ПРОГРАМА ООН ІЗ ВІДНОВЛЕННЯ ТА РОЗБУДОВИ МИРУ.
КОМПОНЕНТ ІІ: МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА РЕФОРМА З ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Документ підготовлений Експертами Ресурсного центру Української асоціації районних та обласних рад в рамках реалізації проекту «Добре врядування для розбудови потенціалу громади» за підтримки Програми ООН із відновлення та розбудови миру за проектом «Ефективне врядування та залучення громадян для покращення доступу до правосуддя, безпеки, охорони довкілля та соціальної згуртованості на сході Україні» за підтримки Уряду Королівства Данії, Швейцарської агенції розвитку та співробітництва (SDC) та Шведського агентства з питань міжнародного співробітництва (Sida).

Анотація

Серед стадій бюджетного процесу слід виокремити процес складання бюджетів, який включає в себе цілий спектр організаційних процедур та заходів, пов'язаних із підготовкою юридичного документу, за яким упродовж року здійснюється фінансування закладів, установ, організацій бюджетної сфери, а також програм соціального та економічного розвитку відповідної території. Від того наскільки якісно сформовано бюджет, наскільки реалістичними є його показники в значній мірі залежить рівень життєзабезпечення громади та її розвиток.

У запропонованому дослідженні здійснено огляд основних аспектів, що стосуються формування місцевих бюджетів, проаналізовано повноваження органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у цьому процесі, окремо розглянуто основні законодавчі норми щодо запровадження середньострокового бюджетного планування.

У контексті процесу формування та затвердження місцевих бюджетів з акцентовано увагу на окремих проблемних питаннях, які при цьому виникають, та запропоновано шляхи їх вирішення. Також визначено першочергові завдання, вирішення яких надасть змогу покращити ефективність бюджетного процесу та підвищити рівень прогнозованості бюджетних показників.

АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ: ВИМОГИ ЗАКОНОДАВСТВА, ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Бюджет як економічна категорія репрезентує сукупність суспільних та фінансових відносини, які виникають у процесі розподілу та перерозподілу валового внутрішнього продукту з метою забезпечення функціонування держави та задоволення потреб громадян. Також бюджет є інструментом цілеспрямованого впливу держави на суспільне відтворення відповідно до пріоритетів фінансово-бюджетної політики.

Основним документом, який регламентує бюджетний процес в Україні є Бюджетний кодекс України, яким регулюються відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Функціонування бюджетної системи України ґрунтується на розмежуванні відповідних повноважень і функцій між різними органами влади. На місцевому рівні повноваження щодо виконання стадій бюджетного процесу розподілені між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Відповідно до статей 26, 43,

61 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до компетенції сільських, селищних, міських, а також обласних та районних рад належить розгляд прогнозу місцевого бюджету, затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього та затвердження звіту про виконання відповідного бюджету. Статтею 28 цього Закону визначено, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать повноваження щодо складання, схвалення та подання на розгляд відповідної ради прогнозу місцевого бюджету, складання проекту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідної ради, забезпечення виконання бюджету. законом України «Про місцеві державні адміністрації» передбачено, що місцеві державні адміністрації складають, схвалюють і подають на розгляд ради прогноз відповідного бюджету, складають і подають на затвердження ради проект відповідного бюджету та забезпечують його виконання, а також звітують перед відповідною радою про його виконання (стаття 18 Закону). Аналогічні повноваження місцевих державних адміністрацій визначені і в Бюджетному кодексі України.

У грудні 2018 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування» (№ 2646 від 06.12.2018), який було розроблено Міністерством фінансів України. Основною метою розроблення та прийняття даного Закону задекларовано необхідність створення правового підґрунтя для запровадження середньострокового бюджетного планування, подальший розвиток програмно-цільового методу, а також удосконалення окремих норм Бюджетного кодексу України, що регулюють відносини, які виникають у процесі виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, і питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

Серед іншого, змінами до Бюджетного кодексу передбачено складання на місцевому рівні прогнозу місцевого бюджету, який ґрунтуватиметься на Бюджетній декларації як документу державного стратегічного планування, який визначатиме основні засади бюджетної політики на середньостроковий період (замість Основних напрямів бюджетної політики на плановий рік та Прогнозу державного бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, які скасовані). Відповідно до цього, Бюджетну декларацію та прогноз місцевого бюджету включено до складу бюджетного законодавства. Таким чином, до основних документів, які формують склад бюджетного законодавства України належать: Конституція України, Бюджетний кодекс України, Бюджетна декларація, закон про Державний бюджет України, прогнози місцевих бюджетів, рішення про місцевий бюджет. Крім цього, бюджетне законодавство включає в себе також: закони та нормативно-правові акти, що регулюють бюджетні відносини; нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади та рішення органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій, які приймаються на підставі і на виконання законів та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України.

