

Проект «ЄС для підсилення державних фінансових систем
місцевих урядів»

Основні кроки щодо підготовки та затвердження місцевого бюджету на плановий рік

Київ

Грудень 2019 року



The project is financed
by the European Union



The project is implemented by a Consortium
led by Hulla & Co. Human Dynamics KG

Матеріали розроблено експертами Проекту «ЄС для підсилення державних фінансових систем місцевих урядів» за підтримки Європейського Союзу.

Основою розвитку громади є місцевий бюджет.

Правильно складений проект місцевого бюджету та своєчасне його затвердження є запорукою ефективного управління бюджетними коштами впродовж усього бюджетного року, що в свою чергу сприятиме реалізації повноважень місцевих органів влади у цій сфері.

Водночас, новостворені об'єднані територіальні громади постають перед викликом сформулювати свої бюджети на плановий рік у надзвичайно стислі терміни. При цьому важливо знати основні кроки, яких слід дотримуватися, для організації бюджетного процесу.

Бюджетний процес в Україні чітко регламентований бюджетним законодавством. Відносини, які виникають на кожній стадії бюджетного процесу, регулюються Бюджетним кодексом України (далі - БКУ). Зокрема, організаційні засади складання проектів місцевих бюджетів визначено ст. 75 БКУ, порядок підготовки проекту рішення про місцевий бюджет – ст. 76 БКУ, порядок затвердження місцевих бюджетів – ст. 77 БКУ.

Слід зазначити, що основну роль у процесі підготовки проекту місцевого бюджету відіграють місцеві фінансові органи, які організують роботу із формування проекту бюджету та забезпечують координацію усіх учасників бюджетного процесу.

В представлених матеріалах систематизовано інформацію щодо основних кроків з підготовки та затвердження місцевого бюджету, що, на нашу думку, допоможе представникам місцевих фінансових органів своєчасно здійснити необхідні заходи для якісної підготовки та затвердження місцевого бюджету.

Основні кроки щодо підготовки та затвердження місцевого бюджету на плановий рік

КРОК 1

Організаційні заходи з підготовки проекту місцевого бюджету



Нормативна база

Частина 1 статті 75 БКУ – виконавчі органи місцевих рад складають проекти місцевих бюджетів.

Стаття 28 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» - до відання виконавчих органів місцевих рад належить складання проекту місцевого бюджету.



Що робити

Місцевий фінансовий орган готує проект плану заходів з підготовки проекту місцевого бюджету та проект рішення виконавчого комітету щодо його затвердження.

Виконавчий комітет приймає рішення та доводить його до відповідальних виконавців для виконання.

Місцевий фінансовий орган забезпечує координацію усіх учасників бюджетного процесу при реалізації плану заходів.



Звернути увагу

Під час підготовки плану заходів **доцільно скористатися рекомендованим планом заходів**, який наведений у додатку до Методичних рекомендацій щодо підготовки та затвердження Бюджетного регламенту проходження бюджетного процесу на місцевому рівні, що затверджені наказом Мінфіну від 31.05.2019 № 228 (можна ознайомитися за посиланням: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0228201-19>).

План заходів повинен включати:

- ✓ перелік заходів з підготовки матеріалів для складання проекту місцевого бюджету;
- ✓ конкретні терміни подання матеріалів;
- ✓ відповідальних за підготовку матеріалів;
- ✓ інші питання з координації діяльності учасників бюджетного процесу під час складання проекту місцевого бюджету.

КРОК 2

Розрахунок обсягів доходів місцевого бюджету та граничних обсягів видатків та кредитування для головних розпорядників бюджетних коштів



Нормативна база

Частина 2 статті 76 БКУ – рішенням про місцевий бюджет визначаються загальні суми доходів, видатків та кредитування місцевого бюджету.



Що робити

Місцевий фінансовий орган:

- за участю органів, що контролюють справляння надходжень до бюджету, **визначає обсяги доходів** у розрізі видів надходжень;
- **визначає граничні обсяги** видатків та надання кредитів з місцевого бюджету у розрізі головних розпорядників коштів;
- **забезпечує збалансованість показників бюджету.**



Звернути увагу

Планування показників проекту місцевого бюджету здійснюється з урахуванням:

- ✓ норм податкового, бюджетного, галузевого законодавства;
- ✓ основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України, основних планових показників економічного і соціального розвитку відповідної території;
- ✓ розміру ставок податків та зборів, встановлених нормативно-правовими актами органів місцевого самоврядування;
- ✓ особливостей складання розрахунків до проектів місцевих бюджетів, надісланих Мінфіном;
- ✓ зміни у мережі бюджетних установ та закладів (відкриття, реорганізація, ліквідація);
- ✓ кількості споживачів публічних послуг;
- ✓ угод про міжмуніципальне співробітництво.

