

/ С. Б. Алексеев // *Економічний часопис-XXI* : науковий журнал Інституту суспільної трансформації та інституту світової економіки і міжнародних відносин НАН України. – 2013. – № 11–12 (2). – С. 60–63.

References: 1. Linders M. R. Metody vybora postavshchika, metod otsenki zatrat [Electronic resource] / M. R. Linders, Kh. E. Firon. – Access mode : // www.secreti.info/biz148-1.html. 2. Zozulev A. V. Marketing [Electronic resource] / A. V. Zozulev, N. S. Kubysheina. – Access mode : http://pidruchniki.ws/18670708/marketing/_zozulev_ab. 3. Astafeva O. M. Metody upravleniya postavshchikami [Electronic resource] / O. M. Astafeva. – Access mode : http://www.be5.biz/ekonomika1/r2011/1248.htm. 4. Novikov M. V. Marketingovo-ekonomicheskaya model attestatsii postavshchikov [Electronic resource] / M. V. Novikov // *Korporativnyy menedzhment*. – 2013. – Access mode to journ. : http://www.cfin.ru/management/manufact-/attest_sup.shtml. 5. Eremina E. A. Nechetkaya model vybora postavshchika / E. A. Eremina // *Molodoy uchenyy*. – 2011. – No. 11, vol. 1. – P. 120–122. 6. Vazhaev A. N. Territorialnyy podkhod k vyboru postavshchikov uslug i oborudovaniya dlya ekonomicheskikh subektov na primere vuza [Electronic resource] / A. N. Vazhaev, Yu. A. Samarova // *Sovremennyye problemy nauki i obrazovaniya*. – 2011. – No. 4. – Access mode to journ. : http://www.science-education.ru/98-4781. 7. Klimova G. V. Obshchie printsipy postroeniya modeli otsenki postavshchika [Electronic resource] / G. V. Klimova // *Vestnik Udmurtskogo universiteta. Seriya "Ekonomika i pravo"*. – 2013. – Issue 3. – P. 45–50. 8. Andreychikov A. V. Analiz, sintez, planirovanie resheniy v ekonomike [Analysis, Synthesis, Planning of Decisions in an Economy] / A. V. Andreychikov, O. N. Andreychikova. – M. : Finansy i statistika, 2000. – 368 p. 9. Saati T. Matematicheskie modeli konfliktnykh situatsiy [Mathematical Models of Conflict Situations] / T. Saati. – M. : Sov. radio, 1977. – 304 p. 10. Golovkin N. N. Aspekty prikladnoy logistiki : monografiya [Aspects of Applied Logistics : monograph] / N. N. Golovkin. – M. : INFRA-M, 2002. – 147 p. 11. Meshkalin V. P. Printsipy promyshlennoy logistiki [Principles of Industrial Logistics] / V. P. Meshkalin. – M. : Genuya, 2002. – 722 p. 12. Leshchenko E. V. Razrabotka struktury kontseptualnoy modeli

kompyuterizirovannoy sistemy adaptivnogo upravleniya konkurentosposobnostyu predpriyatiya [Development of a Conceptual Model Structure of a Computerized System of a Competitive Company Adaptive Management] / E. V. Leshchenko // *Ekonomika rozvytku*. – 2012. – No. 3. – P. 85–90. 13. Alekseev S. B. Formuvannya mekhanizmu informatsiynoho zabezpechennia upravlinnia strateichnym potentsialom torhovelnoho pidpriemstva / S. B. Alekseev // *Ekonomichnyi chasopys-XXI* : naukovyi zhurnal Instytutu suspilnoi transformatsii ta instytutu svitovoi ekonomiky i mizhnarodnykh vidnosyn NAN Ukrainy. – 2013. – No. 11–12 (2). – С. 60–63.

Інформація про автора

Алексеев Сергей Борисович – канд. экон. наук, доцент кафедры экономики предприятия Донецкого национального университета экономики и торговли имени Михаила Туган-Барановского (83050, Украина, м. Донецк, вул. Щорса, 31, e-mail: alekseeva_n_i@mail.ru).

Информация об авторе

Алексеев Сергей Борисович – канд. экон. наук, доцент кафедры экономики предприятия Донецкого национального университета экономики и торговли имени Михаила Туган-Барановского (83050, Украина, г. Донецк, ул. Щорса, 31, e-mail: alekseeva_n_i@mail.ru).

Information about the author

S. Alekseev – PhD in Economics, Associate Professor of the Department of Economy of Enterprises of Donetsk National University of Economics and Trade named after Mykhailo Tuhany-Baranovskyi (31 Shchors St, 83050, Donetsk, Ukraine, e-mail: alekseeva_n_i@mail.ru).

Рецензент

докт. экон. наук,
профессор Гавкалова Н. Л.

Стаття надійшла до ред.
09.04.2014 р.

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ НЕСВОЄЧАСНОГО ПРИЙНЯТТЯ РІШЕННЯ ПРО МІСЦЕВИЙ БЮДЖЕТ

УДК [336.143.2:352](477)

**Піскун К. В.
Кошеленко Н. С.**

Проаналізовано чинний Бюджетний кодекс у частині несвоєчасного прийняття Закону про Державний бюджет України. Досліджено характер наслідків, викликаних несвоєчасним прийняттям бюджету. Вивчено зарубіжний досвід несвоєчасного прийняття бюджету та дії, прописані Конституціями цих держав у таких випадках. Зроблено теоретичний огляд порядку складання та затвердження розпису місцевого бюджету.

На цій основі виявлено суттєві недоліки, що негативно впливають на вчасне, якісне та результативне складання проекту бюджету і його прийняття. Ключову увагу приділено поняттю "тимчасовий розпис" як основному документу бюджетно-

го фінансування в умовах відсутності затвердженого бюджету на початок року. Виокремлено власну теоретичну складову поняття "тимчасовий розпис". З метою вдосконалення БК та недопущення юридичних колізій запропоновано внесення відповідних змін до БК та обґрунтовано їх необхідність. Запропоновано перехід до європейської практики планування бюджету як одного з методів своєчасного прийняття бюджету.

