

УДК 351

О. О. ЛПАЧ

## **БЮДЖЕТИ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В НОВОМУ БЮДЖЕТНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ**

*Розглянуто проблемні питання бюджетного процесу України, які виникли з часу прийняття бюджетного кодексу в 2001 р. Проаналізовано, як вони знайшли своє вирішення у новій редакції Бюджетного кодексу. Виявлено питання, які потребують подальшого вирішення при реформуванні бюджетного законодавства.*

**Ключові слова:** Бюджетний кодекс України, видатки бюджетів, бюджет розвитку, міжбюджетні відносини.

*The article considers the problem items of budget process of Ukraine that have been since the adaptation of the Code in 2001. It was analyzed how they found their solution in the new edition of the Budget Code. It was distinguished the problems that need the forthcoming solution by reforming budget legislation.*

**Key words:** the Budget Code of Ukraine, budget expenses, budget of development, interbudget relations.

Ефективна бюджетна система є запорукою успішного розвитку держави, задоволення індивідуальних і суспільних потреб її громадян, підвищення рівня життя населення, створення успішної національної економіки та забезпечення конкурентоспроможності країни на міжнародній арені.

Цей фактор зумовив проведення в Україні бюджетної реформи, що розпочалась із прийняттям у 2001 р. Бюджетного кодексу, яким було закладено основні принципи функціонування національної бюджетної системи. Зокрема проголошувалась дворівнева структура бюджетної системи України, складовими частинами якої визначались державний і місцеві бюджети. Також було здійснено розмежування видатків на виконання повноважень і закріплено на довготривалій основі джерела надходжень за державним і місцевими бюджетами.

У прийнятому Бюджетному кодексі на постійній основі було передбачено доходи і видатки, які закріплюються за місцевими бюджетами, складові місцевих бюджетів; детально описано механізм бюджетного процесу на місцевому рівні; конкретизовано повноваження його учасників, охарактеризовано окремі його стадії; урегульовано питання, що виникають у разі несвоєчасного затвердження відповідного місцевого бюджету; започатковано нову ідеологію побудови міжбюджетних відносин на основі єдиних прозорих підходів і формульних розрахунків між державним та місцевими бюджетами.

Одним із основних завдань кодексу було надання самостійності і самодостатності місцевим бюджетам, забезпечення їх стабільності та передбачуваності, підвищення їх ролі і значення в контексті забезпечення сильного місцевого самоврядування.

Однак на практиці досягти цих цілей для більшості місцевих бюджетів не вдалося. Так, у 2005 – 2008 рр. відбувся перерозподіл податкових доходів на користь державного бюджету: в цей час частка місцевих бюджетів у податкових доходах зведеного бюджету знизилась до 24,0 – 27,7 % порівняно з 36,3 % у 2002 р., тобто приблизно три чверті податкових доходів надходило до державного бюджету. При цьому доходи, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, давали змогу профінансувати менше 8 % видатків загального фонду місцевих бюджетів, тоді як у 2002 р. – майже 15 % [3, с. 5]. Відповідно зросла і дотаційність місцевих бюджетів. Тобто спостерігалась надмірна централізація бюджетної системи.

Після прийняття Бюджетного кодексу у процесі формування та виконання місцевих бюджетів різних рівнів виявлялись недоліки існуючого бюджетного законодавства. Науковці та практики-фінансисти у своїх працях і рекомендаціях наголошували на необхідності вирішення багатьох питань формування доходів місцевих бюджетів, розмежування видатків між двома кошиками, удосконалення системи міжбюджетних відносин, надавали пропозиції щодо вдосконалення методологічних підходів до формування системи місцевого оподаткування, розширення фінансових основ місцевого самоврядування.

Необхідність вирішення проблемних питань, які виникли при функціонуванні місцевих бюджетів з часу прийняття Бюджетного кодексу України в 2001 р., стала однією з передумов прийняття нової редакції кодексу, яка вступила в дію з 1 січня 2011 р.

Необхідність поглиблення бюджетної реформи в Україні, здійснення її в рамках широкомасштабної адміністративної реформи обґрунтовують у своїх працях С. Буковинський, О. Демків, О. Гушта. Питанням формування коштів місцевих бюджетів і напрямків використання цих коштів, організації міжбюджетних відносин присвячено дослідження О. Кириленко, І. Луніної, К. Павлюк, Ю. Пасічника, С. Слухая, С. Юшко. Зокрема, викладено обґрунтування необхідності збільшення дохідних джерел місцевих бюджетів для забезпечення повноцінної реалізації завдань місцевого самоврядування, вносяться пропозиції щодо вдосконалення механізмів регулювання фінансових відносин між центральною владою і органами місцевого самоврядування в контексті оптимального співвідношення централізації та децентралізації.

