

Стефанюк І.Б.,

кандидат економічних наук,
заступник директора департаменту
з питань використання коштів державного бюджету
в регіонах Рахункової палати

Крисюк Н.Е.,

головний спеціаліст департаменту
з питань використання коштів державного бюджету
в регіонах Рахункової палати

АКТУАЛЬНІ АСПЕКТИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН У СВІТЛІ НОВОЇ РЕДАКЦІЇ БЮДЖЕТНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

Досліджено сутність міжбюджетних відносин у бюджетній системі України, їх основні відмінності в контексті нової редакції Бюджетного кодексу України. Проаналізовано вплив міжбюджетного регулювання на формування й виконання місцевих бюджетів.

The author investigates the matter of interbudgetary relations in the budget system of Ukraine as well as its primary distinctions in the context of the revised Budget Code of Ukraine. The influence of interbudgetary regulation on the formation and implementation of local budgets is analyzed.

Ключові слова: бюджет, бюджетна система, міжбюджетні відносини, міжбюджетні трансферти, дотації, субвенції, соціально-економічний розвиток.

Бюджетна система країни являє собою сукупність бюджетів відповідно до державного й адміністративно-територіального устрою. Оскільки Україна є унітарною державою, у нас є один державний бюджет, а кожна адміністративно-територіальна одиниця для виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування формує відповідно бюджет АР Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах і бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань (місцеві бюджети).

Відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, регулюються Бюджетним кодексом України¹. У четвертому розділі нової редакції Кодексу розкрито зміст поняття міжбюджетних відносин та юридично встановлено відносини при розподілі доходів і видатків між ланками бюджетів, об'єднаних у бюджетну систему України.

Загальне поняття міжбюджетних відносин

Відповідно до ст. 81 Бюджетного кодексу міжбюджетні відносини — це відносини між державою, АР Крим і територіальними громадами щодо забезпечення

¹ Мається на увазі нова редакція Бюджетного кодексу України, затверджена Законом України від 08.07.2010 № 2456-VI, що набрала чинності з 1 січня 2011 р.

відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією й законами України.

Всі доходи, що зараховуються до бюджетів відповідного рівня, та всі видатки, які мають здійснюватись із відповідних бюджетів, поділені на дві групи: 1) доходи й видатки, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів; 2) доходи й видатки, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Іншими словами, до першої групи включено видатки, котрі держава може передати на виконання місцевих бюджетів, забезпечивши їх при цьому відповідними загальнодержавними доходами (податок з доходів фізичних осіб, державне мито тощо), які закріплюються за бюджетами відповідного рівня, а до другої — видатки, пов'язані з виконанням власних повноважень органів місцевого самоврядування. Фінансування цих видатків здійснюється за рахунок доходів (місцеві податки і збори, податок на прибуток комунальних підприємств, плата за оренду комунального майна тощо), надходження яких має забезпечити орган місцевого самоврядування.

Оскільки метою регулювання міжбюджетних відносин є відповідність між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами, та бюджетними ресурсами, котрі повинні забезпечувати виконання цих повноважень, розглянемо, що передбачає при цьому нова редакція Бюджетного кодексу.

В галузі міжбюджетних відносин до Кодексу включено низку норм, які раніше ним не передбачались, а регулювались окремими законами України та іншими нормативними актами. Крім того, нова редакція містить вимоги, яких не було в попередній.

Міжбюджетні трансферти вирівнювання

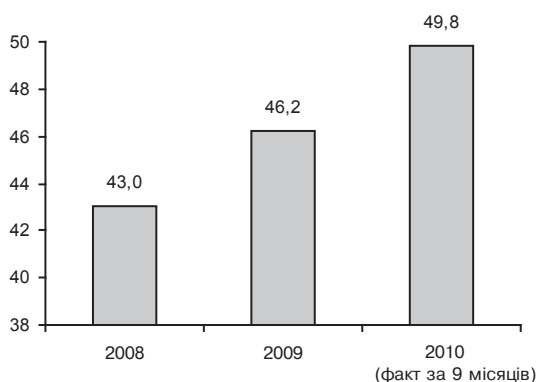
Як зазначалося вище, фінансування повноважень (видатків), що їх держава передає на виконання місцевим бюджетам², здійснюється за рахунок закріплених за останніми загальнодержавних доходів³, а в разі їх недостатності з державного бюджету місцевим передаються міжбюджетні трансферти⁴. Дані щодо частки міжбюджетних трансфертів із держбюджету в загальному обсязі доходів місцевих бюджетів наведено на рис. 1.

