



МІНІСТЕРСТВО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ
БУДІВНИЦТВА
ТА ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА
УКРАЇНИ



10 КРОКІВ ДО ЄДИНОГО БЮДЖЕТУ

Методичні рекомендації

*Група фінансового моніторингу
Центральний офіс реформ при Мінрегіоні*

Методичні рекомендації щодо організації роботи із затвердження єдиного бюджету

Методичні рекомендації надаються новообраним громадам, у яких в 2017 році пройшли перші місцеві вибори, з метою роз'яснення доцільності та допомоги в організації процесу переходу їх на єдиний бюджет.

На даний час це актуально та важливо для 47 об'єднаних територіальних громад, у яких уже пройшли перші місцеві вибори в поточному році.

Крім того, станом на 7 липня 2017 року 123 територіальні громади чекають рішення Центральної виборчої комісії про призначення перших місцевих виборів. Ці громади також зможуть скористатися такими можливостями.

Затвердження єдиного бюджету дозволить органам місцевого самоврядування ефективно організувати свою діяльність у поточному році, своєчасно виявити проблемні питання та розставити необхідні акценти при формуванні бюджету на 2018 рік.

У виданні висвітлюються переваги виконання об'єднаною територіальною громадою єдиного бюджету, порядок дій для організації такого бюджетного процесу та можливості, які відкриваються перед новоствореною громадою.

Методичні рекомендації розроблені для реалізації пунктів 6 і 7 розділу IV «Прикінцеві положення» Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», якими передбачено наступне:

«6. Установити, що у 2017 році, як виняток з положень частини дев'ятої статті 8 цього Закону:

- сільська, селищна, міська рада, обрана об'єднаною територіальною громадою у 2017 році, мають право прийняти рішення щодо затвердження бюджету об'єднаної територіальної громади на 2017 рік, який включатиме показники бюджетів відповідних територіальних громад, що об'єдналися;

- у разі прийняття рішення щодо затвердження такого бюджету об'єднаної територіальної громади на 2017 рік сільською, селищною, міською радою, обраною об'єднаною територіальною громадою у 2017 році, приймаються рішення про втрату чинності рішеннями про бюджет відповідних територіальних громад, що об'єдналися.

7. Установити, що до 1 січня 2018 року районні ради районів, у яких утворено об'єднані територіальні громади, зазначені у пункті 6 цього розділу, здійснюють передачу із спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст у власність таких об'єднаних територіальних громад відповідних бюджетних установ, розташованих на їхній території, відповідно до розмежування видатків між бюджетами, визначеного Бюджетним кодексом України».

ПЕРЕВАГИ ЄДИНОГО БЮДЖЕТУ

Перевагами прийняття рішення щодо затвердження бюджету об'єднаної територіальної громади на 2017 рік, який включатиме показники бюджетів відповідних територіальних громад, що об'єдналися, є:

1. Спрощення організації виконання бюджетів.

Тобто виконується один бюджет, а не всі бюджети рад, що об'єдналися:

- не потрібно буде вносити зміни до кожного рішення про місцевий бюджет;
- голові новообраної громади не потрібно буде підписувати безліч розпоряджень на фінансування, довідок на зміни та інших фінансових документів по всіх радах тощо.

2. Формування кадрової політики з дотриманням законодавчо визначених процедур та єдиного штатного розпису.

У керівника є час для дотримання всіх законодавчо визначених процедур щодо здійснення кадрової політики і підбору кваліфікованого персоналу (своєчасне попередження про зміни істотних умов в організації праці, оголошення конкурсу на зайняття посад, можливе переведення працівників і т.д.), формування оптимальної штатної чисельності працівників виконавчого апарату, що дозволить раціонально розподілити навантаження при виконання нових повноважень, тощо.

3. Забезпечення соціальної справедливості в оплаті праці працівників ради, яка обрана об'єднаною територіальною громадою, та рад, які приєднанні, в умовах окремого виконання бюджетів.