Ключові слова: бюджет, місцеві бюджети, проект бюджету, розпис місцевого бюджету, тимчасовий розпис місцевого бюджету, несвоєчасне прийняття бюджету, прогнозування та планування бюджету.

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В УСЛОВИЯХ
НЕСВОЕВРЕМЕННОГО ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЯ О МЕСТНОМ БЮДЖЕТЕ

УДК [336.143.2:352](477)

*Пискун Е. В.
Кошеленко Н. С.*

Проанализирован действующий Бюджетный кодекс Украины в части несвоевременного принятия Закона о Государственном бюджете Украины. Исследован характер последствий, вызванных несвоевременным принятием бюджета. Изучен зарубежный опыт несвоевременного принятия бюджета и действия, прописанные Конституциями этих стран в таких случаях. Сделан теоретический обзор порядка составления и утверждения росписи местного бюджета.

На этой основе обнаружены существенные недостатки, которые негативно влияют на своевременное, качественное и результативное составление проекта бюджета и его принятие. Ключевое внимание уделено понятию "временная роспись" как основному документу бюджетного финансирования в условиях отсутствия утвержденного бюджета на начало года. Определена собственная теоретическая составляющая понятия "временная роспись". С целью усовершенствования БК и исключения юридических коллизий предложено внесение соответственных изменений в БК и обоснована их необходимость. Предложен переход к европейской практике планирования бюджета как одного из методов своевременного принятия бюджета.

Ключевые слова: бюджет, местные бюджеты, проект бюджета, роспись местного бюджета, временная роспись местного бюджета, несвоевременное принятие бюджета, прогнозирование и планирование бюджета.

PECULIARITIES OF FORMATION OF LOCAL BUDGETS UNDER THE CONDITIONS
OF UNTIMELY DECISION-MAKING ABOUT LOCAL BUDGETS

UDC [336.143.2:352](477)

*K. Piskun
N. Koshelenko*

The current Budget Code was analyzed regarding the delayed adoption of the Law on the State Budget of Ukraine. The nature of the consequences caused by the delayed adoption of the budget were studied. The international experience of delayed adoption of the budget and the activities prescribed by the Constitutions of these countries for such situations were examined. A theoretical examination of the preparation and approval of local budgets was made.

On this basis significant deficiencies that adversely affect the timely, quality and effective drafting of the budget and its approval were revealed. Special attention is paid to the concept of temporary budget as the main instrument of budget financing in the absence of an approved budget at the year's beginning. The author's own theoretical component of the concept "temporary budget" was described. In order to improve the Budget Code and prevent legal conflicts, the appropriate amendments to the Budgetary Code were proposed and justified. A transition to the European practices of budget planning was offered as a method of an early adoption of the budget.

Keywords: budget, local budgets, budget project, local budget revenue and expenditure, temporary budget, delayed adoption of budget, budget forecasting and planning.

В умовах демократичного суспільства становлення і функціонування держави, економічній та соціальній розвиток є нездійсненними без стабільної фінансової бази, її належного формування та використання. В Україні дане забезпечення відбувається на основі Державного бюджету України, який є міцним фінансовим фундаментом.

Бюджетна політика серед складових фінансової політики посідає центральне місце. Її основою є визначення головних напрямів використання бюджету відповідно та не всупереч соціальним стандартам країни і її економічному розвитку. Взагалі в нинішніх умовах побудови економіки на ринкових засадах усе більшої актуальності набувають питання підвищення ролі бюджетних процесів, зокрема бюджетного регулювання в поєднанні з ринковими методами управління для якісного зміцнення економіки, зростання добробуту громадян. Отже, бюджетні процеси займають все більшу нішу в процесі соціально-економічного розвитку країни і мають базуватися на принципах гласності, логічної послідовності, прозорості.

Базис бюджетного процесу – це формування проекту бюджету держави, що є її головним фінансовим планом. На цій стадії уточнюються стратегічні (довготермінові й середньотермінові) завдання бюджетної стратегії та прогнозні показники, визначаються напрями бюджетної політики на наступний рік, розраховуються обсяги доходів і видатків бюджету та здійснюється його збалансування, підбираються відповідні важелі, інструменти, стимули та санкції бюджетного механізму стратегічного й тактичного характеру, моделюються практичні форми бюджетних відносин у суспільстві на наступний бюджетний рік. Від рівня організації роботи учасників бюджетного процесу на цій стадії залежать якість бюджету, фінансові можливості держави у плановому періоді, що безумовно відображатиметься на рівні й темпах соціально-економічного розвитку суспільства [1].

Питання, пов'язані з проблематикою вчасного, якісного та результативного складання проекту бюджету, не є породженням сьогодення, а мають досить глибокі корені з минулого і не втрачають суттєвих позицій зацікавленості серед науковців і на сьогодні. Так, питання змісту, ролі, методології та місця такої важливої стадії бюджетного процесу знаходяться в колі інтересів таких науковців, як: В. Дем'янишин, І. Усков, О. Сунцова, С. Коркмаз, С. Юрій, О. Василик та ін. [1 – 4].

Незважаючи на суттєву роль, відведену науковцями даному питанню, авторами виявлено, що в рамках даного питання майже поза увагою науковців залишаються питання формування надходжень та здійснення витрат місцевого бюджету в умовах несвоечасного прийняття закону про Державний бюджет України, пов'язані з цим негативні наслідки та шляхи їх мінімізації, у той час як практика показує гостру необхідність у доопрацюванні даного питання.

Отже, метою статті є дослідження особливостей виконання місцевого бюджету в разі несвоечасного прийняття

рішення про місцевий бюджет та виокремлення напрямів підвищення дієвості методики планування проектів бюджету і своєчасного фінансування бюджетних установ.