У зв’язку із запровадженням середньострокового планування місцевих бюджетів суттєвим чином змінилася процедура формування місцевих бюджетів. Насамперед, розширено стадії бюджетного процесу, до яких додано етап складання та розгляд Бюджетної декларації (співвідносно до державного бюджету) або прогнозу місцевого бюджету (співвідносно до місцевих бюджетів). З урахуванням цього, стадіями бюджетного процесу на рівні місцевих бюджетів визнаються: складання та розгляд прогнозу місцевого бюджету і прийняття рішення щодо нього; складання проекту бюджету; розгляд проекту та прийняття рішення про місцевий бюджет;

виконання бюджету, включаючи внесення змін до рішення про місцевий бюджет; підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.

Безпосередньо, активна стадія формування місцевих бюджетів бере свій початок з часу, коли Міністерство фінансів доводить місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам місцевих рад особливості складання розрахунків до прогнозів місцевих бюджетів та проектів місцевих бюджетів. Прогноз місцевого бюджету є документом середньострокового бюджетного планування, що визначає показники місцевого бюджету на середньостроковий період і є основою для складання проекту місцевого бюджету. Прогноз місцевого бюджету складається відповідними місцевими фінансовими органами спільно з іншими головними розпорядниками бюджетних коштів відповідно до цілей та пріоритетів, визначених у прогнозних та програмних документах економічного і соціального розвитку України і відповідної території, та з урахуванням Бюджетної декларації.

Наведене свідчить про те, що формування місцевих бюджетів визначальним чином залежить від основних параметрів та методологічних підходів, які покладаються в основу формування державного бюджету. Це обумовлено тим, що Україна є унітарною державою і серед принципів бюджетної системи одне з провідних місць посідає принцип єдності, який визначає, що функціонування бюджетної системи України забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності.

Прогнози відповідних місцевих бюджетів у термін до 15 серпня року, що передує плановому бюджетному періоду, подаються фінансовими органами до місцевих державних адміністрацій (при формуванні обласних та районних бюджетів) чи виконавчих органів відповідних місцевих рад (при формуванні сільських, селищних, міських бюджетів та бюджетів об’єднаних територіальних громад). Своєю чергою, місцеві держані адміністрації чи виконавчі органи відповідних місцевих рад не пізніше 1 вересня року, що передує плановому, розглядають та схвалюють прогнози відповідних місцевих бюджетів і у п’ятиденний строк подають їх разом із фінансово-економічним обґрунтуванням до відповідних місцевих рад для розгляду у порядку, визначеному відповідними радами. Тут слід звернути увагу на те, що кожна місцева рада самостійно визначає порядок і процедуру розгляду прогнозу місцевого бюджету.

Наступним важливим кроком є процес підготовки рішення місцевої ради про бюджет. Необхідно зазначити, що проект рішення про місцевий бюджет перед його розглядом на сесії відповідної місцевої ради схвалюється місцевою державною адміністрацією чи виконавчим органом відповідної місцевої ради. Затвердження рішення про місцевий бюджет повинно відбутися до 25 грудня (включно) року, що передує плановому бюджетному періоду. Важливою зобов’язальною нормою є вимога щодо врахування місцевими радами при затвердженні відповідних бюджетів у першочерговому порядку потреби в коштах: на оплату праці працівників бюджетних установ відповідно до встановлених законодавством України умов оплати праці та розміру мінімальної заробітної плати; на проведення розрахунків за електричну та теплову енергію, водопостачання, водовідведення, природний газ та послуги зв’язку, які споживаються бюджетними установами.

У контексті процесу формування та затвердження місцевих бюджетів необхідно зупинитися на окремих проблемних питаннях, які при цьому виникають.