КРОК 3

Розроблення та доведення до головних розпорядників інструкції з підготовки бюджетних запитів і граничних обсягів видатків на плановий бюджетний період



Нормативна база

Частина 3 статті 75 БКУ - місцеві фінансові органи розробляють і доводять до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів.



Що робити

Місцевий фінансовий орган:

- **затверджує Інструкцію** з підготовки бюджетних запитів (далі - Інструкція);
- **доводить** до головних розпорядників коштів Інструкцію та **граничні обсяги видатків**;
- **визначає терміни** подання бюджетних запитів

Під час розробки Інструкції доцільно скористатися зразками Інструкції щодо підготовки бюджетних запитів та проекту розпорядчого документу органу місцевого самоврядування про її затвердження (можна ознайомитися за посиланням:

http://logica-project.eu/cdir/logica-project.eu/files/Budget_Request_Preparation_Template.pdf



Звернути увагу

В Інструкції визначаються особливості складання проекту місцевого бюджету, механізм розрахунку показників та порядки складання, розгляду і аналізу бюджетних запитів.

Типові форми бюджетних запитів, які є невід'ємною частиною Інструкції з підготовки бюджетних запитів, визначаються Міністерством фінансів України (ч. 3 ст. 75 БКУ).

Типові форми бюджетних запитів для формування місцевих бюджетів затверджено наказом Міністерства фінансів України від 17.07.2015 № 648 (можна ознайомитися за посиланням: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0957-15>).

КРОК 4

Розроблення бюджетних запитів головними розпорядниками бюджетних коштів та їх подання до фінансового органу



Нормативна база

Частина 4 статті 75 БКУ - головні розпорядники бюджетних коштів організують розроблення бюджетних запитів для подання місцевим фінансовим органам у терміни та порядку, встановлені цим органом.



Що робити

Головні розпорядники бюджетних коштів забезпечують:

- ✓ **розподіл граничного обсягу видатків**, що доведені фінансовим органом, за бюджетними програмами;
- ✓ **здійснюють розрахунок обсягів видатків** та надання кредитів з урахуванням особливостей, визначених у Інструкції з підготовки бюджетних запитів;
- ✓ **своєчасне подання бюджетних запитів** до місцевого фінансового органу.



Звернути увагу

Показники видатків у першочерговому порядку **мають враховувати потребу в коштах** (ч. 4 ст. 77 БКУ) на:

- ✓ **оплату праці працівників бюджетних установ** відповідно до встановлених законодавством України умов оплати праці та розміру мінімальної заробітної плати;
- ✓ **проведення розрахунків** за електричну та теплову енергію, водопостачання, водовідведення, природний газ та послуги зв'язку, які споживаються бюджетними установами.

КРОК 5

Аналіз бюджетних запитів головних розпорядників бюджетних коштів та прийняття рішення про включення їх до проекту місцевого бюджету



Нормативна база

Частина 5 статті 75 БКУ - місцеві фінансові органи на будь-якому етапі складання і розгляду проектів місцевих бюджетів здійснюють аналіз бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів.



Що робити

Працівники фінансового органу:

- аналізують бюджетні запити з точки зору їх відповідності меті, пріоритетності, а також дієвості та ефективності використання бюджетних коштів;
- за результатами аналізу подають керівнику фінансового органу відповідні пропозиції.

Керівник фінансового органу приймає рішення про включення бюджетного запиту до пропозицій проекту місцевого бюджету.



Звернути увагу

Включення недостовірних даних до бюджетних запитів та порушення встановлених термінів подання бюджетних запитів або їх неподання є **порушенням бюджетного законодавства** (ч. 1 ст. 116 БКУ).

Показники видатків у першочерговому порядку мають враховувати потребу в коштах (ч. 4 ст. 77 БКУ) на:

- ✓ оплату праці працівників бюджетних установ відповідно до встановлених законодавством України умов оплати праці та розміру мінімальної заробітної плати;
- ✓ проведення розрахунків за електричну та теплову енергію, водопостачання, водовідведення, природний газ та послуги зв'язку, які споживаються бюджетними установами.

