцевих бюджетів[Текст] / М. Деркач // Фінанси України.-2011.- № 4.-С.56-58.