При формуванні штатного розпису посадові оклади для працівників новоствореної громади визначаються виходячи із додатку 50 постанови Кабінету Міністрів України від 09.03.2006 № 268, які є вищими, ніж оклади, що зазначені у додатку 54 даної постанови, для працівників сільських та селищних радах, що приєдналися, але не входять до штату новоствореної громади, оскільки відбувається процедура реорганізації (наприклад, бухгалтери). Формування єдиного штатного розпису усуває цю проблему.

4. Поступова передача радами, що об'єдналися, об'єктів комунальної власності до новоствореної територіальної громади з відповідними фінансовими та бюджетними показниками.

Протягом року можна передати об'єкти комунальної власності одночасно з відповідними ресурсами їх фінансування.

5. Можливість до 1 січня 2018 року здійснити передачу із спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст у власність таких об'єднаних територіальних громад відповідних бюджетних установ, розташованих на їхній території, відповідно до розмежування видатків між бюджетами, визначеного Бюджетним кодексом України.

Це дозволить з нового бюджетного року фінансувати установи соціально-культурної сфери з бюджету об'єднаної територіальної громади, а не передавати трансферти районному бюджету в період прийняття рішень про приймання-передачу, підготовки бухгалтерських балансів тощо.

10 КРОКІВ ДО ЄДИНОГО БЮДЖЕТУ

КРОК 1. Реорганізація юридичних осіб та створення ліквідаційної комісії, на яку покладаються завдання щодо підготовки матеріалів для передачі мережі, бухгалтерських та бюджетних показників юридичних осіб у поточному році.

Нормативні підстави:

1) п.4 ст.8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»:

«З дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною об'єднаною територіальною громадою, у порядку, визначеному цим Законом, здійснюється реорганізація відповідних юридичних осіб - сільських, селищних, міських рад, обраних територіальними громадами, що об'єдналися, та розміщених поза адміністративним центром об'єднаної територіальної громади, шляхом їх приєднання до юридичної особи - сільської, селищної, міської ради, розміщеної в адміністративному центрі об'єднаної територіальної громади. Після завершення реорганізації відповідні юридичні особи - сільські, селищні, міські ради припиняються у порядку, визначеному цим Законом».

2) абзац 2 п.7 ст.8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»:

«За поданням сільського, селищного, міського голови, обраного об'єднаною територіальною громадою, відповідна сільська, селищна, міська рада може утворити комісії для забезпечення виконання таким головою повноважень з управління справами юридичних осіб, що реорганізуються».

3) абзац 1 п.3 ст.8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»:

«Об'єднана територіальна громада є правонаступником всього майна, прав та обов'язків територіальних громад, що об'єдналися, з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою».

КРОК 2. Визначення терміну для проведення невідкладних платежів (оплата праці, енергоносіїв, харчування та інших зобов'язань), здійснення відповідних касових операцій та повернення невикористаних залишків коштів з реєстраційних та особових рахунків на котлові рахунки рад, які реорганізуються.

Тобто, до визначеної бухгалтером дати, з якої будуть формуватися показники в балансі (вартість основних фондів, суми зобов'язань, коштів на рахунках, дебіторської заборгованості тощо), треба провести всі обов'язкові та термінові виплати, зокрема заробітної плати, енергоносіїв, сум за договорами підряду, терміни сплати яких підійшов і т. д.

Необхідно розуміти, що організація розрахунково-касових операцій (оформлення документів, обробка їх працівниками держказначейства, проходження коштів по рахунках і т. д.) потребує певного часу. Після здійснення цих видатків невикористані залишки коштів, які знаходяться на реєстраційних та особових рахунках, необхідно підняти на котлові рахунки рад, які реорганізуються.

КРОК 3. Закриття бюджетних рахунків рад, які реорганізуються.

Нормативні підстави:

1) п. 8.4 Порядку відкриття та закриття рахунків в національній валюті в органах Державної казначейської служби України, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 22.06.2012 № 758:

«Бюджетні рахунки закриваються у разі ліквідації або реорганізації клієнта (приєднання, злиття, виділу, поділу, перетворення), зміни найменування, підпорядкованості.