Багато досліджень і пропозицій учених були враховані під час розробки нової редакції Бюджетного кодексу України.

Теоретичні аспекти здійснення бюджетного процесу на всіх стадіях в умовах нового бюджетного законодавства розглянуто в роботі “Управління державним бюджетом України” [4].

І. Луніна зробила критичний аналіз нововведень Бюджетного кодексу, зокрема їх впливу на зміцнення фінансової незалежності місцевих бюджетів, розвиток власного економічного і податкового потенціалу територій. І. Стефанюк, Н. Крисюк розглянули актуальні аспекти міжбюджетних відносин у світлі нової редакції Бюджетного кодексу.

Однак, зважаючи на значний обсяг нововведень, прийнятих новою редакцією Бюджетного кодексу та незначний термін дії, їх аналіз залишається актуальним.

Метою статті є дослідження нововведень бюджетного законодавства України стосовно бюджетів представницьких органів влади (тих, що представляють спільні інтереси територіальних громад району, області, – районних та обласних бюджетів).

Прийняття нової редакції Бюджетного кодексу було зумовлене необхідністю вирішення низки проблемних питань, пов'язаних із функціонуванням місцевих бюджетів взагалі та районних і обласних бюджетів зокрема:

1) посилення фінансової основи місцевих бюджетів (законодавче закріплення задекларованих принципів децентралізації бюджетної системи), яке можна розглядати в двох аспектах – розширення дохідної бази, зокрема збільшення ваги місцевих податків і зборів, та віднесення до першого кошику (що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів) тих видатків, які пов'язані із виконанням соціально-культурних функцій держави, але фінансувалися за рахунок власних коштів місцевих бюджетів (видатків на фінансування центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів та центрів професійної реабілітації інвалідів, соціальних гуртожитків, центрів соціально-психологічної реабілітації дітей, позашкільної освіти тощо);

2) підвищення ролі бюджету розвитку місцевих бюджетів, перетворення його на дієвий інструмент соціально-економічного розвитку територій;

3) необхідність запровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі для підвищення його ефективності та забезпечення прозорості;

4) реформування системи міжбюджетних відносин, у тому числі удосконалення формульного методу визначення обсягів міжбюджетних трансфертів тощо. Адже значна кількість і багаторівневість параметрів у формулі, складності в їх тлумаченні, частий перегляд формули упродовж одного бюджетного року не сприяв прозорості, стабільності та ефективності системи розрахунку дотацій вивільнювання.

Посилення фінансової основи місцевих бюджетів у новому кодексі досягнуто за таких умов:

– розширення дохідної бази місцевих бюджетів шляхом передачі до першого кошика доходів обласних бюджетів наступних доходів державного бюджету: 50 % збору за спеціальне використання лісових ресурсів державного значення, 50 % плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення, 50 % збору за спеціальне використання водних ресурсів загальнодержавного значення, плати за використання інших природних ресурсів, шести видів плати за ліцензії та сертифікати, плати за державну реєстрацію, плати за надані в оренду ставки, що знаходяться в басейнах річок загальнодержавного значення. Разом з тим, до районних бюджетів додаткових дохідних джерел не передбачено, також скасовано надходження до бюджетів представницьких органів влади плати за землю – 15 % до районних бюджетів, 25 % до обласних бюджетів;

– розширення джерел формування доходів бюджетів місцевого самоврядування, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, за рахунок зарахування в повному обсязі плати за землю, розширення переліку місцевих податків і зборів (включення до нього податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та збору за провадження деяких видів підприємницької

діяльності), єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва (до бюджету розвитку);

– установлення додаткових джерел власних доходів для усіх місцевих бюджетів: фіксований податок, надходження від різних штрафних санкцій та адміністративні штрафи, що накладаються місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад або утвореними ним у встановленому порядку адміністративними комісіями, плата за надані в оренду водні об'єкти місцевого значення, кошти, отримані від учасників процедури закупівель та ін. Однак їх частка (без фіксованого податку) в загальному обсязі доходів бюджету незначна – менше 1 %;

– розширення переліку видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, за рахунок видатків на фінансування заходів з позашкільної освіти, центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів і центрів професійної реабілітації інвалідів, центрів соціально-психологічної реабілітації дітей, соціальних гуртожитків.