1. Законом України «Про доступ до публічної інформації» встановлено, що проекти рішень органів місцевого самоврядування (утому числі це стосується і проектів рішень про місцеві бюджети) оприлюднюються не пізніш як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття (п.3 ст. 15 цього Закону). Разом із цим, досвід формування місцевих бюджетів свідчить про наявність певних проблем в частині безумовного дотримання цього терміну. Бюджетний процес носить специфічний характер, який обумовлений дотриманням чітких вимог чинного бюджетного законодавства, зокрема норм Бюджетного кодексу та регламенту відповідної місцевої ради, і ці норми з об'єктивних причин не завжди корелюються із зазначеною вище нормою Закону «Про доступ до публічної інформації». У даному випадку слід погодитися з думкою окремих народних депутатів України про те, що норма щодо 20-денного терміну оприлюднення проектів рішень є занадто затягнутою у часі та призводить до обмеження прав депутатів місцевих рад, постійних комісій рад, виконавчих органів місцевих рад щодо внесення на розгляд сесії питань, які мають суспільний характер та потребують нагального вирішення та термінового реагування[1]. Необхідно також зазначити і про певну колізію норм Бюджетного кодексу і даного Закону, оскільки частиною 2 статті 4 Бюджетного кодексу визначено, що «Бюджетна система України і Державний бюджет України встановлюються виключно цим Кодексом та законом про Державний бюджет України. Якщо іншим нормативно-правовим актом бюджетні відносини визначаються інакше, ніж у цьому Кодексі, застосовуються відповідні норми цього Кодексу.»

У даному випадку доцільним вбачається узгодження норм Закону України «Про доступ до публічної інформації» з Бюджетним кодексом України шляхом визначення окремої процедури оприлюднення проектів рішень місцевих рад, які стосуються питань прийняття місцевих бюджетів та внесення змін до них або ж виключити з кола питань, які регулюються Законом «Про доступ до публічної інформації» питання бюджету з одночасним визначенням процедури і термінів їх оприлюднення в Бюджетному кодексі, виходячи з встановлених вимог щодо підготовки проектів місцевих бюджетів та внесення змін до них. Також частково означену проблему дасть змогу вирішити прийняття законопроекту «Про внесення змін до статті 15 Закону України "Про доступ до публічної інформації" щодо зменшення терміну оприлюднення проектів нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування» (реєстраційний № 2003а від 03.06.2015). Вказаним законопроектом пропонується внести зміни до ч. 3 ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації», якими передбачити, що проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, розроблені відповідними розпорядниками, оприлюднюються ними не пізніш як за 10 календарних днів до дати їх розгляду з метою прийняття.

2. Інший аспект, на який необхідно звернути увагу і який також знаходиться у площині принципу публічності та прозорості – це вимоги частини 4 статті 28 Бюджетного кодексу України. Зазначена норма передбачає, що рішення про місцевий бюджет має бути оприлюднене не пізніше ніж через десять днів з дня його прийняття у газетах, визначених відповідними місцевими радами. Слід відмітити, що дану норму

[1]Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» щодо зменшення терміну оприлюднення проектів нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування». URL:http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55431

можна вважати морально застарілою та неефективною для донесення інформації з огляду на прогресуючу діджиталізацію суспільного життя, а також зважаючи на те, що не всі територіальні громади мають друковані видання, що видаються на їхній території (особливо в сільських місцевостях). Одним із варіантів раціонального вирішення цього питання може бути створення окремого веб-порталу, на якому були б розміщені всі рішення про місцеві бюджети. Це дало би можливості для систематизації всіх рішень про місцеві бюджети України, спростило би доступ до них всіх зацікавлених осіб, а також дало би змогу забезпечити більш дієвий контроль з боку державних органів за дотриманням місцевими органами влади вимог щодо їх оприлюднення.

