

## ДО ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

*У статті розглянуто пропозиції щодо внесення змін до законодавства про місцеве самоврядування та бюджетне законодавство України. Вказано підходи до зміни бюджетного законодавства України в частині вдосконалення бюджетного процесу планування та прогнозування бюджетних показників.*

**Ключові слова:** бюджетне законодавство, місцеве самоуправління, планування, прогнозування, бюджетні показники.

### I. Вступ

У зв'язку з необхідністю наукового обґрунтування Основних напрямів бюджетної політики на середньострокову перспективу 2011–2012 рр. особливої актуальності набувають дослідження, спрямовані на вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування та бюджетного законодавства.

З метою підвищення узгодженості процесу бюджетного планування та прогнозування з державним плануванням і прогнозуванням соціально-економічного розвитку, орієнтованого на чітке визначення стратегічних пріоритетних завдань та досягнення конкретних результатів соціально-економічного розвитку, пропонується внести зміни в р. 4 Бюджетного кодексу України [1], доповнити статтями про застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі та про складання прогнозу бюджету на наступні три бюджетні періоди. Зокрема, необхідно перейти до складання прогнозу бюджету на наступні три бюджетні періоди як на рівні розпорядників бюджетних коштів, так і на рівні державного та місцевого бюджетів, визначення складових програмно-цільового методу у бюджетному процесі, а саме бюджетної програми, відповідального виконавця бюджетної програми, результативних показників бюджетної програми, паспорта бюджетної програми, розкрити їх сутність і механізм застосування. Проведення оцінювання ефективності бюджетних програм на підставі аналізу результативних показників бюджетних програм, а також іншої інформації, що міститься в бюджетних запитах, кошторисах, паспортах бюджетних програм, звітах про їх виконання дасть змогу забезпечити застосування відповідних результатів при визначенні обсягів бюджетних призначень. Застосування програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів сприятиме підвищенню ефективності використання бюджетних коштів.

### II. Постановка завдання

Метою статті є дослідження шляхів удосконалення бюджетного законодавства України.

### III. Результати

Особливими складовими програмно-цільового методу у бюджетному процесі є бюджетні програми, відповідальні виконавці бюджетних програм, паспорти бюджетних програм, результативні показники бюджетних програм. Бюджетні програми визначаються головними розпорядниками бюджетних коштів відповідно до положень Бюджетного кодексу. Відповідальний виконавець бюджетних програм визначається головним розпорядником бюджетних коштів за погодженням з Міністерством фінансів України або місцевим фінансовим органом на рівні місцевих бюджетів. 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 й ефективне використання бюджетних коштів протягом усього строку реалізації відповідних бюджетних програм у межах визначених бюджетних призначень. Результативні показники бюджетної програми використовуються для оцінювання ефективності бюджетної програми і включають кількісні та якісні показники, які визначають результат виконання бюджетної програми, характеризують хід реалізації, ступінь досягнення поставлених цілей і виконання завдань. 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 ко-

штів на підставі встановлених Міністерством фінансів України вимог. На всіх стадіях бюджетного процесу його учасники в межах своїх повноважень здійснюють оцінювання 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 звітності про виконання паспортів бюджетних програм. Організаційно-методологічні основи оцінювання ефективності бюджетних програм визначаються Міністерством фінансів України. Результати оцінювання 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 проекту бюджету на плановий бюджетний період і прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, включаючи зупинки реалізації відповідних бюджетних програм.

За бюджетними програмами (крім бюджетних програм, пов'язаних з функціонуванням бюджетних установ) головні розпорядники коштів державного бюджету розробляють проекти порядків використання коштів державного бюджету та забезпечують їх затвердження у терміни, визначені Кабінетом Міністрів України. Порядки використання коштів державного бюджету затверджуються Кабінетом Міністрів України або за його дорученням головним розпорядником коштів державного бюджету за погодженням з Міністерством фінансів України. Порядки використання коштів державного бюджету за бюджетними програмами, вперше визначеними Законом про Державний бюджет України, затверджуються протягом 60 днів з дня його прийняття. 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. Головний розпорядник бюджетних коштів розробляє і в місячний термін після прийняття Закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет) затверджує спільно з Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом) паспорт бюджетної програми. Правила складання паспортів бюджетних програм та звітів про

їх виконання встановлюються Міністерством фінансів України. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі передбачає складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди [2].

Складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди та бюджетні повноваження на майбутні зобов'язання вимагає затвердження в Бюджетному кодексі відповідного порядку. Удосконалення середньострокового бюджетного планування місцевих бюджетів пов'язано з бюджетними процедурами середньострокового бюджетного планування в цілому в країні, тому необхідно розглянути відповідні зміни щодо удосконалення планування та прогнозування державного бюджету. Міністерство фінансів України за участю Міністерства економіки України, Національного банку України, а також головних розпорядників коштів державного бюджету складає прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди, заснованого на Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, прогнозних і програмних документах економічного та соціального розвитку, державних цільових програмах. Прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди має включати такі показники: основні прогнозні макропоказники економічного й соціального розвитку України (із зазначенням показників номінального і реального обсягу валового внутрішнього продукту, індексів споживчих цін та цін виробників, офіційного обмінного курсу гривні у середньому за рік та на кінець року, прибутку підприємств, фонду оплати праці, рівня безробіття, експорту та імпорту товарів і послуг, а також інших показників, що застосовуються при складанні проекту бюджету); прогнозні показники зведеного бюджету України за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування; прогнозні показники державного бюджету за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування; прогнозні показники за бюджетними програмами, які забезпечують протягом декількох років виконання інвестиційних програм (проектів), у тому числі тих, що здійснюються із залученням державою кредитів (позик) від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій. Такі бюджетні програми включаються до прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди протягом усього строку їх реалізації з урахуванням вимог цього Кодексу.

Прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди подається до Верховної Ради України разом з проектом закону про Державний бюджет України, уточнюється на підставі прийнятого

Закону про Державний бюджет України та схвалюється Кабінетом Міністрів України у місячний строк з дня опублікування Закону про Державний бюджет України. Головні розпорядники коштів державного бюджету, виходячи з прогнозних обсягів видатків та надання кредитів з бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, доведених Міністерством фінансів України разом з інструкцією з підготовки бюджетних запитів, складають плани своєї діяльності на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди відповідно до Програми діяльності Кабінету Міністрів України, прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку, державних цільових програм з визначенням очікуваних результатів діяльності. Такі плани діяльності щорічно приводяться у відповідність з показниками державного бюджету на плановий бюджетний період та прогнозом Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди.

Для досягнення поставлених цілей головні розпорядники коштів державного бюджету формують бюджетні програми (з урахуванням строку їх реалізації) на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди.

Показники проекту Державного бюджету України на бюджетний період, що настає за плановим, ґрунтуються на прогнозі Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди, включаючи показники за бюджетними програмами, які забезпечують протягом декількох років виконання інвестиційних програм (проектів), у тому числі, які здійснюються із залученням державою кредитів (позик) від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій.

Згідно з новою редакцією Бюджетного кодексу України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад складають та схвалюють прогноз місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди відповідно до прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку країни та відповідної території, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, державних цільових програм, заснованих на прогнозі Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди.

Прогноз місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди включає прогнозні показники місцевого бюджету за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування, а також прогнозні показники за бюджетними програмами, які забезпечують протягом декількох років виконання інвестиційних програм (проектів). Прогноз зазначеного бюджету на наступні

за плановим два бюджетні періоди подається до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідних місцевих рад разом з проектом рішення про місцевий бюджет, уточнюється на підставі схваленого Кабінетом Міністрів України прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди і прийнятого рішення про місцевий бюджет та схвалюється Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами відповідних місцевих рад.

За бюджетними програмами, які забезпечують протягом декількох років виконання інвестиційних програм (проектів), у тому числі тих, що здійснюються із залученням державою кредитів (позик) від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій, Законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет) можуть надаватися бюджетні повноваження на майбутні зобов'язання. Бюджетні повноваження на майбутні зобов'язання передбачають повноваження на взяття зобов'язань, платежі за якими будуть здійснюватися в наступних бюджетних періодах бюджетних призначень, які визначаються за такими бюджетними програмами щорічно до завершення виконання інвестиційних програм (проектів) з урахуванням відповідних прогнозних показників, встановлених цією статтею.

Договори про створення/будівництво та/або управління/експлуатацію об'єктів державної (комунальної) власності за рахунок коштів приватних інвесторів, у тому числі на умовах концесії, має право укладати від імені держави (Автономної Республіки Крим чи відповідної територіальної громади) Кабінет Міністрів України або за його дорученням Міністерство фінансів України (Рада Міністрів Автономної Республіки Крим або виконавчий орган відповідної місцевої ради). Для здійснення програм та заходів, які реалізуються за рахунок коштів бюджету, бюджетні асигнування надаються розпорядникам бюджетних коштів. За обсягом наданих прав розпорядники бюджетних коштів поділяються на головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня.