Бюджет – головний фінансовий план держави, який є кошторисом доходів і видатків держави, що затверджується законодавчою владою і відображає економічну, соціальну, оборонну, міжнародну, екологічну та торгову політику країни [5]. Відповідно до п. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України від 27 березня 2012 року бюджет є планом формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду [6; 7].

Закон про Державний бюджет України приймається Верховною Радою України до 1 грудня року, що передуює плановому, як зазначає Бюджетний кодекс, інакше ж, тобто в разі його прийняття після 1 грудня, він вважається прийнятим несвоечасно.

З моменту прийняття у 2001 році Бюджетного кодексу України, який регламентував терміни розгляду та затвердження Верховною Радою України основного фінансового документа держави, закон про державний бюджет було прийнято в терміни, встановлені законодавством (до 1 грудня року, що передуює плановому), лише один раз. Це був Закон "Про Державний бюджет України на 2004 рік", затверджений 27 листопада 2003 року.

Питання наслідків несвоечасного прийняття закону про Державний бюджет України є досить багатограним, тому слід висвітлити основні з них. Звичайно, перш за все, несвоечасність його прийняття спричиняє економічну та політичну нестабільність у країні. Затримка з прийняттям фінансового закону загрожує порушенням природних прав та законних інтересів споживачів публічних фінансових ресурсів (а це всі громадяни країни), може суттєво послабити чи навіть заблокувати діяльність державного апарату, а в найгірших випадках зумовити фінансовий крах держави, наголошують науковці [8].

Інше джерело зазначає, що це може призвести до: порушення гарантії незалежності судової системи та, як наслідок, невиконання положень Конституції України щодо захисту прав і свобод людини, оскільки в Державному бюджеті України окремо передбачено видатки на утримання судів; порушення встановленого порядку організації та здійснення влади, що може призвести до її недієздатності; загрози національній безпеці; оголошення в країні дефолту [5].

Відповідно до ч. 2 ст. 143 Конституції України, у якій зазначено, що обласні та районні бюджети, які затверджуються обласними та районними радами, формуються з коштів державного бюджету для їх розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів, можна дійти висновку, що за відсутності закону про Державний бюджет України неможливо прийняти об-

ласний, районний бюджет, а також бюджети інших місцевих рад. Тому сам факт прийняття бюджету вже є позитивним, незважаючи на наявність у ньому недоліків [7; 9].

Слід розглянути досвід європейських країн у разі недотримання терміну прийняття закону про бюджет. Більшість європейських країн фінансовий рік починають з 1 січня, як і Україна. Хоча в деяких країнах він починається з 1 квітня (Данії, Великобританії, на Мальті), у деяких – з 1 червня (в Норвегії, Швеції). Принцип щорічності прийняття бюджету регламентується конституціями зарубіжних країн, так само, як і винятки з цього принципу в разі неприйняття бюджету у встановлені законом терміни.

Ст. 111 Конституції Федеративної Республіки Німеччина чітко регламентується дії Федерального правління у випадку, якщо бюджет на наступний рік не затверджений законом до завершення поточного звітного року. У таких умовах даною статтею зазначається можливість здійснювати видатки лише для: утримання встановлених законом закладів та проведення передбачених законом заходів; продовження будівництва, закупівель та інших дій або подальшого надання засобів на ці цілі, оскільки в бюджеті попереднього року були передбачені відповідні кошти. Данною статтею зазначається можливість Федерального правління у разі непокриття витрат за рахунок надходжень від податків, зборів і інших джерел взяти кредит у розмірі не вище чверть підсумкової суми бюджету минулого року [10].

У Литовській Республіці Сеймом розглядається і затверджується проект бюджету на наступний бюджетний рік до 1 січня, у разі ж несвоєчасного його затвердження видатки на початок бюджетного року не можуть перевищувати 1/12 видатків попереднього року (стаття 132 Конституції) [11].

Аналогічний спосіб фінансування державних видатків у разі неприйняття державного бюджету на початок бюджетного року передбачений Конституціями Австрії, Молдови, Естонії. Так, ст. 118 Конституції Естонії дозволяє здійснювати щомісячні видатки на новий фінансовий рік, не перевищуючи 1/12 видатків попереднього року. В Австрії у такому випадку Національною Радою приймається Закон про тимчасове фінансування поточних платежів. У випадку його неприйняття видатки здійснюються відповідно до показників попереднього фінансового року та 1/12 бюджету попереднього року [12].

У Румунії, якщо закон про бюджет та бюджетне державне соціальне страхування не був прийнятий хоча б за 3 три дні до закінчення терміну бюджетного року, застосовують показники попереднього бюджетного року до моменту прийняття нових бюджетів. Подібний порядок тимчасового фінансування відповідно до попереднього бюджету передбачений і Конституцією Словенії.

У Росії, якщо закон про бюджет не затверджено до початку поточного фінансового року, то згідно зі ст. 190 Бюджетного кодексу Російської Федерації, фінансові органи щомісячно доводять до головних розпорядників бюджетних коштів бюджетні асигнування та ліміти бюджетних зобов'язань у розмірі, що не перевищують 1/12 частини бюджетних асигнувань та лімітів бюджетних зобов'язань у звітному фінансовому році.

У випадку ж, якщо ж закон про бюджет не набрав чинності і через три місяці після початку фінансового року, організація виконання бюджету фінансовими органами здійснюється згідно з п. 1 ст. 190 БК РФ, що регламентує заборону фінансовим органам доводити ліміти бюджетних зобов'язань і бюджетних асигнувань на бюджетні інвестиції та субсидії юридичним та фізичним особам, надавати бюджетні кредити, здійснювати займи в розмірі 1/8 від суми займів попереднього фінансового року з розрахунку на квартал; формувати резервні фонди.