У разі наявності на рахунку, що закривається, коштів орган Казначейства на підставі платіжного доручення клієнта перераховує такі залишки на інший рахунок клієнта або рахунок, відкритий правонаступником, якщо інше не передбачено бюджетним законодавством».

2) лист Державної казначейської служби України від 30.10.2015 № 14-10/1004-27554:

«Перерахування невикористаних залишків коштів бюджетів органів місцевого самоврядування, що об'єдналися, до бюджету об'єднаної територіальної громади повинно здійснюватися на підставі розпорядчих документів ліквідаційної комісії, яка утворюється новообраною радою».

КРОК 4. Формування консолідованого бухгалтерського балансу та бюджетних показників бюджетів рад, які приєднуються.

Дані показники визначаються на конкретну дату відповідно до бухгалтерського та бюджетного законодавства для формування проекту рішення новообраної громади про єдиний бюджет, який буде включати показники бюджетів громад, що приєднуються.

КРОК 5. Внесення змін до бюджету сільської, селищної, міської ради, обраною об'єднаною територіальною громадою у 2017 році, що включатиме показники бюджетів відповідних територіальних громад, що об'єдналися.

Нормативні підстави:

1) абзац 2 п.6 розділу IV «Прикінцеві положення» Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»:

«Сільська, селищна, міська рада, обрана об'єднаною територіальною громадою у 2017 році, мають право прийняти рішення щодо затвердження бюджету об'єднаної територіальної громади на 2017 рік, який включатиме показники бюджетів відповідних територіальних громад, що об'єдналися».

2) Об'єднана територіальна громада є правонаступником всього майна, прав та обов'язків територіальних громад, що об'єдналися (абзац 1 п.3 ст.8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»). Відповідно передаються повноважень на виконання функцій або надання послуг, на які затверджено бюджетне призначення у бюджетах, що реорганізуються, до новообраної ради.

Враховуючи принцип збалансованості бюджетної системи України (повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень бюджету на відповідний бюджетний період (пп.2 п.1 ст. 7 Кодексу)), разом із видатками передаються і доходи. Тобто

бюджет новообраної ради збільшується на показники бюджетної звітності рад, що реорганізувалися.

РЕКОМЕНДАЦІЯ: Зміст проекту рішення може містити формулювання наступного змісту:

«Відповідно до ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та п. 6 розділу IV «Прикінцеві положення» Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» сільська, селищна, міська рада вирішила:

1. Внести зміни до рішення «Про сільський, селищний, міський бюджет на 2017 рік» від _____ (дата) виклавши його в наступній редакції:

2. «Визначити на 2017 рік:

- **доходи** сільського, селищного, міського бюджету у сумі _____ грн (ЗАГАЛЬНИЙ ОБСЯГ ПОКАЗНИКІВ БЮДЖЕТІВ ВСІХ РАД, ЩО ОБ'ЄДНАЛИСЯ), в тому числі доходи загального фонду міського бюджету 3334050 грн., доходи спеціального фонду міського бюджету _____ грн., у тому числі бюджету розвитку _____ грн. згідно з додатком №1 цього рішення;

- **видатки** сільського, селищного, міського бюджету у сумі _____ грн. (ЗАГАЛЬНИЙ ОБСЯГ ПОКАЗНИКІВ БЮДЖЕТІВ ВСІХ РАД, ЩО ОБ'ЄДНАЛИСЯ), в тому числі видатки загального фонду міського бюджету _____ грн., видатки спеціального фонду міського бюджету _____ гривень;

- **профіцит** сільського, селищного, міського бюджету у сумі _____ грн. (ЗАГАЛЬНИЙ ОБСЯГ ПОКАЗНИКІВ БЮДЖЕТІВ ВСІХ РАД, ЩО ОБ'ЄДНАЛИСЯ), в тому числі загального фонду міського бюджету _____ грн. згідно з додатком №2 до цього рішення.

- **дефіцит** спеціального фонду міського бюджету у сумі _____ грн. (ЗАГАЛЬНИЙ ОБСЯГ ПОКАЗНИКІВ БЮДЖЕТІВ ВСІХ РАД, ЩО ОБ'ЄДНАЛИСЯ) згідно з додатком №2 до цього рішення...»

