

## **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 діючий БК в частині несвоєчасного прийняття Закону про Державний бюджет України. Досліджено характер наслідків, викликаних несвоєчасним прийняттям бюджету. Досліджено 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 та його прийняття. Ключову увагу приділено поняттю «тимчасовий розпис», як основному документу бюджетного фінансування в умовах відсутності затвердженого бюджету на початок року. Виокремлено власну теоретичну складову поняття «тимчасовий розпис». З метою удосконалення 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 для 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)

**Піскун 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. Исследован 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 соответствующих 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 IN THE CONDITIONS OF UNTIMELY MAKING OF DECISIONS ABOUT LOCAL BUDGETS**

УДК [336.143.2:352](477)

**K. Piskun**

**N. Koshelenko**

The article analyzes the current Budget Code regarding the delayed adoption of the Law on the State Budget of Ukraine. It studies the nature of the consequences caused by the delayed adoption of the budget. It examines the international experience of delayed adoption of the budget and the activities prescribed by the Constitutions of these countries for such situations. It makes a theoretical examination of the preparation and approval of local budgets.

On this basis the author reveals significant deficiencies that adversely affect the timely, quality and effective drafting of the budget and its approval. The attention is paid to the key concept of "temporary budget" as the main instrument of budget financing in the absence of an approved budget in the year's beginning. The author describes her own theoretical component of the concept "temporary budget". In order to improve the Budget Code and

prevent legal conflicts it is proposed to introduce the appropriate amendments to the Budgetary Code. It is also offered to conduct the transition to the European practices of budget planning as a method of an early adoption of the budget

*Keywords:* budget, local budgets, budget project, allocation of local budgets, temporary budget, delayed adoption of budget, budget forecasting and planning.

В умовах демократичного суспільства становлення та функціонування держави, економічний та соціальний розвиток є нездійсненим 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 займає центральне місце. Її основою є визначення основних напрямків використання бюджету у відповідності та не в супереч соціальним стандартам країни та її економічному розвитку. Взагалі, в нинішніх умовах побудови економіки на ринкових засадах все більшої актуальності набувають питання підвищення ролі бюджетних процесів, зокрема бюджетного регулювання у поєднанні з ринковими методами управління для якісного зміцнення економіки, зростання добробуту громадян. Отже, бюджетні процеси займають все більшу нішу у процесі соціально-економічного розвитку країни і мають базуватися на принципах гласності, логічної послідовності, прозорості.

Базисом бюджетного процесу є формування проекту бюджету держави, що є її головним фінансовим планом. На цій стадії уточнюються стратегічні (довготермінові і середньотермінові) завдання бюджетної стратегії та прогностичні 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 і тактичного характеру, моделюються практичні форми бюджетних відносин у суспільстві на наступний бюджетний рік. Від рівня організації роботи учасників бюджетного процесу на цій стадії залежить якість бюджету, фінансові можливості держави у плановому періоді, що безумовно відобразатиметься на рівні і 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 є в колі інтересів таких науковців, як: В. Дем'янишин [1], І. Усков [18], О. Сунцова [11], С. Коркмаз [17], С. Юрій, О. Василик та ін.

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

Отже, метою статті є дослідження особливостей виконання місцевого бюджету у разі несвоєчасного прийняття рішення про місцевий бюджет та виокремлення напрямів щодо підвищення дієвості методики планування проектів бюджету та 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 боргову політику країни [2]. 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 [3, 5].

Закон про Державний бюджет України приймається Верховною Радою України до 1 грудня року, що передує плановому, як зазначає Бюджетний кодекс, у іншому ж випадку, тобто його прийняття після 1 грудня, він вважається прийнятим несвоєчасно.

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 передує плановому), лише один раз. Це був Закон «Про Державний бюджет України на 2004 рік», затверджений 27 листопада 2003 року.

Питання наслідків несвоєчасного прийняття закону про Державний бюджет України є досить багатограним, тому ми висвітлимо основні з них. Звичайно, перш за все, це спричинює економічну та політичну нестабільність в 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 [4].

