

ЩОДО ВИКОНАННЯ ПЛАНУ-ГРАФІКУ ПЕРШОГО ЕТАПУ РЕФОРМИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН, ПЕРЕДБАЧЕНОЇ У РОЗДІЛІ “СТАЛИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК” ПРОГРАМИ ЕКОНОМІЧНИХ РЕФОРМ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Реформа міжбюджетних відносин є четвертим напрямком, запланованих у розділі “Сталий економічний розвиток” Програми економічних реформ Президента України на 2010-2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”.

Показники міжбюджетних трансфертів між державним бюджетом та місцевими бюджетами на 2011 рік викладені у Додатку № 6 до Закону України “Про державний бюджет на 2011 рік”, прийнятому Верховною Радою України за основу 14 грудня 2010 року. Одночасно, у Додатку № 7 до цього Закону викладено показники міжбюджетних взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами на 2011 рік.

Пункт 32 статті 2 Бюджетного кодексу України 8 липня 2010 року N 2456-VI визначає міжбюджетні трансферти, як “кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого”. До міжбюджетних трансфертів зараховуються дотації вирівнювання, субвенції, кошти, що передаються до державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів та додаткові дотації. Згідно статті 9 БКУ, трансферти є одним з чотирьох видів доходу бюджету, поряд з податковими і неподатковими надходженнями та доходами від операцій з капіталом. Згідно ст. 98 Конституції України, контроль за надходженням та використанням коштів Державного бюджету здійснює Рахункова палата. Це поширюється і для трансфертів, що надаються з державного бюджету місцевим бюджетам.

Дотації вирівнювання (код 41020000 за класифікацією доходів бюджету) - це грошові кошти, що виділяються з бюджету вищого рівня для бюджету нижчого рівня на безповоротній основі з метою покриття дефіциту бюджету. Зворотнім до дотацій процесом є **вилучення** коштів з бюджетів нижчого рівня. Розрахунок дотацій відбувається на підставі формул, викладених у Постанові КМУ від 5 вересня 2001 р. № 1195 "Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами” та у Постанові КМУ від 31 грудня 2004 р. N 1782 "Деякі питання врегулювання міжбюджетних відносин". Нова Постанова КМУ від 8 грудня 2010 року № 1149 “Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів”, достроково замінила Постанову КМУ № 1195, всупереч плану-графіку реформ, який передбачав внесення змін до Постанови КМУ № 1195 у період між II-м кварталом 2013 та I-м півріччям 2014 року, з метою поліпшення методики розрахунків видатків на делеговані повноваження. На підставі формул Постанови КМУ № 1195 робиться розрахунок як обсягу доходів (кошика доходів) загального фонду місцевого бюджету, що враховується при визначенні міжбюджетних трансфертів, так і обсягу:

- видатків загального фонду місцевих бюджетів, що враховується для визначення показників міжбюджетних трансфертів,
- видатків на охорону здоров'я,
- видатків на освіту,
- на соціальний захист і соціальне забезпечення,
- видатків на культуру і мистецтво,
- видатків на фізичну культуру і спорт,
- видатків на інші заходи.

Формальне означення **субвенції** (код 41030000 за класифікацією доходів бюджету) також надане у пункті 37 частини першої статті 2 Бюджетного кодексу України від 21 червня 2001 року № 2542-III, який залишається чинним до кінця року, згідно якого “субвенції - міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції.”

Підпункт "г" пункту 1 частини першої статті 38 Бюджетного кодексу встановлює, що “розрахунки обсягів субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам за видами пільг і допомог та детальними фінансовими та кількісними показниками” повинні міститися у пояснювальній записці до проекту Закону України про Державний бюджет України. У Бюджетному кодексі України від 08 липня 2011 року № 2456-VI також є стаття 71 “Бюджет розвитку місцевих бюджетів”, пункт 7 частини першої якого встановлює, що субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів є одним з надходжень до бюджету розвитку місцевих бюджетів. До речі, у пункті 9 частини першої статті 71 встановлено, що іншими надходженнями є “запозичення, здійснені у порядку, визначеному цим Кодексом та іншими законами України”.