КРОК 6

Здійснення заходів щодо залучення громадськості до бюджетного процесу



Нормативна база

Частина 1 статті 7 БКУ - одним із принципів бюджетної системи України, є принцип публічності та прозорості, який полягає в інформуванні громадськості з питань бюджетної політики, складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням державного бюджету та місцевих бюджетів .



Що робити

Забезпечити доступ до інформації про місцевий бюджет.

Забезпечити постійний діалог з громадськістю з питань планування та використання коштів місцевого бюджету.

Використовувати усі механізми залучення громадськості до бюджетного процесу.



Звернути увагу

Підвищенню прозорості та публічності бюджетного процесу сприятиме **затвердження Бюджетного регламенту** проходження бюджетного процесу відповідного місцевого бюджету (можна ознайомитися за [посиланням: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0228201-19](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0228201-19)).

Із механізмами залучення громадськості до бюджетного процесу можна ознайомитися за посиланням:

[http://logica-project.eu/cdir/logica-project.eu/files/Recommendations on mechanisms to involve citizens in the budget process.pdf](http://logica-project.eu/cdir/logica-project.eu/files/Recommendations%20on%20mechanisms%20to%20involve%20citizens%20in%20the%20budget%20process.pdf)

Серед основних механізмів можна виділити наступні: громадська рада, залучення засобів масової інформації, громадські слухання, вивчення громадської думки, консультації з громадськістю, брифінг, дискусії. У ході організації відповідного заходу доцільно:

- ✓ опублікувати інформацію (графік) про час і місце проведення відповідного заходу;
- ✓ підготувати у доступному для громадськості форматі інформацію по питанню, яке планується презентувати;
- ✓ за потреби підготувати роздатковий матеріал по темі, яку планується презентувати.

КРОК 7

Підготовка проекту рішення про місцевий бюджет та його подання виконавчому комітету місцевої ради



Нормативна база

Стаття 76 БКУ – врегульовано питання щодо структури проекту рішення про бюджет та переліку матеріалів, які до нього додаються.

Частина 8 статті 75 БКУ – типова форма рішення визначається Мінфіном.

Накази Мінфіну від 14.01.2011 № 11 та від 20.09.2017 № 793 – затверджено бюджетні класифікації.



Що робити

Місцевий фінансовий орган готує:

- ✓ проект рішення місцевої ради про місцевий бюджет (далі – проект рішення) відповідно до типової форми рішення, яка затверджена наказом Міністерства фінансів України від 03.08.2018 № 668 (можна ознайомитися за посиланням: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0953-18>);
- ✓ матеріали, які додаються до проекту рішення (визначені частиною 1 статті 76 БКУ);
- ✓ забезпечує подання проекту рішення на схвалення виконавчим комітетом місцевої ради.



Звернути увагу

При підготовці проекту рішення слід звернути увагу на:

- ✓ правильність визначення головних розпорядників коштів (п. 3 ч. 2 ст. 22 БКУ);
- ✓ правильність застосування бюджетної класифікації (можна ознайомитися за посиланнями: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11>; <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0793201-17>).

Кошти бюджету повинні бути розподілені між головними розпорядниками коштів та бюджетними програмами.

КРОК 8

Схвалення проекту рішення місцевої ради про місцевий бюджет виконавчим комітетом місцевої ради та його оприлюднення



Нормативна база

Частина 1 статті 76 БКУ - проект рішення про місцевий бюджет перед його розглядом на сесії місцевої ради схвалюється виконавчим органом місцевої ради.

Стаття 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» - проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, розроблені відповідними розпорядниками, оприлюднюються ними не пізніше як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття.



Що робити

Виконавчий комітет місцевої ради:

- схвалює проект рішення про місцевий бюджет;
- направляє місцевій раді проект місцевого бюджету для розгляду та затвердження.

Місцевий фінансовий орган готує пакет документів для оприлюднення.



Звернути увагу

Найбільш поширеним способом оприлюднення проектів нормативно-правових актів є розміщення на офіційному веб-сайті місцевої ради та в офіційних друкованих виданнях.

Якщо в місцевій раді відсутній офіційний веб-сайт, то можна скористатися єдиним державним веб-порталом відкритих даних.

КРОК 9

Розгляд проекту рішення про місцевий бюджет в місцевій раді, затвердження місцевого бюджету та оприлюднення рішення про місцевий бюджет



Нормативна база

Частина 2 статті 75 БКУ – місцеві бюджети затверджуються рішенням місцевої ради до 25 грудня (включно) року, що передує плановому.

Частина 4 статті 28 БКУ – рішення про місцевий бюджет повинно бути оприлюднене не пізніше, ніж через десять днів з дня його прийняття у газетах, визначених місцевою радою.

Стаття 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» - виключно на пленарних засіданнях місцевої ради вирішуються питання затвердження місцевого бюджету.



Що робити

Представники місцевого фінансового органу та головних розпорядників коштів **беруть участь в розгляді проекту рішення про місцевий бюджет** на засіданнях постійних комісій ради та пленарному засіданні місцевої ради.

Пропозиції до проекту бюджету опрацьовуються структурними підрозділами виконавчого органу ради, інформація за результатами їх розгляду надається фінансооому органу.

Місцевий фінансовий орган розглядає пропозиції до проекту бюджету в межах балансу бюджету. Разом з доопрацьованим проектом рішення про бюджет місцевій раді направляється порівняльна таблиця щодо врахування пропозицій, щодо неврахованих пропозицій надаються вмотивовані пояснення.

Оприлюднити рішення про місцевий бюджет не пізніше ніж через десять днів з дня його прийняття.



Звернути увагу

Порядок розгляду проекту рішення про місцевий бюджет місцевою радою визначається регламентом ради.

При затвердженні місцевого бюджету місцева рада повинна врахувати обсяги міжбюджетних трансфертів та інші положення, що визначені Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік.

Пропозиції до проекту бюджету повинні відповідати наступним вимогам:

✓ пропозиції щодо збільшення видатків бюджету мають визначати джерела їх покриття, а пропозиції про зменшення доходів бюджету мають визначати джерела компенсації втрат доходів або види та обсяги видатків, що підлягають відповідному скороченню;

✓ пропозиції до проекту бюджету та пропозиції до текстових статей рішення про бюджет не можуть призводити до збільшення місцевого боргу і місцевих гарантій порівняно з їх граничним обсягом, передбаченим у проекті рішення про бюджет.

КРОК 10

Важливо знати

✚ Місцевий фінансовий орган, наступного дня після підписання головою ради, **надсилає рішення про місцевий бюджет Департаменту фінансів** обласної державної адміністрації (ч. 2 ст. 122 БКУ).

✚ **Відповідно до статті 116 БКУ порушенням бюджетного законодавства є:**

- ✓ порушення встановленого порядку або термінів подання проекту рішення про місцевий бюджет на розгляд місцевої ради;
- ✓ порушення встановленого порядку або термінів розгляду проекту та прийняття рішення про місцевий бюджет;
- ✓ прийняття рішення про місцевий бюджет з порушенням вимог БКУ чи закону про Державний бюджет України (в тому числі щодо складання бюджету в частині міжбюджетних трансфертів);
- ✓ порушення вимог БКУ щодо затвердження місцевого бюджету з дефіцитом або профіцитом.

✚ **Дії у разі несвоєчасного затвердження закону про державний бюджет на плановий рік** (ч. 2 ст. 77 БКУ):

✓ Якщо **до 1 грудня року**, що передує плановому, **не прийнято закон про державний бюджет місцеві ради враховують обсяги міжбюджетних трансфертів** (освітня субвенція, базова та реверсна дотації), які **визначені у проекті закону про Державний бюджет України** на плановий бюджетний період, **поданому** Кабінетом Міністрів України до **Верховної Ради України**.

✓ Для приведення обсягів міжбюджетних трансфертів у відповідність із законом про Державний бюджет України місцеві ради у двотижневий строк з дня офіційного опублікування закону вносять відповідні зміни до рішень про місцеві бюджети.

✚ **Особливості виконання місцевого бюджету у разі, якщо до початку нового бюджетного періоду не прийнято рішення про місцевий бюджет** (ст. 79 БКУ):

✓ з місцевого бюджету можуть **здійснюватися витрати 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 виконавчим органом місцевої ради та поданому на розгляд відповідної місцевої ради.

✓ при цьому **щомісячні** бюджетні асигнування місцевого бюджету сумарно не можуть перевищувати **1/12 обсягу** бюджетних призначень, встановлених рішенням про місцевий бюджет на попередній бюджетний період (крім випадків, передбачених частиною шостою статті 16 та частиною четвертою статті 23 БКУ, а також з урахуванням необхідності проведення захищених видатків місцевого бюджету).

✓ до прийняття рішення про місцевий бюджет на поточний бюджетний період **забороняється:**

здійснювати капітальні видатки і надавати кредити з бюджету (крім випадків, пов'язаних із виділенням коштів з резервного фонду відповідного бюджету та проведенням видатків за рахунок трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам),

здійснювати місцеві запозичення та надавати місцеві гарантії.