Як показує практика зарубіжних країн, майже завжди вирішення ситуації, пов'язаних із несвоєчасним прийняттям бюджету, намагаються вирішити шляхом мирного

досягнення компромісу та якнайшвидшого поновлення роботи країни в попередньому стабільному режимі.

Отже, Україна не є винятком у питаннях несвоєчасного прийняття бюджету, оскільки і в зарубіжних країнах прийняття бюджету на наступний фінансовий рік не завжди відбувається вчасно. Наприклад, у США, на початку 2014 року склалася ситуація, коли за час двотижневої економічної кризи через несвоєчасне прийняття бюджету на 2014 рік було втрачено майже 24 мільярди доларів. Щоб уникнути подібної ситуації в майбутньому, США створили спеціальну комісію, яка до 13 грудня мала узгодити довгостроковий бюджет [13]. І це вже 18-та призупинка роботи уряду США починаючи з 1977 року, пов'язана з неможливістю Конгресу узгодити фінансування діяльності державних органів та прийняти бюджет на наступний рік. Усі призупинки роботи уряду США супроводжуються зупинкою фінансування і роботи не життєво важливих державних організацій та відомств, а сотні тисяч їх працівників відправляють у неоплачувану відпустку, що і сталося у 2014 році, коли майже 800 тисяч держслужбовців було відправлено в неоплачувану відпустку. Однак усі призупинки в роботі уряду США неодмінно завершувались досягненням компромісу і поновленням роботи державних організацій.

Як в Україні, Росії, так і в ряді наведених європейських країн, незважаючи на особливості державного устрою, рівень економічного розвитку, форм правління, практично в кожній з досліджуваних країн дії, передбачені Конституцією у разі несвоєчасного прийняття закону про бюджет, співпадають, а саме фінансування видатків на початок бюджетного року не перевищує 1/12 видатків попереднього року.

Через несвоєчасне прийняття бюджету в Україні виникає загроза недофінансування щомісячних бюджетних видатків на 11/12 обсягу бюджетних призначень, встановлених законом про державний бюджет України на попередній бюджетний період згідно з п. 1 ст. 79 Бюджетного кодексу України; встановлюється заборона здійснювати капітальні видатки і надавати кредити з бюджету (крім випадків, пов'язаних із виділенням коштів із резервного фонду відповідного бюджету), а також здійснювати місцеві запозичення та надавати місцеві гарантії [6, с. 91].

Незважаючи на досить суттєвий перелік негативних наслідків для країни, викликаних несвоєчасним прийняттям бюджету, все одно встановлених термінів Верховна Рада України не дотримується майже щороку. Оскільки закон про державний бюджет на відповідний рік в Україні за останні роки приймався з порушенням встановлених строків, з метою своєчасного фінансування бюджетних установ та здійснення програм за рахунок коштів місцевих бюджетів, місцеві органи влади були змушені складати тимчасові розписи місцевих бюджетів, що регламентується п. 3 ст. 78 Бюджетного кодексу. Згідно з цією статтею тимчасовий розпис на відповідний період затверджується до затвердження розпису керівником місцевого фінансового органу.

Згідно з БК України, розпис бюджету – це документ, у якому встановлюється розподіл доходів, фінансування бюджету, повернення кредитів до бюджету, бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів за певними періодами року відповідно до бюджетної класифікації [6].

Порядок складання та виконання розпису державного бюджету визначено інструкцією, затвердженою наказом Міністерства фінансів України від 28 січня 2002 року № 57 "Про затвердження документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету". Згідно із зазначеним наказом, Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим, місцеві фінансові органи мають розробити відповідно до цієї Інструкції порядок складання і виконання розпису відповідного бюджету.

Слід розглянути порядок складання та затвердження розпису місцевого бюджету, що схематично наведено на рис. 1.