При цьому держава повинна регулювати місцеві бюджети таким чином, щоб обсяги бюджетних ресурсів відповідали повноваженням на здійснення видатків,

² До видатків, які держава передає місцевим бюджетам, включено фінансування установ, що забезпечують гарантоване Конституцією право громадян України на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист, надання послуг установами культури й мистецтва, фізкультури і спорту, а також видатки на утримання органів місцевого самоврядування. Повний перелік таких видатків установлено у ст. 88—90 Бюджетного кодексу України.

³ Перелік доходів, які закріплюються за місцевими бюджетами та враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, визначено ст. 64, 66 Бюджетного кодексу України.

⁴ Міжбюджетні трансферти — кошти, які безоплатно й безповоротно передаються з одного бюджету до іншого.



Джерело: побудовано авторами на підставі звітності Державного казначейства України про виконання бюджетів АР Крим, областей, міст Києва й Севастополя у 2008–2009 рр. та за 9 місяців 2010 р.

Рис. 1. Частка трансфертів державного бюджету в доходах місцевих бюджетів, %

виконання яких проводиться з бюджетів відповідного рівня. Як видно з табл. 1, на сьогодні на центральному рівні формується 86 % доходів місцевих бюджетів.

Таблиця 1. Структура доходів місцевих бюджетів у 2010 р.

Показники	Млн грн		%	
	за планом* на рік	фактично за 9 місяців	за планом* на рік	фактично за 9 місяців
Доходи, що формуються на центральному рівні				
Доходи загального фонду (перший кошик)	58 704,5	41 330,4	35,6	36,2
Субвенції загального фонду	29 468,9	19 982,4	18,1	17,5
Субвенції спеціального фонду	5 643,6	3 373,2	3,4	2,9
Дотація вирівнювання	43 640,5	33 347,5	26,7	29,2
Додаткові дотації	276,5	79,5	0,2	0,07
<i>Разом</i>	<i>137 734,0</i>	<i>98 113,0</i>	<i>84,4</i>	<i>86,0</i>
Доходи, що формуються на місцевому рівні				
Доходи загального фонду (другий кошик)	13 394,4	6 991,3	8,2	6,1
Доходи спеціального фонду,	12 035,2	8 990,5	7,4	7,8
у т. ч. власні надходження бюджетних установ	3 775,8	4 456,4	2,3	3,9
<i>Разом</i>	<i>25 429,6</i>	<i>15 981,8</i>	<i>15,6</i>	<i>14,0</i>
Усього	163 163,6	114 094,8	100	100

* План згідно з бюджетним розписом.

Джерело: розраховано авторами за даними місячного звіту Державного казначейства України про виконання місцевих бюджетів АР Крим, областей, міст Києва й Севастополя станом на 01.10.2010 (форма № 2ммб).

Дефіцит (профіцит) фінансових ресурсів, що виникає внаслідок нерівномірного отримання місцевими бюджетами доходів, потрібних для здійснення видатків, які визначаються функціями держави та передаються до виконання АР Крим і органам місцевого самоврядування, вирівнюється з допомогою міжбюджетних

трансфертів, обсяги яких визначаються Формулою розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами.

Потрібно зауважити, що для розподілу міжбюджетних трансфертів використовується фінансовий норматив бюджетної забезпеченості, який визначається шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, котрі спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість населення чи споживачів гарантованих послуг тощо (ст. 94 Бюджетного кодексу України).