Згідно пункту "г" пункту 1 частини першої статті 76 Бюджетного кодексу від 08 липня 2010 року № 2456-VI, разом з проектом рішення про місцевий бюджет перед його розглядом на сесії відповідної ради, який схвалюється місцевою державною адміністрацією чи виконавчим органом відповідної ради, необхідно подавати:

- обґрунтування особливостей міжбюджетних взаємовідносин (для районних, міських з районним поділом, міських, що об'єднують бюджети села, селища, міста районного значення) та
- надання субвенцій на виконання інвестиційних проектів (для бюджету Автономної Республіки Крим, бюджетів міст Києва та Севастополя, обласних бюджетів).

Згідно пункту 2 частини першої статті 96 Бюджетного кодексу від 08 липня 2010 року № 2456-VI, субвенція є одним з міжбюджетних трансфертів, що може спрямовуватися:

- на здійснення програм соціального захисту (ст. 102),
- на виконання інвестиційних проектів, що надаються з Державного бюджету України бюджету Автономної Республіки Крим, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва та Севастополя з їх подальшим перерозподілом для бюджетів місцевого самоврядування (ст. 105), згідно порядку, встановленого статтею 108 Бюджетного кодексу України,
- на виконання інвестиційних проектів з місцевих бюджетів з одного місцевого бюджету іншому на підставі договору між надавачем субвенції та її отримувачем (ст. 107),
- на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування (ст. 104),
- на виконання власних повноважень територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань (ст. 106).

Які ж зміни відбудуться з субвенціями, у зв'язку з запланованим набуттям чинності Законом України від 8 липня 2010 року N 2456-VI, у порівнянні з Бюджетним кодексом від 21 червня 2001 року № 2542-III? Означення, надане у пункті 48 частини першої статті 2 Бюджетного кодексу залишилося незмінним. Стаття 38 Бюджетного кодексу 8 липня 2010 року N 2456-VI визначає матеріали, що додаються до проекту закону про Державний бюджет України разом з проектом закону про Державний бюджет України, схваленим Кабінетом Міністрів України, зокрема, Підпункт "г" пункту 1 частини першої статті 38 встановлює, що повинні подаватися аналітичні дані, розрахунки з обґрунтуванням особливостей міжбюджетних взаємовідносин, а саме “розрахунки обсягів субвенцій з державного

консультанти: Бабанін Олександр, Любич Андрій

бюджету місцевим бюджетам за видами пільг і допомоги з детальними фінансовими та кількісними показниками”. У новому Бюджетному кодексі України також залишилася стаття 71 “Бюджет розвитку місцевих бюджетів”. Пункт 7 частини першої залишився незмінним, встановлюючи, що субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів є одним з надходжень до бюджету розвитку місцевих бюджетів. У новому Бюджетному кодексі України залишилася незмінною стаття 76 “Проект рішення про місцевий бюджет та матеріали, що до нього додаються”, згідно пункту “г” пункту 1 частини першої якої подається пояснювальна записка до проекту рішення, що містить “обґрунтування особливостей міжбюджетних взаємовідносин та надання субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів)”. Стаття 96, згідно якої субвенція є одним з міжбюджетних трансфертів, також залишилася незмінною.

У Бюджетному кодексі України 2010-го року зберіглася навіть нумерація статей, зокрема, стаття 105 “Субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів)”:

1. Надання субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів) ґрунтується на таких основних принципах:

1) принцип об’єктивності та відкритості - отримувач субвенції визначається за прозорими процедурами;

2) принцип єдності - розподіл коштів має забезпечити реалізацію системи національних цінностей і завдань інноваційного розвитку та сприяти зменшенню відмінностей у рівні життя населення різних регіонів країни;

3) принцип збалансованого розвитку - надання державної підтримки територіям з урахуванням їх потенціалу;

4) принцип цільового використання коштів - субвенція використовується виключно на мету, визначену її надавачем, з урахуванням прогнозних та програмних документів економічного та соціального розвитку країни і відповідної території, державних цільових програм, прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди.

2. Субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів) надаються з державного бюджету місцевим бюджетам з урахуванням таких основних засад:

1) економічної ефективності досягнення цілей інвестиційної програми (проекту) із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів на виконання інвестиційних програм (проектів);

2) направленості субвенції виключно на створення, приріст чи оновлення основних фондів комунальної форми власності;

3) фінансової забезпеченості інвестиційних програм (проектів), строк впровадження яких довший, ніж бюджетний період, необхідними фінансовими ресурсами місцевих бюджетів, кредитами (позиками), залученими під державні та/або місцеві гарантії, та коштами субвенції на їх виконання впродовж усього строку впровадження;

4) рівня забезпеченості закладами (установами) соціально-культурної сфери;

5) рівня розвитку дорожнього та комунального господарства;

6) участі бюджету отримувача субвенції;

7) обґрунтування спроможності подальшого утримання за рахунок коштів місцевих бюджетів об’єктів комунальної власності.

3. Розподіл субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів) здійснюється на підставі формалізованих параметрів, що базуються на фактичних та прогнозних показниках економічного та соціального розвитку відповідної території (основними з яких є показники обсягу промислового виробництва, обсягу валової продукції сільського господарства, обсягу інвестицій в основний капітал, рівня щільності населення, рівня безробіття населення, доходів населення у розрахунках на одну особу, середньомісячної заробітної плати працівників”.

консультанти: Бабанін Олександр, Любич Андрій

Також у Бюджетному кодексі України не змінилася стаття 107. Субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів) з місцевих бюджетів: “субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів) надаються з одного місцевого бюджету іншому на підставі договору між надавачем субвенції та її отримувачем”. Порядок використання у 2010 році субвенцій із державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток регіонів, затверджений Постановою КМУ від 07.06.10 р. № 422. Субвенції надаються місцевим бюджетам як і з загального, так і зі спеціального фонду.

З точки зору економічної теорії, **субсидії** - це цільові виділення суми грошових коштів з бюджету вищого рівня для бюджету нижчого рівня у формі допомоги з метою проведення певного заходу, що не пов'язані з покриттям дефіциту бюджету. Але ні в новому Бюджетному кодексі України, ані в проекті Закону України “Про державний бюджет на 2011 рік”, прийнятому Верховною Радою України за основу 14 грудня 2010 року, термін “субсидії” не вживається.

Крім міжбюджетних трансфертів, існують кредити з бюджету, що надаються на поворотній основі, такі як бюджетні позички та фінансова допомога з бюджету.

План-графік реформи міжбюджетних відносин Програми економічних реформ Президента України значною мірою повторює план-графік зі стабілізації державного бюджету, зокрема, у частині щодо застосування у липні 2010 року програмно-цільового методу та щодо створення основних законодавчих принципів і критеріїв розподілу інвестиційних субвенцій.

Перший етап виконання план-графіку реформи міжбюджетних відносин передбачав зміни до розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. N 308-р “Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів”, що і були внесені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.07.2010 № 1467-р, та зміни до Наказу Міністерства фінансів України 27.08.2007 N 973 “Про затвердження Плану заходів з реалізації Концепції реформування місцевих бюджетів”, що і були внесені Наказом Міністерства фінансів України від 30 липня 2010 року N 789. Міністерство фінансів України до кінця 2010 року запланувало підвищити ефективність процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів та децентралізацію управління бюджетними коштами, удосконалити систему регулювання міжбюджетних відносин та запровадити планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу. Безумовно, після прийняття нового Податкового кодексу, середньострокове планування стало досяжним, використовуючи основні підходи щодо запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів, затверджені Наказом Міністерства фінансів України від 22.09.2008 № 1172.

У частинах 2-7 статті 20 Бюджетного кодексу 2010-го року визначено, що:

“2. Особливими складовими програмно-цільового методу у бюджетному процесі є бюджетні програми, відповідальні виконавці бюджетних програм, паспорти бюджетних програм, результативні показники бюджетних програм.

3. Бюджетні програми визначаються головними розпорядниками бюджетних коштів з урахуванням положень частини другої статті 21 і пункту 2 частини п'ятої статті 22 цього Кодексу.