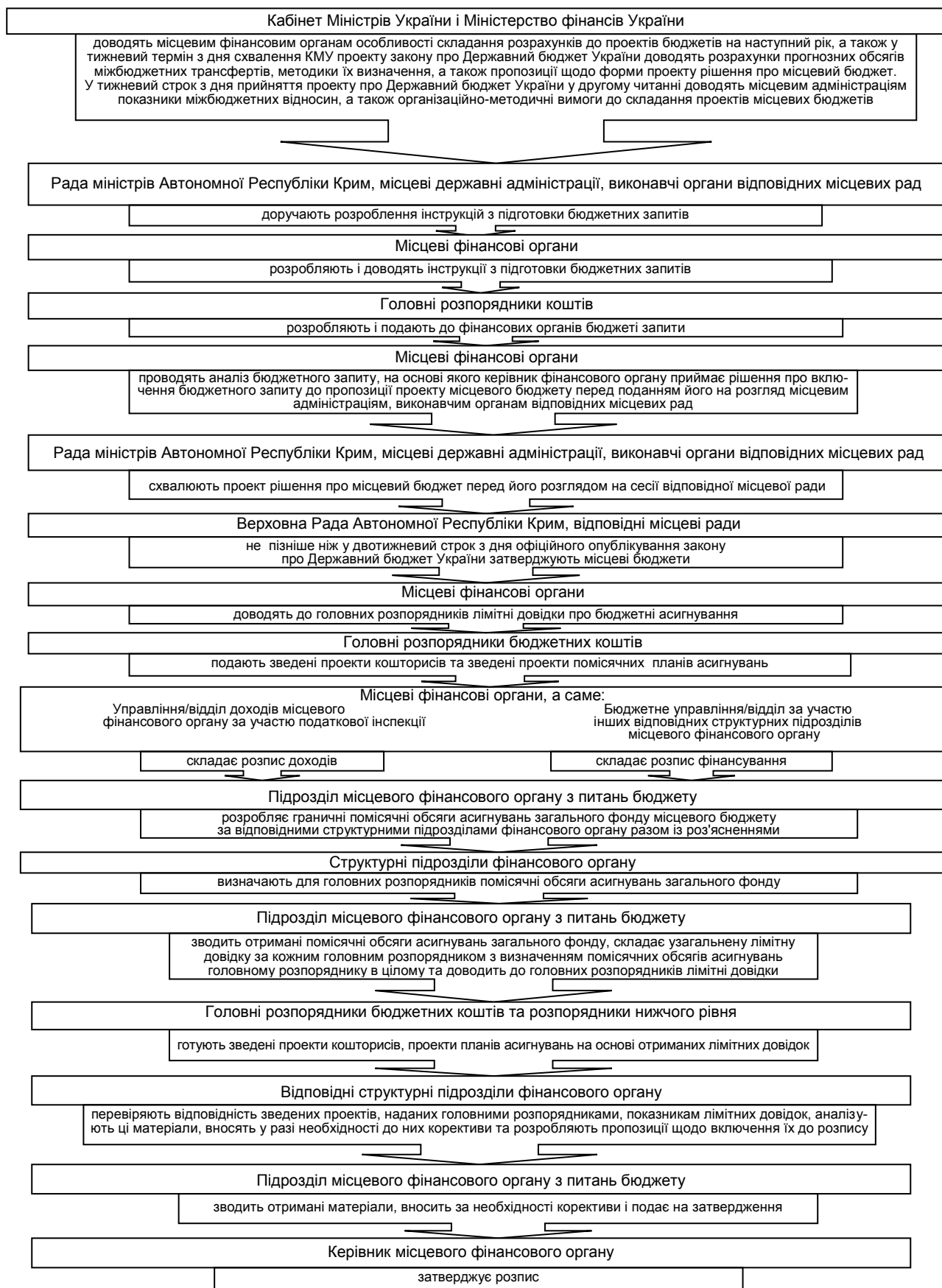


Рис. 1. Структурована схема етапів складання та затвердження місцевого розпису (складено на основі роботи [3])

Після затвердження розпису керівником місцевого фінансового органу його копія надається місцевим відділенням Державного казначейства для казначейського обслуговування доходів і міжбюджетних трансфертів місцевих бюджетів, а оригінали залишаються в бюджетно-му/фінансовому управлінні.

Місцевий фінансовий орган протягом трьох робочих днів після затвердження розпису доводить до головних розпорядників витяг із розпису, що є підставою для затвердження в установленому порядку кошторисів, планів асигнувань [3].

Як уже зазначалося, до затвердження розпису місцевого бюджету керівником місцевого фінансового органу затверджується тимчасовий розпис на відповідний період. Досліджуючи теоретичний зміст даної категорії, на жаль, автори виявили фактичну відсутність визначення такого поняття, як "тимчасовий розпис місцевого бюджету". Тому вони пропонують власне визначення даного поняття, сформульоване на основі дослідження та аналізу Бюджетного кодексу України [6], наукової літератури [3; 8] і подане в такій інтерпретації: "Тимчасовий розпис місцевого бюджету – це документ, який у разі відсутності затвердженого розпису місцевого бюджету на початок нового фінансового року розподіляє згідно з бюджетною класифікацією на відповідний період доходи, фінансування, кредити місцевого бюджету, асигнування головним розпорядникам місцевих бюджетних коштів, що сумарно не мають перевищувати 1/12 обсягу бюджетних призначень, встановлених рішенням про місцевий бюджет на попередній бюджетний період, та затверджується керівником місцевого фінансового органу".

Слід розглянути на прикладі реальної ситуації, що склалася на початку 2014 року, практичне застосування тимчасового розпису та масштаб проблеми через несвоєчасне затвердження Бюджетного кодексу України на рівні бюджетної установи, а саме НАН України.

Відповідно до зазначеного тимчасового розпису, фінансування Академії у I кварталі 2014 року становитиме 467,1 млн грн, що на 158,6 млн грн (або на 25,4 %) менше за відповідний показник I кварталу 2013 р. (625,8 млн грн). Помісячне фінансування I кварталу 2014 р. має скласти: у січні – 74,8 %, у лютому – 73,9 %, у березні – 75,1 % до аналогічних обсягів 2013 р.

Доведені граничні обсяги асигнувань не забезпечать видатки навіть за захищеними статтями видатків Держбюджету: оплату праці та сплату комунальних послуг.

У рамках наявної ситуації може виникнути загроза скорочення чисельності працівників, надання вимушених відпусток без збереження заробітної плати, встановлення неповного робочого тижня [14].

Методом аналізу та порівняння чинного Бюджетного кодексу України станом на 08.07.2010 року з його попередником в частині особливостей виконання місцевого бюджету в разі несвоєчасного прийняття рішення про місцевий бюджет авторами було виявлено в чинному кодексі декілька пунктів, що є дестабілізаційними, на думку авторів, та не мають позитивного впливу на порядок складання й затвердження проекту місцевого бюджету, тимчасового розпису, здійснення витрат місцевого бюджету і потребують доопрацювання. Ось, наприклад, у даний Бюджетний кодекс, який багато в чому повторював свого попередника, але й зазнав розширення та доповнення, було внесено зміни до статті 79 Бюджетного кодексу, яка визначає особливості формування надходжень та здійснення витрат місцевого бюджету в разі несвоєчасного прийняття рішення про місцевий бюджет. Відповідно до внесених змін, якщо до початку нового бюджетного періоду не прийнято рішення про місцевий бюджет, Рада мініс-

трів Автономної Республіки Крим, місцева державна адміністрація або виконавчий орган місцевої ради мають право здійснювати витрати місцевого бюджету лише на цілі, визначені в 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. Тобто до тимчасового розпису місцевого бюджету можуть бути включені тільки такі видатки, які одночасно мали місце в минулому році й подані в проект рішення місцевої ради на наступний рік. Тоді як у попередній редакції кодексу обов'язковою умовою для включення видатків до тимчасового розпису була лише наявність таких витрат у попередньому бюджетному періоді.