Принципово новою слід вважати зміну редакції ч. 3 ст. 94 Бюджетного кодексу, яка передбачає, що загальний обсяг фінансових ресурсів за кожним видом видатків, котрі враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, розраховується на підставі державних соціальних стандартів і нормативів, які встановлюються законом та іншими нормативно-правовими актами. Нагадаємо, що згідно з попередньою редакцією Кодексу загальний обсяг ресурсів, що спрямовується на виконання бюджетних програм місцевими бюджетами, мав розподілятися між видами видатків відповідно до пріоритетів бюджетної політики держави. Такий підхід був дещо суб'єктивним та не завжди враховував особливості тих чи інших регіонів.

Наприклад, держава визначала на відповідний бюджетний період пріоритетним розвиток освіти, а конкретно в області N більшої уваги потребували заходи й заклади у сфері охорони здоров'я. З огляду на те, що формування ресурсів, які мали спрямовуватися на виконання переданих державою повноважень, здійснювалося на рівні держави, тобто централізовано, зрозуміло, що орган місцевого самоврядування забезпечував виконання державної політики, інколи поступаючись при цьому інтересами територіальної громади.

А тепер (відповідно до нової редакції Бюджетного кодексу) видатки на ту чи іншу галузь повинні визначатися на підставі державних соціальних стандартів і нормативів. Тобто, якщо це школа, то незалежно від місця її розташування (у великому обласному центрі чи в маленькому селищі) одержувачі можуть розраховувати на отримання освітніх послуг за наперед установленими єдиними державними стандартами й нормативами. Так само має бути і при наданні послуг у лікувальних закладах, сфері соціального захисту населення, житлово-комунальному господарстві та інших сферах, перелік яких визначено Законом України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”. Таким чином, повинні виключатися принципи, що діяв раніше (від досягнутого рівня), та суб'єктивний фактор розподілу бюджетних коштів.

Слід зазначити, що нині не всі соціальні норми й нормативи⁵ законодавчо затверджено, тому для розрахунку обсягів видатків із місцевих бюджетів щодо

⁵ Соціальні норми й нормативи — показники необхідного споживання продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг та забезпечення освітніми, медичними, житлово-комунальними, соціально-культурними послугами.

надання соціальних послуг використовуються середні витрати на одного споживача послуг по Україні, які коригуються коефіцієнтами, що враховують відмінності у вартості надання соціальних послуг залежно від кількості населення і споживачів соціальних послуг, соціально-економічних, демографічних, кліматичних, екологічних та інших особливостей адміністративно-територіальних одиниць. Використання такого механізму призводить до нерівномірного фінансування основних галузей бюджетної сфери в різних регіонах (табл. 2).

Таблиця 2. Рівень видатків на освіту в окремих регіонах України у 2009 р., грн

Регіон	На 1 дитину	Відхилення від середнього рівня
Україна	5 524,7	—
Луганська область	4 995,6	-529,1
Дніпропетровська область	5 005,2	-519,5
Донецька область	5 293,9	-230,8

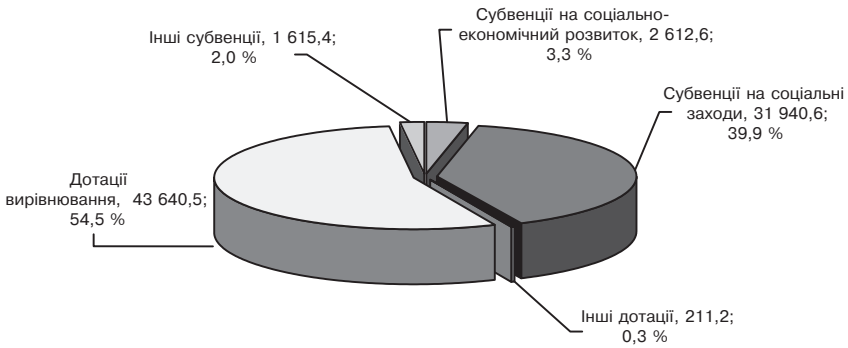
Джерело: розраховано авторами за даними Державного комітету статистики України про кількість дітей шкільного віку та звітності Державного казначейства України про виконання місцевих бюджетів АР Крим, областей, міст Києва й Севастополя станом на 01.01.2010 (форма № 2ммб).

