Тема БЮДЖЕТ І БЮДЖЕТНИМ УСТРІЙ УКРАЇНИ

1. Сутність і призначення бюджету держави.

2. Бюджет - основний фінансовий план.

3. Основи бюджетного устрою. Бюджетна система України.

4. Бюджетний процес і його учасники.

5. Організація бюджетного процесу.

1. Сутність і призначення бюджету держави

Економічні відносини між державою, юридичними особами й громадянами формуються за допомогою бюджетного механізму ре­сурсів і перерозподілу доходів. Бюджет як метод інституційного ме­ханізму забезпечує ефективну за обсягами та структурою ресурсів і надає грошові кошти для фінансування затрат на виконання держа­вою своїх функцій на безповоротній основі. Завдяки бюджетному методу, акумулюється і витрачається значна частина бюджету. Інша частина формується і використовується на кредитній основі: надхо­дження у формі внутрішніх позик, іноземних кредитів і витрати у вигляді бюджетних позик, кредитів іншим державам.

Економічний зміст бюджетних відносин визначається об’єк­тами грошових відносин, які є джерелами формування дохідної бази бюджету є валовий внутрішній продукт, частина якого у вигляді при­бутку й заробітної плати виступають як джерела безповоротного фор­мування бюджетних доходів; національне багатство, частина якого, через механізм приватизації об’єктів державної власності і муніци­пальної, продажу золотовалютних резервів, слугують джерелом без­поворотного формування бюджетних коштів; тимчасово вільні гро­шові кошти підприємств, збереження громадян, залучені державою на поворотній основі й у вигляді позик (через продаж на фінансовому ринку облігацій та інших цінних паперів, отримання кредиту під заставу, державного пакета акцій підприємств) для поповнення бю­джетних доходів; нарешті, іноземний фінансовий капітал, що залу­чається державою у вигляді державних позик від окремих держав або міжнародних фінансово-кредитних установ, для поповнення бюджет­них доходів.

Видатки бюджету виражають фінансові відносини, пов’язані з виконанням державою конституційних функцій - економічної, со­ціально-оборонної, стабілізаційної та інших. Отже, економічні відно­сини, які виникають у зв’язку з розподілом грошових коштів держа­ви, та їхнє використання називаються бюджетними.

Цікавим є те, що формування бюджетних від­носин у прикладному аспекті базується на істо­ричному процесі еволюції суспільства - від трансформації натурального господарства в грошове становлення держави з її економічною та фінансовою системами.

Термін “бюджет” поширився в офіційних документах лише на початку XIX ст. Французький економіст Р. Штурм у своїй роботі “Бюджет” систематизував погляди вчених щодо сутності бюджету як законодавчого акта, офіційного звіту, відомості рівноваги державних доходів і видатків. Полярність визначення бюджету як економічної категорії відображає її складну природу.

На початку XX ст. було сформульовано визначення поняття бю­джету, яке стало класичним: “Державний бюджет є акт, що містить попереднє схвалення доходів і видатків”1

Подальший розвиток суспільних наук, у тому числі права, фі­нансів, вплинув на формування поглядів, суспільності й ролі бюдже­ту. За теорією права, “закон” - це акт, що схвалюється вищим пред­ставницьким органом державної влади. А періодичність прийняття законів про державні бюджети не надає самим бюджетам ознак закону2. Бюджет не встановлює загальнообов’язкові норми, а регулює відносини бюджетний кодекс. Утім бюджету надається особливий статус, який передбачає ухвалення закону, що регламентує бюджетні відносини на поточний рік. Це стосується державного бюджету. Щодо місцевих бюджетів, держава не видає щорічних законів.

Однак за Тлумачним словником В. Даля бюджет визначається як “кошторис, облік, розрахунок, розпис, рахунок доходів і видатків... державний кошторис”. За словником Брокгауза (1861 р.) під бю­джетом, з державницької точки зору, слід розуміти загальний орієнтовний закон, на основі якого складається розпис.

Професор (російський) І. Н. Озеров у роботі “Основи фінансової науки” (1910 р.) досліджував розбіжності між поняттями “бюджет” і “розпис”. За його визначенням, бюджет є планом ведення держав­ного господарства на певний проміжок часу. Цифровим вираженням цього плану, що затверджується законодавчою владою, є розпис.

За формуванням ученого, розпис є лише додатком до бюджет­ного закону певного конкретного випадку. Бюджет визначає загальні норми складання й затвердження фінансового плану, а розпис пред­ставляє сам фінансовий план на певний період часу. Розпис є циф­ровою частиною плану ведення державного господарства.

З’ясування змісту поняття державного бюджету вплинуло на ево­люцію стосовно його визначення та визначення бюджетного розпису.

Фінансова думка за радянських часів дає різноманітні приклади визначення державного бюджету, який розглядається, як:

- економічна категорія;

- фінансовий план держави;

- централізований фонд грошових коштів;

- централізована ланка фінансової системи.

За визначенням В. М. Радіонової (російська вчена), державний бюджет як економічна категорія виражає фінансові відносини, що виникають між державою та іншими учасниками суспільного вироб­ництва в процесі планомірного розподілу й перерозподілу вартості суспільного продукту утворення централізованого фонду грошових коштів держави.

Законодавчими актами за радянських часів бюджет характери­зувався виключно як фінансовий план держави. Радянська фінансова наука зосереджувала свою увагу на дослідженні державного бюдже­ту, а не бюджету загалом. За умов соціалізму державний бюджет обіймав усі інші види бюджетів, які не були самостійними.

Підхід щодо з’ясування суті бюджету як фінансового плану збе­рігся в законодавчих документах із фінансових питань і нині.

Бюджет, за визначенням Бюджетного кодексу України, - це “план формування та використання фінансових ресурсів для забезпе­чення завдань, функцій, які здійснюються органами державної влади, Автономної РК та органами місцевого самоврядування”.

Запровадження засад самостійності кожного бюджету дало змо­гу вести мову про бюджет як про державний.

Нині державний бюджет як сутність бюджетів країни замінено поняттям “зведений бюджет”. Бюджет, який складається на рівні країни для задоволення загальнодержавних потреб, називається за­гальнодержавним бюджетом.

Українські вчені зробили вагомий внесок у вивчення бюджетних питань і розбудови бюджетної системи України. Серед тих, чиї праці виходили наприкінці XIX - на початку XX ст., були М.І. Туган-Бара- новський, М.Х. Мирнікова.

Дослідження бюджетних відносин проводиться і сучасними вче­ними, оскільки особливості формування дохідної бази та напрями ви­користання бюджетних коштів вирізняються в різних економічних системах.