4. Відповідальний виконавець бюджетних програм визначається головним розпорядником бюджетних коштів за погодженням з Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом).

Відповідальним виконавцем бюджетних програм може бути головний розпорядник бюджетних коштів за бюджетними програмами, виконання яких забезпечується його апаратом, та/або розпорядник бюджетних коштів нижчого рівня, який виконує бюджетні

програми у системі головного розпорядника.

Відповідальний виконавець бюджетних програм у процесі їх виконання забезпечує цільове та ефективне використання бюджетних коштів протягом усього строку реалізації відповідних бюджетних програм у межах визначених бюджетних призначень.

5. Результативні показники бюджетної програми використовуються для оцінки ефективності бюджетної програми і включають кількісні та якісні показники, які визначають результат виконання бюджетної програми, характеризують хід її реалізації, ступінь досягнення поставленої мети та виконання завдань бюджетної програми. Такі показники мають підтверджуватися офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю, даними бухгалтерського, статистичного та внутрішньогосподарського (управлінського) обліку.

Перелік результативних показників щодо кожної бюджетної програми розробляється головними розпорядниками бюджетних коштів згідно з нормативно-правовим актом Міністерства фінансів України.

6. На всіх стадіях бюджетного процесу його учасники в межах своїх повноважень здійснюють оцінку ефективності бюджетних програм, що передбачає заходи з моніторингу, аналізу та контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів. Оцінка ефективності бюджетних програм здійснюється на підставі аналізу результативних показників бюджетних програм, а також іншої інформації, що міститься у бюджетних запитах, кошторисах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання кошторисів та звітах про виконання паспортів бюджетних програм. Організаційно-методологічні засади оцінки ефективності бюджетних програм визначаються Міністерством фінансів України.

Результати оцінки ефективності бюджетних програм, у тому числі висновки органів виконавчої влади, уповноважених на здійснення фінансового контролю за дотриманням бюджетного законодавства, є підставою для прийняття рішень про внесення в установленому порядку змін до бюджетних призначень поточного бюджетного періоду, відповідних пропозицій до проекту бюджету на плановий бюджетний період та до прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, включаючи зупинення реалізації відповідних бюджетних програм.

7. За бюджетними програмами, здійснення заходів за якими потребує нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних коштів, головні розпорядники коштів державного бюджету розробляють проекти порядків використання коштів державного бюджету та забезпечують їх затвердження у терміни, визначені Кабінетом Міністрів України. За рішенням Кабінету Міністрів України порядки використання коштів державного бюджету затверджуються Кабінетом Міністрів України або головним розпорядником коштів державного бюджету за погодженням з Міністерством фінансів України. Про затвердження таких порядків інформується Комітет Верховної Ради України з питань бюджету.

Порядки використання коштів державного бюджету за бюджетними програмами, вперше визначеними законом про Державний бюджет України, затверджуються протягом 30 днів з дня набрання ним чинності.

Якщо реалізація бюджетної програми продовжується у наступних бюджетних періодах, дія порядку використання бюджетних коштів за такою бюджетною програмою (з урахуванням змін до цього порядку, внесених у разі необхідності) продовжується до завершення її реалізації.”

Згідно означення, наданого пунктом 4 частини першої статті 2 Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 року N 2456-VI: “**бюджетна програма** - сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та

консультанти: Бабанін Олександр, Любич Андрій
реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій”.

План-графік реформ також передбачав розробку класифікатора нумерації типових переліків бюджетних програм та розробку коду нової відомчої класифікації для місцевих бюджетів у відповідних Наказах Міністерства фінансів України, але такі накази Міністерство фінансів України ще не оприлюднило. Відома лише нова функціональна класифікація видатків та кредитування місцевих бюджетів, викладена у додатку № 2 до наказу Міністерства фінансів України від 27 грудня 2001 р. N 604.

Іншим напрямом реформ повинне стати спрощення доступу місцевих бюджетів до кредитних ресурсів.

Усі права захищені © "Фундація "Відкрите суспільство"

ГО "Фундація "Відкрите суспільство"
04070 Київ, вул. Братська 6, оф 402
тел/факс (044) 223-92-54
E-mail: info@osf.kiev.ua