В інших регіонах, зокрема Черкаській області та м. Севастополі, видатки місцевих бюджетів на освіту в розрахунку на 1 дитину, навпаки, перевищували середній рівень на 480,6 і 535,9 грн відповідно.

Порядок і умови надання окремих міжбюджетних трансфертів

Звертаємо увагу, що в новій редакції Бюджетного кодексу збережено вимоги щодо затвердження в Державному бюджеті обсягів дотації вирівнювання, субвенцій, а також коштів, що передаються до держбюджету з місцевих бюджетів, окремо для кожного з них, якщо є підстави для надання й отримання відповідних міжбюджетних трансфертів.

Це дуже важливо, особливо з огляду на те, що в додатку № 7 до Закону “Про Державний бюджет України на 2010 рік”, яким затверджено показники взаємовідносин державного й місцевих бюджетів (рис. 2), у загальному фонді державного бюджету обсяги субвенцій на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку регіонів (488,3 млн грн), на проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів (1040,5 млн грн) та на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження (100,1 млн грн), затверджені лише в загальних сумах, без розподілу по місцевих бюджетах. Така ситуація призводить до зниження ефективності бюджетного процесу, оскільки погіршує прогнозованість ресурсів для конкретних місцевих бюджетів, що є необхідною умовою належного планування видатків.



Джерело: побудовано авторами на підставі звітності Державного казначейства України про виконання місцевих бюджетів АР Крим, областей, міст Києва й Севастополя станом на 01.10.2010 (форма № 2ммб).

Рис. 2. Структура трансфертів місцевим бюджетам, обсяги яких затверджено в Державному бюджеті України на 2010 р., млн грн

Субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку регіонів

У 2010 р. розподіл субвенцій на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку регіонів здійснювався Кабінетом Міністрів України відповідно до постанови “Про затвердження Порядку використання у 2010 році субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток регіонів” від 07.06.2010 № 422 (далі — постанова № 422). Законом “Про Державний бюджет України на 2010 рік” визначено загальний обсяг даної субвенції із загального фонду держбюджету місцевим бюджетам у сумі 488,3 млн грн. Кабміном зазначену субвенцію розподілено між регіонами, причому з моменту набрання постановою № 422 чинності до неї станом на 01.11.2010 внесено 5 суттєвих змін.

Наприклад, п. 4 Розподілу за напрямками субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток регіонів у 2010 році (додаток до постанови № 422 в редакції від 07.06.2010) передбачалося виділити обласному бюджету Одеської області на реконструкцію з розширенням палацу спорту в м. Одесі 72 млн грн. Маючи потенціальні можливості отримати субвенцію в такій сумі, місцеві органи влади мусили би провести процедури закупівлі, визначити виконавця робіт, укласти з ним договір та розпочати реконструкцію об’єкта. Натомість Кабінетом Міністрів України 20 вересня того ж року до постанови № 422 вносяться зміни, відповідно до яких на виконання робіт щодо реконструкції з розширенням палацу спорту в м. Одесі виділяється лише 7 млн грн, тобто в 10 разів менше, а решту коштів у сумі 65 млн грн планується спрямувати на будівництво лікувального корпусу на 297 ліжок Одеської обласної дитячої клінічної лікарні.

У результаті станом на 01.11.2010 кошти з державного бюджету на проведення реконструкції палацу спорту та будівництво лікувального корпусу Одеської обласної дитячої лікарні фактично не виділялися.

Зазначене було можливим унаслідок відсутності чітких критеріїв і умов виділення бюджетних коштів на соціально-економічний розвиток регіонів та виконання інвестиційних програм⁶.