Головними розпорядниками бюджетних коштів можуть бути тільки: за бюджетними призначеннями, визначеними Законом про Державний бюджет України, – установи, уповноважені забезпечувати діяльність Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України в особі їх керівників; міністерства, Конституційний Суд України, Верховний Суд України, вищі спеціалізовані суди й інші органи, безпосередньо визначені Конституцією України, в особі

їх керівників, а також Національна академія наук України та інші установи, уповноважені Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у відповідній сфері, в особі їх керівників; за бюджетними призначеннями, визначеними рішенням про бюджет Автономної Республіки Крим, – уповноважені юридичні особи (бюджетні установи), що забезпечують діяльність Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, а також міністерства та інші органи влади Автономної Республіки Крим в особі їх керівників; за бюджетними призначеннями, визначеними іншими рішеннями про місцеві бюджети, – місцеві державні адміністрації, виконавчі органи та апарати місцевих рад (секретаріат Київської міської ради), головні управління, управління, відділи та інші самостійні структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів місцевих рад в особі їх керівників.

Головні розпорядники коштів Державного бюджету України визначаються відповідно до Бюджетного кодексу та затверджуються Законом про Державний бюджет України шляхом встановлення їм бюджетних призначень.

Головні розпорядники коштів місцевих бюджетів визначаються рішенням про місцевий бюджет відповідно до порядку, встановленого для головних розпорядників коштів державного бюджету.

Функціями головного розпорядника бюджетних коштів є: розробка планів діяльності на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди; організація та забезпечення на підставі плану діяльності та прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди складання проекту кошторису та бюджетного запиту і подання їх Міністерству фінансів України (місцевим фінансовим органом); отримання бюджетних призначень шляхом їх затвердження у законі про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет), прийняття рішення про надання повноважень на виконання бюджетної програми розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та/або одержувачами бюджетних коштів, розподіл і доведення до них у встановленому порядку обсягів бюджетних асигнувань; затвердження кошторисів розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (плани використання бюджетних коштів одержувачів бюджетних коштів), якщо інше не передбачено законодавством; розробка проектів порядків використання коштів державного бюджету за бюджетними програмами, передбаченими ч. 7 ст. 20 цього Кодексу; розробка та затвердження паспортів бюджетних програм та складання звітів про їх виконання, здійснення аналізу показників виконання бюдже-

тних програм (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі); здійснення управління бюджетними коштами у межах встановлених йому бюджетних повноважень та оцінювання ефективності бюджетних програм, забезпечення ефективного, результативного і цільового використання бюджетних коштів, організація та координація роботи розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів у бюджетному процесі; реалізація контролю за своєчасним поверненням у повному обсязі до бюджету коштів, наданих за операціями з кредитування бюджету, а також кредитів (позик), одержаних державою (Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою), і коштів, наданих під державні (місцеві) гарантії; здійснення внутрішнього контролю за повнотою надходжень, взяттям бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів і витрачанням ними бюджетних коштів; забезпечення організації та ведення бухгалтерського обліку, складання та подання фінансової і бюджетної звітності у порядку, встановленому законодавством; забезпечення доступності інформації про бюджет відповідно до законодавства та цього Кодексу.

За наявності відповідних бюджетних асигнувань розпорядник бюджетних коштів уповноважує одержувача бюджетних коштів на виконання заходів, передбачених бюджетною програмою, та надає йому кошти бюджету (на безповоротній або поворотній основі). Одержувач бюджетних коштів використовує такі кошти згідно з планом використання бюджетних коштів, складеного на підставі кошторису цього розпорядника бюджетних коштів.

Ст. 23 Бюджетного кодексу України визначає особливості встановлення бюджетних призначень, а саме необхідність наявності відповідного бюджетного призначення для будь-яких бюджетних зобов'язань та платежів з бюджету. Якщо в процесі виконання бюджету зміна обставин вимагає менших бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів, Міністр фінансів України (керівник місцевого фінансового органу) приймає рішення про приведення у відповідність бюджетного призначення Державного бюджету України (місцевого бюджету). Кабінет Міністрів України (Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцева державна адміністрація, виконавчий орган відповідної місцевої ради) у двотижневий термін подає до Верховної Ради України (Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради) у встановленому порядку пропозиції про приведення у відповідність бюджетних при-

значень Державного бюджету України (місцевого бюджету). Видатки спеціального фонду бюджету мають постійне бюджетне призначення, яке дає право проводити їх виключно в межах і за рахунок фактичних надходжень спеціального фонду бюджету згідно із законодавством, якщо цим Кодексом та/або Законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет) не встановлено інше. Пропозиції про внесення змін до бюджетних призначень подаються та розглядаються у порядку, встановленому для складання проекту бюджету. Витрати відповідно до внесених в бюджетних призначень змін здійснюються лише після набуття чинності відповідним законом (рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради), яким внесено такі зміни, крім випадків, визначених Бюджетним кодексом.