Для порівняння: економічна система радянських часів була сформована на засадах розподільних і перерозподільних відносин і відпрацьованих правилах господарювання. За теорією інституціона­лізму, ринкова економіка є системою глобального обміну, ефектив­ність якого забезпечують економічні обмеження. Напрацьовані пра­вила господарювання, відшліфована правова система, загальновизна­ний етичний кодекс взаємодії, сформовані ринкові інститути, традиції державного регулювання. У сукупності всі умови формують інституційне середовище, яке визначає абсолютно специфічні риси й особли­вість конкретного господарського механізму, той мікросвіт економіки, що найбільш чітко характеризує неповторність зовні подібних систем у різних державах. За формулюванням німецького вченого В. Ойкена, економічний процес завжди й усюди протікає в рамках певних форм, тобто історично заданого господарського порядку. Узагальнюючи іс­нуючі в економічній практиці підходи до визначення та трактування поняття “бюджет” представимо у вигляді схеми (рис. 5).

Законодавство встановлювалося десятиліттями, а окремі базові принципи та положення не змінювалися вже кілька століть. Внесення ж поправки є тривалим і непростим, вимагає складних процедур. Так, у США обсяги фінансування бюджетних агенцій і видаткові програ­ми змінюються з року в рік лише на незначний відсоток.

Інкременталістський шлях трансформації бюджетної системи стосується не тільки загальних обсягів доходів і видатків, але й струк­турних параметрів бюджету.

У нашій державі об’єктивні потреби швидкої трансформації практично всіх його підсистем привели до обрання шляху радикаль­ного реформування. Це пояснюється виникненням законодавчих по­милок у законодавчому процесі. У результаті бюджетна система Ук­раїни має надмірний перерозподільний характер. З іншого боку, в Україні первинний розподіл доходів серед громадян досить нерів­номірний, тому існує необхідність вирівнювання добробуту, обсягів державного сектору. Існують суттєві розбіжності між суспільними запитами й практикою.

У державах з більш однорідним за доходами населенням, які не потребують масштабного бюджетного перерозподілу, спостерігають­ся “великі” бюджети. Отже, чим більша “обмінна” суть бюджету, тим значніші його розміри відносно ВВП. Для цього потрібно змінювати самі політичні обмеження, інституційне середовище, у якому тво­риться бюджетна політика.

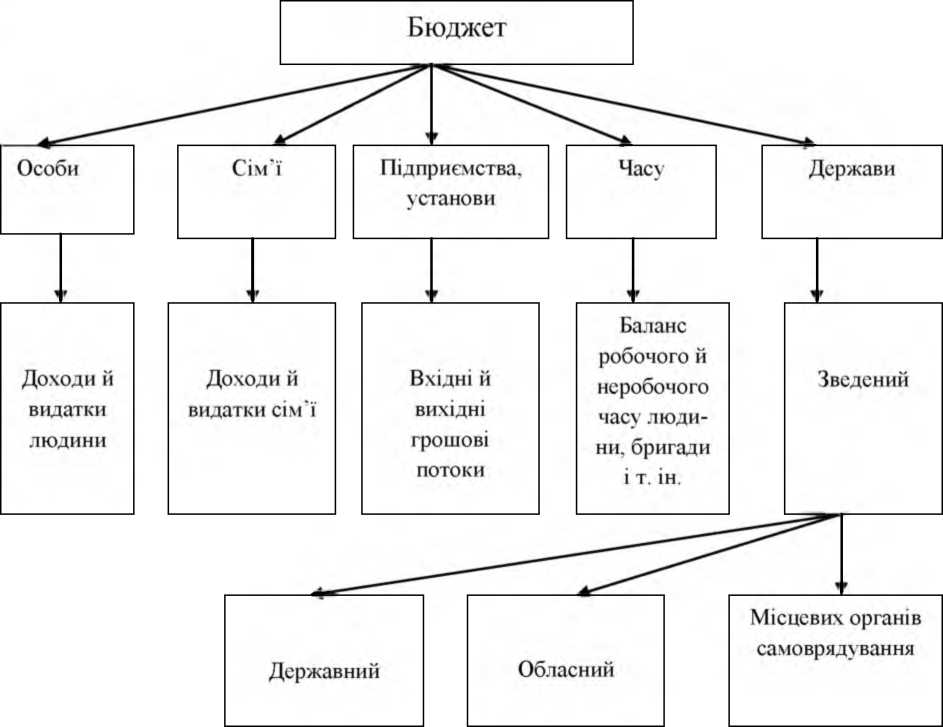


Рис. 5. Види бюджету

Утім, незважаючи на наявність відмінностей у функціонуванні бюджету в різних економічних системах, спільним є те, що бюджет - надійний й ефективний інструмент регулювання економічних і соціальних процесів через законодавчі акти, які жорстко регулюють використання бюджетних коштів (рис. 6).

Конституція України визначає загальні положення формування бюджету. На виконання засад і положень Конституції України був розроблений і прийнятий Бюджетний кодекс України. Він є основою прийняття закону про Державний бюджет України, який визначає розмір видатків держави на загальносуспільні потреби, та інших законів, що регулюють окремі питання бюджетних відносин.

Головна частина бюджетних відносин формується в процесі розподілу й перерозподілу вартості національного доходу. При первинному розподілі НД у державному бюджеті зосереджуються гро­шові кошти у вигляді:

- частини податку на добавлену власність;

- відрахувань на соціальне страхування.



Рис. 6. Бюджетне законодавство України

На етапі вторинного розподілу НД у державному бюджеті нако­пичуються кошти через проведення:

- різних видів платежів;

- внески;

- податки.

Бюджет є основним інструментом здійснення фінансової політики держави. У доходах бю­джету відображається податкова політика, у видатках - пріоритетні напрями вкладень коштів.

Держава впливає на розвиток економіки шляхом мобілізації та ви­користання бюджетних коштів, формування фондів споживання і нагро­мадження - створення сприятливого фінансового середовища для швид­кого розвитку економіки, забезпечення макроекономічної рівноваги.

Бюджет як інструмент регулювання розвитку економіки України має свої особливості. їхня суть полягає в тому, що бюджету належить провідне місце в системі регулювання економіки держави з пере­хідним характером. Адже формування економіки України вимагає не тільки реформування відносин власності, а й визнання за територіями власника на засоби виробництва, землю, надра землі, водні ресурси, що створює необхідні передумови для формування нового еконо­мічного механізму.

Зрушенню структури економіки передує розрахунок виробничої раціональної структури господарства, яка забезпечує високий рівень ефективності виробництва. Така комплексна програма має представ­ляти систему заходів законодавчого, організаційного, економічного характеру із чіткою постановкою цілей, розрахунком необхідних ре­сурсів. У цих умовах повинна діяти складна, розгорнута система розподілу й перерозподілу доходів на таких засадах:

- установлення залежності між зусиллями влади та формування доходів відповідних бюджетів;

- установлення зацікавленості місцевих органів влади в пошуку й мобілізації фінансових ресурсів адміністративного вилучання доходів для бюджетів вищого рівня.