Ст. 105 нової редакції Бюджетного кодексу України має забезпечити місцеві бюджети від вищевказаних недоліків при розподілі державних коштів. Так, надання субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів) ґрунтується на таких основних принципах:

- 1) об'єктивності й відкритості — отримувач субвенції визначається за прозорими процедурами;
- 2) єдності — розподіл коштів має забезпечити реалізацію системи національних цінностей і завдань інноваційного розвитку та сприяти зменшенню відмінностей у рівні життя населення різних регіонів країни;
- 3) збалансованого розвитку — надання державної підтримки територіям із урахуванням їхнього потенціалу;
- 4) цільового використання коштів — субвенція використовується виключно на мету, визначену її надавачем, із урахуванням прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку країни та відповідної території, державних цільових програм, прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетних періоди.

Разом із тим неоднозначною видається норма, визначена ч. 3 ст. 105, а саме “розподіл субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів) здійснюється на підставі формалізованих параметрів, що базуються на фактичних та прогнозних показниках економічного та соціального розвитку відповідної території (основними з яких є показники обсягу промислового виробництва, обсягу валової продукції сільського господарства, обсягу інвестицій в основний капітал, рівня щільності населення, рівня безробіття населення, доходів населення у розрахунках на одну особу, середньомісячної заробітної плати працівників)”. Зокрема, нормативним актом чітко не встановлено, які саме регіони мають бути пріоритетними при розподілі субвенції з державного бюджету на виконання інвестиційних проектів та соціально-економічний розвиток — ті, що мають більший економічно-промисловий потенціал, чи навпаки, з меншими потужностями, показники соціально-економічного розвитку яких є нижчими від середніх по Україні.

У 2010 р. обсяги субвенцій на виконання інвестиційних проектів і соціально-економічний розвиток територій зросли порівняно з попереднім роком у 7 разів (із 368,7 млн грн у 2009 р. до 2612,9 млн грн у 2010-му). При цьому найбільші обсяги коштів передбачено надати бюджетам АР Крим (501,3 млн грн), Одеської (303,5 млн грн), Запорізької (194,2 млн грн), Київської (189,4 млн грн), Луганської (163,7 млн грн) і Донецької (140,2 млн грн) областей. Водночас на порядок менше

⁶ Довідково: попередня редакція Бюджетного кодексу передбачала, що основні засади надання субвенцій із державного бюджету на виконання інвестиційних проектів мають бути визначені окремим законом, який так і не було прийнято.

коштів розподілено місцевим бюджетам Житомирської (19,8 млн грн), Закарпатської (11,2 млн грн), Кіровоградської (12,5 млн грн), Миколаївської (14,6 млн грн) й Тернопільської (11,3 млн грн) областей, котрі навряд чи можна зарахувати до таких, що мають високі показники соціально-економічного розвитку.

Наведене свідчить, що у 2010 р. пріоритет у спрямуванні інвестиційних коштів надавався регіонам із вищим рівнем доходів і більшим економічним потенціалом, які мають потужні основні фонди та більше можливостей для застосування схем спільного фінансування.

Додаткова дотація на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів

Новою редакцією Бюджетного кодексу розширено перелік міжбюджетних трансфертів, що передаються з державного бюджету місцевим. Зокрема, ст. 97 до переліку таких трансфертів (окрім тих, що передбачалися в попередній редакції Бюджетного кодексу⁷) включено додаткову дотацію на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів, а також інші додаткові дотації.

Ч. 4 ст. 97 установлює порядок розподілу та надання з державного бюджету додаткової дотації на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів. До речі, цей трансферт не можна назвати новим у міжбюджетних відносинах. Його запроваджено у 2007 р. на зміну міжбюджетному трансферту з держбюджету на зменшення фактичних диспропорцій між місцевими бюджетами через нерівномірність мережі бюджетних установ. При цьому, якщо застосування попереднього міжбюджетного трансферту було врегульоване ч. 3 Прикінцевих положень Бюджетного кодексу в редакції 2001 р., то надання додаткової дотації на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів Бюджетним кодексом не передбачалося (до введення в дію нової редакції Бюджетного кодексу).

Слід зазначити, що окремі проблеми, пов'язані з наданням додаткової дотації на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів, не було розв'язано з набранням чинності новою редакцією Бюджетного кодексу. Зокрема, починаючи з 2007 р. так і не були встановлені чіткі критерії надання даної дотації. Не визначені вони й новою редакцією Бюджетного кодексу (таке право надане Кабінету Міністрів України, однак відповідна постанова поки що не прийнята).

Через відсутність законодавчо визначених умов і нормативів щодо встановлення загального обсягу додаткової дотації на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів та критеріїв її розподілу між місцевими бюджетами, ця

⁷ Ст. 97 Бюджетного кодексу в редакції 2001 р. передбачалися такі міжбюджетні трансферти: 1) дотація вирівнювання бюджету Автономної Республіки Крим, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва і Севастополя, районним бюджетам та бюджетам міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення; 2) субвенція на здійснення програм соціального захисту; 3) субвенція на компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень унаслідок надання пільг, установлених державою; 4) субвенція на виконання інвестиційних проєктів; 5) інші субвенції.

дотація останніми роками фактично використовується в основному як інструмент “ручного” регулювання місцевих бюджетів, котрі з якихось причин не виконали плани надходжень власних і закріплених доходів. Цей висновок підтверджує механізм формування й розподілу додаткової дотації, що діє нині.

Так, за даними звіту Державного казначейства України у 2009 р. обсяги додаткової дотації на вирівнювання фінансової забезпеченості були збільшені з 667,1 до 2501,8 млн грн. При затвердженні Державного бюджету на 2010 р. обсяг додаткової дотації було визначено в сумі 667,1 млн грн, а при внесенні до нього змін станом на 01.11.2010 її розмір зменшено до 167,1 млн грн.

У свою чергу, невизначеність критеріїв розподілу між регіонами дотації на вирівнювання фінансової забезпеченості унеможливорює, зокрема, розв’язання проблем соціального розвитку депресивних і гірських територій, особливості яких відповідно до ст. 36 Закону “Про Державний бюджет України на 2010 рік” ураховуються при її розподілі.

Вимоги щодо врахування нормативу кількості працівників органів місцевого самоврядування

Новою редакцією Бюджетного кодексу Формулу розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів, що затверджується Кабміном, доповнено таким параметром, як норматив кількості працівників органів місцевого самоврядування по відношенню до кількості населення. На нашу думку, це дуже важливе нововведення з огляду на те, що, маючи право самостійно встановлювати штати органів місцевого самоврядування, місцеві ради часто необґрунтовано збільшують їх чисельність та відповідно витрачають на утримання управлінських структур значні обсяги ресурсів, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів.

Наприклад, апарат управління Чернівецької міської ради (разом із районними в місті радами) налічував у 2007 р. 506,5 штатної одиниці, а у 2008-му — 521,5 одиниці при рекомендованій Кабміном чисельності 108 осіб, тобто наявна кількість майже у 5 разів перевищувала нормативну. Цікаво, що в розміщеній на веб-сторінці Чернівецької міської ради структурі міськвиконкому ні планова, ні фактична чисельність структурних підрозділів органів місцевого самоврядування міста не зазначалися. Тобто платники податків і власне територіальна громада міста не знали, яку армію чиновників вони утримують.

А ось іще. Рекомендована гранична чисельність працівників органів місцевого самоврядування Харківської області становить 4198 штатних одиниць. Фактично у 2007 р. штат державних службовців у цих органах затверджений у кількості 7546,7, у 2008-му — 7665,8 одиниці, що в 1,8 раза більше за рекомендовану. А штатна чисельність працівників Дніпропетровської обласної ради у 2008 р. перевищувала рекомендовану в 4 рази (115 одиниць проти 27-ми рекомендованих).

Уведення до Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів названого вище нормативу покликане підвищити ефективність витрачання ресурсів, якими

держава наділяє органи місцевого самоврядування для виконання делегованих повноважень, а також спонукає посадовців вишукувати на своє утримання додаткові доходи, що не будуть ураховуватися при визначенні міжбюджетних трансфертів.