Що стосується зміцнення бюджету розвитку місцевих бюджетів, то розширення його дохідної частини відбулось за рахунок плати за надання місцевих гарантій та єдиного податку (для бюджетів місцевого самоврядування). Разом з тим істотним моментом є віднесення до бюджету розвитку усіх капітальних видатків (замість капітальних вкладень, як це було раніше). Бюджетним кодексом (ч. 2 ст. 71) визначено, що капітальні видатки бюджету розвитку спрямовуються на соціально-економічний розвиток регіонів, виконання інвестиційних програм (проектів), будівництво, капітальний ремонт і реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери і житлово-комунального господарства, будівництво газопроводів і газифікацію населених пунктів, розвиток дорожнього господарства, інші заходи, пов'язані з розширеним відтворенням тощо [1, с. 79].

Тобто, якщо раніше за рахунок коштів бюджету розвитку відбувалось фінансування дійсно інвестиційних проектів, будівництво нових об'єктів соціально-культурної та житлово-комунальної сфер, які свідчили про соціально-економічний розвиток території, то згідно з новим кодексом, будь-які капітальні видатки (наприклад, придбання меблів, організаційної техніки, капітальний ремонт даху, що протікає), які спрямовуються на забезпечення нормального функціонування установ, відносяться до бюджету розвитку. Слід зазначити, що більшість цих видатків здійснюються за рахунок коштів, що передаються із загального фонду до бюджету розвитку (спеціального фонду).

Така ситуація дещо спричиняє завищення реальних обсягів видатків розвитку, створює ілюзію збільшення кількості об'єктів будівництва і розширеного відтворення, покращання інфраструктури. Одночасно ускладнюється аналіз ефективності витрачання коштів бюджету розвитку.

Організаційним нововведенням кодексу є врегулювання недопущення подвійного обліку коштів, які передаються із загального до спеціального фонду місцевих бюджетів шляхом планування таких коштів, як профіцит загального фонду бюджету та дефіцит спеціального фонду на суму коштів, які передаються на витрати бюджету розвитку (замість здійснення прямих видатків із загального фонду,

як це було раніше), а також включення до проекту рішення про місцевий бюджет показників видатків, що проводяться за рахунок коштів бюджету розвитку.

Бюджетний кодекс у редакції 2010 р. передбачає застосування програмно-цільового методу на рівні державного бюджету та на рівні місцевих бюджетів (ч. 1 ст. 20).

Варто відмітити, що експеримент із запровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі розпочався в 2008 р. у Житомирській, Львівській, Луганській областях та АР Крим (далі – АРК). Починаючи із 2011 р., триває другий етап експерименту, в ході якого до впровадження програмно-цільового методу будуть залучені всі обласні, районні бюджети, бюджети міст республіканського АРК та обласного значення пілотних регіонів та бюджет м. Києва [2]. Під час проведення експерименту на базі пілотних регіонів здійснюється розроблення методологічних засад запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів, оцінка ефективності та результативності виконання бюджетних програм, удосконалення нормативно-правової бази. Запровадження складання та виконання всіх місцевих бюджетів за програмно-цільовим методом планується з 1 січня 2014 р.

Однак, уже починаючи з 2011 р. Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад виконують норми Бюджетного кодексу щодо складання та схвалення прогнозу місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди відповідно до прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку країни і відповідної території (ч. 4 ст. 21 кодексу). У складі такого прогнозу визначаються також індикативні прогнозні показники бюджету розвитку за об'єктами, строк упровадження яких довший, ніж один бюджетний період.

У сфері міжбюджетних відносин основними нововведеннями є такі:

- законодавче закріплення у Бюджетному кодексі додаткової дотації на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів, яка щороку надавалась із державного бюджету, але не була вказана в переліку міжбюджетних трансфертів;
- визначення неможливості зміни і перегляду індексів відносної податкоспроможності бюджетів частіше, ніж один раз на рік, без відповідного обґрунтування, крім передбачених кодексом випадків;
- установа здійснення розподілу інвестиційних субвенцій на підставі формалізованих параметрів, що базуються на фактичних і прогнозних показниках економічного та соціального розвитку території.