Інше джерело зазначає, що це може призвести до:

- 1) порушення гарантії незалежності судової системи та, як наслідок, невиконання положень Конституції України щодо захисту прав і свобод людини, оскільки у Державному бюджеті України окремо передбачено видатки на утримання судів;
- 2) порушення встановленого порядку організації та здійснення влади, що може призвести до її недієздатності;
- 3) загрози національної безпеки;
- 4) оголошення в країні дефолту [2].

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 обласний, районний бюджет, а також бюджети інших місцевих рад. Тому сам факт прийняття бюджету вже є позитивним, незважаючи на наявність у ньому недоліків [5; 6].

Розглянемо досвід європейських країн у разі недотримання терміну прийняття закону про бюджет. Більшість європейських країн фінансовий рік починають з 1 січня, як і Україна. Хоча у деяких країнах він починається з 1 квітня – Данія, Великобританія, Мальта, в деяких з 1 червня – Норвегія, Швеція. Принцип щорічності прийняття бюджету регламентується Конституціями зарубіжних країн, так само як і виключення з цього принципу у разі неприйняття бюджету у встановлені законом терміни.

Конституцією Федеративної Республіки Германія ст. 111 чітко регламентуються дії 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 на цілі: для утримання встановлених законом закладів та проведення передбачених законом заходів; для продовження будівництва, закупок та інших дій або подальшого надання засобів на ці цілі, оскільки у бюджеті попереднього року були передбачені відповідні кошти. Даною статтею зазначається можливість Федерального правління у разі не покриття витрат за рахунок надходжень від податків, зборів і інших джерел, взяти кредит у розмірі не вище четверті підсумкової суми бюджету минулого року [7].

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) [8].

Аналогічний спосіб фінансування державних видатків у разі не прийняття державного бюджету на початок бюджетного року

передбачений Конституціями Австрії, Молдови, Естонії. Так, Конституцією Естонії ст. 118 дозволяється 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 у відповідності до показників попереднього фінансового року та 1/12 бюджету попереднього року [9].

У Румунії, якщо закон про бюджетне державне соціальне страхування не був прийнятий хоча б за 3 три дні до закінчення терміну бюджетного року, то 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 щодо бюджету не затверджено до початку поточного фінансового року, то згідно 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 щодо бюджету не набрав чинності і через три місяці після початку фінансового року, організація виконання бюджету фінансовими органами здійснюється згідно 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 у розмірі 1/8 від суми займів попереднього фінансового року з розрахунку на квартал; формувати резервні фонди.

Як показує практика зарубіжних країн, майже завжди вирішення ситуацій, пов'язаних з несвоєчасним прийняттям бюджету, намагаються вирішити шляхом мирного досягнення компромісу та якнайшвидшого поновлення роботи країни у попередньому стабільному режимі.

Отже, Україна не є виключенням в питаннях несвоєчасного прийняття бюджету, оскільки і в зарубіжних країнах прийняття бюджету на наступний фінансовий рік не завжди відбувається вчасно. Як приклад ситуація в США, що сталася на початку 2014 року, коли за час двотижневої економічної кризи через несвоєчасне прийняття бюджету на 2014 рік, було втрачено майже 24 мільярди доларів. Щоб уникнути подібної ситуації у майбутньому, США створили спеціальну комісію, яка до 13 грудня мала узгодити довгостроковий бюджет [10]. І це вже 18 призупинка роботи уряду США починаючи з 1977 року, пов'язана з неможливістю Конгресу узгодити фінансування діяльності державних органів та прийняти бюджет на наступний рік. Всі призупинки уряду США

супроводжуються зупинкою фінансування і роботи не життєво важливих державних організацій та відомств, а сотні тисяч їх працівників відправляються у неоплачувану відпустку, що і сталося у 2014 році, коли майже 800 тисяч держслужбовців було відправлено у неоплачувану відпустку. Однак, всі призупинки 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 перевищуючи 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 п.1 ст. 79 Бюджетного кодексу України; виникає заборона здійснювати капітальні видатки і надавати кредити з бюджету (крім випадків, пов'язаних із виділенням коштів з резервного фонду відповідного бюджету), а також здійснювати місцеві запозичення та надавати місцеві гарантії [3, 91].