3. Бюджетний процес в Україні, зокрема процес формування державного та місцевих бюджетів, чітко регламентований нормами Бюджетного кодексу та Закону України «Про Регламент Верховної Ради України». Однак, перманентною проблемою є порушення окремих норм бюджетного законодавства, що негативно впливає на ефективність бюджетного процесу та дає приводи для обґрунтованої критики громадськістю дій органів влади. Привертає увагу той факт, що впродовж останніх років Верховною Радою України не ухвалювався документ, який повинен бути основою для формування державного бюджету, а в подальшому і місцевих бюджетів – Основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний період[2]. Внесені Урядом до Верховної Ради України Основні напрями бюджетної політики на 2017 рік[3], Основні напрями бюджетної політики на 2018-2020 роки[4], Основні напрями бюджетної політики на 2019-2021 роки[5] не були розглянуті і не були прийняті Верховною Радою. З формальної точки зору, відсутність прийнятих Парламентом Основних напрямів бюджетної політики дає потенційні можливості для подальших маніпуляцій під час прийняття державного бюджету, оскільки відсутні законодавчо оформлені зобов’язання щодо дотримання норм, визначених у цьому документі (тобто, в Основних напрямах бюджетної політики).

4. Ситуація із недотриманням норм бюджетного законодавства на вищих щаблях влади екстраполюється на рівень місцевих бюджетів. Однією з перманентних проблем є не врахування вимог частини 4 статті 77 Бюджетного кодексу (про яку вже йшлося вище) стосовно врахування при затвердженні місцевих бюджетів повної потреби в коштах на оплату праці працівників бюджетних установ та на оплату комунальних послуг та енергоносіїв. Уже традиційно, у другій половині бюджетного періоду з державного бюджету надаються різноманітні трансферти для вирішення питань із виплатою заробітної плати у бюджетній сфері. Однією з причин цієї проблеми є недостатній контроль за прийняттям рішень органами місцевого самоврядування з боку місцевих державних адміністрацій. Основні повноваження місцевих державних адміністрацій з контролю за дотриманням бюджетного законодавства закріплені у статтях 115 та 122 Бюджетного кодексу, у статті 116 перелічені види порушень бюджетного законодавства, у статті 117 – санкції за такі порушення. Спираючись на зазначені статті Бюджетного кодексу у місцевих державних адміністрацій існують певні засоби реагування на бюджетні правопорушення, однак на практиці вони майже не

[2]З урахуванням Закону від 06.12.2018 № 2646, починаючи з 2019 року складатиметься Бюджетна декларація
[3]URL:http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59706
[4] URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62047
[5] URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63995

застосовуються. У більшості випадків місцеві державні адміністрації обмежуються рекомендаціями щодо вжиття заходів для забезпечення вимог бюджетного законодавства. Тому, для покращання ситуації з дотриманням фінансово-бюджетної дисципліни необхідно законодавчо більш чітко сформулювати бюджетні правопорушення, які виникають при формуванні та затвердженні місцевих бюджетів, і передбачити дієві санкції, у тому числі й відносно структур, які є відповідальними за здійснення контролю, але не виконують своїх прямих обов'язків. Це необхідно для забезпечення якості формування місцевих бюджетів, дотримання принципів ефективності та результативності, справедливості і неупередженості, дотримання прав громадян на оплату праці.

5. Ще одним негативним чинником, що впливає на формування місцевих бюджетів є досить часті зміни у бюджетному законодавстві. Окрім багатьох організаційних та процедурних питань, які регламентуються нормативно-правовими актами і досить часто змінюються вносячи певну дезорганізацію в роботу місцевих фінансових органів, більш проблемним є внесення змін до Бюджетного кодексу з огляду на необхідність адаптації таких змін у бюджетний процес, що потребує певного часу та відповідних організаційних заходів. Так, за період з початку 2015 року було прийнято 43 закони щодо внесення змін до Бюджетного кодексу України, з яких 22 законодавчих акти було ухвалена впродовж 2015 року. Досить часто зміни вносяться напередодні нового бюджетного періоду, що досить негативно впливає на процес формування місцевих бюджетів. Зокрема, у 2016 році зміни до Бюджетного кодексу вносилися 20 та 21 грудня, у 2017 році – 7 грудня, у 2018 році – 22 та 23 листопада[6]. Для прикладу, серед внесених змін у прийнятому 22.11.2018 Законі за № 2621 привертає увагу виключення зі складу доходів обласних бюджетів 50 відсотків рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування з одночасним зарахуванням 37 відсотків цього платежу до бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад. Цей факт є суттєвим з огляду на те, що на час внесення зазначених змін процес формування місцевих бюджетів (зокрема обласних) знаходився на завершальній стадії і практично не було можливостей у стислі терміни внести відповідні зміни до бюджетних параметрів або віднайти джерела-компенсатори втрат доходів. За підсумками 2018 року до обласних бюджетів надійшло 387 млн грн рентної плата за спеціальне використання лісових ресурсів в частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування[7], тобто в обласних бюджетах (при їх затвердженні на 2019 рік) слід було вишукати додаткові майже 400 млн грн для фінансування запланованих видаткових статей або ж на цю суму зменшити видаткову частину. Іншим аналогічним прикладом є прийняття постанови КМУ від 23.01.2019 № 53 «Про внесення змін до Порядку розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках у банках», якою заборонено місцевим бюджетам розміщувати тимчасово вільні кошти загального фонду бюджету на депозитах. Знову ж таки, за 2018 рік місцеві бюджети від розміщення коштів на банківських депозитах отримали 1,3 млрд грн[7]. Крім цього, постанова була прийнята на початку року, коли місцеві бюджети були вже затверджені і в окремих бюджетах