Звертаємо увагу, що показники, які будуть зазначатися в тексті проекту рішення та додатках, мають включати загальний обсяг доходів і видатків бюджетів всіх громад, що об'єдналися, а не суми, на які збільшується бюджет громади, до якої приєднуються інші.

КРОК 6. Прийняття об'єднаною територіальною громадою рішення про втрату чинності рішення про бюджет відповідних територіальних громад, що об'єдналися.

Нормативні підстави:

абзац 3 п.6 розділу IV «Прикінцеві положення» Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»:

«У разі прийняття рішення щодо затвердження такого бюджету об'єднаної територіальної громади на 2017 рік сільською, селищною, міською радою, обраною об'єднаною територіальною громадою у 2017 році, приймаються рішення про втрату чинності рішеннями про бюджет відповідних територіальних громад, що об'єдналися».

КРОК 7. Внесення змін до мережі установ та організацій рад, які приєднуються (виключення установи з мережі).

Нормативні підстави:

п. 4.21 Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 23.08.2012 № 938:

«Протягом бюджетного періоду можуть виникати зміни в мережі у разі включення до мережі нової установи, вилучення установи з мережі, зміни інформації про розпорядника/одержувача бюджетних коштів, наведеної в додатку 4 до цього Порядку.

У разі виникнення змін у мережі головний розпорядник подає відповідному органу Казначейства реєстр змін до мережі.

Після внесення змін до Єдиного реєстру у частині даних, які використовуються при складанні мережі, головний розпорядник подає відповідному органу Казначейства реєстр змін до мережі протягом трьох робочих днів.

Виключення з мережі установи (підприємства, організації) у разі ліквідації, реорганізації, зміни підпорядкування проводиться лише після передавання установи- правонаступнику (підприємству, організації) або установі (підприємству, організації), яка змінила підпорядкування і яка утримується за рахунок коштів відповідного бюджету, планових показників, обсягів виділених коштів, показників проведених з початку бюджетного періоду касових видатків та непогашених бюджетних зобов'язань».

КРОК 8. Закриття Реєстраційної картки.

Нормативні підстави:

абзац 3 п.4.2 Порядку формування Єдиного реєстру розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 22.12.2011 № 1691:

«У разі припинення діяльності розпорядника бюджетних коштів (одержувача бюджетних коштів) внаслідок ліквідації в Єдиному реєстрі закривається відповідна Реєстраційна картка після вилучення розпорядника бюджетних коштів (одержувача бюджетних коштів) з мережі».

КРОК 9. Складання і подання фінансової та бюджетної звітності бюджетними установами, що припиняють свою діяльність.

Нормативні підстави:

1) абзац 2 п.8 Порядку заповнення фінансової звітності в державному секторі, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 28.02.2017 № 307:

«Суб'єкти, які ліквідовані або припинили свою діяльність протягом звітного періоду, складають фінансову звітність в обсязі річної і подають суб'єкту, під контролем якого вони перебували, та органам казначейства за місцем обслуговування. У фінансовій звітності таких суб'єктів залишки на кінець звітного періоду не зазначаються».

2) абзац 6 п.5 та абзац 1 п. 8 Порядку складання бюджетної звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, звітності фондами загальнообов'язкового державного

соціального і пенсійного страхування, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 24.01.2012 № 44:

«Звітним періодом для бюджетних установ, що припиняють свою діяльність шляхом реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації, є період з початку звітного року до моменту припинення їх діяльності».

«Розпорядники бюджетних коштів, які припинили свою діяльність згідно із законодавством України протягом звітного періоду, складають бюджетну звітність в обсязі річної і подають розпорядникам вищого рівня, до мережі яких вони були включені, та органам Казначейства за місцем обслуговування. У бюджетній звітності таких розпорядників бюджетних коштів показників на кінець звітного періоду не повинно бути».

КРОК 10. Внесення змін до мережі установ та організацій (включення (при наявності) установ, які належали радам, що приєдналися), розпису бюджету та кошторисів установ (на підставі унесення змін до рішення про місцевий бюджет) новообраної ради.