Проте необхідно удосконалювати бюджетне законодавство у сфері міжбюджетних відносин, зокрема прийняття нормативних актів Кабінету Міністрів України, які згідно з вимогами кодексу повинні деталізувати визначені для розподілу трансфертів параметри, критерії. Наприклад, ч. 4 ст. 97 визначено, що розподіл обсягу додаткової дотації на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів між бюджетом АРК та обласними бюджетами здійснюється на підставі критеріїв, визначених Кабінетом Міністрів України. Однак відповідної постанови досі не прийнято.

Крім вирішення вищезазначених проблемних питань урегульовано також норми, які щорічно затверджувалися законом про державний бюджет (визначено склад доходів загального фонду державного бюджету, перелік захищених статей видатків, унормовано процедури перерахування дотації вирівнювання місцевим бюджетам, конкретизовано положення щодо субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам за державними програмами соціального захисту), закріплено нові бюджетні правила щодо вдосконалення управління бюджетними коштами, розширено перелік видатків обласних бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, видатками на професійно-технічну освіту.

Однак, незважаючи на беззаперечні переваги нововведень, існує низка питань, які не знайшли свого відображення в оновленій редакції бюджетного кодексу. Наприклад, видатки на заходи із позашкільної роботи з дітьми враховані при розподілі міжбюджетних трансфертів тільки для обласних і районних бюджетів, видатки на оздоровлення дітей – тільки для обласних бюджетів, хоча здійснюються із місцевих бюджетів усіх рівнів і забезпечують виконання соціальної функції держави.

Також ст. 90 передбачено для обласного бюджету врахування при визначенні міжбюджетних трансфертів видатків на оплату послуг з підготовки кваліфікованих робітників на умовах державного замовлення у професійно-технічних навчальних закладах державної та комунальної власності. При цьому приміщення переданих професійно-технічних училищ та їх матеріально-технічна база залишились у державній власності, що унеможливило проведення по них будь-яких видатків капітального характеру та ускладнює здійснення місцевими органами влади ефективного контролю за використанням бюджетних коштів.

Не враховано пропозиції місцевих фінансових органів щодо застосування при розрахунку за формульним методом обсягів видатків на галузі соціально-культурної сфери та органи місцевого самоврядування показника мережі закладів (а не тільки показника чисельності населення), що є важливим для регіонів із великою кількістю територіальних громад. У зв'язку з чим проблеми належного фінансового забезпечення надання послуг вказаними закладами залишаються.

Отже, з часу прийняття першого Бюджетного кодексу України 21 червня 2001 р. під час практичної діяльності зі складання та виконання місцевих бюджетів, наукових досліджень вітчизняних учених-фінансистів, вивчення світового досвіду функціонування бюджетних систем різних країн, з'явилося розуміння необхідності здійснення реформ у бюджетній сфері для вирішення проблемних питань, що накопичились. Ця обставина зумовила прийняття нової редакції Бюджетного кодексу України, який набрав чинності 1 січня 2011 р. Оновлений бюджетний кодекс врахував сучасні світові та вітчизняні тенденції розвитку бюджетної системи, передбачив законодавче регулювання найактуальніших бюджетних проблем. Прийняття нової редакції Бюджетного кодексу є безумовно своєчасним і важливим фактором, який сприяв удосконаленню бюджетної системи всіх рівнів, вирішенню проблем, що назріли за попередні роки.

Разом з тим, як засвідчує практика, існує низка питань, які потребують вирішення на законодавчому рівні. Оновлений Бюджетний кодекс є базою для подальшого реформування фінансової системи України. А дослідження напрямів,

заходів і механізмів впровадження цих реформ як і аналіз впливу нововведень на практичне виконання місцевих бюджетів визначають предмет подальших розвідок у даному напрямку.

Література:

1. Закон України “Бюджетний кодекс України” від 8 липня 2010 р. № 2456-VI // Бюджетний кодекс України: чинне законодавство зі змінами та доповн. станом на 10 лют. 2011 р. (офіц. текст). – К. : ПАЛИВОДА А. В., 2011. – 144 с.

2. Наказ Міністерства фінансів України “Про затвердження основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів” від 2 серпня 2010 р. № 805 // Режим доступу : [zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi).

3. *Луніна І. О.* Формування місцевих бюджетів на основі принципу еквівалентності: шлях до ефективної бюджетної системи України / І. О. Луніна // Фінанси України. – 2010. – № 9. – С. 3–12.

4. Управління державним бюджетом України : [підручник] / кол. авт. за заг. ред. М. Я. Азарова. – К. : Зовнішня торгівля, 2010. – 816 с.

*Надійшла до редколегії 29.06.2011 р.*