[6]Також зміни було внесено 6 грудня, але вони стосувалися запровадження середньострокового планування і набувають чинності з початком формування бюджетів на 2020 рік.
[7]Офіційний сайт Державної кзначейської служби України. URL: https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/misyachnij-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukrayini-za-sichen-gruden-2018-roku

були заплановані певні суми надходжень за рахунок цього джерела. Зважаючи на це, слід зазначити, що для України необхідним є формування серйозного стратегічного бачення щодо здійснення бюджетної політики. Таку ж думку висловлено у представленому Світовим банком Звіту з ефективності управління державними фінансами, де серед іншого, відзначається, що бюджетний процес в Україні не має стратегічного бачення, а також звертається увага на відсутність середньострокової фіскальної стратегії з питань управління бюджетним процесом[8]. Фінансова система не буде ефективно працювати в умовах перманентних, непрогнозованих і несистемних змін. А це, у свою чергу, буде відображатися на якості надання публічних послуг.

До негативних практик також слід віднести щорічне внесення у закони про Державний бюджет норми щодо призупинення дій окремих статей Бюджетного кодексу та законодавчих актів. Слід зазначити, що такі дії є прямим порушенням законодавчих норм, а саме:

- частини 4 статті 153 Закону України «Про регламент Верховної Ради України», яка забороняє включення до проекту закону про Державний бюджет положень про зупинення дії чи внесення змін до законів;
- частини 5 статті 4 Бюджетного кодексу України, в якій заначено, що зміни до Кодексу можуть вноситися виключно законами про внесення змін до Бюджетного кодексу України.

6. Відсутність стратегії розвитку фінансово-бюджетної системи перешкоджає здійсненню якісного управлінського процесу та унеможливлює ефективне використання ресурсів, а в подальшому перешкоджатиме запровадженню ефективного середньострокового планування. Одним із прикладів безсистемності і невпорядкованості в частині формування базових фінансових документів може бути прогноз основних макроекономічних показників. На прикладі такого макроекономічного показника як валовий внутрішній продукт можна побачити підтвердження попередньо висловленої тези.

Таблиця 1.

Прогнозні обсяги номінального валового внутрішнього продукту на 2019 рік

млрд гривень

Основні напрями бюджетної політики на 2018-2020 роки [9] (схвалено КМУ у червні 2017 року)	Основні напрями бюджетної політики на 2019-2021 роки [10] (схвалено КМУ у квітні 2018 року)	Прогноз економічного і соціального розвитку України на 2019-2021 роки[11](схвалено КМУ у липні 2018 року)	Прогноз Національного банку України [12] (квітень 2018 року)
3 247,7	3 793,9	3 946,9	3 842,0

Як бачимо, показники досить суттєво відрізняються між собою, а різниця між екстремальними значеннями *(3946,9 та 3247,7)* сягає 21,5%. Наведені відмінності у показниках досить важко обґрунтувати статистичними похибками. Вбачається, що

[8]URL: https://pefa.org/sites/default/files/UA-May16-PFMPR-Public-UA.pdf (стор. 7 Звіту)
[9]URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/411-2017-%D1%80
URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62047

[10] URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/315-2018-%D1%80
URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63995

[11] URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/546-2018-%D0%BF

[12] URL: https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=68440665

питання набагато глибше і причиною такого стану є відсутність стратегічних підходів до прогнозування, єдиної методології розрахунків і, можливо, недостатня кадрова професійна компетентність.