Незважаючи на досить суттєвий перелік негативних наслідків для країни, викликаних несвоєчасним прийняттям бюджету, все одно, встановлені терміни не дотримуються Верховною Радою України майже кожного року. 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 цієї статті тимчасовий розпис на відповідний період затверджується до затвердження розпису керівником місцевого фінансового органу.

Згідно БК України, розпис бюджету – документ, в якому встановлюється розподіл доходів, фінансування бюджету, повернення кредитів до бюджету, бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів за певними періодами року відповідно до бюджетної класифікації [3].

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.

Розглянемо порядок складання та затвердження розпису місцевого бюджету, що схематично представимо на рисунку 1.

*Піскун, К. Особливості формування місцевих бюджетів в умовах несвоєчасного прийняття рішення про місцевий бюджет [Текст] / К.В. Піскун, Н.С. Кошеленко // Економіка розвитку. - 2014. - №2 (70). - С. 43 - 50.*





Рис. 1. Структурована схема етапів складання та затвердження місцевого розпису

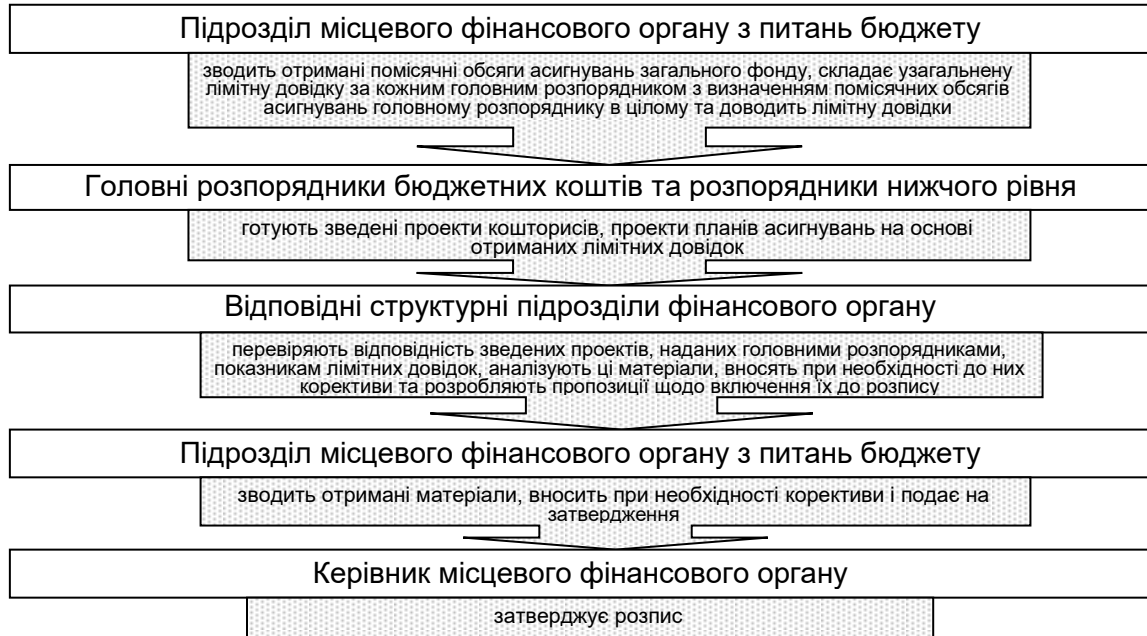


Рис. 1. Структурована схема етапів складання та затвердження місцевого розпису

\* складено на основі [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 бюджетному/фінансовому управлінні.

Місцевий фінансовий орган протягом трьох робочих днів після затвердження розпису доводить головним розпорядникам витяг із розпису, що є підставою для затвердження в установленому порядку кошторисів, планів асигнувань. [11]

Як зазначалося вище, до затвердження розпису місцевого бюджету керівником місцевого фінансового органу затверджується тимчасовий розпис на відповідний період. Досліджуючи теоретичний зміст даної категорії, на жаль, нами виявлена фактична відсутність визначення такого поняття, як «тимчасовий розпис місцевого бюджету». Тому, ми пропонуємо власне визначення даного поняття, зробленого на основі дослідження та аналізу Бюджетного кодексу України [3], наукової літератури [11, 4] та представлено у такій інтерпретації: «тимчасовий розпис місцевого бюджету – це документ, який у разі відсутності затвердженого розпису місцевого бюджету на початок нового фінансового року, розподіляє згідно бюджетної класифікації 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».