Роль бюджету в управлінні економікою держави нансових ресурсів. Відповідно, держава має надавати фінансову допо­могу на проведення структурної перебудови економіки, на впрова­дження нових технологій, підтримки комплексної програми енергозбе­реження. Ці витрати не дуже привабливі для банківського кредитуван­ня і залучення як іноземних, так і вітчизняних інвестицій. Бюджетної підтримки в розвитку сучасного високотехнологічного виробництва потребують машинобудування, вугільна та легка промисловість.

Державної підтримки потребує агропромислове виробництво: охорона земель, охорона й захист лісів, водних ресурсів, здійснення національних досліджень, організація соціального захисту села. Важ­ливим напрямом впливу бюджету на економіку села є перегляд мит­них тарифів на імпорт окремих видів сільськогосподарської продукції, продовольчих товарів; проведення цінової політики, спрямованої на досягнення паритетності товарообміну між сільськогосподарським ви­робництвом та іншими видами виробництва національної економіки.

Державні видатки не тільки позитивно впливають на темпи зрос­тання економіки, важливо також, яка їхня функціональна структура бюджетних ресурсів та який очікуваний рівень їхньої віддачі.

В останні роки на поточні видатки направляється 81,0 відсотка видатків Державного бюджету України, а на капітальні - 19,0 від­сотка, з них 49,7 - трансферти установам, організаціям.

Перебудова структури видатків є однією зі складових упрова- джувальних заходів, спрямованих на структурну перебудову економі­ки та її стабілізацію. З падінням рівня інфляції скорочуються видатки і, якщо скороченню підлягає споживання, а не капіталовкладення, то вищі внутрішні заощадження повинні привести до збільшення капі­таловкладень (не у вигляді придбання обладнання для установ) і за­безпечити зростання. Але залежно від того, який тип споживчих видатків, якими є реакція приватного господарства та заходи в інших видах виробництв, приріст виробництва може скоротитися принаймні за невеликий проміжок часу.

З іншого боку, на рівень й склад видатків значною мірою впли­вають заходи структурної перебудови й стабілізації економіки – зміни процентних ставок уливають на обслуговування внутрішнього боргу. Зовнішній борг і витрати на імпорт залежать від обмінного курсу, ін­дексовані заробітна плата, пенсії залежать від рівня інфляції, а попит на певні програми (охорона здоров’я) пов’язаний з рівнем доходів.

Водночас зміна відсоткових ставок й обмінного курсу, інфляція та зростання доходів впливають на доходи держави.

Оцінка економічного й соціального розвитку України вказує на те, що державні капітальні вкладення були основою важеля держав­ної економічної політики, спрямованої на забезпечення структурної перебудови економіки. В Україні не було практики проведення оцін­ки державних інвестицій, конкретних державних програм. Таку оцін­ку мають провести незалежні установи шляхом збору й аналізу даних і завершувати поданням звіту відповідним органам. Якісну оцінку державних інвестицій слід провести, передусім, в областях, де про­стежується марнотратство державних коштів. Оцінку інвестиційних проектів, установлення їхньої корисності можна проводити за допо­могою відомих наукових методів, таких як: відношення очікуваного доходу до витрат, період окупності державних програм. У такий спо­сіб можна домогтися оздоровлення фінансів регіону; розподіл і пере­розподіл доходів поставити бюджети у залежність від ресурсів, ство­рюваних на території. Самі розміри відрахувань у бюджети мають відповідати рівню економічного й соціального розвитку регіону.

В кінцевому підсумку стає зрозумілим, що в умовах ринкових відносин діє складна розгорнута система розподілу й перерозподілу доходів, зокрема, надходжень у бюджет. Це вимагає нової системи побудови нормативів розподілу доходів, диференціацій та їхніх кількісних характеристик.

Економічна суть бюджету держави як еконо­мічної категорії виражається в його функціях - розподільній, контролюючій і функції із забез­печення існування держави.

Розподільча функція зумовлена тим, що у відносини з бю­джетом вступають усі учасники суспільного виробництва незалежно від форми власності та галузі діяльності. Об’єктом бюджетного роз­поділу й перерозподілу є чистий дохід суспільства. Однак це не ви­ключає можливості перерозподілу через бюджет і частини вартості необхідного продукту (податок на доходи фізичних осіб), а іноді й національного багатства.

Завдяки розподільній функції бюджету відбувається накопичен­ня грошових коштів у руках держави та їхнє подальше використання задля задоволення суспільних потреб. У результаті розподілу й пере­розподілу відбувається формування грошових коштів - державного й місцевих бюджетів, фондів соціального страхування, фондів пенсій­ного забезпечення та інших цільових фондів.

Держава через розподільну функцію втручається в процес су­спільного виробництва-регулювання господарської діяльності під­приємств, підсилення виробничої активності підприємств.

Через бюджет держава впливає на процес формування НД, нако­пичення грошових коштів, галузь споживання, процеси демонополі­зації економіки й усуспільнення виробництва.

На кінець, ні одна ланка фінансової системи не здійснює такого багаторівневого (республіканського, обласного, міського бюджетів) перерозподілу грошових коштів, як бюджет.

Контролююча функція полягає в тому, що бюджет об’єктивно, через формування та використання коштів держави, віддзеркалює еко­номічні процеси, які відбуваються в структурних ланках економіки. Під час формування доходів бюджету контроль здійснюється за достовірністю і правильністю стягувань різноманітних платежів, по­датків, дотримання встановлених пропорцій між ними, визначення по­даткової бази, дотримання міри пільгового оподаткування, термінів поступлення доходів. При розподілі бюджетних коштів контролюється ефективність їхнього використання їхньому цільовому призначенню.

Бюджетний контроль здійснюється за створенням, розподілом і перерозподілом сукупного продукту, валового внутрішнього продук­ту, національного доходу, чистого доходу, за пропорціями, що скла­даються в процесі перерозподілу національного доходу. У перехідних умовах бюджет є основним інструментом регулювання соціально- економічних процесів. Надходження до бюджету прямо залежить від стану виробництва. У свою чергу, можливість утримувати соціальну сферу, забезпечувати соціальні гарантії населенню залежать від стану надходжень до бюджету. Формування доходів і видатків бюджету пов’язане з основними макроекономічними показниками розвитку держави на відповідний рік.

Світовий досвід переконує, що роль держави в розподільних процесах має зростати, і бюджет у цьому плані є найдосконалішим засобом для здійснення державою зазначеної функції. У більшості країн світу через бюджет перерозподіляється від 30 до 50 відсотків ВВП. Проблема полягає в тому, як віднайти виважені форми й методи цього перерозподілу, що в умовах України є найважливішим.

Функція забезпечення дієвості держави - передусім створення матеріально-фінансової бази функціонування держави, утримання апарату держави, президентської влади, законодавчої й виконавчої влади, правоохоронних і митних органів, податкової служби. У струк­турі витрат державного бюджету на зазначені цілі у 2010 р. припа­дало 3,2 відсотка ВВП, або 12,4 відсотка від усіх видатків бюдокету, а в 2012-2013 pp. ці витрати складали, відповідно, 3,8 і 14,0 відсотка.

Суттєві витрати несе Україна на утримання дипломатичних пред­ставництв, внески в міжнародні організації, представником яких є Ук­раїна. На них держава тратить від 2,5 до 5 відсотків державного бюджету.

Посилення функцій, які виконує бюджет, значною мірою зале­жить від чинників економічного рівня, соціального та політичного характеру.

Виходячи з того, що бюджет, з одного боку, є передумовою і результатом розвитку су­спільства можна виділити фактори, які впли­вають на формування бюджету та його вико­ристання. Поміж них слід виділити такі групи:

а) економічні;

б) соціальні;

в) політичні.

Економічні чинники великою мірою зв’язані з макроекономіч- ними процесами, що відбуваються у сфері суспільного виробництва.

Сюди належать:

- сукупний продукт;

- валовий внутрішній продукт (ВВП);

- національний дохід;

- економічне зростання (спад) виробництва;

- продуктивність праці;

- співвідношення між розвитком груп А і Б;

- податкова політика (ставки податків, податкові пільги, види й структура податків).

До численних економічних чинників бюджетного планування слід віднести й інвестиційні затрати в розвиток господарства, спів­відношення коштів, що йдуть на споживання і накопичення.

Соціальні фактори формування і використання бюджету знач­ною мірою зумовлені особливостями відтворення робочої сили й на­селення в цілому. Сюди требавіднести фінансові кошти, що направ­ляються на освіту, охорону здоров’я, соціально-культурні заходи, со­ціальний захист населення, а також величину суспільного фонду спо­живання, обсяг і рівень заробітної плати різних категорій працюючих, розмір споживчої корзини та інше.

Політичні фактори безпосередньо зв’язані із забезпеченням обороноздатності країни й підтримкою правопорядку, посилення за­конодавчої і виконавчої влади. Іншими словами, здійснення регулю­ючих функцій демократичної держави.

Отже, призначення держави - це створення матеріальної основи для реалізації демократичною державою своїх регулюючих функцій.

Вище розглянуті функції бюджету об’єктивні рівно ж як об’єк­тивно і сама категорія “бюджету”. Однак використання бюджету як інструменту розподілу, контролю та забезпечення виконання держа­вою своїх функцій можливо тільки при створеному державою належ­ному механізмі, який є втіленням бюджетної політики й відображає конкретну спрямованість бюджетних відносин у галузях економіч­ного, соціального розвитку, здійснення екологічних, природо запас­них заходів.

Роль державного бюджету в регулюванні економічними, со­ціальними процесами проявляє себе через бюджетний механізм, який є ланкою структури фінансового механізму, що адекватно відображає фінансові відносини між суб’єктами бюджетних відносин.

Виходячи з визначення, що фінансовий механізм включає в себе види, форми й методи організації фінансових відносин, засоби кіль­кісного визначення та якісного співвідношення, бюджетний механізм характеризується системою багатьох видів податків, доходів, різнома­нітних направлень використання бюджетних коштів, методів бюджетного фінансування. Регулювання економічними процесами через бю­джетний механізм здійснюється шляхом маневрування грошовими коштами, які надходять у розпорядження держави. Інструментом мо­білізації грошових коштів у руках держави є бюджет. Саме через ма­неврування бюджетними (державного бюджету, місцевих бюджетів) можна впливати на темпи й пропорції розвитку суспільного вироб­ництва в цілому.

Через такі фінансові інструменти, як податки, обсяг фінансуван­ня, державні інвестиції, бюджетні програми, можна впливати на різ­номанітні сторони господарювання, що сприятиме прискоренню, оновленню основних виробничих фондів, інновацій та ін.

Функціонування бюджетного механізму відбувається за допомо­гою особливих економічних форм - доходів і видатків, які виража­ють послідовні етапи перерозподілу вартості суспільного продукту, що концентрується в руках держави. Кожна з них має специфічне су­спільне призначення, доходи слугують фінансовою базою діяльності держави, видатки - задоволенням суспільних потреб.

2. Бюджет - основний фінансовий план

У практиці розрізняють такі поняття: бюджет як економічна категорія; бюджет як основний фінансовий план.

Бюджет як фінансовий план - це система формування і вико­ристання централізованих грошових коштів. Із цієї точки зору бю­джет як фінансовий план являє собою законодавчо встановлений роз­пис державних доходів і видатків та відображає економічну, со­ціальну, військову, зовнішню політику держави. Фінансовий план держави формується на основі прогнозних показників соціально-еко­номічного розвитку країни на поточний рік. Узагальнені показники й структура доходів і видатків органічно пов’язані з обсягами ВВП, доходу та визначаються податковою системою й бюджетно-фінансо­вою політикою держави.

Бюджет держави входить у загальну систему фінансових планів України й займає поміж них домінуючу ланку, є координуючою і провідною ланкою, завдяки чому забезпечуються утворення та функ­ціонування єдиної системи планів країни.

До складу єдиної системи фінансових планів України входять:

1. Державний бюджет України.

2. Місцеві бюджети.

3. Бюджети соціального страхування і соціального забезпечення населення.

4. Бюджет Пенсійного фонду України.

5. Баланси доходів і видатків державних, приватних, спільних підприємств й організацій.

6. Фінансові плани громадських організацій.

7. Кошториси організацій невиробничої сфери.

8. Фінансові плани державного і приватного майнового й особи­стого страхування.

Взаємозв’язок між державним бюджетом і системою фінансових планів України полягає в тому, що фінансові плани підприємств, ак­ціонерних товариств і галузей матеріального виробництва складають­ся у вигляді спеціального розділу “Взаємовідносини з бюджетом”. У ньому відображаються суми платежів у бюджет й асигнувань з бюджету.

Фінансовий план держави взаємопов’язаний із балансом грошо­вих доходів і видатків громадян. У дохідній частині балансу показані зарплата, пенсії, стипендії, інші виплати, а у видатковій частині - обов’язкові платежі в бюджет (податки, платежі) і страхові відраху­вання в Пенсійний фонд.

Доходи бюджету являють собою грошові канали акумулювання в бюджетній системі значної частини грошових надходжень, які ви­ражають відносини між державою, з одного боку, та юридичними особами й громадянами, з іншого боку.

Головним джерелом надходжень у бюджет є ВВП. Наступним джерелом є національне багатство - доходи від приватизації державної і муніципальної власності, від продажу земельного запасу надхо­дять у бюджет.

Отже, економічний зміст доходів бюджету визначається об’єкта­ми грошових відносин, які є джерелами формування доходів, частини бюджету. Це, передусім, ВВП, частина якого через прибуток, заробіт­ну плату, через податковий механізм є джерелом безплатного форму­вання бюджетних доходів. Це - національне багатство, частина якого слугує джерелом безплатного формування бюджетних доходів через механізм приватизації об’єктів державної і муніципальної власності й реалізації золотовалютних резервів. Це й тимчасово вільні грошові кошти підприємств і жителів України, що залучаються державою на основі повернення через продаж на фінансовому ринку облігацій, отримання кредиту під заставу державного пакета акцій великих під­приємств з системою поповнення бюджетних доходів. Це, зрештою, іноземний фінансовий капітал, який залучається в кредитній формі (через отримання позик від інших держав або міжнародних фінан­сово-кредитних установ) задля поповнення бюджету.

В Україні бюджет як фінансовий план має певні відмінності від бюджету як економічної категорії, оскільки до нього включаються фонди цільового призначення. Включення цих фондів до бюджету зумовлено двома причинами:

- надання їм законодавчої сили;

- необхідністю здійснення державного контролю за цими коштами.

Стан бюджету як фінансового плану характеризується трьома показниками:

1) рівновага доходів і видатків;

2) перевищення доходів над видатками;

3) бюджетний дефіцит - перевищення видатків над постійними доходами.

Рівновага доходів і видатків - це збалансованість доходів і ви­датків, їхня рівність. Перевищення доходів над видатками означає економічну й фінансову стабільність. Найскладнішим явищем є бю­джетний дефіцит.

Дефіцит бюджету - це складне явище, яке не може мати одно­значної оцінки. Сьогодні в більшості країн світу дефіцит бюджету складає від 2 до 15% ВНП при середньосвітовій його величині 4,5%.

Бюджетний дефіцит негативно впливає на економіку, зокрема стимулюючи інфляційні процеси. Він є гальмом економічного зрос­тання держави, спричинює негативні соціальні наслідки. Однак у науковій літературі зустрічається твердження, що дефіцит бюджету може мати позитивний вплив на пожвавлення економічного життя. У тих країнах, де добре розвинений ринок державних цінних паперів, величина бюджетного дефіциту має менш відчутний вплив на стан економіки в даному періоді, але його наявність обов’язково буде впливати на господарське життя в майбутньому.

Є різні види бюджетного дефіциту. Розрізняють поняття стій­кий дефіцит бюджету, який існує в довгостроковому періоді, і тимчасовий дефіцит, що викликається касовими розривами у вико­нанні бюджету або непередбачуваними подіями й обставинами.

За визначенням бюджету як фінансового плану розрізняють бюджет:

- фактичний;

- структурний;

- циклічний.

Відповідно виділяють фактичний бюджетний дефіцит, структур­ний бюджетний дефіцит, циклічний бюджетний дефіцит. Фактичний бюджет відображає реальні видатки, доходи, дефіцит за певний період; структурний бюджет відображає, якими мають бути видатки, доходи й дефіцит згідно з потенційним обсягом виробництва, а циклічний бю­джет показує вплив ділового циклу на бюджет та визначає зміну видат­ків, доходів і дефіциту, які формуються внаслідок не потенційного роз­витку виробництва, а коли економіка країни перебуває в стані кризи або зростання (визначається дією автоматичних стабілізаторів). Циклічний бюджет є різницею між фактичним і структурним бюджетами.

1. За формою прояву дефіцит бюджету поділяється на відкритий і прихований:

- відкритий - офіційно визнаний у законі про бюджет;

- прихований - офіційно не визнається.

Його форми:

- завищення планових обсягів доходів;

- включення до складу доходів бюджету джерел покриття бю­джетного дефіциту.

2. За причинами виникнення \_бюджєтний дефіцит буває:

- вимушений, який є наслідком низького рівня виробництва ВВП і зумовлений недостатністю фінансових ресурсів країни;

- свідомий визначається характером фінансової політики держа­ви. Недостатні ресурси держава мобілізує за допомогою позик. Крім того, використання державних позик необхідне для регу­лювання фінансового ринку, індикатором якого є державні цінні папери. Для них установлюється мінімальний рівень процентних ставок за максимальної надійності. За їхньою допомогою держа­ва стимулює або стримує фінансовий ринок.

3. За критерієм впливу на економіку бюджетний дефіцит поді­ляється на:

- активний бюджетний дефіцит, який є наслідком свідомого збільшення державних видатків, що спричинює неможливість збалан­сувати бюджет;

- пасивний дефіцит бюджету, що зумовлений економічною ко­н’юнктурою як першопричиною накопичення запланованого обсягу бюджетних ресурсів. Таким чином, пасивний дефіцит можна ототож­нити із циклічним бюджетним дефіцитом.

Існування бюджетного дефіциту вимагає постійного пошуку шляхів його подолання й в ідеалі збалансування доходів і видатків бюджету. Конкретні заходи в цьому напрямі можуть бути різними, але в результаті зводяться до створення можливостей зростання дохо­дів і скорочення видатків бюджету.

Джерелами покриття дефіциту виступають:

1) державні позики;

2) грошова емісія.

Використання державних позик вимагає:

- наявності тимчасово вільних коштів у кредиторів держави;

- довіри з боку кредиторів до держави;

- зацікавленості кредиторів (досягається за рахунок високих га­рантій повернення боргу й процентної політики);

- наявності реальних доходів від використання позичених грошових коштів, які дають можливість повернути й сплатити проценти.

Із цією метою необхідно:

1) посилити й удосконалити інструменти залучення до інвести­ційної сфери особистих заощаджень населення;

2) підвищити рівень податкових вилучень для формування бю­джетів усіх рівнів і створення сприятливих умов для підприємницької діяльності;

3) запровадити контроль економії бюджетних коштів;

4) перейти від бюджетного фінансування до системи надання субсидій, субвенцій, інвестиційних позик суб’єктам господарювання;

5) запровадити науково обґрунтовану систему прогнозування по­казників, що є основою формування доходів і видатків бюджету, при плануванні використовувати нормативи бюджетної забезпеченості.

Фінансовий стан країни відзначається рівнем збалансованості бюджету за допомогою кіль­кісних та якісних показників. У зіставленні дохідної й видаткової частин бюджету сальдо може характеризувати збалансованість бюджету, набувати форми надлишку (профіцит) або дефіциту, коли видатки перевищують доходи. Незбалансованість бюджету при його виконанні призводить до накопичення кредитор­ської заборгованості державного бюджету та створення “прихованого дефіциту бюджету”, який виникає в умовах обліку дефіциту на основі касового виконання.

Перевищення доходів над видатками означає економічну й фінан­сову стабільність у державі. Найскладнішим явищем є бюджетний дефіцит. Бюджетний дефіцит спричиняє зростання державного боргу - загальної суми накопичених бюджетних дефіцитів минулих літ.

Причинами дефіциту є:

- спад виробництва;

- зниження ефективності функціонування структурних змін в економіці;

- великі воєнні витрати;

- неефективний механізм оподаткування суб’єктів господарю­вання;

- діяльність тіньової економіки;

- нецільове використання бюджетних коштів та інші.

При визначенні дефіциту бюджету позики й кредити в доходи бюджету не враховуються.

За економічним змістом бюджетний дефіцит виражає ту час­тину видатків, які не можуть бути покриті за рахунок запланованих доходів і потребують з боку уряду певних заходів, спрямованих на його усунення.

У першу чергу це:

- зміни в податковій і кредитній політиці, спрямовані на пожвав­лення зростання виробництва;

- скорочення видатків по всіх статтях кошторисів на утримання апарату управління.

В іншому разі дефіцит бюджету стає податком громадян країни. Дефіцит бюджету явище майже постійне в економіці кожної держави, тому важливого значення набувають його розміри та методи ліквідації.

Для України однією зі складних проблем є визначення реальної величини бюджетного дефіциту, яка відповідала б світовим стандартам.

За методикою розрахунку безпечних обсягів дефіциту для Ук­раїни Т. Вахненко5 пропонує 1,2% ВВП. Наявність дефіциту держав­ного бюджету понад 2,3-2,9% ВВП може сприяти погіршенню ко­н’юнктури фондових ринків в Україні, мати дестабілізуючий харак­тер і негативно впливати на кризову ситуацію.

У всесвітньому вимірі існує тенденція до стабілізації бюджет­ного дефіциту - 4-5% ВВП.

Бюджетний дефіцит, що перевищує 5% ВВП, призводить до різ­кого зниження інвестиційної активності, що переростає надалі в різ­номанітні форми кризових явищ.

У бюджетному менеджменті використовують різні види бюджетного дефіциту за:

- формою прояву - відкритий, прихований;

- причинами виникнення - вимушений, свідомий;

- напрямом дефіцитного фінансування - активний, пасивний;

- часом дії - тимчасовий, стійкий.

Офіційно визнаний дефіцит у законі про бюджет на відповідний рік є відкритим бюджетним дефіцитом.

Прихований бюджетний дефіцит утворюється за умов зави­щення обсягів планових доходів і включення в склад доходів джерел покриття бюджетного дефіциту.

Наслідком скорочення обсягу виробництва, національного до­ходу, обмеженості фінансових ресурсів у країні є вимушений бю­джетний дефіцит (циклічний бюджетний дефіцит). У цих умовах посилюється жорстка фіскальна політика. Держава намагається зни­зити рівень оподаткування та збільшуються соціальні трансферти че­рез зниження життєвого рівня громадян. Тому достатньо, аби він ба­лансувався в ході економічного циклу. Уразливим у цій концепції є те, що існує відмінність у глибині й протяжності підвищувальних і понижуючих фаз циклу.

Свідомий бюджетний дефіцит виникає за умов цілеспрямова­ної зміни в розмірах державних витрат, податків і сальдо державного бюджету. Задля стимулювання попиту в період економічного спаду уряд знижує ставки оподаткування й збільшує державні витрати. Від­повідно, у період підвищення рівня виробництва ВВП створюється бюджетний надлишок.

Активний бюджетний дефіцит виникає у зв’язку зі спряму­ванням коштів на інвестування розвитку реальної економіки.

Пасивна форма дефіциту має споживчий характер, оскільки бюджетні кошти спрямовуються на покриття поточних видатків (ви­плата зарплати в бюджетній сфері, соціальні трансферти).

Перехід від пасивної форми бюджетного дефіциту до активного сприятиме запровадженню практики складання бюджету з позитив­ним сальдо, поетапного переходу від дефіцитних бюджетів до збалан­сованих.

Існує твердження, що бюджетний дефіцит може мати позитивні впливи на економіку держави. Із цим твердженням можна погодитися за умови:

- що не дефіцит може сприяти, а джерела його фінансування;

- коли бюджетний дефіцит менший від капітальних вкладень.

Утім при добре розвиненому ринку державних цінних паперів розмір бюджетного дефіциту має менш відчутний вплив на стан еко­номіки в даному періоді, але його наявність обов’язково впливає на господарське життя в майбутньому.

Отже, бюджетний дефіцит свідчить про недостатні фінансові можливості держави забезпечувати виконання своїх функцій за раху­нок наявних бюджетних ресурсів, унаслідок чого уряд змушений ви­шукувати додаткові джерела фінансування державних видатків.

Джерела фінансування дефіциту бюджету охоплюють державні внутрішні та зовнішні запозичення:

- позики й кредити держави (сектор державного управління);

- органів грошово-кредитного регулювання та банківських установ;

- кредита міжнародних організацій, кредити управління інозем­них держав;

- кредити іноземних комерційних банків.

Бюджетним кодексом установлена заборона на використання емісійних коштів Національного банку України на покриття дефіциту державного бюджету.

Джерела фінансування державного боргу на відповідний бю­джетний рік установлюються законом про Державний бюджет Украї­ни. Вибір кредитора, виду позики й валюти запозичення здійснює Міністерство фінансів України. З боку держави перевага надається запозиченням з найменшою відсотковою ставкою, з бюджетних коштів.

Задля економічної безпеки держави Бюджетним кодексом (ст. 18) визначено обмеження розміру основної суми державного боргу: обсяг боргу не може перевищувати 60% фактичного річного обсягу ВВП. У разі перевищення граничної величини боргу Кабінет Міністрів України зобов’язаний ужити заходів для приведення її у відповідність до Бюджетного кодексу - вводиться механізм секвест­ра витрат, де пропорційно знижуються державні витрати (на 2, 10, 15 і більше відсотків) щомісячно по всіх статтях бюджету. Практичний обсяг державного боргу встановлюється на кожний бюджетний пе­ріод, згідно із законом про державний бюджет.

Правове регулювання збалансування доходів і видатків бюдже­ту, регламентація правил прийняття бюджету з дефіцитом є визна­чальним чинником боргової та бюджетної політики держави. Відпо­відно до Бюджетного кодексу, з дефіцитом можуть прийматися дер­жавний бюджет, бюджет Автономної Республіки Крим і міські бю­джети. Ухвалення бюджетів з перевищенням поточних доходів над видатками дозволяється за умови спрямування профіциту бюджету на погашення основної суми боргу. Видатки на обслуговування боргу здійснюються за рахунок коштів загального фонду бюджету.

Задля мінімізації бюджетного дефіциту та його впливу на рівень економічного роз­витку в Україні з боку держави необхідно розробити програму управління бюджетним дефіцитом. В базу цієї програми повинні бути закладені стратегічні основи бюджетної по­літики, спрямованої на забезпечення динамізму стабільності в роз­витку економіки, без чого неможливо домогтися оздоровлення дер­жавного бюджету.