Зважаючи на вищенаведене, можна припустити, що запровадження на законодавчому рівні середньострокового планування не дасть очікуваного ефективного результату, якщо не відбудуться кардинальні зміни у підходах до планування та прогнозування соціального та економічного розвитку України. А при відсутності якісного планування і прогнозування на центральному рівні важко сподіватися на його належну якість на місцевому рівні. Ситуації на центральному рівні є знаходить своє продовження на регіональному рівні і, зокрема це стосується бюджетного процесу. На сьогодні, планування місцевих бюджетів бажає бути набагато кращим. Так, у 2018 році планові показники доходів загального фонду місцевих бюджетів (без трансфертів з державного бюджету) були затверджені в сумі 203 971,1 млн грн. У подальшому, протягом бюджетного періоду були внесені зміни, внаслідок яких уточнений плановий показник склав 227 642,7 млн грн, тобто на 11,6% або на 23,7 млн грн більше. Фактичні надходження за підсумками 2018 року склали 234 105,1 млн грн, що на 14,8% більше від початково затвердженого плану і на 2,8% більше уточненого.

Таблиця 2.

Окремі показники виконання дохідної частини загального фонду місцевих бюджетів у 2018 році (без трансфертів з державного бюджету)[13]

Початково затверджений план, *млн грн*	План з урахуванням внесених змін, *млн грн*	Фактичні надходження, *млн грн*	Відхилення, *у відсотках*	
			к.3 / к.1	*к.3 / к.1*
1	*2*	*3*	*4*	*5*
203 971,1	227 642,7	234 105,1	14,8	2,8

Значні відхилення планових показників від фактичних свідчать про неналежний рівень планування, внаслідок чого використання понадпланових надходжень до бюджету носить безсистемний характер (вирішення ситуативних проблем замість проведення послідовної і комплексної бюджетної політики) та здійснюється без належного аналізу потреб і очікуваної результативності.

Висновки. З метою покращання ефективності бюджетного процесу, підвищення рівня прогнозованості бюджетних показників, необхідно звернути увагу на вирішення низки питань серед яких:

- **забезпечення стабільності бюджетного та податкового законодавства (принаймні на середньостроковий горизонт планування).** Перманентні зміни до Бюджетного та Податкового кодексів, інших нормативних актів суттєво знижують ефективність та керованість бюджетного процесу. А в умовах середньострокового бюджетування нестабільність бюджетно-податкового законодавства буде нівелювати

[13] За даними інформації Державної казначейської служби України про виконання місцевих бюджетів у 2018 році URL: https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/2018

усі намагання щодо створення ефективної системи управління бюджетними ресурсами;

- **забезпечення чіткого переліку повноважень, які делегуються державою для виконання органами місцевого самоврядування.** Відсутність законодавчо встановленого переліку делегованих державою повноважень, а також їх вартісного визначення негативним чином впливає на формування бюджетної політики на державному та місцевому рівнях, на прогнозованість і спадкоємність бюджетного процесу;
- **підвищення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування.** На сьогодні вкрай актуальним проблемним питанням є недостатня кількість кваліфікованих фахівців в органах державної влади та місцевого самоврядування. Це питання, без перебільшення, можна вважати найвищим пріоритетом, оскільки якість та результативність будь-яких виконуваних завдань прямо залежить від людських ресурсів. За оцінками експертів на людський капітал (сукупність знань і навиків, якими володіють люди і які дають їм змогу створювати нові цінності[14]) припадає близько 65 відсотків світового багатства, але у країнах з низькими доходами лише 41 відсоток багатства є людським капіталом. Прискорений розвиток технологій і суспільних відносин вимагає від країн інвестувати в своїх людей, якщо вони сподіваються бути конкурентоздатними в економіці майбутнього[15].
- **комплексний аналіз процедур, які застосовуються у бюджетному процесі та оптимізації функцій учасників бюджетного процесу з метою покращання його (бюджетного процесу) якості та ефективності.** Сучасна система бюджетування в Україні переобтяжена чисельними нормами та документальними процедурами, які не справляють належного впливу на загальну ефективність бюджетного процесу. Управлінська система у сфері фінансів є жорсткою і орієнтована на контроль, структура якого є обтяжливою і змушує осіб, відповідальних за надання державних послуг, зосереджувати свої зусилля на дотриманні вимог, а не на поліпшення результатів та ефективності надання послуг[16].
- **посилення контролю за використанням бюджетних коштів та за дотриманням вимог бюджетного законодавства.** На сьогодні в Україні відсутня системна робота щодо моніторингу та дієвого контролю в процесі бюджетування. Особливо проблемним видається питання послідуючого контролю з огляду на перманентне реформування органів Державної аудиторської служби України та вдосконалення законодавчої бази. Одночасно з цим, слід звернути увагу на розширення повноважень Рахункової палати України щодо здійснення контролю за надходженнями, закріпленими за місцевими бюджетами, загальнодержавних податків і зборів або їх частки та використання коштів місцевих бюджетів у частині видатків, які визначаються функціями держави і передані на виконання місцевому самоврядуванню на основі принципу субсидіарності[17]. У даному випадку лід зазначити, що згідно зі