Розглянемо на прикладі реальної ситуації, що склалася на початку 2014 року, практичне застосування тимчасового розпису та масштаб негараздів 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 існуючої ситуації може виникнути загроза скорочення чисельності працюючих, надання вимушених відпусток без збереження заробітної плати, встановлення неповного робочого тижня [12].

Методом аналізу та порівняння чинного Бюджетного кодексу України станом на 08.07.2010 року з його попередником в частині особливостей виконання місцевого бюджету у разі несвоєчасного прийняття рішення про місцевий бюджет, нами було виявлено у діючому кодексі декілька пунктів, що є дестабілізуючими, на наш погляд, та не мають позитивного впливу на порядок складання та затвердження проекту місцевого бюджету, тимчасового розпису, здійснення витрат місцевого бюджету, та 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 у разі несвоєчасного прийняття рішення про місцевий бюджет. Відповідно до внесених змін, якщо до початку нового бюджетного періоду не прийнято рішення про місцевий бюджет, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцева державна адміністрація або виконавчий орган місцевої ради мають право здійснювати витрати місцевого бюджету лише на цілі, визначені у 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 і подані в проект рішення місцевої ради на наступний рік. Тоді як в попередній редакції

кодексу обов'язковою умовою для включення видатків до тимчасового розпису була лише наявність таких витрат у попередньому бюджетному періоді.

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

Крім того, у більшості випадків ситуація, коли проект рішення про місцевий бюджет не схвалено місцевою радою або навіть не подано на розгляд до місцевої ради, виникає з незалежних від місцевих адміністрацій причин. Як приклад, розглянемо 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 та, відповідно, відсутністю доведених обсягів міжбюджетних трансфертів. Отже, на сьогоднішній день 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 щодо 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 щодо складання проектів місцевих бюджетів;
- крім того, 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, стипендій, інші соціальні виплати 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 Бюджетного 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 у разі несвоєчасного прийняття рішення про місцевий бюджет, в 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.

Шляхом виходу з ситуації, що склалася як на початку 2014 року в Україні, так і в попередні роки, ми вбачаємо:

1) у затвердженні тимчасового розпису безпосередньо рішенням місцевої ради;

2) складанням та поданням «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 механізм, відповідно до якого місцева рада прийме його до розгляду, тобто основні інструменти його практичної реалізації.

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

Аналізуючи бюджетний процес та його організацію в державах – членах ЄС, відзначимо, що у Нідерландах проект бюджету складається на плановий рік і наступні чотири роки, 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 теперішньому році, в той час як в Європі бюджет

планується на 3 роки уперед. Бюджетування західних країн ґрунтується на розробці бюджету у  $n$ -ому році на  $n+2$ -й чи  $n+3$ -й роки. Іншими словами, у 2012 році розробляється та затверджується бюджет не на 2013 рік (він уже затверджений у попередніх періодах), а на 2014 рік чи 2015 рік [13].

Відмітимо, що в історії Федеративної Республіки Німеччини за останні 50 років не було жодного випадку не вчасного ухвалення бюджету, що свідчить про високу організацію та рівень відповідальності влади. Можливо позитивним чином на це впливає те, що у Німеччині бюджет на наступний рік складається у 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 більше інформативний характер і можуть бути змінені в наступних періодах новими показниками при обґрунтуванні головними розпорядниками бюджетних коштів. В 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 [13].

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

Отже, місцеві бюджети займають вагомe 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 напрямлення в цілому. Тому треба взяти на озброєння приклади країн Європи у частині середньо- та довгострокового планування. І при можливості успішної реалізації в Україні програм середньострокового прогнозування і планування, згодом, можна буде думати о переході на довгострокове планування і прогнозування бюджету.

В умовах кризових явищ, до яких відноситься і несвоєчасне прийняття закону про Державний бюджет України, місцевим фінансовим органам необхідно акумулювати усі резерви для безперебійного та якомога ефективнішого функціонування бюджету, як цілісної системи. Запропоноване нами 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 діючим інструментом для місцевих органів влади, що майже кожного року є заручниками такої ситуації.

Беззаперечно удосконалення законодавчої бази, що регулює бюджетні процеси, прискорення у часі затвердження бюджетних показників, як наприклад, перенесення з другого на перше читання вагомих бюджетних параметрів, та своєчасність їх затвердження можуть стати дієвим засобом щодо 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. Закревський А., Кравченко Л. До питання про правову природу Закону про державний бюджет / А. Закревський, Л. Кравченко // Право України. – 2008. – № 3. – С. 44–46.
3. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI.
4. Гаврилюк Р. Фінансовий закон: проблеми теорії та практики / Р. Гаврилюк // Право України. — 2005. – № 7. – С. 36–41.
5. Деркач Н. О благих намерениях / Н. Деркач // Бізнес. – 2008. – № 1–2. – С. 32.
6. Човган В. Несвоечасність прийняття Закону про державний бюджет України як підстава для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України [Електронний ресурс] / В. Човган // Юридичний журнал. – 2010. – № 5. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3509>.
7. 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>.
8. Конституція Литовської Республіки від 02.11.1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija\\_RU.htm](http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija_RU.htm).
9. Федеральный конституционный закон Австрийской Республики от 10 ноября 1920 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://worldconstitutions.ru/archives/160>.
10. 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>.
11. Сунцова О.О. Місцеві фінанси: навч. посібник. – К.: Центр учбової літератури, 2010. – 488 с.
12. Первинна профспілкова організація Інституту математики НАН України, – Голодна пайка для академії [Електронний ресурс]. – 18 грудня 2013 року. – Режим доступу: <http://profcom.imath.kiev.ua/?p=722>.
13. Молдован О. Щодо оптимізації процесів бюджетного прогнозування та планування в Україні. Аналітична записка [Електронний ресурс] / О. Молдован

// Національний інститут стратегічних досліджень при Президентіві України. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1089/>.

14. Конституція Естонської Республіки прийнята на референдумі 28 червня 1992 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakoni.ucoz.ru/news/konstitucija\\_ehstonskoj\\_respubliki/2013-01-14-161](http://zakoni.ucoz.ru/news/konstitucija_ehstonskoj_respubliki/2013-01-14-161).

15. Конституційне право держав Європи: Учеб. посібник для студентів юрид. вузів і фак. / Отв. ред. Д.А. Ковачев. – М.: ВолтерсКлувер, 2005. – С. 35-38.

16. Конституція Швеції (Королівства Швеція) від 27 лютого 1974 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://worldconstitutions.ru/archives/161>.

17. 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.

18. Усков І. В. Підвищення ефективності функціонування місцевих бюджетів в Україні / І.В. Усков // Економіка розвитку. – 2013. – № 1 (65). – С. 33-38.

### References:

1. Demianyshyn V. Teoretychni zasady biudzhethnoi polityky [Theoretical foundations of fiscal policy] / V. Demianyshyn // Svit finansiv. – 2007. – Vol. 1 (10). – P. 19-34.

2. Zakrevskiy A., Kravchenko L. Do pytannia pro pravovu pryrodu Zakonu pro derzhavnyi biudzheth [To the question about the legal nature of the law on state budget] // Pravo Ukrainy. – 2008. – № 3. – P. 44-46.

3. Biudzhethnyi kodeks Ukrainy vid 08.07.2010 № 2456- VI.

4. Gavryliuk R. Finansovyi zakon: problemy teorii ta praktyky [Financial law: problems of theory and practice] / R. Gavryliuk // Pravo Ukrainy. – 2005. – № 7. – P. 36–41

5. Derkach N. O blagikh namereniiakh [About good intentions] / N. Derkach // Biznes. – 2008. – № 1–2. – P. 32

6. Chovgan V. Nesvoechnist pryiniattia zakonu pro derzhavnyi biudzheth Ukrainy iak pidstava dlia dostrokovogo pryypynennia povnovazhen Verkhovnoi Rady Ukrainy [Electronic resource] / V. Chovgan // Yurydychnyi zhurnal. – 2010. – №5. – Access mode: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3509>.

7. Osnovnoy zakon Federativnoy Respubliki Germaniya ot 23.05.1949 g. s posleduyushchimi izmeneniyami I dipolnennyami do 20 oktyabrya 1997 goda [Electronic resource]. – Access mode: <http://worldconstitutions.ru/archives/155>.

8. Konstitutsiia Lytovskoi Respubliki vid 02.11.1992 r. [Electronic resource]. – Access mode: [http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija\\_RU.htm](http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija_RU.htm).

9. Federalnyy konstitutsyonnyy zakon Avstriyskoy Respubliki ot 10 noyabrya 1920 goda [Electronic resource]. – Access mode: <http://worldconstitutions.ru/archives/160>.

10. Kongressmeny USA 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>.



11. Suntsova O.O. Mistsevi finansy: navch. posibnyk. – K.: Tsentr uchbovoi literatury, 2010. – 448 p.
12. Pervynna profspilkova organizatsiia Instytutu matematyky NAN Ukrainy, – Golodna paika dlia akademii [Electronic resource]. – 18 grudnia 2013 roku. – Access mode: <http://profcom.imath.kiev.ua/?p=722>.
13. Moldovan O. Shchodo optymizatsii protsesiv biudzhethnoho prognozuvannia 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/>.
14. Konstitutsiya Yestonskoy Respubliki prinyata na referendumе 28 iyunya 1992 goda [Electronic resource]. – Access mode: [http://zakoni.ucoz.ru/news/konstitucija\\_ehstonskoj\\_respubliki/2013-01-14-161](http://zakoni.ucoz.ru/news/konstitucija_ehstonskoj_respubliki/2013-01-14-161)
15. Konstitusionnoe pravo gosudarstv Yevropy: Ucheb. Posobie dlya studentov yurid. vuzov i fak. / Otv. red. D.A. Kovachev. – M.: VoltersKluver, 2005. – P. 35-38.
16. Konstitutsiya Shvetsii (Korolevstva Shvetsiya) ot 27 fevralya 1974 g. [Electronic resource]. – Access mode: <http://worldconstitutions.ru/archives/161>.
17. Korkmaz S. Otsiniuvannia vzaemozviazku mizh biudzhethnymy vytratamy ta ekonomichnym zrostanniam (za danymy Turechchyny) [Evaluating the relationship between budget expenditures and economic growth for Turkey] / S. Korkmaz // Actualni problemy ekonomiky. – 2013. – № 11 (149). – P. 382–391.
18. Uskov I.V. Pidvyshchennia efektyvnosti funktsionuvannia mistsevykh biudzhethiv v Ukraini [The efficiency of local budgets in Ukraine] / I. V. Uskov // Ekonomika rozvytku. – 2013. – № 1 (65). – P. 33-38.

### **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](mailto:kateruna_88@mail.ru)). тел. 095-476-33-75

**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](mailto:koschelenko2014@yandex.ua)). тел. 095-360-43-33

### **Информация об авторах**

**Пискун Екатерина Викторовна** – аспирант Государственного высшего учебного заведения «Украинская академия банковского дела Национального банка Украины» (40000, Украина, г. Сумы, ул. Петропавловская, 57, e-mail: [kateruna\\_88@mail.ru](mailto:kateruna_88@mail.ru)).

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

### **Information about the authors**

**Kateryna Piskun** – post-graduate student of the "Ukrainian Academy of Banking" (40000, Ukraine, Sumy, Petropavlivska str., 57, e-mail: kateruna\_88@mail.ru).

**Natalia Koshelenko** – Deputy Head of the Office of Finance of the social sphere of the Department of Finance of the Sumy Regional State Administration (40000, Ukraine, Sumy, Nezalezhnosti sq. 2, e-mail: koschelenko2014@yandex.ua).