

Київський національний торговельно-економічний університет
Кафедра адміністративного, фінансового та інформаційного права

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему: **Правове регулювання формування та виконання місцевих бюджетів**

Студента 2м курсу, 7м групи,
спеціальності 081 «Право»,
спеціалізації «Фінансове право»

Нечитайло Миколи
Миколайовича

Науковий керівник
завідувач кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права,
д.ю.н., професор

Гуржій Тарас
Олександрович

Гарант освітньої програми
к.ю.н., професор

Ніколаєва Людмила
Вікторівна

Київ- 2019

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО- МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ.....	6
1.1. Правове регулювання місцевих бюджетів як об’єкт науково-правових досліджень.....	6
1.2. Організаційно правові засади формування та виконання місцевих бюджетів.....	11
1.3. Юридична відповідальність за порушення фінансового законодавства.....	19
РОЗДІЛ 2. КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОНАННЯМ ТА ФОРМУВАННЯМ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ.....	27
2.1. Правове регулювання контролю за формуванням та виконанням місцевих бюджетів	27
2.2. Правовий статус суб’єктів контролю за формуванням та виконанням місцевих бюджетів	35
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ.....	45
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	47

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. На сучасному етапі розвитку України великого значення набуває фінансове забезпечення функціонування держави. Реалізація державних функцій і завдань місцевого самоврядування потребує належної фінансової основи, що формується за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів. Все більшої важливості набуває своєчасність, повнота й ефективність здійснення бюджетних видатків. Процес децентралізації публічної влади в Україні передбачає реформування бюджетних відносин, метою якого є створення стабільних джерел бюджетних доходів та забезпечення фінансування бюджетних видатків з урахуванням перерозподілу значного обсягу владних повноважень на рівень адміністративно-територіальних одиниць.

Застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі разом із казначейською системою обслуговування бюджетів частково допомогло розв'язати ключові проблеми руху бюджетних коштів з бюджетів до їх одержувачів. Разом із тим залишаються невирішеними різні аспекти фінансової забезпеченості повноважень органів влади і встановлення балансу між джерелами бюджетних доходів та обсягами бюджетних видатків, а також розподілу видатків між державним та місцевими бюджетами. Крім того, нагальним залишається питання здійснення бюджетного контролю за цільовим й ефективним використанням бюджетних видатків.

З'ясуванню окремих аспектів внутрішньої структури бюджетного процесу, розгляду особливостей стадії виконання бюджетів та фінансового контролю за здійсненням бюджетних видатків присвячували свої наукові дослідження вітчизняні й зарубіжні правники: Антоненко В. В., Бекерська Д. А., Білоус В. Т., Бойко В. В., Бугай Т. В., Воронова Л. К., Воротіна Н. В., Дмитрик О. О., Єфіменко Л. Л., Заверуха І. Б., Касьяненко Л. М., Кучерявенко М. П., Мацелик М. О., Мітрофанова Д. К., Нечай А. А., Орлюк О. П., Пацурківський П. С., Ровинський Ю. А., Савченко Л. А., Токарева К. О., Ющенко І. М. та ін. Вітчизняні науковці досліджували проблематику бюджетного процесу та стадії виконання бюджетів: Теремцова Н. В. «Бюджетний процес за законодавством України», Кузьменко О.

А. «Контроль за виконанням Державного бюджету України як функція управління», Латковський П. П. «Правове регулювання бюджетного контролю в Україні», Теленик С. С. «Правове регулювання казначейського виконання місцевих бюджетів в Україні», Харенко М. В. «Правові основи виконання Державного бюджету України». Однак, незважаючи на важливість стадії виконання бюджетів за видатками для функціонування бюджетних відносин, її комплексного наукового дослідження у вітчизняній науці фінансового права не проводилось, висвітлювались лише окремі аспекти бюджетного процесу, його стадій та фінансового контролю у бюджетній сфері.

Мета і завдання дослідження. Метою даної роботи є поглиблення наукових знань про формування та виконання місцевих бюджетів як стадії бюджетного процесу, визначення особливостей правового регулювання за законодавством України.

У рамках окресленої мети в роботі вирішуються такі **завдання**:

- розкрити поняття місцевих бюджетів як складової частини бюджетної системи України;
- здійснити аналіз нормативно-правових актів у сфері бюджетного законодавства та висунути доповнення щодо відповідальності за порушення бюджетного законодавства;
- дослідити контроль за виконанням та формуванням місцевих бюджетів;
- визначити правове регулювання суб'єктів контролю за формуванням та виконанням місцевих бюджетів;
- виробити пропозиції удосконалення законодавства у зазначеній сфері.

Об'єкт дослідження: суспільні відносини, що виникають у процесі формування та виконання місцевих бюджетів в Україні.

Предмет дослідження: правове регулювання формування та виконання місцевих бюджетів.

Методи дослідження. У ході даної роботи були використані загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання: діалектичний,

історичний, порівняльно-правовий, системно-структурний, формально-юридичний.

Практичне значення одержаних результатів. Висновки, одержані в результаті дослідження можуть бути використані в подальшому у різних сферах діяльності, зокрема:

– у нормотворчій діяльності – відповідні матеріали можуть бути використані у процесі підготовки пропозицій щодо внесення змін до чинного бюджетного законодавства України;

– у науково-дослідній сфері – сформульовані та викладені положення, узагальнення, висновки та рекомендації мають як загальнотеоретичне, так і прикладне значення для подальших розробок та наукових досліджень бюджетного процесу та стадії виконання місцевих бюджетів;

– у науково- методичній роботі – узагальнення, викладені в дослідженні, можливо використати при підготовці навчальних та навчально-методичних матеріалів із дисциплін «Фінансове право», «Бюджетне право», при їх викладанні у вищих навчальних закладах, для підготовки лекційних, семінарських занять, написання статей та рефератів.

Структура роботи. Структура випускної кваліфікаційної роботи підпорядкована меті та завданням дослідження. Робота складається із вступу, двох розділів, п'яти пунктів, висновків і пропозицій, а також списку використаних джерел. Загальний обсяг випускної кваліфікаційної роботи становить 52 сторінки, з них основного тексту 38 сторінок. Список використаних джерел нараховує 68 найменувань.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО- МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

1.1. Правове регулювання місцевих бюджетів як об'єкт науково-правових досліджень

Наука про місцеві фінанси є окремою самостійною галуззю фінансової науки. Вчення про місцеві фінанси як наука виникло у процесі розширення розуміння предмета фінансової науки, коли фінансове господарство обчин та інших територіальних колективів, яке до цього вважалося приватним, було включене до складу публічного фінансового господарства.

Наприкінці ХІХ - на початку ХХ ст. набуло поширення визначення місцевих фінансів як місцевого фінансового господарства адміністративних одиниць або як сукупності матеріальних засобів, які є в розпорядженні цих одиниць для досягнення їхньої мети. Біля витоків понять місцевого фінансового господарства, державне фінансове господарство як складових публічного фінансового господарства стояли К. Рау, Л. Штейн, А. Вагнер та інші німецькі економісти. Словник братів Гранат дає таке визначення місцевих фінансів: “Фінанси - це сукупність матеріальних засобів, що є в розпорядженні держави і підлеглих їй одиниць самоврядування для досягнення мети цих політичних тіл. Планомірна їхня діяльність, спрямована на досягнення необхідних матеріальних засобів і на витрачання їх, є фінансовим господарством, яке називається державним, якщо суб'єктом його є держава, або місцевим, якщо його ведуть органи місцевого самоврядування” [1, с. 458].

У ХХ ст. сталися значні зміни в організації місцевого самоврядування в більшості європейських країн та його певна уніфікація. У 1985 р. підписано Європейську хартію про місцеве самоврядування, яка заклала загальноєвропейські принципи організації місцевого самоврядування. У листопаді 1996 р. до Європейської хартії про місцеве самоврядування приєдналася Україна.

Якщо причиною функціонування фінансів взагалі є поява держави і товарно-грошових відносин, то причиною виникнення місцевих фінансів є

наявність територіальних колективів, відокремлення функцій і завдань, які покладаються на їхні органи влади.

Прийняття у 1996 році Конституції України, закріплення в ній інституту місцевого самоврядування та його матеріальної і фінансової основи зумовило необхідність невідкладного практичного розв'язання проблем становлення місцевих фінансів, організації фінансової системи держави на принципово нових засадах. Україна взяла на себе зобов'язання будувати власну систему місцевих фінансів відповідно до принципів Європейської хартії про місцеве самоврядування та інших нормативно-правових актів, які визначають міжнародні стандарти організації місцевих фінансів. Міжнародні стандарти організації локальних фінансових систем також є складовою теорії місцевих фінансів.

Бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) - план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування; система формування, розподілу і використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань, як власних, так і делегованих. В системі адміністративно- територіального поділу України передбачено наявність адміністративно- територіальних одиниць на рівні районів у великих містах. У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування» можуть утворюватися районні в місті ради [2]. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету.

Бюджет є правовим актом, основним фінансовим планом утворення, розподілу та використання централізованого грошового фонду держави або територіальної громади. Як правова категорія бюджет має такі особливості:

- а) затверджується відповідним представницьким органом державної влади;
- б) строк дії акта, що затверджує відповідний бюджет, дорівнює бюджетному періоду;

в) як фінансовий план закріплює юридичні права та обов'язки учасників бюджетних відносин [3].

У структурі системи місцевих фінансових інститутів України формуються такі інститути: самостійні місцеві бюджети, позабюджетні, валютні та цільові фонди органів місцевого самоврядування, комунальна форма власності, місцеві податки і збори, комунальний кредит, комунальні платежі, фінанси комунальних підприємств [4, с. 112].

Проблематиці місцевих бюджетів присвячено багато робіт видатних економістів, фінансистів, юристів, зокрема таких, як М.Б. Васильєва, О.Д. Василик, Л.К. Воронова, М.І. Деркач, І.О. Луніна, Л.П. Павлова, Г.Б. Поляк, Г.І. Тиктін, К.Я. Чижов, Н.А. Ширкевич. Цю ж проблематику відображено і в положеннях Європейської хартії про місцеве самоврядування, Всесвітньої декларації місцевого самоврядування, Декларації про принципи місцевого самоврядування країн СНД, Європейської хартії міст, Європейської декларації прав міст, Хартії українських міст.

Місцеві бюджети є складовою частиною бюджетної системи України, що являє собою сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, і яка побудована з урахуванням економічних відносин, державного й адміністративно-територіального устроїв і врегульована нормами права [4, с.189].

О. А. Музика-Стефанчук акцентує увагу на функціях бюджету: 1) створення централізованого фонду коштів (державного або місцевого). У ході реалізації зазначеної функції відбувається мобілізація грошових коштів, розпис запланованих доходів і видатків з дотриманням положень бюджетної класифікації; 2) розподільна, яка обумовлена тим, що у бюджетних відносинах, які завжди виступають як правовідносини, беруть участь майже всі учасники суспільного виробництва. Жодна з ланок фінансової системи не здійснює такого багатовидового перерозподілу коштів, як бюджет, адже саме через бюджет акумулюються кошти, отримані в процесі виробничої та невиробничої діяльності; 3) використання зібраних коштів відповідно до їх цільового призначення; 4)

контрольна, що відображає рух бюджетних ресурсів і реалізується на всіх стадіях бюджетного процесу [5, с. 76].

В. Лобода стверджує, що можна додати до цього переліку ще й такі функції: стимулююча - знаходить свій прояв у відповідному стимулюванні окремих галузей економіки та соціальна спрямована на фінансове забезпечення соціальної політики [6, с. 45-49].

Згідно з п. 1, ст. 95 Конституції України бюджетна система будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами [7, с. 60].

Структура, принципи побудови бюджетів, які входять до складу бюджетної системи України, їх взаємозв'язок із державним та іншим бюджетами визначається бюджетним устроєм, який в свою чергу залежить від державного устрою країни та враховує її адміністративно-територіальний поділ.

В унітарних країнах, до яких відноситься й Україна, поняття "місцеві бюджети" збігається з поняттям "бюджети місцевого самоврядування". В нашій державі до місцевих бюджетів відносяться бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування. Бюджети місцевого самоврядування — це бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань. Саме місцеві бюджети є фондами, в яких мобілізується основна частина фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення громадських послуг. Із коштів місцевих бюджетів поряд з державним бюджетом фінансуються найзначніші заходи держави в галузі економіки і соціальної політики. За рахунок коштів місцевих бюджетів утримуються заклади освіти, охорони здоров'я, проводяться виплати із соціального захисту та соціального забезпечення сім'ям з дітьми, ветеранам війни та праці, іншим незахищеним верствам населення, утримуються будинки-інтернати, притулки, фінансуються молодіжні програми.

Слід зазначити, що в часи радянської влади не існувало самостійних місцевих бюджетів - вони були складовою частиною єдиного бюджету СРСР. В той час основні зусилля спрямовувались на ощадливе використання бюджетних

коштів, що регламентувалися постановами вищих органів держави. Так, Рада Міністрів Союзу РСР постановою від 3 травня 1956 року № 583 поклала на новоорганізовані контрольно-ревізійні управління міністерств фінансів союзних республік та їх місцеві органи здійснення контролю за виконанням державного бюджету, своєчасним виконанням зобов'язань перед бюджетом і правильним та економним витрачанням бюджетних та власних коштів установами, підприємствами і організаціями [8, с. 297].

Нині потребам зміцнення місцевого самоврядування відповідає зростання ролі місцевих бюджетів в економічному та соціальному розвитку країни.

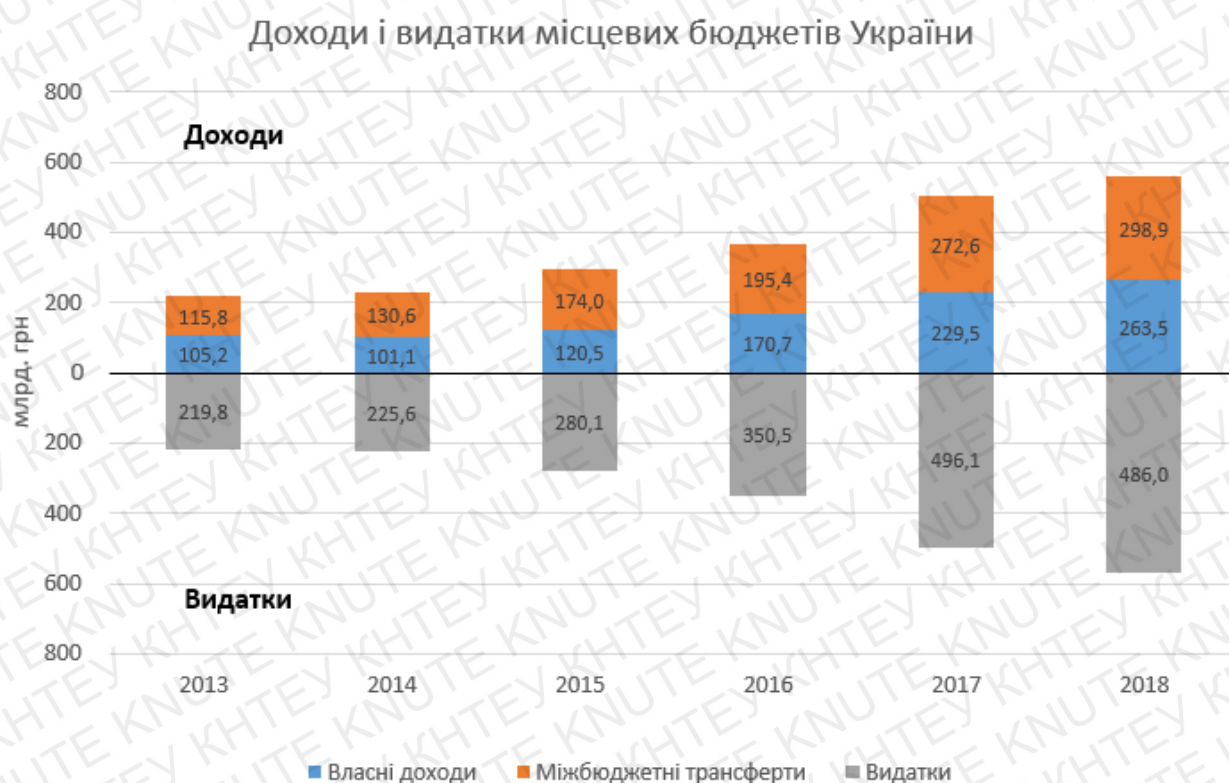


Рис.1. Доходи і видатки місцевих бюджетів

Протягом січня-грудня 2017 року надходження до загального фонду місцевих бюджетів України (без урахування міжбюджетних трансфертів) склали 192,0 млрд грн, що більше від прогнозних показників Мінфіну на 21,3 млрд грн. А у порівнянні з 2016 роком надходження зросли на 45,4 млрд грн або на 31%.

Це свідчить про підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, реалізації

заходів щодо пошуку резервів їх наповнення та підвищення ефективності адміністрування податків і зборів.

Частка фінансових ресурсів, які отримують місцеві бюджети з державного бюджету досягає 50%, тобто органи місцевої влади володіють половиною фінансових ресурсів зведеного бюджету [9, с. 26].

Конституцією України визначено, що Державний бюджет і бюджетна система України встановлюються виключно законами України.

Відносини, що виникають у процесі формування, розгляду, затвердження, виконання бюджетів та розгляду звітів про їх виконання, а також контролю за виконанням Державного бюджету України та місцевих бюджетів, регулюються Бюджетним кодексом України.

Бюджети місцевого самоврядування функціонують згідно з Конституцією України, Бюджетним кодексом України, законами України "Про бюджетну систему України", "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про місцеві державні адміністрації", "Про міжбюджетних відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань", Постановою Верховної Ради України "Про Основні напрями бюджетної політики на 2007 рік", постановами Кабінету Міністрів України "Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами" від 5 вересня 2001 року № 1195, "Деякі питання врегулювання міжбюджетних відносин" від 31 грудня 2004 року № 1782 та іншими нормативно-правовими документами, а також рішеннями про місцевий бюджет.

1.2. Організаційно правові засади формування та виконання місцевих бюджетів

Місцеві фінанси є важливою фінансово-правовою категорією, в основу якої покладено систему фінансових правовідносин. Ці відносини виникають під час утворення, розподілу та використання місцевих фінансових ресурсів.

Місцеві фінанси - це система формування, розподілу і використання доходів територіальними громадами та місцевими органами влади з метою виконання делегованих та закріплених за ними функцій і завдань.

Згідно зі статтею 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і Законів України.

Місцеві фінанси України складаються з самостійних місцевих бюджетів та з фінансів комунальних закладів.

Найважливішими передумовами демократичної держави є самостійність і незалежність місцевих органів влади, які започатковані Європейською хартією місцевого самоврядування. Європейська хартія про місцеве самоврядування була підписана 15 жовтня 1985 року, від імені України Хартія була підписана 06.11.1996, ратифікована – 15.07.1997, а набрала чинності в Україні 01.01.1998. При цьому 16.11.2009 було схвалено Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [10, с. 124-125]. На сьогодні до Європейської хартії місцевого самоврядування входять понад 30 країн.

Європейська хартія місцевого самоврядування передбачає відокремлення місцевих органів влади від державної влади, повну їхню незалежність самостійність у виконанні делегованих і закріплених за ними функцій у межах своїх компетенцій і за рахунок власних і закріплених доходів.

Система місцевих бюджетів складається з бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, районних бюджетів, бюджетів районів у містах і бюджетів місцевого самоврядування.

Бюджети місцевого самоврядування — це бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та об'єднань.

Самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів.

Мінімальні розміри місцевих бюджетів визначаються на основі нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя з урахуванням економічного, соціального, природного та економічного стану відповідних територій, виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, установлених законодавством [11, с. 96].

Місцевий бюджет може складатися із загального і спеціального фондів.

Спеціальний фонд це класичний випадок закріплення джерела доходів за статтею видатків, за якого певні види доходів призначаються на фінансування певних видів видатків. Цей фонд має формуватися з конкретно визначених джерел надходжень і використовуватися на фінансування конкретно визначених цілей.

Спеціальні фонди були введені з метою поліпшення звітності за державні кошти, які раніше спрямовувалися до численних позабюджетних фондів, тобто для підвищення прозорості у використанні державних коштів.

Місцевий бюджет поділяється на поточний бюджет і бюджет розвитку .

Поточний бюджет використовується для виконання як власних, так і делегованих повноважень. Кошти поточного бюджету спрямовуються на фінансування установ і закладів виробничої і соціальної інфраструктури, що утримуються за рахунок бюджетних асигнувань, а також на фінансування заходів щодо соціального захисту населення.

Кошти бюджету розвитку спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаних зі здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності, а також на фінансування субвенцій та інших видатків, пов'язаних з розширенням відтворенням.

Поділ місцевих бюджетів на поточний бюджет і бюджет розвитку визначає порядок фінансування за умов наявності дефіциту бюджету у зв'язку з недовиконанням доходів бюджету. У такому випадку першочергово фінансуються видатки, які включені в поточний бюджет.

Держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування коштами відповідних бюджетів не несуть відповідальності за

бюджетні зобов'язання одне одного, а також за бюджетні зобов'язання держави [12, с. 38].

Функціонування місцевих фінансів як інструменту реалізації місцевого самоврядування регламентується законодавчими, нормативно-правовими та інструктивними документами; нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України; іншими законами, які регулюють бюджетні правовідносини; нормативно-правовими актами центральних органів виконавчої влади; рішеннями органів АРК, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, які ухвалено відповідно до Конституції України, Бюджетного кодексу України; Закону України "Про Державний бюджет на поточний рік" тощо.

Протягом багатьох років в Україні існують проблеми формування дохідної частини місцевих бюджетів: брак коштів органів місцевої влади та нестабільність надходжень. Постійна нестача фінансових ресурсів у органів місцевого самоврядування та нестабільність їхніх дохідних джерел стали загальнодержавною проблемою. Внаслідок цього на місцях не вирішуються першочергові проблеми громадян, не забезпечується належне фінансування економічного й соціального розвитку відповідних територій, їх благоустрій, управління комунальним господарством освіти, охорони здоров'я, погіршується стан доріг тощо [13].

Негативними факторами, що впливають на динаміку надходжень до місцевих бюджетів, є зниження темпів соціально-економічного розвитку країни, зростання безробіття, загострення інфляційних процесів, девальвація національної валюти, що спостерігалися останнім часом у державі. Через постійну нестачу ресурсів надходження місцевих бюджетів наполовину складаються з трансфертів із державного бюджету, через що органи місцевого самоврядування втрачають реальну здатність здійснювати управління соціально-економічним розвитком територій [14, с. 21].

Через недосконалість законодавства щороку вносилися зміни в наявні та запроваджувались нові правила організації бюджетного процесу, регулювання

потоків фінансових ресурсів та розвитку міжбюджетних відносин. Щороку закон про Державний бюджет України встановлював тимчасові засади формування державного і місцевих бюджетів, їх взаємодії, розподілу повноважень і закріплення джерел доходів. За таких умов бюджетним рішенням була властива непослідовність і непередбачуваність. Вони були малоефективними і не сприяли стабільності та вдосконаленню бюджетного процесу.

Сучасні умови економічної кризи, дефіцит коштів створюють підґрунтя для впровадження бюджетної децентралізації в країні. Її основними напрямками є:

- чіткий вплив місцевих органів влади на ставки як податкових, так і неподаткових надходжень, які формуються на відповідній адміністративно-територіальній одиниці;
- закріплення бюджетних послуг за тим рівнем влади, який є максимально наближеним до кінцевого споживача і який зможе постійно контролювати стан надання таких послуг;
- надання місцевим органам влади права виходу на національний фінансовий ринок з метою залучення додаткових фінансових ресурсів;
- мінімальні витрати на адміністрування місцевих податків і зборів, основними платниками яких мають бути всі користувачі суспільних благ на конкретній території;
- відміна обов'язковості вилучення коштів з місцевих бюджетів у разі перевиконання дохідної частини;
- незалежне прийняття місцевих бюджетів від державного бюджету без урахування обсягів трансфертів, які мають визначатися виходячи з балансу доходів і видатків місцевих бюджетів для їх збалансування;
- посилення ролі територіальної громади у процесі здійснення бюджетних видатків [15, с. 45].

Першим нормативно-правовим актом, який відновив рух місцевого самоврядування в Україні, заклав передумови для децентралізації бюджетної системи та формування автономних місцевих бюджетів, стала Європейська хартія про місцеве самоврядування, яку ратифіковано в Україні 1997 року [16, с. 182].

У 9 статті Європейської Хартії про «Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування» зазначено: "органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень", їх обсяг має відповідати функціям, які покладаються на місцеві органи влади.

Наступним фундаментальним актом, який закріпив за органами місцевого самоврядування право на певні фінансові ресурси, стала Конституція України від 28 червня 1996 року, яка встановила, що "матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Держава бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою" [17, с. 15].

Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР закріплює принципи місцевого самоврядування, серед яких виокремлюється принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування. Перелік об'єктів матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування, зазначений у законі, дублює їх склад, наведений Конституцією України.

Закон застосовується при плануванні та виконанні місцевих бюджетів та відповідно до Конституції України визначає систему і гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Складається з п'яти розділів, де визначається організаційно-правова основа місцевого самоврядування, матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування. Згідно з третім розділом органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах самостійно розробляють, затверджують і

виконують відповідні місцеві бюджети згідно з цим законом і законом про бюджетну систему. Районні та обласні ради затверджують районні та обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проєктів, а також із коштів, залучених на договірних засадах із місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних та культурних програм, контролюють їх виконання. Самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону. Втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів не допускається, за винятком випадків, передбачених цим та іншими законами [18].

Бюджетним кодексом України від 8 липня 2010 року № 2456-VI визначено засади бюджетної системи України, її структуру, принципи, правові засади функціонування, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства. Бюджетний кодекс України регулює відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів та розгляду звітів про їх виконання, а також контролю за виконанням Державного бюджету України та місцевих бюджетів; питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, а також визначаються правові засади утворення та погашення державного і місцевого боргу. Згідно з цим Кодексом місцевими бюджетами визнаються обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування.

Зведений бюджет з районним поділом включає показники міського бюджету та бюджетів районів, що входять до його складу. У разі, коли місту або району в місті адміністративно підпорядковані інші міста, селища чи села, зведений бюджет міста або району в місті включає показники бюджетів цих міст, селищ та сіл [19, с. 41].

Бюджетний кодекс України дав змогу розв'язати низку концептуальних проблем, а саме:

- розподілив дохідні бюджетні джерела між різними рівнями місцевих бюджетів без застосування механізмів щорічних відрахувань від регульованих податків;
- розмежував видатки між ланками бюджетної системи;
- установив принципово новий механізм розподілу міжбюджетних трансфертів між державним бюджетом і місцевими бюджетами;
- усунув проблему нарощування місцевою владою власних доходів, що надалі не призведе до втрачання саме на таку суму дотації з вищого бюджету, або відрахування більшого обсягу трансферту до державного бюджету.

У 2010 році була ухвалена нова редакція Бюджетного кодексу України, яка виправила численні недоліки старого бюджетного законодавства.

Закон України "Про місцеві державні адміністрації" від 9 квітня 1999 року № 586-ХТВ [20]. Відповідно до Конституції України цей закон визначає організацію, повноваження та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій. У цьому законі зазначено, що виконавчу владу в областях, районах, районах Автономної Республіки Крим, у містах Києві та Севастополі здійснюють обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації. Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою. Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України [21, с. 128].

Щорічні Закони України "Про Державний бюджет України" містять інформацію щодо обсягів міжбюджетних трансфертів – дотацій вирівнювання, додаткових дотацій та субвенцій, – які передаються місцевим бюджетам із метою фінансового вирівнювання територій, збалансування місцевих бюджетів і забезпечення гарантованого державою рівня мінімальних соціальних послуг населенню.

Законом України «Про запобігання фінансовій катастрофі та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27 березня 2014 року № 1166 внесено низку змін до Податкового кодексу України [22].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні" від 1 квітня 2014 року № 333-р схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [23]. Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів та строків формування ефективного місцевого самоврядування і територіальної організації влади, спроможних максимально забезпечити передовсім надання якісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів демократії участі, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави і територіальних громад.

На сьогодні бюджетним законодавством встановлено, що основними ресурсами, якими можуть розпоряджатись місцеві органи влади, є доходи місцевих бюджетів, у тому числі місцеві податки і збори, цільові фонди, міжбюджетні трансферти. Крім того, згідно із законодавством надається право місцевим бюджетам отримувати позики та запозичення, здійснювати кредитування. Законодавче і нормативно-правове забезпечення функціонування бюджетної системи України є засобом реалізації бюджетної політики і мірою дотримання бюджетної дисципліни у державі.

1.3. Юридична відповідальність за порушення фінансового законодавства

Юридична відповідальність суб'єктів фінансово-правових відносин пов'язана із застосуванням заходів державного примусу і покаранням за порушення заборони, встановленої у фінансовому законодавстві. Розрізняють кілька традиційних видів юридичної відповідальності: кримінальна, адміністративна, цивільно-правова і дисциплінарна. В юридичній літературі фінансово-правову відповідальність розглядають як самостійний вид відповідальності.

Фінансово-правова відповідальність – це міра державного осуду, яка виявляється у нормативному та забезпеченому державним примусом у фінансовому праві обов'язку суб'єкта фінансового правопорушення зазнавати заходів державного примусу у вигляді фінансових санкцій (штраф, пеня, припинення бюджетного фінансування) за вчинене ним правопорушення у сфері публічної фінансової діяльності.

Фінансово-правова відповідальність полягає в накладенні обов'язку майнового характеру, який є додатковим, новим, який не існував раніше, до вчинення фінансового правопорушення. Заходи фінансово-правової відповідальності реалізуються через спеціально уповноважені органи, що мають владні повноваження. Фінансово-правова відповідальність досить тісно пов'язана з такими видами юридичної відповідальності, як адміністративна, кримінальна, цивільна, дисциплінарна.

Реалізація фінансово-правової відповідальності можлива у примусовому і добровільному порядку. Так, платник податків, який виявив помилку в розрахунку сплаченого ним раніше податку, може зробити перерахунок суми податку, сплатити недоїмку та пеню і при цьому не зобов'язаний сплачувати штраф [24, с. 33].

Відповідальність за порушення бюджетного законодавства визначена Бюджетним кодексом України, проте деякі його норми мають бланкетний характер і відображенні за змістом у Цивільному кодексі України, Кодексі законів про працю України, законодавстві про державну службу, Кодексі України про адміністративні порушення та Кримінальному кодексі України.

У науковій літературі відповідальність за порушення бюджетного законодавства розглядається або в контексті видів юридичної відповідальності – цивільної, дисциплінарної, адміністративної, кримінальної, або як складова фінансової відповідальності. Серед науковців не існує єдиної точки зору щодо такого виду відповідальності, як бюджетна. Зокрема, Ю.В.Другова виокремлює бюджетну відповідальність, зазначаючи, що її існування зумовлене "бурхливим розвитком бюджетного законодавства" [25, с. 95].

Аналізуючи стадії бюджетного процесу, І.А. Сікорська визначає бюджетне правопорушення як винне протиправне діяння фізичної та юридичної особи, що виражається в порушенні норм бюджетного права, за яке передбачена цивільна, дисциплінарна, адміністративна, кримінальна та фінансово-правова відповідальність [26, с. 16].

С.С. Теленик вважає бюджетну відповідальність різновидом фінансово-правової відповідальності та зазначає, що вона полягає у застосуванні до суб'єкта бюджетного правопорушення заходів впливу, передбачених санкцією бюджетно-правової норми, в суворо визначеному для цього процесуальному порядку [27, с. 78-79].

Проаналізувавши норми бюджетного законодавства, можна виділити основні види заходів впливу на правопорушника за порушення бюджетного законодавства:

1) превентивні (попереджуючі) заходи впливу, які спрямовані на попередження порушень бюджетного законодавства. До них відносять попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства [28, с. 74].

2) заходи впливу, що використовуються для припинення порушень бюджетного законодавства (зупинення операцій з бюджетними коштами; призупинення бюджетних асигнувань; зменшення бюджетних асигнувань; зупинення дії рішення про місцевий бюджет). Заходи впливу передбачають застосування впливу на порушника, адекватного самому порушенню бюджетного законодавства, з метою його припинення;

3) правовідновлювальні заходи впливу.

На думку А.З. Арсланбекової, вони мають на меті компенсацію, усунення шкоди та збитків, завданих як суспільно-територіальним утворенням, так і суб'єктам отримання бюджетних коштів неправомірними діями у бюджетній сфері [29, с. 27].

Юридична відповідальність суб'єктів бюджетного права "спрямована на охорону фінансових правовідносин; настає за правопорушення у сфері фінансової

діяльності держави, органів місцевого самоврядування; встановлюється державою у санкціях охоронних правових норм, які можуть застосовувати і окремі суб'єкти фінансового права; у результаті застосування відповідальності суб'єкти фінансового права зазнають певних втрат, що мають майновий характер і спрямовані на відшкодування у грошовій формі; властиве певне коло санкцій, що забезпечується іншими галузями права" [30, с.338].

Юридична відповідальність суб'єктів бюджетного права настає за правопорушення у сфері фінансової діяльності держави, органів місцевого самоврядування; встановлюється державою у санкціях охоронних правових норм, які можуть застосовувати окремі суб'єкти фінансового права; у результаті застосування відповідальності суб'єкти фінансового права зазнають певних втрат, що мають майновий характер і спрямовані на відшкодування у грошовій формі; властиве певне коло санкцій, що забезпечується іншими галузями права» [31, с. 12].

Правовими підставами притягнення до відповідальності за порушення бюджетного законодавства, встановленими у ст. 116 Бюджетного кодексу України, визнається «порушення учасником бюджетного процесу встановлених цим Кодексом чи іншим бюджетним законодавством норм щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання» [32, с. 45].

Е.С.Дмитренко, розглядаючи поняття бюджетного правопорушення, визначає його як «протиправне, винне діяння (дія чи бездіяльність) учасника бюджетного процесу, що призвело до порушення встановленого Бюджетним кодексом, Кодексом України про адміністративні правопорушення, Кримінальним кодексом, іншими нормативно-правовими актами порядку складання, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звіту про виконання бюджету» [33, с. 41].

Бюджетні правопорушення, що є підставами для виникнення відповідальності класифікують на такі, що стосуються дохідної частини бюджетів, витратної частини, платіжної та правової дисципліни. Бюджетні

правопорушення класифікують залежно від стадії бюджетного процесу та залежно від того, в якому нормативно-правовому акті їх визначено.

Відповідальність за порушення бюджетного законодавства встановлена ст. 121 Бюджетного кодексу України, згідно з якою «посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законом. Порушення бюджетного законодавства, вчинене розпорядником чи одержувачем бюджетних коштів, може бути підставою для притягнення до відповідальності згідно із законами України його керівника чи інших відповідальних посадових осіб, залежно від характеру вчинених ними діянь» [34, с. 136].

Проаналізувавши V розділ Бюджетного кодексу України, можна констатувати, що суб'єктами відповідальності за бюджетне правопорушення можуть бути:

- 1) учасники бюджетного процесу, які, з одного боку, є головними розпорядниками бюджетних коштів, з другого – мають контрольні повноваження щодо використання бюджетних коштів;
- 2) посадові особи, які є представниками державних установ;
- 3) одержувачі бюджетних коштів;
- 4) посадові особи, які є представниками установи – одержувача бюджетних коштів.

Згідно із ст. 109-115 Бюджетного кодексу функцію контролю за дотриманням бюджетного законодавства здійснює Верховна Рада України, Рахункова палата, Міністерство фінансів України, Державна казначейська служба України, Державна фінансова інспекція України, Верховна Рада АР Крим, Рада Міністрів АР Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних місцевих рад.

Згідно із п. 6. Ст. 7 Закону України «Про Рахункову палату» від 11 липня 1996 р. № 315/96-ВР повноваженням відповідного органу є, зокрема, «організація і проведення оперативного контролю за використанням коштів Державного

бюджету України за звітний період». У п. 12 цієї ж статті Закону йдеться про можливість Рахункової палати «порушувати перед Верховною Радою України, Президентом України, а також органами виконавчої влади клопотання про притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у порушенні вимог чинного законодавства України, внаслідок чого завдано матеріальної шкоди державі».

З метою запобігання порушенням у сфері бюджетного законодавства органи державної влади здійснюють відповідний контроль. Специфікою бухгалтерського обліку в бюджетних установах є те, що рух бюджетних коштів контролюється фінансовими управліннями державних адміністрацій – на підставі довідок змін головних розпорядників бюджетних коштів видаються відповідні розпорядження фінансових управлінь, без наявності яких органи Державної казначейської служби не здійснюють платежів. При цьому постійно звіряється залишок бюджетних асигнувань, дії головних розпорядників безпосередньо контролюються з точки зору планування – фінансовими управліннями, бухгалтерського обліку – управліннями Державної казначейської служби, тому при дотриманні вищезазначених правил коло порушень мінімізується [35, с. 67].

Водночас у процесі зазначених дій має місце документальна зарегульованість. Аналіз повноважень відповідних учасників бюджетного процесу свідчить, що їхня діяльність також підлягає ризику у сфері порушень бюджетного законодавства. Підтвердженням цієї думки є ст. 123 Бюджетного кодексу України, яка стосується виключно відповідальності органів Державної казначейської служби України.

Залежно від виду та ступеня складності порушення до учасників бюджетного процесу – державних установ згідно з Бюджетним кодексом України можуть застосовуватися такі заходи впливу: попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства, зупинення операцій із бюджетними коштами, призупинення бюджетних асигнувань, зменшення бюджетних асигнувань, повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету, зупинення дії рішення

про місцевий бюджет, безспірне вилучення коштів із місцевих бюджетів, інші заходи впливу, які можуть бути визначені законом про Державний бюджет України [36, с. 89].

Л.К.Воронова та М.П.Кучерявенко характеризують заходи впливу як такі, що не можна вважати мірою юридичної відповідальності. На їхню думку, «заходи впливу, швидше, - це перелік способів забезпечення належного виконання обов'язків учасником бюджетного процесу» [37, с. 47].

Відповідальність за порушення бюджетного законодавства на рівні взаємовідносин між державним та місцевими бюджетами України має певну специфіку. Доходи та видатки місцевих бюджетів по відношенню до міжбюджетних трансфертів по суті поділяються на ті, що враховуються при їх визначенні, та ті, що не враховуються при визначенні доходів та видатків.

Адміністративна відповідальність за порушення бюджетного законодавства передбачена ст. 164-12 Кодексу України про адміністративні правопорушення, де визначені розміри штрафів до посадових осіб, що скоїли порушення, залежно від виду порушення. Перелік порушень, наведений у зазначеній статті, базується на ст. 116 Бюджетного кодексу України. У випадку, якщо особа протягом року притягувалась до адміністративної відповідальності і здійснила аналогічне порушення вдруге, розмір штрафних санкцій збільшується.

Кримінальну відповідальність за нецільове використання бюджетних коштів передбачено ст. 210 Кримінального кодексу України.

Бюджетний кодекс України включає ст. 119 «Нецільове використання бюджетних коштів», яка містить «перелік ознак витрачання бюджетних коштів не за призначенням», зокрема витрачання коштів на цілі, що не відповідають: «бюджетним призначенням, встановленим законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет); напрямам використання бюджетних коштів, визначеним у паспорті бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі) або в порядку використання бюджетних коштів; бюджетним асигнуванням (розпису бюджету, кошторису, плану використання бюджетних коштів)». Порушення бюджетного законодавства

в частині нецільового використання бюджетних коштів досить поширене серед головних розпорядників бюджетних коштів.

Рішення про застосування заходу впливу за порушення бюджетного законодавства може бути оскаржено у порядку, встановленому законом. Рішення може бути оскаржено в органі, що його виніс, або в суді протягом 10 днів з дня його винесення, якщо інше не передбачено законом. Оскарження рішення про застосування заходу впливу за порушення бюджетного законодавства не зупиняє виконання зазначеного рішення. У разі визнання судом рішення про застосування заходу впливу за порушення бюджетного законодавства повністю чи частково незаконним особою, щодо якої воно було винесено, поновлюються обмежені таким рішенням права. Рішення суду може бути оскаржено у порядку, встановленому законом [38, с. 449].

Отже, аналіз нормативно-правових актів дає змогу зробити висновок, що визначення порушень у сфері бюджетного законодавства окреслено у Бюджетному кодексі України, Кодексі України про адміністративні правопорушення та Кримінальному кодексі України.

Порушення бюджетного законодавства має правові наслідки для головних розпорядників бюджетних коштів, які його здійснили, юридична відповідальність настає для посадових осіб, з вини яких це порушення виникло. Існують певні питання у визначенні складу правопорушення бюджетного законодавства в частині суб'єктивної складової, суперечливим питанням є застосування норм Цивільного кодексу України.

РОЗДІЛ 2. КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОНАННЯМ ТА ФОРМУВАННЯМ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

2.1. Правовий статус суб'єктів контролю за формуванням та виконанням місцевих бюджетів

Теоретико-правова характеристика бюджетного контролю свідчить, що бюджетні відносини формуються внаслідок імперативного права держави в особі уповноважених органів на здійснення певних контрольних дій щодо бюджетних коштів. Тільки при чітко визначених юридичних правах та обов'язках учасників бюджетного процесу, які забезпечуються мірами державного примусу в правовій формі, держава сподівається на отримання запланованих доходів та їх використання відповідно до обсягів і напрямків, затверджених бюджетним законом та рішенням про місцевий бюджет [1, с. 287].

Билінін Я. В. вважає що, об'єктом фінансового контролю є конкретні дії підконтрольних суб'єктів, що безпосередньо пов'язані з їх фінансовою діяльністю – управлінські дії керівників державних органів та органів місцевого самоврядування спрямовані на утворення, використання, розподіл тих чи інших матеріальних засобів та інше; а в свою чергу предмет контролю – більш вузька категорія, змістом якої є конкретні показники діяльності підконтрольних суб'єктів, або матеріальні чи нематеріальні речі, з якими перш за все пов'язана діяльність підконтрольних суб'єктів. Відображенням таких показників діяльності, або матеріальних чи нематеріальних речей в деяких випадках можуть бути окремі матеріальні носії, що містять інформацію відносно вказаних уявлень [39, с. 9].

Однією з особливостей бюджетно-правових відносин є визначення кількості суб'єктів, які відрізняються від суб'єктів інших видів фінансово-правових відносин. Під суб'єктами бюджетно-правових відносин розуміють їх учасників, які виступають як сторони. До суб'єктів бюджетних правовідносин належить Україна як суверенна держава в особі Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств, фінансових установ, а також Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Уряду та інших державних органів місцевого рівня.

Суб'єкти бюджетних правовідносин конкретизуються через інститут учасників бюджетного процесу шляхом визначення однієї, але головної риси; учасники бюджетного процесу – це органи та посадові особи, які наділені бюджетними повноваженнями (п. 1 ст. 20 Бюджетного кодексу). Оскільки відповідно до Бюджетного кодексу України (п. 2 ст. 20) бюджетними повноваженнями визнаються права та обов'язки учасників бюджетних правовідносин, то вищеназвані суб'єкти відносяться до учасників бюджетного процесу тільки в разі отримання бюджетних повноважень відповідно до щорічного бюджетного закону.

Отже, до суб'єктів бюджетних правовідносин належать юридичні особи, які беруть участь у бюджетному процесі і які наділені бюджетними повноваженнями. Не відносяться до суб'єктів бюджетних правовідносин юридичні особи не державної і не комунальної форм власності, окремі громадяни. Проте до суб'єктів бюджетного контролю вони при певних умовах можуть належати [40, с. 116].

Таким чином до суб'єктів бюджетного контролю належать учасники бюджетного процесу, які в залежності від завдань і функцій виступають як контролюючі суб'єкти або як підконтрольні суб'єкти.

Контролюючі суб'єкти – це учасники бюджетного процесу, тобто органи та посадові особи, які наділені контрольними повноваженнями відповідно до чинного законодавства України.

Підконтрольні суб'єкти – це учасники бюджетного процесу і особи, за діями яких здійснюється бюджетний контроль.

Отже, об'єкт бюджетного контролю від суб'єкта бюджетного контролю відрізняється завданнями та функціями, які покладаються на учасника бюджетного процесу бюджетним законодавством. Якщо учасник бюджетного процесу реалізує контрольні повноваження, він знаходиться у статусі суб'єкта бюджетного контролю, а якщо бюджетні повноваження, то виконання цих повноважень розглядається як об'єкт бюджетного контролю.

Об'єктом бюджетного контролю є особи, між якими складаються відносини з приводу виконання чи невиконання бюджетних повноважень під час складання,

розгляду, затвердження і виконання бюджетів та звітування про виконання бюджетів, які діють на різних рівнях бюджетного процесу – державному та місцевому, на різних стадіях бюджетного процесу, з метою виконання своїх обов'язків щодо вимог законодавства, реалізації прав на отримання суспільних послуг тощо [41, с. 27].

Предмет бюджетного контролю конкретизується в діях або бездіяльності підконтрольних суб'єктів щодо дотримання вимог, визначених бюджетним законодавством. У бюджетному процесі контролюється виконання обов'язків щодо складання бюджетного запиту або бюджетної програми тощо.

Суб'єкти бюджетного контролю відповідно до норм бюджетного законодавства повинні здійснювати бюджетну діяльність, і те, як вони реалізують власні повноваження, виконують обов'язки, реалізують права, дотримуються бюджетної дисципліни, і є об'єктом бюджетного контролю.

У практичній контрольній діяльності предмет контролю бюджетного процесу деталізується та конкретизується у певних діях на стадіях бюджетного процесу щодо прийняття та виконання бюджетного закону, його статей, руху бюджетних коштів, рішень про місцеві бюджети, звітів про виконання бюджетів, інших нормативних та розпорядчих актів, договорів, угод, наказів, рішень, кошторисів, бюджетних асигнувань, запитів, дотацій тощо. Усі дії учасників бюджетного процесу визначені бюджетним законодавством або необхідні для його реалізації, для здійснення всіх стадій бюджетного процесу, що безперестанно повторюються [42, с. 233].

У залежності від стадій бюджетного процесу, рівнів бюджетів, завдань та функцій учасників бюджетного процесу об'єкт контролю бюджетного процесу може більш детально конкретизуватися в сукупності предметів контролю, які характеризують дії або бездіяльність щодо виконання обов'язків підконтрольними суб'єктами у бюджетному процесі, що встановлені бюджетним законодавством. Важливо, що об'єктом та предметом бюджетного контролю є не просто особи та їх поведінка, а відповідність їх дій вимогам законності,

раціональності, достовірності, тобто оцінка рівня дотримання бюджетного законодавства, заради чого і вживають контрольних заходів.

Концепція бюджетного контролю містить організаційну структуру, яка складається з кола контролюючих суб'єктів, визначення їх правового статусу, взаємовідносин та повноважень. Визначення чіткої та цілісної організаційної структури контролюючих суб'єктів у бюджетному процесі має теоретичне та практичне значення і є передумовою для ефективної організації бюджетного контролю, а також для розуміння та встановлення місця і повноважень цих суб'єктів серед інших суб'єктів контролю [43, с. 4].

Окрема роль серед контролюючих суб'єктів у бюджетному процесі належить Верховній Раді України. Згідно з нормами бюджетного кодексу України та інших нормативних актів, до повноважень Верховної Ради України, її комітетів, народних депутатів ВР України належить контроль за дотриманням бюджетного законодавства (ст. 109 Бюджетного кодексу). Чинне законодавство визнає необхідність проведення безпосередньо парламентського бюджетного контролю.

Президент України має право підтримувати або накладати вето на бюджетний закон, вносити пропозиції щодо його зміни, перевіряти виконання, тобто контрольні повноваження, притаманні цьому учаснику бюджетного процесу.

Спеціалізований бюджетний контроль здійснюють органи, які створені для проведення державного фінансового контролю. Контроль за використанням коштів Державного бюджету України, їх ефективним управлінням, трансфертними платежами чинне законодавство покладає на Рахункову палату України (ст. 40 БК). Згідно зі ст. 111 Бюджетного кодексу проголошується наявність контрольних повноважень за дотриманням бюджетного законодавства Міністерства фінансів України, але вони не деталізуються. Дещо докладніше встановлюються контрольні функції щодо відповідних бюджетів місцевих фінансових органів у нормах п. 27 ст. 2, 75, 78, 80 БК України. Далі визначаються контролюючі суб'єкти та їх повноваження щодо контролю

бюджетного законодавства з боку інших органів фінансового контролю: Державної казначейської служби України (ст. 112 БК), Державної фінансової інспекції України (ст. 113 БК) [44].

Визначення, аналіз і прогнозування надходжень під час формування проектів місцевих бюджетів здійснюються місцевими органами виконавчої влади та їх фінансовими органами, але контроль податкових надходжень, навіть тих, які складають кошик доходів місцевих бюджетів, не належить до їх компетенції.. Податкові платежі складають переважну частину доходів бюджетів, а механізм їх стягнення – складову механізму виконання бюджетів.

Контрольні повноваження надаються також органам державної влади місцевого рівня як учасникам бюджетного процесу, тобто ВР АРК та відповідним радам за адміністративно-територіальним поділом, Раді міністрів АРК, місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам міських рад (ст. 114, ст.115 БК). Визначені суб'єкта разом із бюджетними повноваженнями виконують обов'язки щодо контролю бюджетного законодавства і, значить, належать до контролюючих суб'єктів у бюджетному процесі [45, с. 157].

Контрольними повноваженнями Бюджетного кодексу України наділяє головних розпорядників бюджетних коштів (п. 5.4 ст. 22), розпорядників бюджетних коштів (п. 3, ст. 26) та керівників бюджетної установи (п. 2 ст. 26), тобто всіх учасників бюджетного процесу як суб'єктів внутрішнього бюджетного контролю.

В окремих, передбачених законом випадках судові органи мають право втручатися у бюджетний процес і виконують наглядові функції. У Бюджетному кодексі України передбачено право звернення до суду державних органів виконавчої влади у разі оскарження рішення, прийнятого вищим органом виконавчої влади відносно вимог формування відповідного бюджету нижчого рівня, або оскарження рішення про накладення стягнень за бюджетне правопорушення (ст. 122, ст.125 БК).

До суб'єктів, які здійснюють контроль і нагляд у бюджетному процесі, належать також органи внутрішніх справ, органи прокуратури та Служби безпеки

України, які відносяться до правоохоронних, разом з іншими згідно з п. 1 ст. 2 Закону України від 23 грудня 1993 року «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів». Серед завдань діяльності цих органів є боротьба зі злочинністю у сфері управління та економіки. Діяльність цих органів пов'язана з функціонуванням органів фінансового контролю, з учасниками бюджетного процесу, але на окремих стадіях бюджетного процесу, у встановлених законом випадках порушення бюджетного законодавства, як правило, наслідками контролю.

За контрольними повноваженнями у бюджетному процесі контролюючих суб'єктів можна поділити на дві групи: перша – це контролюючі суб'єкти, що здійснюють загальний, попередній і наступний бюджетний контроль, а друга – Мінфін України та органи фінансового контролю, які мають спеціальні повноваження з контролю бюджетного процесу, тобто здійснюють спеціалізований бюджетний контроль, переважно поточний, тобто на стадії виконання бюджетів.

Контролюючі суб'єкти загальної та спеціальної компетенції до того ж мають інші функціональні обов'язки в державному управлінні та є учасниками бюджетного процесу з відповідними бюджетними повноваженнями і функціями.

Міністр фінансів відповідає за складання проєкту закону про Державний бюджет України і має права приймати рішення щодо включення бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, до пропозицій проєкту Державного бюджету України тільки після проведення його аналізу з точки зору відповідності меті, пріоритетності, а також ефективності використання бюджетних коштів. Кабінет Міністрів України має не тільки організаційні повноваження щодо розробки проєкту бюджетного закону, а й розглядає, схвалює проєкт, поданий Мінфіном України. На кожній стадії бюджетного процесу контрольна функція органів представницької та виконавчої влади здійснюється разом із бюджетними повноваженнями, що притаманне контролю як функції управління [46, с. 103].

Окрему групу контролюючих суб'єктів складає громадськість (громадські об'єднання) публічні інтереси яких реалізуються через фінансові ресурси як Державного, так і місцевих бюджетів України. Права громадян на соціальний захист, житло, життєвий рівень, охорону порядку та інші соціальні блага і послуги гарантуються Конституцією України і фінансуються через бюджетну систему. Громадські організації, суспільні утворення та фонди, політичні партії тощо мають право контролю суспільних процесів, а бюджетний процес, безумовно, належить до сфери їх інтересів. Контроль з боку не державних організацій і установ, громадян, тощо щодо дотриманості бюджетного законодавства також має публічний характер, тобто встановлюється суспільний бюджетний контроль. Суспільний бюджетний контроль потрібен для захисту прав і свобод громадян, перевірки матеріального задоволення соціальних послуг, економічних та культурних потреб, інших інтересів, які відносяться до конституційних прав і свобод людини і громадянина в соціально-правовій державі. Правове регулювання суспільного бюджетного контролю потребує окремого дослідження.

Контролюючі суб'єкти в бюджетному процесі складають коло осіб, контрольна діяльність яких потребує відповідного правового статусу, завдань та повноважень у бюджетній процедурі, що і надасть їхнім діям взаємоузгодженого системного характеру. Контролюючі суб'єкти у бюджетному процесі відповідно до правового статусу та функціональних обов'язків реалізують загальнодержавні та місцеві публічні інтереси і мають відповідну контрольну компетенцію. Отже, за правовим статусом та контрольною компетенцією у бюджетному процесі контролюючі суб'єкти умовно складають декілька груп [47, с. 29].

До першої групи належать: Верховна Рада України, її комітети та комісії, народні депутати, які уповноважені чинним законодавством на здійснення парламентського бюджетного контролю.

До другої відноситься Президент України, який здійснює президентський бюджетний контроль.

Третю групу складає Кабінет Міністрів України, тобто на нього покладається урядовий бюджетний контроль. Згідно з бюджетним

законодавством, для цієї групи більш характерним є виконання бюджетних повноважень щодо підготовки проектів бюджетів, подання їх на розгляд, виконання бюджетів, підготовки та подання на розгляд звітів про бюджети.

Четверту групу складають місцеві органи державної влади. ВР АРК контролює бюджет АРК, обласні ради здійснюють контроль за обласними бюджетами, районні – за районними бюджетами, міські ради – за бюджетами міст Києва та Севастополя, міст республіканського значення АРК та міст обласного значення, міські ради – за бюджетами міст районного значення, ради районів у містах (якщо такі створені) – стосовно районних у містах бюджетів, а також селищні та сільські ради – стосовно власних бюджетів. Контрольні повноваження цих суб'єктів мають подібний характер і відрізняються тільки обсягом бюджетних фондів, які вони затверджують для розпорядження виконавчими органами влади.

На регіональному рівні контрольні повноваження стосовно бюджету покладаються на Раду міністрів Автономної Республіки Крим; місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад, міські, селищні чи сільські голови забезпечують складання проектів рішень про відповідні бюджети та їх виконання.

Окреме місце в бюджетному процесі належить Міністерству фінансів України як органу, що здійснює загальну організацію та управління фінансами, виконання Державного бюджету України, координує діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету і виконує контрольні функції. Бюджетні повноваження мають органи фінансового контролю [48, с. 76].

Казначейське обслуговування Державного бюджету України та місцевих бюджетів покладається на органи Державної казначейської служби України, які також займаються складанням, зведенням та наданням бюджетної звітності. Повноваження з формування, виконання бюджетів та подання звітності про виконання бюджетів надаються: Рахунковій палаті України, Державної фінансової інспекції, фінансовим підрозділам міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Відносно бюджетної діяльності на регіональному рівні контроль здійснюють структурні підрозділи органів фінансового контролю.

Особливістю правового статусу та функцій державних контролюючих суб'єктів у бюджетній сфері є:

- по-перше, вони є задіяними особами в управлінні державними фінансами;
- по-друге, всі вони є бюджетними установами, які утримуються за рахунок бюджетних коштів і здійснюють власні повноваження, використовуючи також бюджетні кошти, в залежності від завдань контролю виступають в ролі не тільки контролюючих суб'єктів, а й підконтрольних.

Таким чином, з урахуванням правового статусу і професійних повноважень контролюючих суб'єктів у бюджетному процесі, можна визначити, що організація системи державного бюджетного контролю складається із системи органів загальної та спеціалізованої контрольної компетенції в бюджетному процесі. Концепція системи державного фінансового контролю в бюджетному процесі базується на повноваженнях контролюючих суб'єктів щодо контролю за дотриманням бюджетного законодавства і реалізується в організації зовнішнього та внутрішнього бюджетного контролю в державі.

2.2. Правове регулювання контролю за формуванням та виконанням місцевих бюджетів

Державний фінансовий контроль місцевих бюджетів в Україні здійснюється суб'єктом державного фінансового контролю - державою, яка проводить контроль в централізованому порядку. Підставою для цього є унітарний державний устрій України.

Відповідно до діючого законодавства функція контролю використання коштів місцевих бюджетів покладена на Міністерство фінансів, Державну фінансову інспекцію України, органи Державної казначейської служби України та місцеві державні адміністрації [49, с. 12]. На практиці такий контроль здійснює Державна фінансова інспекція України, а також Державна казначейська служба України, яке виконує виключно функцію поточного документального контролю. Практика послідуочого фінансового контролю, яку на рівні місцевих бюджетів реалізує Державна фінансова інспекція України, засвідчує наявність порушень і

проблем у виконанні місцевих бюджетів в тому числі у цільовому використанні бюджетних коштів.

Складання місцевих бюджетів є процесом, який керується низкою нормативно-правових актів. Зокрема, бюджетне законодавство складається з:

- 1) Конституції України;
- 2) Бюджетний кодекс України;
- 3) закону про Державний бюджет України;
- 4) інших законів, що регулюють бюджетні відносини;
- 5) нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, прийнятих на підставі і на виконання Бюджетного кодексу України та інших законів України;
- 6) нормативно-правових актів органів виконавчої влади, прийнятих на підставі і на виконання Бюджетного кодексу України, інших законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України;
- 7) рішень про місцевий бюджет;
- 8) рішень органів АР Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, прийнятих відповідно до Бюджетного кодексу України та відповідних нормативно-правових актів.

Бюджетний період абсолютно для всіх бюджетів, що складають бюджетну систему України, становить один календарний рік, який починається 1 січня кожного року і закінчується 31 грудня того ж року [50, с. 6].

Стадіями бюджетного процесу щодо місцевих бюджетів визнаються:

- 1) складання проектів бюджетів;
- 2) розгляд проекту та прийняття рішення про місцевий бюджет;
- 3) виконання бюджету, включаючи внесення змін до рішення про місцевий бюджет;
- 4) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.

Для здійснення програм та заходів, які реалізуються за рахунок коштів бюджету, бюджетні асигнування надаються розпорядникам бюджетних коштів.

При цьому за обсягом наданих прав розпорядники бюджетних коштів поділяються на:

- головних розпорядників бюджетних коштів;
- розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня.



Рис.2. Структура бюджетної системи України та структура місцевих бюджетів

Головні розпорядники коштів місцевих бюджетів визначаються рішенням про місцевий бюджет [51, с. 27].

У бюджетному процесі програмно-цільовий метод застосовується на рівні державного бюджету та на рівні місцевих бюджетів (за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради).

Особливими складовими програмно-цільового методу у бюджетному процесі є: бюджетні програми, відповідальні виконавці бюджетних програм, паспорти бюджетних програм, результативні показники бюджетних програм [52, с. 97].

На всіх стадіях бюджетного процесу його учасники в межах своїх повноважень здійснюють оцінку ефективності бюджетних програм, що

передбачає заходи з моніторингу, аналізу та контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів.

Паспорт бюджетної програми розробляє головний розпорядник бюджетних коштів та протягом 45 днів з дня набрання чинності рішенням про місцевий бюджет затверджує спільно з місцевим фінансовим органом.

Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі передбачає складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди.

Підготовка проектів місцевих бюджетів. Формування місцевого бюджету розпочинається з отримання виконавчими органами відповідних місцевих рад від місцевих адміністрацій листів Мінфіну з особливостями складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний бюджетний період [53, с. 369].

Кожного року до місцевих адміністрацій надходять листи Мінфіну щодо формування місцевих бюджетів. В цих листах міститься інформація щодо прогнозних показників основних соціальних гарантій на рік, особливостей здійснення міжбюджетних трансфертів тощо. Вони мають бути доведені до виконавчих органів місцевих рад та враховані у роботі із формування місцевих бюджетів.

На підставі цих листів планово-економічний відділ виконкому (у разі його створення) відповідної ради готує листи щодо підготовки бюджетних запитів на рік та проекту прогнозу бюджету для головних розпорядників бюджетних коштів.

Згідно з типовими формами бюджетних запитів, які на сьогодні затверджені наказом № 648, відповідно до ст. 34 Бюджетного кодексу України та з урахуванням особливостей складання проектів місцевих бюджетів, місцеві фінансові органи розробляють і доводять до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів.

Складанню інструкції з підготовки бюджетних запитів передують розпорядження голови відповідної місцевої ради про заходи щодо забезпечення складання проекту бюджету. До цього розпорядження також складається і додається план заходів з підготовки проекту бюджету. В такому плані зазначають заходи щодо підготовки проектів бюджетів, відповідальних та терміни виконання.

На підставі інструкції та розпорядження головні розпорядники бюджетних коштів здійснюють розроблення бюджетних запитів для подання місцевим фінансовим органам у терміни та порядку, встановлені цими органами [54, с. 129].

Головні розпорядники бюджетних коштів мають забезпечити своєчасність, достовірність та зміст поданих місцевим фінансовим органам бюджетних запитів, які мають містити всю інформацію, необхідну для аналізу показників проекту місцевого бюджету.

Місцеві фінансові органи на будь-якому етапі складання і розгляду проектів місцевих бюджетів здійснюють аналіз бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, з точки зору його відповідності меті, пріоритетності, а також дієвості та ефективності використання бюджетних коштів [55].

На основі результатів аналізу керівник місцевого фінансового органу приймає рішення про включення бюджетного запиту до пропозиції проекту місцевого бюджету перед поданням його на розгляд відповідно місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад (крім виконавчих органів рад, для бюджетів територіальних громад яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти), районні державні адміністрації в містах Києві та Севастополі подають відповідно районним або міським фінансовим органам пропозиції щодо показників проектів відповідних бюджетів, визначених з урахуванням вимог ч. 3 — 5 ст. 75 БКУ.

Міністерство фінансів України у тижневий строк з дня схвалення Кабміном проекту закону про Державний бюджет України забезпечує доведення виконавчим органам відповідних місцевих рад розрахунків прогностичних обсягів міжбюджетних трансфертів, методики їх визначення, організаційно-методологічних вимог та інших показників щодо складання проектів місцевих бюджетів, а також пропозицій щодо форми проекту рішення про місцевий бюджет (типової форми рішення).

Виконавчі органи відповідних місцевих рад зобов'язані надавати необхідну інформацію: центральним органам виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у відповідній сфері, — для проведення розрахунків обсягів міжбюджетних трансфертів та інших показників; Комітету ВРУ з питань бюджету — для розгляду цих розрахунків.

Кабінет міністрів України у тижневий строк з дня прийняття проекту закону про Державний бюджет України у другому читанні забезпечує доведення виконавчим органам відповідних місцевих рад визначених таким законом показників міжбюджетних відносин і текстових статей, а також організаційно-методологічних вимог щодо складання проектів місцевих бюджетів.

У триденний строк з дня отримання таких документів Рада міністрів АР Крим, обласні державні адміністрації доводять виконавчим органам міських (міст республіканського АР Крим та обласного значення) рад та виконавчим органам рад ОТГ, районним державним адміністраціям відповідні обсяги субвенцій на здійснення державних програм соціального захисту.



Рис.3. Підстави для складання виконавчими органами відповідних місцевих рад проектів місцевих бюджетів і підготовки проектів рішень про відповідні місцеві бюджети.

Проект рішення про місцевий бюджет перед його розглядом на сесії відповідної місцевої ради схвалюється місцевою державною адміністрацією чи виконавчим органом відповідної місцевої ради.

Затвердження місцевих бюджетів. Відповідно до частин восьмої та дев'ятої статті 75 Бюджетного кодексу Верховна Рада Автономної Республіки Крим та відповідні ради при затвердженні місцевих бюджетів повинні врахувати обсяги міжбюджетних трансфертів та інші положення, необхідні для формування місцевих бюджетів, що були затверджені Верховною Радою України при прийнятті “Проекту закону про Державний бюджет України” у другому читанні.

Бюджет Автономної Республіки Крим, обласні і районні бюджети, міські бюджети на наступний бюджетний період затверджуються рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної обласної, районної чи міської ради не пізніше ніж у двотижневий термін після офіційного опублікування закону про Державний бюджет України.

Міські бюджети, районні у містах, селищні та сільські бюджети на наступний бюджетний період затверджуються відповідно рішеннями міської, районної в місті, селищної або сільської ради не пізніше ніж у двотижневий термін після затвердження районного чи міського бюджету.

Виконання місцевих бюджетів. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад або міські, селищні чи сільські голови забезпечують виконання відповідних місцевих бюджетів. Місцеві фінансові органи здійснюють загальну організацію та управління виконанням відповідного місцевого бюджету, координують діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету.

Казначейське обслуговування місцевих бюджетів здійснюється територіальними органами Державного казначейства України за функціями, визначеними статтею 48 цього Кодексу.

Місцевий бюджет виконується за розписом, який затверджується керівником місцевого фінансового органу. До затвердження розпису керівником місцевого фінансового органу затверджується тимчасовий розпис на відповідний період. Керівник місцевого фінансового органу протягом бюджетного періоду забезпечує відповідність розпису місцевого бюджету встановленим бюджетним призначенням [9, с. 26].

Місцевий фінансовий орган у процесі виконання місцевого бюджету за доходами здійснює прогнозування та аналіз доходів відповідного бюджету.

Податки, збори та інші доходи місцевого бюджету зараховуються безпосередньо на рахунок відповідного бюджету, відкритий в територіальному органі Державного казначейства України, і не можуть акумулюватися на рахунках органів стягнення. Податки, збори та інші доходи визнаються зарахованими в доход місцевого бюджету з моменту зарахування на рахунок відповідного бюджету, відкритий в територіальному органі Державного казначейства України.

Виконання місцевих бюджетів за видатками здійснюється за процедурою, визначеною статтею 51 цього Кодексу.

Рішення про внесення змін до рішення про місцевий бюджет ухвалюється відповідною радою за поданням офіційного висновку місцевого фінансового органу про перевиконання чи недовиконання доходної частини загального фонду відповідного бюджету. Факт перевиконання доходної частини загального фонду місцевого бюджету визнається на підставі офіційних висновків місцевого фінансового органу за підсумками трьох кварталів при перевищенні доходів загального фонду місцевого бюджету, врахованих у розписі місцевого бюджету на відповідний період, більше ніж на 15 відсотків. Факт недоотримання доходів загального фонду місцевого бюджету визнається на підставі офіційних висновків місцевого фінансового органу за підсумками квартального звіту при недоотриманні доходів загального фонду місцевого бюджету, врахованих у розписі місцевого бюджету на відповідний період, більше ніж на 15 відсотків.

Рішення про внесення змін до рішення про місцевий бюджет можуть бути також ухвалені відповідною радою у разі настання інших випадків, передбачених цим Кодексом.

Ведення бухгалтерського обліку виконання місцевих бюджетів та порядок закриття рахунків місцевих бюджетів після закінчення бюджетного періоду здійснюються з урахуванням положень статей 56 і 57 цього Кодексу.

Після введення в дію закону про Державний бюджет України органам державної влади та їх посадовим особам забороняється приймати рішення, що

призводять до виникнення нових бюджетних, зобов'язань місцевих бюджетів, які не забезпечені бюджетними асигнуваннями, без визначення джерел коштів, виділених державою для виконання цих зобов'язань [56, с. 385].

Для бюджетів Об'єднаних територіальних громад у п. 38 Прикінцевих та перехідних положень БКУ передбачено: у разі неприйняття закону про Державний бюджет України до 1 грудня року, що передує плановому, місцева рада при затвердженні місцевого бюджету враховує обсяги міжбюджетних трансфертів (освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів, медична субвенція, субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру, базова та реверсна дотації), визначені у проекті закону про Державний бюджет України, схваленому Кабміном та поданому до Верховної Ради України.

У двотижневий строк з дня офіційного опублікування закону про Державний бюджет України місцеві ради приводять обсяги міжбюджетних трансфертів у відповідність із законом про Державний бюджет України.

У першочерговому порядку має бути врахована потреба в коштах на оплату праці працівників бюджетних установ відповідно до встановлених законодавством України умов оплати праці та розміру мінімальної заробітної плати; на проведення розрахунків за електричну та теплову енергію, водопостачання, водовідведення, природний газ та послуги зв'язку, які споживаються бюджетними установами.

Також варто звернути увагу на особливості формування надходжень та здійснення витрат місцевого бюджету у разі несвоєчасного прийняття рішення про місцевий бюджет. Такі особливості визначені .

Відповідно до п. 1 ст. 79 БКУ зазначено: якщо до початку нового бюджетного періоду не прийнято рішення про місцевий бюджет, Рада міністрів АР 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 ВР АР Крим або відповідної місцевої ради [57, с. 58].

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 ч. 6 ст. 16 та ч. 4 ст. 23 БКУ, а також з урахуванням необхідності проведення захищених видатків місцевого бюджету).

Крім того, до набрання чинності законом про Державний бюджет на поточний період перерахування з державного бюджету місцевим бюджетам базової дотації, освітньої та медичної субвенцій, субвенції на підготовку робітничих кадрів, субвенції на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру, а також до державного бюджету з місцевих бюджетів реверсної дотації здійснюється відповідно до обсягів, визначених у проекті закону про Державний бюджет України, схваленому Кабміном та поданому до Верховної Ради України [58, с. 114].

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

1. Місцеві бюджети є складовою частиною бюджетної системи України, що являє собою сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів. Структура, принципи побудови бюджетів, які входять до складу бюджетної системи України, їх взаємозв'язок із державним та іншим бюджетами визначається бюджетним устроєм, який в свою чергу залежить від державного устрою країни та враховує її адміністративно-територіальний поділ.

2. Аналіз нормативно-правових актів дає змогу зробити висновок, що визначення порушень у сфері бюджетного законодавства окреслено у Бюджетному кодексі України, Кодексі України про адміністративні правопорушення та Кримінальному кодексі України.

На підставі аналізу видів юридичної відповідальності слід запропонувати та законодавчо закріпити відповідне правило для відповідальності за порушення бюджетного законодавства: посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, в залежності від шкідливості вчинення правопорушення несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законом. До спеціальних принципів відповідальності за порушення бюджетного законодавства можна віднести: принцип відповідальності за вину, який полягає в тому, що правопорушник підлягає відповідальності лише за ті діяння та шкідливі наслідки, щодо яких встановлена вина у формі умислу або необережності у бюджетних відносинах; принцип персоніфікації, який дозволяє визначити конкретну особу, на яку буде покладено обов'язок відшкодувати шкоду, заподіяну в результаті правопорушення; принцип публічності відповідальності посадових осіб за порушення бюджетного законодавства

3. До суб'єктів, які здійснюють контроль і нагляд у бюджетному процесі, належать органи внутрішніх справ, органи прокуратури та Служби безпеки України, які відносяться до правоохоронних. Контрольні повноваження надаються також органам державної влади місцевого рівня, Раді міністрів АРК, місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам міських рад. Серед

завдань діяльності цих органів є боротьба зі злочинністю у сфері управління та економіки. Діяльність цих органів пов'язана з функціонуванням органів фінансового контролю, з учасниками бюджетного процесу, але на окремих стадіях бюджетного процесу, у встановлених законом випадках порушення бюджетного законодавства, як правило, наслідками контролю.

4. З урахуванням правового статусу і професійних повноважень контролюючих суб'єктів у бюджетному процесі, організація системи державного бюджетного контролю складається із системи органів загальної та спеціалізованої контрольної компетенції в бюджетному процесі. Концепція системи державного фінансового контролю в бюджетному процесі базується на повноваженнях контролюючих суб'єктів щодо контролю за дотриманням бюджетного законодавства і реалізується в організації зовнішнього та внутрішнього бюджетного контролю в державі.

5. На основі проведеного дослідження нами вироблено такі пропозиції:

- внести зміни до статті 23 Закону України “Про засади державної регіональної політики” з метою підвищення ефективності моніторингу результативності видатків, недопущення фактів неефективного використання бюджетних коштів, забезпечення своєчасного фінансування видатків;
- внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.97 р. з метою запровадження максимального рівня прозорості використання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування, що дозволить удосконалити інформаційно- статистичну базу соціально- економічних показників розвитку регіонів та надасть можливість контролю за цільовим використанням державних коштів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Загальна теорія держави і права / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. докт. юрид. наук проф. акад. АПрН України М. В. Цвіка, докт. юрид. наук, проф. акад. АПрН України О. В. Петришина. Харків : Право, 2010. С. 583.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 року № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24.
3. Федосов В. М. Бюджетна система. URL: <http://westudents.com.ua/glavy/13767-11-storiko-ekonomchniy-rozvitok-byudjetu.html>.
4. Алексеев С. С. Общая теория права: в 2-х т. Т. 1. Москва : Юрид. лит., 1981. С. 359.
5. Музика О. А. Неподаткові доходи місцевих бюджетів України: монографія: Атіка, 2006. С. 256.
6. Лобода В. Щодо визначення поняття бюджет. *Юридична Україна*. 2008. № 11. С. 45–49.
7. Алисов Е. А. Финансовое право: учеб. пособие. Харьков: Эспада, 2000. С. 285.
8. Музика О. А. Доходи місцевих бюджетів за українським законодавством: монографія. Київ, 2004. С. 344.
9. Правові засади використання місцевих грошових фондів / А. О. Монаєнко. *Фінансове право*. 2011. № 2 (16). С. 25-28.
10. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 року № 994-036. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 38.
11. Кириленко О. П. Місцеві фінанси : підручник: за ред. О. П. Кириленко: Знання. 2006. С.158.
12. Гапонюк М. А., Яцюта В. П., Буряченко А. Є., Славкова А. А. Місцеві фінанси: навч.-метод. посіб. Київ.: КНЕУ, 2002. С. 184.

13. Бюджетне забезпечення територіальних громад України: тенденції останніх років. *Галузевий моніторинг*. 2012. № 9 .URL: <http://dialogueauc.org.ua/sites/all/sites/dialogueauc.org.ua/files/files/mon9.pdf>.
14. Сторонянська І.З., Козоріз М.А., Давимука С.А. Управління фінансовими ресурсами місцевих бюджетів Львівщини: проблеми та напрями підвищення ефективності / за ред. д. е. н., проф. І.З. Сторонянської. Львів, 2013. С. 93.
15. Субботович Ю.Л. Бюджетна децентралізація та зміцнення фінансів органів місцевого самоврядування. *Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка*. 2013. № 13. С. 44–46.
16. Загорський В. С. Прогнозування та управління соціально-економічними процесами в регіоні: монографія. Львів, 2016. 238 с.
17. Буряченко А. Є. Удосконалення фінансового механізму місцевих бюджетів. *Фінанси України*. 2008. № 8. С. 13–18.
18. Осадчук С. В. Бюджетна децентралізація: стан і перспективи. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2008-3/doc/3/15.pdf>.
19. Міхеєнко Т.В. Формування доходів місцевих бюджетів: теоретичні і практичні аспекти. *Актуальні проблеми економіки*. 2012. № 12(66). С. 39–44.
20. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9.04.1999 року № 286-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20-21.
21. Коваль Л. М. Проблеми формування місцевих бюджетів та аналіз їх виконання. *Фінанси України*. 2007. № 5. С. 126–129.
22. Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні: Закон України від 27 березня 2014 року № 1166. Відомості Верховної Ради. 2014. № 20-21.
23. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р № 333. Офіційний вісник України. 2014 р. № 30.
24. Гетманець О.П. Бюджетна відповідальність у системі фінансового права. *Право і безпека*. 2010. № 3(50). С. 31–35.

25. Чвалюк А. М. Правові основи формування державного бюджету України: монографія. КНТ, 2011. С. 219.
26. Сікорська І.А. Правова відповідальність за порушення бюджетного законодавства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2004. 18 с.
27. Теленик С.С. Сутність поняття «порушення бюджетного законодавства» та його співвідношення з поняттям «бюджетне правопорушення». *Підприємництво, господарство і право*. 2008. № 5. С. 77–80.
28. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 р. № 2542-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 37. Ст. 189.
29. Арсланбекова А.З. Характеристика санкций, применяемых за нарушение бюджетного законодательства. *Юрист*. 2006. № 3. С. 27–30.
30. Дмитренко Е. С. Фінансове право України. Особлива частина: навч. посіб. Алерта, 2007. 613 с.
31. Кузьменко О. А. Контроль за виконанням Державного бюджету України як функція управління : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2002. С. 20.
32. Воронова Л. К. Фінансове право України: підручник. Київ: Моя книга. 2006. С. 448.
33. Дмитренко Е.С. Місце та роль фінансово-правової відповідальності у механізмі правового забезпечення фінансової безпеки України. *Фінансове право*. № 4(18). С. 39–42.
34. Василик О. Д. Бюджетна система України : підручник / за ред. О. Д. Василик. Київ: ЦНЛ, 2004. 544 с.
35. Васильєва Н. В., Гринчук Н. М., Дерун Т. М., Куйбіда В. С., Ткачук А.Ф. Місцевий бюджет і фінансове забезпечення об'єднаної територіальної громади: практичний посібник. Київ, 2017. 117 с.
36. Чернадчук В.Д. Правовідносини бюджетної відповідальності. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2008. № 4. С. 88–91.
37. Кульчицький М. І., Перун З. В Формування та виконання бюджету за програмно-цільовим методом. *Фінанси України*. 2005. № 2. С. 78–83.

38. Дічкова О.В. Відповідальність за бюджетні правопорушення, допущені на першій стадії бюджетного процесу. *Держава і право*. 2011. №. 51. С. 447–452.
39. Билінін Я. В. Правове регулювання фінансового контролю в сфері міжбюджетних відносин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2007. С. 18.
40. Мітрофанова Д. К. Правове регулювання виконання Державного бюджету України за доходами: дис.канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2013. 212 с.
41. Пришва Н. Ю. Державні доходи : склад та особливості правового регулювання. *Держава та регіони*. 2003. №1. С. 26–30.
42. Савченко Л. А. Правові основи фінансового контролю: навч. посіб. Київ, 2008. С.504.
43. Деркач М. Проблеми місцевих бюджетів. *Голос України*. 2008. №23. С. 3–6.
44. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. Урядовий кур'єр. 2010. № 151.
45. Острович С. Е. Місцеві бюджети України: фінансово-правові питання їх зміцнення, збалансованості, стійкості. *Право і суспільство*. 2010. № 3. С. 155–159.
46. Макух О. В. Правове регулювання фінансового контролю в бюджетному процесі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2009. 202 с.
47. Ткачук А. Про бюджет і не тільки. Спеціально для об'єднаних територіальних громад. Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2016. 76 с.
48. Лисяк Л. В., Дулік Т. О. Принципи бюджетної системи у контексті нового Бюджетного кодексу України. *Вісник економічної науки України*. 2011. № 1. С.74–79.
49. Запатріна І. В. Стабілізаційний фонд і видатки розвитку. *Фінанси України*. 2006. № 6. С. 3–20.
50. Токарева К. О. Структура бюджету: фінансово-правовий аналіз: автореф. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. С. 20.
51. Дерун Т. М. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад. Київ : АМУ. 2015. – 40 с.

52. Іголкін І. В. Переваги використання програмно-цільового методу в бюджетному процесі. *Наукові праці НДФІ*. 2006. № 1. С. 95–100.
53. Орлюк О. П. Фінансове право: навч. посіб. Київ, 2003. 528 с.
54. Децентралізація. Місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад: фін.-аналіт. матеріали Каб. Міністрів України. Київ, 2016. – 190 с.
55. Конспект лекція на тему "Місцеві фінанси" URL: pidruch-niki.com/15341220/finansi/mistsevi_finansi.
56. Жихор О. Б. Місцеві фінанси: підручник / за ред. О. О. Лапко, В. В. Глущенко, М. А. Садиков. Київ, 2015. С. 579.
57. Наталенко Н. В. Фінанси та бюджет об'єднаної громади. Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 72 с.
58. Перощук З. І. Правові ознаки бюджетної системи України. *Публічне право*. 2012. № 2 (6). С. 111–115.
59. Про бюджетну класифікацію : наказ Міністерства фінансів України від 14 січ. 2011 р. № 11. *Баланс-Бюджет*. 2011. № 6.
60. Податковий кодекс України від 03 лютого 2013 р. № 2755-17. Офіційний вісник України. 2010 р. № 92.
61. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Офіційний вісник України. 2010 р. № 72.
62. Міністерство фінансів України / Місцеві бюджети / Процес бюджетної децентралізації. URL: <http://www.minfin.gov.ua/news/bjudzhet/bjudzheti-dec>.
63. Брезвін А. І. Принципи організації діяльності бюджетної системи України. *Держава і право*. 2008. № 40 С. 259–265.
64. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. Офіційний вісник України. 2015 р. № 18.
65. Про затвердження типових форм бюджетних запитів для формування місцевих бюджетів: Наказ Міністерства фінансів України від 17.07.2015 р. № 648. Офіційний вісник України. 2015 р. № 66.

66. Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету: Постанова Кабінету Міністрів України від 1.03.2014 року № 65. Офіційний вісник України. 2014 р. № 22.

67. Про посилення соціального захисту населення в умовах підвищення цін і тарифів на комунальні послуги: Постанова Кабінету Міністрів України від 5.04.2014 року № 83. Офіційний вісник України. 2014 р. № 29.

68. Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України № 341/2001 від 25.05.2001. Офіційний вісник України. 2001 р. № 22.