Зазначені зміни, на думку авторів, не мають сенсу, оскільки в будь-якому випадку місцеві адміністрації не зацікавлені включати до тимчасового розпису і проводити фінансування тих видатків, які не плануються надалі вносити до проекту рішення про місцевий бюджет на наступний рік.

Крім того, в більшості випадків ситуація, коли проект рішення про місцевий бюджет не схвалено місцевою радою або навіть не подано на розгляд до місцевої ради, виникає з не залежних від місцевих адміністрацій причин. Як приклад, можна розглянути саме таку ситуацію, що склалася з приводу прийняття у 2013 році Закону України "Про державний бюджет України на 2014 рік": у грудні цього року проекти рішень про місцеві бюджети не подані на розгляд до місцевих рад у зв'язку з відсутністю затвердженого проекту Державного бюджету на 2014 рік і, відповідно, відсутністю доведених обсягів міжбюджетних трансфертів. Отже, на сьогодні відповідно до статті 75 Бюджетного кодексу відсутні підстави для формування проекту місцевого бюджету, а саме:

Міністерством фінансів України не доведені місцевим органам влади розрахунки прогнозних обсягів міжбюджетних трансфертів, методики їх визначення, організаційно-методологічні вимоги та інші показники для складання проектів місцевих бюджетів, а також пропозиції щодо форми проекту рішення про місцевий бюджет;

не прийнятий у другому читанні проект закону про Державний бюджет України, а отже Кабінет Міністрів України не довів місцевим державним адміністраціям, 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 до складання проектів місцевих бюджетів;

відсутні бюджетні запити головних розпорядників коштів, які мають містити всю інформацію, необхідну для аналізу показників проекту місцевого бюджету, згідно з вимогами місцевих фінансових органів.

Таким чином, скласти проект рішення про місцевий бюджет на 2014 рік та подати його на розгляд до місцевої ради неможливо. Отже, місцеві органи влади можуть стати заручниками ситуації, коли на початку нового бюджетного року не зможуть здійснювати фінансування заробітної плати, стипендії, інших соціальних виплат та утримувати установи і заклади за рахунок коштів місцевих бюджетів у зв'язку з відсутністю не тільки затвердженого рішення про місцевий бюджет на 2014 рік, а навіть тимчасового розпису.

З метою забезпечення нормального функціонування місцевих бюджетів у 2014 році і своєчасного складання тимчасового розпису місцевого бюджету виникає вимушена необхідність недотримання вимоги статті 79 Бюджетно-

го кодексу України щодо складання тимчасового розпису, виходячи з витрат, передбачених у проекті рішення місцевої ради на наступний рік.

Отже, статті 75 та 79 Бюджетного кодексу України потребують внесення відповідних змін центральними органами виконавчої влади з метою недопущення подібних юридичних колізій. Виникає необхідність повернутися до попередньої редакції статті 79, що регламентує особливості формування надходжень та здійснення витрат місцевого бюджету в разі несвоєчасного прийняття рішення про місцевий бюджет, у якій було зазначено, що обов'язковою умовою для включення видатків до тимчасового розпису була наявність витрат на цілі, визначені у рішенні про місцевий бюджет лише на попередній бюджетний період.

Шляхи виходу із ситуації, що склалася в Україні як на початку 2014 року, так і в попередні роки, автори вважають:

1) у затвердженні тимчасового розпису безпосередньо рішенням місцевої ради;

2) у складанні та поданні "технічного" проекту рішення про місцевий бюджет на 2014 рік, який буде відкликаний з місцевої ради одразу після виникнення законних підстав для складання проекту місцевого бюджету та підготовки проекту рішення місцевої ради. Безумовно, це потребує розроблення додаткових законодавчих та нормативних документів, які б регламентували організаційні та методологічні аспекти складання "технічного" проекту рішення про місцевий бюджет, а також формування механізму, відповідно до якого місцева рада прийме його до розгляду, тобто основних інструментів його практичної реалізації.

Доцільність прискорення в часі затвердження бюджетних показників є ще однією можливістю розв'язання даної проблеми за даних умов. Перенесення з другого читання на перше таких вагомих бюджетних параметрів, як обсяг трансфертів місцевим бюджетам, загальний обсяг дефіциту, доходів та видатків бюджету, дасть можливість сформулювати в першому читанні межі загальних обсягів, завдяки чому вже у другому читанні доцільно затверджувати доходи та видатки бюджету відповідно до підрозділів бюджетної класифікації в межах, затверджених у першому читанні.

Аналізуючи бюджетний процес та його організацію в державах-членах ЄС, слід відзначити, що в Нідерландах проект бюджету складається на плановий рік і наступні чотири роки, у Швеції – на плановий рік і два наступних, Данії – на плановий рік і три наступні роки.

В Україні ж зберігається практика планування бюджету на наступний рік в поточному році, у той час як у Європі бюджет планується на 3 роки вперед. Бюджетування західних країн ґрунтується на розробці бюджету в n -му році на $n + 2$ -й чи $n + 3$ -й роки. Інакше кажучи, у 2012 році розробляється та затверджується бюджет не на 2013 рік (він уже затверджений у попередніх періодах), а на 2014 чи 2015 рік [15].

Слід зауважити, що в історії Федеративної Республіки Німеччина за останні 50 років не було жодного випадку невчасного ухвалення бюджету, що свідчить про високу організацію та рівень відповідальності влади. Можливо, позитивним чином на це впливає те, що в Німеччині бюджет на наступний рік складається в контексті п'ятирічного фінансового плану, де перший рік є поточним фінансовим роком.