[14]The Global Human Capital Report 2017.Preparing people for the future of work (page 3).URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Human_Capital_Report_2017.pdf

[15]Barne D. Year in Review: 2017 in 12 Charts.
URL: http://www.worldbank.org/en/news/feature/2017/12/15/year-in-review-2017-in-12-charts

[16]Звіт з ефективності управління державними фінансами в Україні за 2015 рік
URL: https://pefa.org/sites/default/files/UA-May16-PFMPR-Public-UA.pdf

[17]Відповідні положення визначені Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 22.11.2018 № 2621.

статтею 98 Конституції України повноваження Рахункової палати передбачають лише контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням. З цього можна зробити висновок, що Конституція не відносить до компетенції Рахункової палати повноваження щодо здійснення контролю за коштами місцевих бюджетів. Це може призвести до проблем із легітимізацією такого контролю, а також із розмежуванням контрольних функцій між Державною аудиторською службою та Рахунковою палатою України.

URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2621-viii

Додаток 1

ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ПРОЦЕСІ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ТА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Повноваження (дії, процедури) місцевих державних адміністрацій (виконавчих органів місцевих рад) щодо формування та затвердження місцевих бюджетів.

Місцеві державні адміністрації:

- складають прогнози місцевих бюджетів
- складають проекти місцевих бюджетів
- обласні державні адміністрації доводять виконавчим органам міських рад та виконавчим органам рад відповідних об'єднаних територіальних громад, районним державним адміністраціям відповідні обсяги субвенцій на здійснення державних програм соціального захисту, додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я
- розглядають та схвалюють прогнози відповідних місцевих бюджетів
- подають прогнози відповідних місцевих бюджетів разом із фінансово-економічним обґрунтуванням до відповідних місцевих рад для розгляду
- схвалюють проект рішення про місцевий бюджет перед його розглядом на сесії відповідної місцевої ради
- забезпечують публікацію рішень про місцевий бюджет

Виконавчі органи місцевих рад:

- складають прогнози місцевих бюджетів
- складають проекти місцевих бюджетів
- розглядають та схвалюють прогнози відповідних місцевих бюджетів
- подають прогнози відповідних місцевих бюджетів разом із фінансово-економічним обґрунтуванням до відповідних місцевих рад для розгляду
- схвалюють проект рішення про місцевий бюджет перед його розглядом на сесії відповідної місцевої ради
- забезпечують публікацію рішень про місцевий бюджет

Повноваження (дії, процедури) місцевих фінансових органів щодо формування та затвердження місцевих бюджетів.