Одним із важливих стратегічних завдань є запровадження прак­тики складання бюджету з позитивним сальдо. Для цього потрібно перейти від пасивної форми бюджетного дефіциту до активної - фі­нансування здійснювати за інвестиційними проектами, котрі сприя­тимуть економічному зростанню країни.

Адже пасивна форма дефіциту має споживчий характер і знач­ною мірою впливає на кризову ситуацію. У цих умовах економічно доцільно здійснювати формування державного бюджету за двома складовими - поточним бюджетом і бюджетом розвитку.

При складанні поточного бюджету потрібно намагатися досягти його збалансованості (з нульовим сальдо), оскільки поточний бюджет пов’язаний з фінансуванням видатків загальнодержавного рівня. У бюджеті розвитку включати капітальні видатки, які можуть пере­вищувати доходи. Указаний бюджет матиме від’ємне сальдо. У такий спосіб держава узаконює цільовий характер бюджетного дефіциту, контролює рух зазначених ресурсів для фінансування дефіциту, ре­тельно вивчає об’єкти фінансування з тим розрахунком, щоб дефі­цитні ресурси, виділені на інвестиції, окупилися. З боку держави слід забезпечити контроль за використанням інвестиційних коштів, а також контроль за доходами, оскільки суб’єкти, які отримують при­буток, повинні брати участь у погашенні державного боргу.

Грошова емісія може застосовуватися лише за умов жорсткого контролю за використанням грошей. Емісійні кошти доцільно спря­мовувати в інвестиції. Це сприятиме зростанню ВВП і запобігатиме високим темпам інфляції.

Виходячи з обставин сьогодення, державна політика витрат по­лягає в тому, що більша частина національного доходу формується у сфері обігу. У цих умовах змінилася й структура розподілу та пере­розподілу національного доходу, його інфляційний приріст непропор­ційно розподіляється між тими суб’єктами, які отримують його для використання. Найбільший тягар інфляції лягає на жителів України та на невиробничу сферу. Тому є необхідність у складанні системи балансів створеного й використаного національного доходу за:

- суб’єктами господарювання;

- невиробничою сферою;

- населенням.

На цій основі можливе більш обґрунтоване вирішення питань раціонального розподілу й перерозподілу національного доходу.

3. Основи бюджетного устрою. Бюджетна система України

Організаційне формування бюджету, як зако­нодавчого акта й фінансового плану країни вимагало тривалого та складного процесу становлення державних фінансів, визначення форми й методів мобі­лізації фінансових ресурсів до державної скарбниці й порядку вико­ристання бюджетних коштів. Відповідно, у горизонтальному розрізі бюджет характеризується складом доходів і видатків та їхньою част­кою, за рівнями державної влади й управління бюджет розглядається у вертикальному розрізі й відзначаються взаємопов’язаними понят­тями “бюджетний устрій” і “бюджетна система”.

Теоретичною основою бюджетного устрою є організація й принципи побудови бюджетної системи, її структури, що вста­новлюється державним устроєм й адміністративно-територіальним поділом України.

Сутність дефініції “організація ", що походить від французького слова “organisation”, полягає в налагодженні, управлінні, приведенні

чогось у систему задля досягнення кінцевої мети. Формою ланок бюджетного устрою є виокремлені види бюджетів:

- зведений бюджет для всієї країни;

- окремі регіональні бюджети, які розглядаються на певному рівні адміністративного поділу - централізовані й децентралізовані бюджети.

До централізованих належать: Державний бюджет України та центральний бюджет Автономної Республіки Крим.

Децентралізовані бюджети (місцеві бюджети) розпізнають за рівнями адміністративного поділу. Відповідно до адміністративної одиниці, розрізняють централізовані бюджети області, району, міські; децентралізовані - міста, села, селища, районів у містах.

Бюджетний устрій України характеризується не тільки органі­заційною структурою бюджетів, але й зв’язками цих бюджетів. Він ґрунтується на принципах, окреслених Бюджетним кодексом: єдності, повноти, збалансованості, самостійності, обґрунтованості, ефектив­ності та результативності, субсидіарності, цільового використання бюджетних коштів, справедливості й неупередженості та принципі публічності й прозорості.

Принцип єдності бюджетної системи України - єдність бю­джетної системи України забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних від­носин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконан­ня бюджетів і ведення бухгалтерського обліку та звітності.

Принцип збалансованості - повноваження на здійснення ви­датків бюджету мають відповідати обсягу надходжень бюджету на відповідний бюджетний період.

Бюджет, сформований на реалістичних макропоказниках економічного й соціального розвитку держави за затвердженими методиками розрахунків доходів і видатків, є обґрунтованим. Основні прогнозні макропоказники мають пройти незалежну експертизу й бу­ти затвердженими Кабінетом Міністрів України до складання бю­джетів.

Принцип самостійності - Державний бюджет України та міс­цеві бюджети є самостійними. Держава коштами державного бю­джету не несе відповідальності за бюджетні зобов’язання органів вла­ди Автономної Республіки Крим та органів місцевого самовряду­вання. Органи влади Автономної Республіки Крим та органи місце­вого самоврядування коштами відповідних місцевих бюджетів не не­суть відповідальності за бюджетні зобов’язання одне одного, а також за бюджетні зобов’язання держави. Самостійність бюджетів забезпе­чується закріпленням за ними відповідних джерел доходів бюджету, правом відповідних органів державної влади, органів влади Автоном­ної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавст­ва України, правом Верховної Ради Автономної Республіки Крим і відповідних місцевих рад самостійно й незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети.

Принцип повноти - до складу бюджетів підлягають включенню всі надходження бюджетів та витрати бюджетів, що здійснюються від­повідно до нормативно-правових актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування.

Органи Державного казначейства України взято на облік до складу бюджетів кошти від надання платних послуг бюджетними установами й організаціями. Зазначені кошти використовувалися їхніми розпорядниками на певні цілі відповідно до кошторисів уста­нов чи організацій. Утім достовірних даних щодо їхніх реальних обсягів не було перевиконання планових призначень або свідоме за­ниження таких показників. Однак сьогодні діючим законодавством не врегульовані формування та витрачання коштів бюджетних установ.

Принцип обґрунтованості - бюджет формується на реалістич­них макропоказниках економічного й соціального розвитку України та розрахунках надходжень бюджету й витрат бюджету, що здійсню­ються відповідно до затверджених методик і правил.

Принцип ефективності та результативності - при складанні й виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки шляхом забез­печення якісного надання послуг, гарантованих державою, Автоном­ною Республікою Крим, місцевим самоврядуванням (далі - гаранто­вані послуги), при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів і досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів.

Принцип субсидіарності - розподіл видів видатків між дер­жавним бюджетом і місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їхнього безпосереднього споживача.