Розширення прав місцевих бюджетів щодо здійснення видатків

Нова редакція Бюджетного кодексу встановлює ще одну важливу норму в міжбюджетних відносинах, якою розширено права місцевих бюджетів щодо здійснення видатків.

Так, у п. 2 ст. 85 зазначено: “Забороняється планувати та здійснювати видатки, не віднесені до місцевих бюджетів цим Кодексом, а також здійснювати впродовж бюджетного періоду видатки на функціонування бюджетних установ одночасно з різних бюджетів, крім випадків, коли такі видатки здійснюються за рішенням відповідної місцевої ради за рахунок вільного залишку бюджетних коштів або перевищення дохідної частини загального фонду місцевого бюджету за умови відсутності заборгованості такого бюджету за захищеними статтями видатків протягом року на будь-яку дату”.

Тобто, якщо за попередньою редакцією Бюджетного кодексу однозначно заборонялося здійснювати видатки, не зараховані до видатків місцевих бюджетів, перелік яких визначено ст. 88—90 Кодексу, а також здійснювати впродовж бюджетного періоду видатки на фінансування бюджетних установ одночасно з різних бюджетів, то тепер, за відсутності заборгованості відповідного місцевого бюджету в частині фінансування захищених статей, орган місцевого самоврядування може приймати рішення щодо здійснення в межах вільних залишків⁸ бюджетних коштів будь-яких видатків, навіть таких, що відповідно до вимог Кодексу здійснюються з бюджетів іншого рівня.

Наприклад, у місті N обласного підпорядкування міський бюджет затверджено на сесії міської ради 23 грудня 201... р. При формуванні проекту міського бюджету у складі його видатків мають бути видатки з переліку, визначеного ст. 89 і 91 Бюджетного кодексу. Дотримуючись цих вимог, міська рада затвердила бюджет, видатки якого відповідають цьому переліку. Станом на 31 грудня 201... р. міський бюджет виконано та залишилися невикористаними 5 млн грн, які відповідно до п. 4 ст. 14 нової редакції Бюджетного кодексу визначені як вільні залишки бюджету. Згідно з новим Бюджетним кодексом ці кошти за рішенням сесії міської ради можна спрямовувати на інші видатки, а не тільки на передбачені ст. 89.

На нашу думку, надане місцевим бюджетам право здійснювати за рахунок вільних залишків видатки, у т. ч. на фінансування установ, які утримуються з бюджету іншого рівня, вимагає високоякісного управління бюджетними коштами, тобто недопущення неефективного й нерационального їх використання.

⁸ Вільний залишок бюджетних коштів — різниця між залишком коштів загального фонду бюджету та оборотною касовою готівкою на кінець бюджетного періоду.

Врегулювання відносин між місцевими бюджетами

Насамкінець потрібно зупинитися на врегулюванні новою редакцією Бюджетного кодексу України відносин між місцевими бюджетами. Попередньою редакцією Кодексу встановлювалися вимоги щодо порядку передачі видатків на виконання власних повноважень між місцевими бюджетами (ст. 92) та передачі видатків на виконання делегованих повноважень (ст. 93). При цьому того, які видатки належать до виконання власних, а які до здійснення делегованих повноважень, Кодекс не визначав. Це створювало певні труднощі при формуванні місцевих бюджетів.

Нова редакція Кодексу чітко встановлює порядок міжбюджетних відносин при передачі коштів між місцевими бюджетами на здійснення видатків місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (ст. 92) та передачі коштів між місцевими бюджетами на здійснення видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (ст. 93).

Отже, як бачимо, нова редакція Бюджетного кодексу уточнює й розвиває формулювання, вносить ряд змін і нових положень із питань регулювання міжбюджетних відносин та має сприяти зміцненню фінансової основи бюджетної системи в цілому й місцевих бюджетів зокрема, розмежуванню видаткових повноважень органів місцевого самоврядування, забезпеченню збалансованості бюджетної системи, створенню умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів, забезпечення їх стійкого розвитку, високої продуктивності виробництва та зайнятості населення.