Місцеві фінансові органи:

- розробляють і доводять до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів
- на будь-якому етапі складання і розгляду проектів місцевих бюджетів здійснюють аналіз бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, з точки зору його відповідності меті, пріоритетності, а також дієвості та ефективності використання бюджетних коштів
- приймають рішення про включення бюджетного запиту до пропозиції проекту місцевого бюджету
- складають прогноз місцевого бюджету спільно з іншими головними розпорядниками бюджетних коштів відповідно до цілей та пріоритетів, визначених у прогнозних та програмних документах економічного і

соціального розвитку України і відповідної території, та з урахуванням Бюджетної декларації

- прогнозує обсяги доходів місцевого бюджету, визначає обсяги фінансування місцевого бюджету, повернення кредитів до місцевого бюджету та орієнтовні граничні показники видатків місцевого бюджету та надання кредитів з місцевого бюджету на середньостроковий період
- розробляє та у визначені ним терміни доводить до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки пропозицій до прогнозу місцевого бюджету та орієнтовні граничні показники видатків місцевого бюджету та надання кредитів з місцевого бюджету на середньостроковий період
- здійснює аналіз поданих головними розпорядниками бюджетних коштів пропозицій до прогнозу місцевого бюджету на відповідність доведеним орієнтовним граничним показникам видатків місцевого бюджету та надання кредитів з місцевого бюджету і вимогам доведених інструкцій
- приймає рішення про включення пропозицій головних розпорядників бюджетних коштів до прогнозу місцевого бюджету
- подають до місцевих державних адміністрацій (виконавчих органів відповідних місцевих рад) прогнози відповідних місцевих бюджетів

Повноваження (дії, процедури) місцевих рад щодо формування та затвердження місцевих бюджетів.

Місцеві ради:

- затверджують відповідні місцеві бюджети
- при затвердженні відповідних бюджетів враховують у першочерговому порядку потребу в коштах на оплату праці працівників бюджетних установ та на оплату комунальних послуг і енергоносіїв
- забезпечують публікацію рішень про місцевий бюджет

Участь (роль) Міністерства фінансів у процесі формування місцевих бюджетів.

Міністерство фінансів України:

- складає Бюджетну декларацію спільно з іншими головними розпорядниками коштів державного бюджету відповідно до цілей та пріоритетів, визначених у щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, прогнозних та програмних документах економічного і соціального розвитку
- подає Бюджетну декларацію на розгляд Кабінету Міністрів України
- забезпечує оприлюднення Бюджетної декларації разом з відповідними інформаційно-аналітичними матеріалами
- подає Кабінету Міністрів України для розгляду проект закону про Державний бюджет України та вносить пропозиції щодо термінів і порядку розгляду цього проекту в Кабінеті Міністрів України
- забезпечує оприлюднення проекту закону про Державний бюджет України
- доводить місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад особливості складання розрахунків до прогнозів місцевих бюджетів та проектів місцевих бюджетів.

- Визначає типову форму бюджетних запитів
- забезпечує доведення місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад розрахунків прогнозних обсягів міжбюджетних трансфертів, методики їх визначення, організаційно-методологічних вимог та інших показників щодо складання проектів місцевих бюджетів,
- визначає типову форму рішення про місцевий бюджет
- забезпечує доведення місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад визначених законом про Державний бюджет України показників міжбюджетних відносин (включаючи обсяги міжбюджетних трансфертів для відповідних бюджетів) і текстових статей, а також організаційно-методологічних вимог щодо складання проектів місцевих бюджетів
- забезпечує оприлюднення закону про Державний бюджет України з додатками,а також інформаційно-аналітичних матеріалів щодо основних показників та завдань державного бюджету (у доступній для громадськості формі)

Участь (роль) Кабінету Міністрів України у процесі формування місцевих бюджетів.

Кабінет Міністрів України:

- схвалює Бюджетну декларацію (не пізніше 1 червня року, що передує плановому)
- подає до Верховної Ради України Бюджетну декларацію разом із фінансово-економічним обґрунтуванням (у триденний строк з дня її схвалення)
- схвалює проект закону про Державний бюджет України та подає його разом з відповідними матеріалами Верховній Раді України та Президенту України

Участь (роль) Верховної Ради у процесі формування місцевих бюджетів.

Верховна Рада України:

- розглядає питання щодо Бюджетної декларації і може прийняти проект постанови щодо Бюджетної декларації, яким взяти до відома Бюджетну декларацію та/або схвалити рекомендації Верховної Ради щодо бюджетної політики
- розглядає та приймає проект закону про Державний бюджет
- у разі неприйняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у цілому цей законопроект направляється на повторне третє читання