В Україні лише нещодавно уряд почав затверджувати трирічні бюджетні прогнози. Однак ці прогнози мають здебільшого інформативний характер і можуть бути змінені в наступних періодах новими показниками в разі обґрунтування головними розпорядниками бюджетних кош-

тів, у той час як у багатьох західних країнах ліміти головним розпорядникам, надані на середньострокову перспективу, взагалі не можуть переглядатися (наприклад, у Швеції), або можуть коригуватися у вкрай обмеженому діапазоні (в Австрії) з урахуванням зміни макроекономічних показників [15].

Досвід середньострокового і довгострокового планування бюджету європейських держав можна взяти до уваги і впровадити в Україні, що дасть можливість спокійного, а найголовніше, своєчасного прийняття бюджету, враховуючи як поточні, так і майбутні потреби.

Отже, місцеві бюджети посідають вагомим місце як в економічному, так і в соціальному житті країни. Вони є важливим інструментом здійснення регіональної політики, завдяки місцевим бюджетам здійснюється вирівнювання соціально-економічного розвитку територій, більшість соціальних видатків фінансується через місцеві бюджети. Світова практика свідчить, що саме ефективне планування та використання видатків місцевих бюджетів з урахуванням специфіки соціального і економічного розвитку країни є першоосновою ефективного функціонування територій, країни та євроінтеграційного напрямку в цілому. Тому треба взяти на озброєння приклади країн Європи у частині середньо- та довгострокового планування. І в разі можливості успішної реалізації в Україні програм середньострокового прогнозування і планування згодом можна буде думати про перехід на довгострокове планування і прогнозування бюджету.

В умовах кризових явищ, до яких належить і несвоєчасне прийняття закону про Державний бюджет України, місцевим фінансовим органам необхідно акумулювати всі резерви для безперебійного та якомога ефективнішого функціонування бюджету як цілісної системи. Запропоноване авторами складання та подання "технічного" проекту рішення про місцевий бюджет в умовах відсутності не тільки затвердженого рішення про місцевий бюджет, а навіть тимчасового розпису, може бути дієвим інструментом для місцевих органів влади, що майже щороку є заручниками такої ситуації.

Беззаперечно, вдосконалення законодавчої бази, що регулює бюджетні процеси, прискорення в часі затвердження бюджетних показників, як, наприклад, перенесення з другого на перше читання вагомих бюджетних параметрів, та своєчасність їх затвердження можуть стати дієвим засобом покращення ситуації, що склалася, оскільки вчасно прийняті політичні рішення – запорука ефективного розвитку економіки.

Література: 1. Дем'янишин В. Теоретичні засади бюджетної політики / В. Дем'янишин // Світ фінансів. – 2007. – Вип. 1 (10). – С. 19–34. 2. Усков І. В. Підвищення ефективності функціонування місцевих бюджетів в Україні / І. В. Усков // Економіка розвитку. – 2013. – № 1 (65). – С. 33–38. 3. Сунцова О. О. Місцеві фінанси : навч. посіб. / О. О. Сунцова. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 488 с. 4. Коркмаз С. Оцінювання взаємозв'язку між бюджетними витратами та економічним зростанням (за даними Туреччини) / С. Коркмаз // Актуальні проблеми економіки. – 2013. – № 11 (149). – С. 382–391. 5. Закревський А. До питання про правову природу Закону про державний бюджет / А. Закревський, Л. Кравченко // Право України. – 2008. – № 3. – С. 44–46. 6. Бюджетний кодекс України : станом на 27 березня 2012 р. – Х. : Право, 2012. – 152 с. 7. Деркач Н. О благих намереннях / Н. Деркач // Бізнес. – 2008. – № 1–2. – С. 32. 8. Гаврилук Р. Фінансовий закон: проблеми теорії та практики / Р. Гаврилук // Право України. – 2005. – № 7. – С. 36–41. 9. Човган В. Несвоєчасність прийняття Закону про державний бюджет України

як підстава для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України [Електронний ресурс] / В. Човган // Юридичний журнал. – 2010. – № 5. – Режим до доступу журн. : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3509>. 10. Основной закон Федеративной Республики Германия от 23.05.1949 г. с последующими изменениями и дополнениями до 20 октября 1997 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://worldconstitutions.ru/archives/155>. 11. Конституція Литовської Республіки від 02.11.1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija_RU.htm. 12. Федеральный конституционный закон Австрийской Республики от 10 ноября 1920 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://worldconstitutions.ru/archives/160>. 13. Конгрессмены США приняли бюджет и спасли страну от дефолта [Электронный ресурс] // Подробности – ТВ. – 2013. – 17 октября. – Режим доступа : <http://podrobnosti.ua/podrobnosti/2013/10/17/936816.html>. 14. Голодна пайка для академії [Електронний ресурс] // Первинна профспілкова організація Інституту математики НАН України. – 2013. – Режим доступу : <http://profcom.imath.kiev.ua/?p=722>. 15. Молдован О. Щодо оптимізації процесів бюджетного прогнозування та планування в Україні. Аналітична записка [Електронний ресурс] / О. Молдован // Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1089/>. 16. Конституция Эстонской Республики, принятая на референдуме 28 июня 1992 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakoni.ucoz.ru/news/konstitucija_eshstonskoj_respubliki/2013-01-14-161. 17. Конституционное право государств Европы : учеб. пособие для студентов юрид. вузов и фак. / отв. ред. Д. А. Ковачев. – М. : ВолтерсКлувер, 2005. – С. 35–38. 18. Конституция Швеции (Королевства Швеция) от 27 февраля 1974 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://worldconstitutions.ru/archives/161>.

References: 1. Demianyshyn V. Teoretychni zasady biudzhethno polityky [Theoretical Foundations of Fiscal Policy] / V. Demianyshyn // Svit finansiv. – 2007. – Issue. 1 (10). – P. 19–34. 2. Uskov I. V. Pidvyshchennia efektyvnosti funktsionuvannia mistsevykh biudzhethiv v Ukraini [The Efficiency of Local Budgets in Ukraine] / I. V. Uskov // Ekonomika rozvytku. – 2013. – No. 1 (65). – P. 33–38. 3. Suntsova O. O. Mistsevi finansy : navch. posib. – K. : Tsentr uchbovoi literatury, 2010. – 448 p. 4. Korkmaz S. Otsiniuvannia vzaïmozv'язku mizh biudzhethnymu vytratamy ta ekonomichnym zrostanniam (za danymy Turechchyny) [Evaluating the Relationship between Budget Expenditures and Economic Growth for Turkey] / S. Korkmaz // Aktualni problemy ekonomiky. – 2013. – No. 11 (149). – P. 382–391. 5. Zakrevskiy A. Do pytannia pro pravovu pryrodu Zakonu pro derzhavnyi biudzheth [To the Question About the Legal Nature of the Law on State Budget] / A. Zakrevskiy, L. Kravchenko // Pravo Ukrainy. – 2008. – No. 3. – P. 44–46. 6. Biudzhethnyi kodeks Ukrainy : stanom na 27 bereznia 2012 r. – Kh. : Pravo, 2012. – 152 p. 7. Derkach N. O blagikh namereniyakh [About Good Intentions] / N. Derkach // Biznes. – 2008. – No. 1–2. – P. 32. 8. Havryliuk R. Finansovy zakon: problemy teorii ta praktyky [Financial Law: Problems of Theory and Practice] / R. Havryliuk // Pravo Ukrainy. – 2005. – No. 7. – P. 36–41. 9. Chovhan V. Nesvochasnist pryiniattia zakonu pro derzhavnyi biudzheth Ukrainy iak pidstava dlia dostrokovoho prypynennia povnovazhen Verkhovnoi Rady Ukrainy [Electronic resource] / V. Chovhan // Yurydychny zhurnal. – 2010. – No. 5. – Access mode to journ. : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3509>. 10. Osnovnoy zakon Federativnoy Respubliki Germaniya ot 23.05.1949 g. s posleduyushchimi izmeneniyami i dopolneniyami do 20 oktyabrya 1997 goda [Electronic resource]. – Access mode : <http://worldconstitutions.ru/archives/155>. 11. Konstytutsiia Lytovskoi Respubliki vid 02.11.1992 r. [Elec-

tronic resource]. – Access mode : http://www3.lrs.lt/home-Konstitucija/Konstitucija_RU.htm. 12. Federalnyy konstitutsionnyy zakon Avstriyskoy Respubliki ot 10 noyabrya 1920 goda [Electronic resource]. – Access mode : <http://worldconstitutions.ru/archives/160>. 13. Kongressmeny SShA prinyali byudzheth i spasli stranu ot defolta [Electronic resource] // Podrobnosti – TV. – 2013. – 17 oktyabrya. – Access mode : <http://podrobnosti.ua/podrobnosti/2013/10/17/936816.html>. 14. Holodna paika dlia akademii [Electronic resource] // Pervynna profspilkova orhanizatsiia Instytutu matematyky NAN Ukrainy. – 2013. – Access mode : <http://profcom.imath.kiev.ua/?p=722>. 15. Moldovan O. Shchodo optymizatsii protsesiv biudzhethnoho prohnouzuvannia ta planuvannia v Ukraini. Analitychna zapyska [Electronic resource] / O. Moldovan // Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen pry Prezydentovi Ukrainy. – Access mode : <http://www.niss.gov.ua/articles/1089/>. 16. Konstitutsiya Estonskoy Respubliki prinyataya na referendume 28 iyunya 1992 goda [Electronic resource]. – Access mode : http://zakoni.ucoz.ru/news/konstitucija_eshstonskoj_respubliki/2013-01-14-161. 17. Konstitutsionnoe pravo gosudarstv Evropy : ucheb. posobie dlya studentov yurid. vuzov i fak. / отв. ред. Д. А. Ковачев. – М. : ВолтерсКлувер, 2005. – P. 35–38. 18. Konstitutsiya Shvetsii (Korolevstva Shvetsiya) ot 27 fevralya 1974 g. [Electronic resource]. – Access mode : <http://worldconstitutions.ru/archives/161>.

Інформація про авторів

Піскун Катерина Вікторівна – аспірант Державного вищого навчального закладу "Українська академія банківської справи Національного банку України" (40000, Україна, м. Суми, вул. Петропавлівська, 57, e-mail: kateruna_88@mail.ru).

Кошеленко Наталія Сергіївна – заступник начальника відділу фінансів соціальної сфери Департаменту фінансів Сумської обласної державної адміністрації (40000, Україна, м. Суми, пл. Незалежності, 2, e-mail: koschelenko2014@yandex.ua).

Інформація об авторах

Піскун Катерина Вікторівна – аспірант Государственного высшего учебного заведения "Украинская академия банковского дела Национального банка Украины" (40000, Украина, г. Сумы, ул. Петропавловская, 57, e-mail: kateruna_88@mail.ru).

Кошеленко Наталья Сергеевна – заместитель начальника отдела финансов социальной сферы Департамента финансов Сумской областной государственной администрации (40000, Украина, г. Сумы, пл. Независимости, 2, e-mail: koschelenko2014@yandex.ua).

Information about the authors

K. Piskun – postgraduate student of the State Higher Educational Institution "Ukrainian Academy of Banking" (57 Petropavlivska St, 40000, Sumy, Ukraine, e-mail: kateruna_88@mail.ru).

N. Koshelenko – Deputy Head of the Office of Finance of the Social Sphere of the Department of Finance of the Sumy Regional State Administration (2 Nezalezhnosti St, 40000, Sumy, Ukraine, e-mail: koschelenko2014@yandex.ua).

*Рецензент
докт. екон. наук,
професор Гавкалова Н. Л.*

*Стаття надійшла до ред.
04.04.2014 р.*