Про внесення змін до Бюджетного кодексу України в частині вдосконалення бюджетного процесу та впровадження середньострокового бюджетного планування, чинну редакцію ст. 23 пропонується доповнити такими положеннями. У межах загального обсягу бюджетних призначень за бюджетною програмою окремо за загальним та спеціальним фондами бюджету перерозподіл видатків у розрізі економічної класифікації видатків бюджету здійснюється Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом) за обґрунтованим поданням головного розпорядника бюджетних коштів. Інші зміни розмірів, мети та обмеження в часі бюджетних призначень регулює Закон про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет), крім випадків, передбачених Бюджетним кодексом.

Якщо після прийняття Закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет) повноваження на виконання функцій або надання послуг, на яке затверджене бюджетне призначення, передається відповідно до законодавства від одного головного розпорядника бюджетних коштів іншому головному розпоряднику бюджетних коштів, дія бюджетного призначення не припиняється і застосовується для виконання тих самих функцій чи послуг іншим голо-

вним розпорядником бюджетних коштів, якому це доручено. Передача бюджетних призначень у випадку, визначеному цією частиною, здійснюється за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету (відповідною Комісією Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевої ради) у порядку, визначеному Міністерством фінансів України. Усі бюджетні призначення втрачають чинність після закінчення бюджетного періоду, за винятком випадків, визначених Бюджетним кодексом.

Бюджетним кодексом пропонується встановити заборону без внесення змін до Закону про Державний бюджет України [3] (рішення про місцевий бюджет) щодо збільшення бюджетних призначень за загальним та спеціальним фондом державного бюджету (місцевого бюджету) на: оплату праці працівників бюджетних установ за рахунок зменшення інших видатків; витрати за бюджетними програмами, пов'язаними з функціонуванням органів державної влади (органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування), за рахунок зменшення видатків за іншими бюджетними програмами.

#### IV. Висновки

Кабінету Міністрів України пропонується надати право встановлювати граничні суми витрат бюджетних установ на придбання автомобілів, меблів, іншого обладнання й устаткування. Зазначені підходи до зміни бюджетного законодавства України в частині вдосконалення бюджетного процесу планування та прогнозування бюджетних показників відповідають практиці європейських країн, що наближує Україну до Європейського Союзу у сфері бюджетно-податкової політики.

#### Список використаної літератури

1. Бюджетний кодекс України. – К., 2011.
2. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: у 6 т. / [редкол.: М.Я. Азаров (голова) та ін.]. – К.: НДФІ, 2004. – Т. 4: Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі. – 368 с.
3. Закон України "Про Державний бюджет України на 2010". – К., 2011.

*Стаття надійшла до редакції 22.05.2013.*

#### **Іляшенко А.Х. К вопросу усовершенствования бюджетного законодательства Украины**

*В статье рассматриваются предложения о внесении изменений в законодательство о местном самоуправлении и бюджетное законодательство Украины. Указаны подходы к изменению бюджетного законодательства Украины в части совершенствования бюджетного процесса планирования и прогнозирования бюджетных показателей.*

**Ключевые слова:** бюджетное законодательство, местное самоуправление, планирование, прогнозирование, бюджетные показатели.

#### **Iliashenko A. I improvement of budget legislation Ukraine**

*In article offers on modification of the legislation on local government and the budgetary legislation of Ukraine are considered. Approaches to change of the budgetary legislation of Ukraine regarding*

*improvement of the budgetary process of planning and forecasting of the budgetary indicators are specified.*

*In connection with the scientific basis of the budget policy for the medium term 2011–2012. become particularly relevant research aimed at improving the legislation on local government and budget legislation. In order to improve the consistency of the process of budget planning and forecasting of state planning and forecasting of socio-economic development, based on a clear definition of strategic priorities and achieving concrete results of socio-economic development, it is proposed to amend the Budget Code of Ukraine g.4, supplemented articles on the use of program budgeting in the budget process and the drafting budget forecast for the next three fiscal periods. In particular, you must go for taking the forecast budget for the next three budget periods at both procuring entities and at the state and local budgets, identifying the components program budgeting in the budget process, namely the budget program of responsible fiscal program, effective performance budget program budget program passport, to reveal their essence and mechanism of application. Evaluating the effectiveness of budget programs for the analysis of performance indicators of budgetary programs and other information included in budget requests, budgets, budget program passport, reports on their implementation will ensure that the relevant results in the determination of budget allocations. The use of program budgeting at the local budgets will increase the efficiency of public funds. Problem. The aim of the article is to investigate ways to improve the budget legislation of Ukraine.*

**Key words:** *budgetary legislation, local government, planning, forecasting, budgetary indicators.*