Нормативні підстави:

1) п. 4.21 Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 23.08.2012 № 938:

«Протягом бюджетного періоду можуть виникати зміни в мережі у разі включення до мережі нової установи, вилучення установи з мережі, зміни інформації про розпорядника/одержувача бюджетних коштів, наведеної в додатку 4 до цього Порядку.

У разі виникнення змін у мережі головний розпорядник подає відповідному органу Казначейства реєстр змін до мережі.

Після внесення змін до Єдиного реєстру у частині даних, які використовуються при складанні мережі, головний розпорядник подає відповідному органу Казначейства реєстр змін до мережі протягом трьох робочих днів».

2) п. 3.1 Інструкції про складання і виконання розпису Державного бюджету України, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 28.01.2002 № 57 та відповідних інструкцій місцевого бюджету:

«Унесення змін до розпису здійснюється у разі унесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет)».

3) п. 47 Порядку складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228:

«Зміни до кошторису, плану асигнувань загального фонду бюджету, плану надання кредитів із загального фонду бюджету та плану спеціального фонду, плану використання бюджетних коштів (крім плану використання бюджетних коштів одержувача), помісячного плану використання бюджетних коштів вносяться у разі внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет)».

ПОДАЛЬШІ ДІЇ

1. Виконання сільською, селищною, міською радою, обраною об'єднаною територіальною громадою, єдиного бюджету здійснюється відповідно до норм ст. 78 Бюджетного кодексу України та інших актів бюджетного законодавства.

2. Організація передачі районною радою бюджетних установ, які розташовані на території об'єднаної територіальної громади, здійснюється відповідно до розмежування видатків між бюджетами, визначеного Бюджетним кодексом України.

Нормативні підстави:

абзац 4 п. 7 розділу IV «Прикінцеві положення» Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»:

«Установити, що до 1 січня 2018 року районні ради районів, у яких утворено об'єднані територіальні громади, зазначені у пункті 6 цього розділу, здійснюють передачу із спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст у власність таких об'єднаних територіальних громад відповідних бюджетних установ, розташованих на їхній території, відповідно до розмежування видатків між бюджетами, визначеного Бюджетним кодексом України».

Звертаємо увагу:

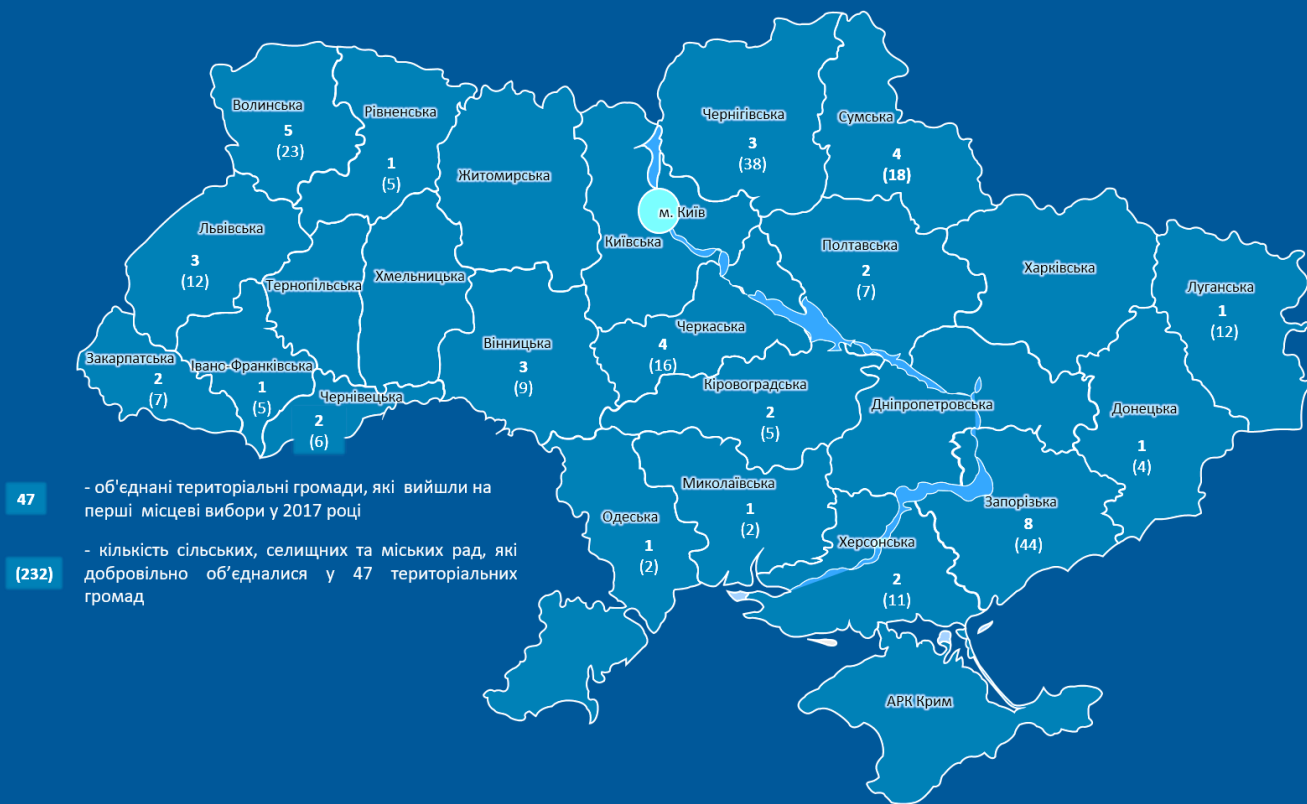
1) Підставою для набуття права комунальної власності є передача майна територіальним громадам безоплатно державою, іншими суб'єктами права власності, а також майнових прав, створення, придбання майна органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом (п.2 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

2) Процес передачі майна регламентується відповідним Положенням, що затверджується місцевою радою (висновок згідно норм п.5, 6 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

3) Об'єкти права комунальної власності не можуть бути вилучені у територіальних громад і передані іншим суб'єктам права власності без згоди безпосередньо територіальної громади або відповідного рішення ради чи уповноваженого нею органу, за винятком випадків, передбачених законом (п.8 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Тобто протягом 2017 року відповідно до регламентів приймаються рішення щодо приймання-передачі бюджетних установ.

4) Право власності на об'єкт виникає з дати підписання акту приймання-передачі комісією з питань передачі об'єктів (норми п.6 ст. 7 Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» відображаються у відповідних Положеннях місцевих рад). Оскільки податок на доходів фізичних осіб та міжбюджетні трансферти для новостворених громад будуть лише з 1 січня 2018 року, такий документ варто підписувати не раніше 31 грудня 2017 року. При цьому передаються-приймаються і відповідні консолідуючі баланси установ (активи та пасиви, а не лише основні фонди – приміщення).

ОБ'ЄДНАНІ ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ – 2017 РОКУ



Станом на 7 липня 2017 року:

- Проведено перші місцеві вибори у 47 новоутворених територіальних громадах, що об'єднали 232 місцеві ради з чисельністю населення 470 тис. осіб (вибори проведено 30 квітня 2017 року);
- 123 територіальні громади, що об'єднали 583 місцевих рад з чисельністю населення понад 1,1 млн. осіб очікують рішення ЦВК стосовно призначення перших місцевих виборів.

Методичні матеріали розроблено та підготовлено експертами Групи фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Мінрегіоні за підтримки програми U-LEAD з Європою: Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку та Шведсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні»

Уміщені у виданні матеріали є вільними для копіювання, перевидання й розповсюдження по всій території України всіма способами, якщо вони здійснюються безоплатно для кінцевого споживача та якщо при такому копіюванні, перевиданні й поширенні є обов'язкове посилання на авторів і суб'єкта майнового права на цю інформацію та розробки. Висловлені в цій роботі погляди належать авторам і можуть не відображати офіційну позицію U-LEAD з Європою: Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку та Шведсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні».