

Лановська Г.І.
кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів
Національного університету харчових технологій
М. Київ

Казанський М.В.
Національний університет харчових технологій
М. Київ

Лановская Г.И.
кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов
Национального университета пищевых технологий
г. Киев

Казанский М.В.
Национального университета пищевых технологий
г. Киев

Lanovska G.
PhD, Associate Professor
National University of Food Technologies
Kyiv
Kazansky M.
National University of Food Technologies
Kyiv

**КЛЮЧОВІ АСПЕКТИ УКЛАДАННЯ ДОГОВОРІВ ПРИ НАДАННІ ПОЗИК
НА ПОКРИТТЯ ТИМЧАСОВИХ КАСОВИХ РОЗРИВІВ МІСЦЕВИХ
БЮДЖЕТІВ**

**КЛЮЧЕВЫЕ АСПЕКТЫ ЗАКЛЮЧЕНИЯ ДОГОВОРА ПРИ
ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ЗАЙМОВ НА ПОКРЫТИЕ ВРЕМЕННЫХ КАССОВЫХ
РАЗРЫВОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ**

**KEY ASPECTS UKLADANNYADOHOVORIV WHEN PROVIDING
LOANS TO COVER TEMPORARY CASH GAPS LOCAL BUDGETS**

У статті наведено результати досліджень основних аспектів укладання договорів при наданні позик на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів та проаналізовані недоліки розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів, розглянуто підходи до вирішення питань щодо касових розривів місцевих бюджетів.

Ключові слова: місцеві бюджети, граничний обсяг, міжбюджетні трансфери, бюджетний період, касовий розрив.

В статье приведены результаты исследований основных аспектов заключения договоров при предоставлении займов на покрытие временных кассовых разрывов местных бюджетов, проанализированы распределения объема межбюджетных трансфертов, рассмотрены подходы к решению вопроса о кассовых разрывах местных бюджетов.

Ключевые слова: местные бюджеты, предельный объем, межбюджетные трансферты, бюджетный период, кассовый разрыв.

The results of studies of key aspects of contracts for the provision of loans to cover temporary cash gaps of local budgets, within which: necessity, principles and disadvantages analyzed the distribution of intergovernmental transfers, Approaches to resolving the issue of cash gaps of local budgets.

Keywords: local budgets, limiting the volume mizhdbyuzhetni transfers, budget period, the cash gap.

Постановка проблеми. Прийняття у 2001 році Бюджетного кодексу України започаткувало формування нової парадигми міжбюджетних відносин в Україні. Зокрема, було проведене розмежування доходів та видатків між різними рівнями бюджетної системи, впроваджено застосування формули для розрахунку дотації вирівнювання для областей та міст обласного значення, бюджету АР Крим, районних бюджетів, бюджетів міст зі спеціальним статусом Києва та Севастополя.

Бюджетний кодекс України чітко визначив перелік доходів місцевих бюджетів, які належить враховувати при розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів. Так, у ст. 64 Бюджетного кодексу України визначено склад

доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, а у ст. 66 – склад доходів, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів для бюджету АР Крим, обласних та районних бюджетів. Перелік видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів для різних місцевих бюджетів відповідно визначається у ст. 88-90 Бюджетного кодексу України.

Слід зазначити, що зростання сум наданих короткотермінових позичок пояснюється, насамперед, розбалансованістю місцевих бюджетів у часі впродовж місяця і року. Внаслідок нерівномірного надходження доходів виникає необхідність покриття розриву, що тимчасово утворюється у відповідному бюджеті, для забезпечення захищених видатків загального фонду. Таким інструментом покриття касового розриву місцевого бюджету є позика, що надається за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку (ЄКР).

В умовах податкової обмеженості питання покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів є вкрай необхідною фінансовою допомогою держави, тому оперативність її отримання та механізм погашення є досить актуальними для органів місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми формування доходів місцевих бюджетів досліджуються багатьма економістами. Зокрема, В. Падалка, Н. Красноступ і В. Крапивка, З. Мацук і В. Хлібний аналізують формування й оптимізацію структури видатків місцевого бюджету з допомогою економетричних методів. Такі вчені, як К. Павлюк, Ц. Огонь, М. Кульчицький і З. Перун вивчають питання вдосконалення організації виконання бюджетів за рахунок застосування програмно-цільового методу бюджетування. Інші вчені, а саме, В. Зайчикова, О. Кириленко, І. Луніна, С. Слухай досліджують питання формування регіональної фінансової політики та доходів місцевих бюджетів.

Незважаючи на досить велику кількість наукових публікацій у сфері місцевих бюджетів, фінансової самостійності місцевих органів влади, міжбюджетних відносин, проблеми організації касового виконання місцевих бюджетів в умовах високої залежності від центральних органів державної влади та низької фінансової самостійності місцевих органів влади залишаються поза

увагою науковців.

Мета дослідження. Детальний аналіз ключових аспектів укладання договорів про надання позик на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів органами самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Економічна криза негативно вплинула та частково продовжує впливати на всі сторони економічного життя країни і бюджетну сферу зокрема. Особливо це стосується місцевих бюджетів, так як виконання дохідної частини багатьох із них залежить від роботи підприємств, що розташовані на території громади. Фінансовий стан цих підприємств, їх спроможність в повному обсязі сплачувати податки і збори, що надходять до місцевих бюджетів, має прямий вплив на виконання цих місцевих бюджетів. Необхідно зазначити, що місцеві бюджети зобов'язані забезпечити своєчасність виплати заробітної плати працівникам бюджетної сфери, повноту розрахунків за використані енергоносії та комунальні послуги тощо.

У разі, коли ситуація з виконанням дохідної частини бюджету набуває критичної межі, місцеві органи, відповідно до статті 73 Бюджетного кодексу України, можуть отримувати позики на покриття тимчасових касових розривів [1, с.63]. Державне казначейство України за погодженням з Міністерством фінансів України має право залучати на поворотній основі кошти єдиного казначейського рахунку (ЄКР) для покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів.

Механізм покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів, пов'язаний із забезпеченням здійснення видатків загального фонду, регламентовано Порядком покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2010 року №1204. У даному документі термін "тимчасовий касовий розрив" означає недостатню спроможність місцевого бюджету на конкретну дату погасити за рахунок наявних та очікуваних грошових активів загального фонду (в тому числі залишки бюджетних коштів), крім субвенцій, додаткових дотацій, трансфертів іншим бюджетам (цільові міжбюджетні трансферти) та коштів резервного фонду (бюджетні фінансові зобов'язання за захищеними видатками). Позики

надаються територіальними органами Казначейства за умов:

1) наявності тимчасового касового розриву місцевого бюджету, обсяг якого визначається за такою формулою:

$$R = Z + D - V, \quad (1)$$

де: R – обсяг тимчасового касового розриву;

Z – залишок бюджетних коштів на рахунках місцевого бюджету та розпорядників коштів такого бюджету (крім цільових міжбюджетних трансфертів та коштів резервного фонду) на дату подання заяви;

D – обсяг усіх очікуваних надходжень до загального фонду місцевого бюджету (крім цільових міжбюджетних трансфертів) у період з дати подання заяви до дати отримання позики;

V – залишок непогашених бюджетних фінансових зобов'язань розпорядників коштів місцевого бюджету за видатками, що зареєстровані в органах Казначейства на дату подання заяви;

2) відсутності простроченої кредиторської заборгованості місцевого бюджету за позиками, отриманими у фінансових установах;

3) відсутності заборгованості місцевого бюджету за коштами, що передаються до державного бюджету, обчисленої виходячи з фактичного обсягу доходів, що враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, з урахуванням нормативу щоденних відрахувань, визначеного законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період. При цьому відсоток виконання річного розпису державного бюджету за коштами, що передаються до державного бюджету з відповідного місцевого, не може бути нижчим, ніж відсоток фактичного виконання річного розпису кошика доходів місцевого бюджету [2].

Договір про надання позики на покриття тимчасового касового розриву місцевого бюджету укладається територіальним органом Державної казначейської служби України з відповідним органом місцевого самоврядування. Повноваження заявника на отримання впродовж року чергових траншів позики на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів повинні бути делеговані голові

рішенням відповідної місцевої ради. Пакет документів, що надається при укладанні зазначеного договору складається з:

- завіреної в установленому порядку копії рішення відповідної місцевої ради щодо надання позики (копія обов'язково має мати відмітку про засвідченні копії документів відповідно до Інструкції з діловодства у Державній казначейській службі України) [3];

- картки із зразками підписів осіб, яким надано право в установленому порядку повноваження щодо укладання договору, та відбитком печатки за формою, встановленою Державною казначейською службою України, копії документів (копії сторінок паспорту та довідки ідентифікаційного номера), копії відповідних документів, що підтверджують повноваження зазначених у картці осіб, завірені в установленому порядку [4];

- довідки про відсутність простроченої кредиторської заборгованості місцевого бюджету за позиками, отриманими у фінансових установах;

- довідки про відсутність у місцевому бюджеті коштів загального фонду на вкладних (депозитних) рахунках у банках.

Наказом Міністерства фінансів України від 22.06.2012 №756 «Про затвердження форм документів для надання позик на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів» затверджено форму договору про надання позики на покриття тимчасового касового розриву місцевого бюджету, що містить незначні зміни відповідно до договорів, які раніше застосовувались Державною казначейською службою України. Слід зауважити, що у договорі в обов'язковому порядку необхідно зазначити повне найменування органів-сторін договору та реквізити нормативно-правових актів, довіреність або інший документ, що уповноважує особу, яка від імені цих органів підписує даний договір.

Однією із найважливіших умов укладення договору є наявність правильно обрахованого граничного розміру позики. Граничний обсяг позики визначається територіальним органом Державної казначейської служби України та не перевищує однієї дванадцятої затвердженого на поточний бюджетний період обсягу доходів загального фонду місцевого бюджету за вирахуванням обсягу цільових міжбюджетних трансфертів.

Відповідно до Бюджетного кодексу України міжбюджетні трансферти – це кошти, які безоплатно й безповоротно передаються з одного бюджету до іншого. Міжбюджетні трансферти поділяються на: дотацію вирівнювання; субвенцію; кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів [6, с.27].

Діюча сьогодні в Україні система розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів має ряд недоліків, а саме:

- слабе стимулювання органів місцевого самоврядування до збільшення доходів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;
- постійна і суттєва зміна компонентів формули, що погіршує можливість прогнозування місцевих бюджетів (у формулу вносились зміни в частині прогнозування доходів наступного бюджетного періоду, наприклад, застосування методу «ковзної» середньої, від якої в подальшому відмовились).

Суттєвим недоліком розрахунку трансфертів є абстрагування від реально існуючих інфляційних процесів, оскільки розраховані номінальні показники доходів за три попередніх роки не відображають реальної купівельної спроможності грошей поточного року – чим вищими вони є, тим швидше зростають доходи місцевого бюджету і тим, відповідно, меншим буде обсяг дотації вирівнювання. Це є одним із найбільш суттєвих недоліків діючої системи, враховуючи існуючий рівень інфляції впродовж останніх років.

Нормативно-правова база для міжбюджетних трансфертів сформована лише з кількох головних постанов Кабінету Міністрів. Але вони передбачають дуже складну систему визначення розподілу трансфертів, що включає велику кількість показників та коригувальних факторів, які призводять до порушення всією системою принципів прозорості і відповідальності [7, с.73-82].

Однак, враховуючи обмеженість фінансового ресурсу в поточному бюджетному періоді, надходження міжбюджетних трансфертів до місцевих бюджетів в більшості випадків не співпадає з запланованим помісячним розписом доходів. Тобто ті кошти, які б мали направлятись на покриття бюджетних зобов'язань місцевого бюджету за захищеними видатками в

визначеному місяці фактично відсутні, хоча в розрахунку розміру позички, як зазначалось вище, вони не задіяні.

Відповідно до умов договору, позика надається позичальнику(відповідному місцевому бюджету) траншами в межах граничного обсягу, тобто сума всіх непогашених залишків отриманих траншів не повинна перевищувати визначеного договором граничного розміру позички. Упродовж бюджетного періоду в разі зміни обсягу доходів загального фонду відповідного бюджету граничний розмір позички може змінюватись, про що укладається додатковий договір.

Право безспірного списання надходжень загального фонду місцевого бюджету має Казначейство (за винятком коштів цільових міжбюджетних трансфертів та коштів резервного фонду) в рахунок погашення позички, починаючи з дня ліквідації тимчасового касового розриву, в розмірі не менш як 80% цих надходжень. Окрім того, позичальник має право за рахунок вільних залишків коштів загального фонду бюджету достроково погасити позичку. Із застосуванням відсоткового нормативу повернення позички здійснюється впродовж 60 днів від дня ліквідації тимчасового касового розриву.

На наш погляд, значні обсяги фінансування тимчасових касових розривів місцевих бюджетів за рахунок коштів ЄКР певною мірою пояснюються недосконалістю правил їх покриття. Після отримання позик практично всі надходження місцевих бюджетів перераховуються Державним казначейством на їх погашення, тож для фінансування захищених статей бюджету майже нічого не лишається. Тому тимчасові касові розриви виникатимуть щомісяця доти, доки не буде значних надходжень до загального фонду місцевих бюджетів. Отже, незалежно від застосованих інструментів фінансування тимчасових касових розривів місцевих бюджетів виникають додаткові витрати, пов'язані з компенсацією процентних ставок за залучення коштів у фінансових установах або з організацією самого процесу надання позик. З точки зору мінімізації витрат, основними інструментами фінансування тимчасових касових розривів є:

- оборотний залишок бюджетних коштів: відсутність прямих витрат (відсотків) та низький рівень трансакційних витрат;

- кошти ЄКР: відсутність прямих витрат та порівняно високий рівень трансакційних витрат через досить складну процедуру надання позик;
- кошти фінансових установ: наявність прямих витрат та порівняно високий рівень трансакційних витрат через доволі складну процедуру розрахунку кредитоспроможності й надання позик.

Висновки і пропозиції. У результаті проведеного дослідження можемо зазначити, що метою надання позик є забезпечення місцевих бюджетів фінансовим ресурсом, достатнім для своєчасного здійснення у повному обсязі захищених видатків загального фонду, у випадку наявності тимчасових касових розривів.

На нашу думку, основними факторами виникнення тимчасових касових розривів місцевих бюджетів є низька бюджетна самостійність місцевих органів самоврядування, недостатній рівень закріплених доходів місцевих бюджетів та надто висока залежність від міжбюджетних трансфертів.

Отже, проведений аналіз дозволяє стверджувати, що бюджетні процедури, які регламентують порядок фінансування касових розривів, останніми роками стають дедалі прозорішими і зрозумілішими. Але при цьому посилюється роль загальнодержавних центрів прийняття рішень, унаслідок чого регіональні й місцеві органи влади дедалі більше залежать від вищих органів державного управління.

З метою вдосконалення механізмів фінансування тимчасових касових розривів місцевих бюджетів необхідно:

- підвищити частку власних і закріплених джерел доходів місцевих бюджетів за рахунок надання додаткових повноважень щодо зарахування до складу бюджетів місцевого самоврядування надходження певної частки податку на прибуток підприємств і податку на нерухомість;
- збільшити граничний розмір оборотного залишку бюджетних коштів, що може бути сформований на початок нового бюджетного року;
- полегшити доступ місцевих органів влади до тимчасово вільних коштів ЄКР;
- спростити процедуру отримання позик для покриття тимчасових касових розривів за рахунок коштів ЄКР;

- переглянути норми відрахувань від надходжень коштів до загального фонду місцевого бюджету для погашення заборгованості за наданими позиками за рахунок ЄКР у бік їх зменшення. Зменшення нормативу щоденних відрахувань на погашення позик до 60%, яке має бути враховано в договорі, значно подовжить терміни погашення позик, що позитивно вплине на виконання доходної частини місцевих бюджетів;

- враховуючи те, що міжбюджетні трансферти не завжди надходять до місцевих бюджетів відповідно до затверджених помісячних планів доходів, доцільно було б не виключати їх при розрахунку граничного обсягу короткотермінової позички.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Боровик П.М. Перспективи розвитку казначейської системи касового виконання бюджетів Всеукраїнський науково-виробничий журнал «Інноваційна економіка» №37 2012.-243с.

2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-УІ Правова Єдність Київ 2011

3. Колодій С.Ю., Корчинський В.Є. Удосконалення механізмів фінансування тимчасових касових розривів місцевих бюджетів : журнал «Фінанси України», №1-2011. - с.73-82

4. Наказ Державної казначейської служби України «Про затвердження Інструкції з діловодства у Державній казначейській службі України»: від 07.05.2012 р., №124. /Електронний ресурс/ Режим доступу :treasury.gov.ua/

5. Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку відкриття та закриття рахунків у національній валюті в органах Державного казначейства України»: від 22.06.2012 р., №758. /Електронний ресурс/ Режим доступу : www.minfin.gov.ua/

6. Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження форм документів для надання позик на покриття тимчасових касових розривів місцевих

бюджетів»: від 22.06.2012 р., №756 /Електронний ресурс/ Режим доступу : www.minfin.gov.ua

7. Панкевич Л.В. Бюджетний менеджмент: навчальний посібник – К. : Знання, 2006 – 293 с.

8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів»: від 29 грудня 2010 р., №1204 /.:Електронний ресурс/ Режим доступу : www.kmu.gov.ua/