Видатки, які можуть потенційно отримувати всі мешканці об­ласті, закріпляються за обласними бюджетами. До них відносять видатки на утримання спеціалізованих закладів освіти, середніх шкіл- інтернатів, професійно-технічних училищ, закладів загальної середньої освіти, закладів медичної допомоги, надання допомоги людям похилого віку вдома й т. ін.

Принцип цільового використання бюджетних коштів - бю­джетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетни­ми призначеннями та бюджетними асигнуваннями.

Принцип справедливості й неупередженості - бюджетна сис­тема України будується на засадах справедливого й неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами та територіальни­ми громадами.

Принцип публічності та прозорості - інформування громад­ськості з питань складання, розгляду, затвердження, виконання дер­жавного бюджету і місцевих бюджетів, а також контролю за вико­нанням державного бюджету й місцевих бюджетів. Інформація про основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний пе­ріод подається разом з проектом закону про державний бюджет. Для досягнення прозорості зазначені документи повинні містити розшиф­рування всіх доходів і видатків бюджетів за кодами бюджетної класифікації. Міністерство фінансів забезпечує доступність для публікації:

- проекту закону про державний бюджет;

- закону про Державний бюджет України на відповідний період з додатками, що є невід’ємною його частиною;

- інформації про виконання Державного бюджету України за підсумками кварталу та року;

- інформації про показники виконання Зведеного бюджету України.

Гласність має стати невід’ємною складовою процесу формуван­ня та використання бюджетів.

Принципи бюджетного устрою діють і засто­совуються в бюджетному процесі в єдності та взаємозв’язку. Єдина правова база, грошова система, бюджетна класифікація, порядок виконання бюджетів, ве­дення єдиного обліку й звітності забезпечують цілісність та єдність бюджетів. За теорією системності поняття “бюджетна система” є сукупністю всіх видів і ланок бюджетів, організаційно об’єднаних на принципах бюджетного устрою в єдине ціле, пов’язаних спільною функцією дислокації ресурсів, перерозподілу доходів в економіці країни.

Бюджетна система України регулюється Бюджетним кодек­сом, у якому викладені основні положення, що мають концептуальне й практичне значення для забезпечення ефективності бюджетного процесу. У главі 2 “Бюджетна система України та її принципи” подається визначення, що структурно бюджетна система України складається з Державного бюджету України та місцевих бюджетів (рис. 7).

Зазначені бюджети є окремими ланками бюджетної системи, кожна ланка є самостійною.

Самостійність бюджетів забезпечується, передусім, наявністю власних джерел доходів і правом визначати розміри та напрями їх­нього використання. Крім цього, трансфертні платежі з державного бюджету розраховуються та надаються обласним бюджетам, бю­

джетам районів і міст обласного значення й бюджету Автономної Республіки Крим. Реальна самостійність в місцевих бюджетах утри­мується лише тоді, коли закріплених за ними доходів буде достатньо для фінансування заходів, пов’язаних із самоврядуванням.

Показники Державного бюджету України, зведеного бюджету Автономної Республіки Крим і зведених бюджетів областей, міст Київ та Севастополь у своїй сукупності становлять систему показ­ників Зведеного бюджету України.

Зведений бюджет використовується для аналізу й визначення засад державного регулювання економічного та соціального розвитку України, а також для оприлюднення інформації про використання державних фінансів.

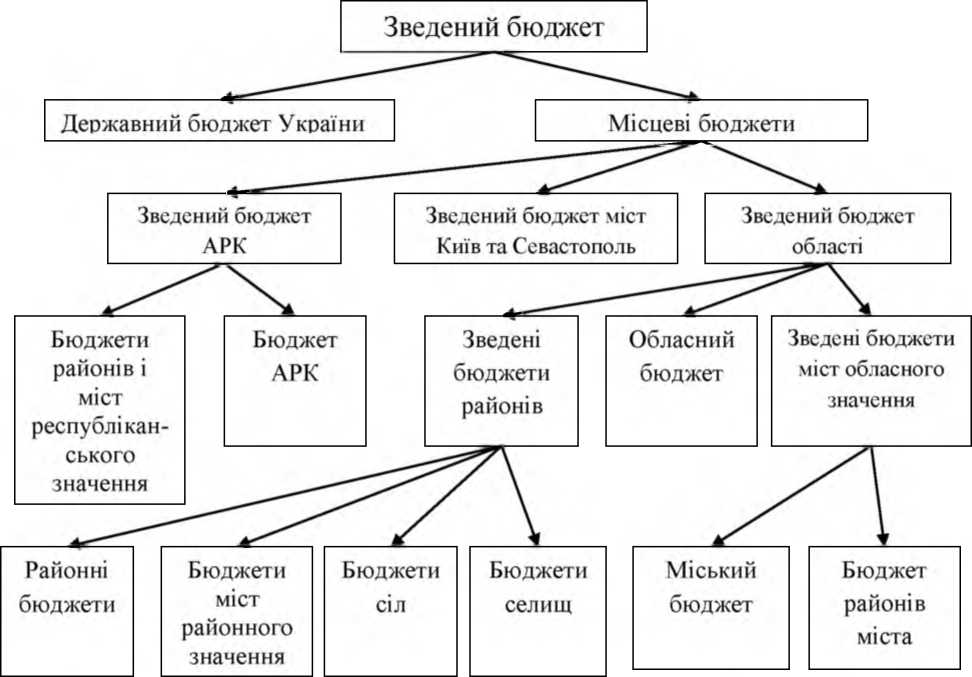


Рис. 7. Схема бюджетної системи України

Зведений бюджет ЛРК включає показники бюджету Авто­номної Республіки Крим, зведених бюджетів її районів і бюджетів міст республіканського значення.

Зведений бюджет області включає показники обласного бю­джету, зведених бюджетів районів і бюджетів міст обласного зна­чення цієї області.

Зведений бюджет району включає показники районного бю­джету, бюджетів міст районного значення, селищних і сільських бю­джетів цього району.

Зведений бюджет міста з районним поділом включає показ­ники міського бюджету та бюджетів районів, що входять до його складу. Якщо місту або району в місті адміністративно підпоряд­ковані інші міста, селища чи села, зведений бюджет міста чи району в місті включає показники бюджетів цих міст, селищ і сіл.

Показники бюджетів об’єднань територіальних громад, що ство­рюються згідно із законом, приєднуються до відповідних зведених бюджетів.

Становлення держави, формування суспільного устрою визна­чають систему відносин, які закріплені законодавством України, уста­новлюють взаємозв’язки між окремими ланками бюджетної системи.

4. Бюджетний процес та його учасники

За визначенням, бюджетний процес - це сукуп­ність заходів і ряд послідовних дій, регламен­тованих законодавством України. Заходи бю­джетного процесу охоплюють розробку, вико­нання фінансового плану й оцінку збалансованості доходів і видатків одного року. Бюджетний рік розпочинається 1 січня та завершується 31 грудня.

Добре організований процес прийняття бюджету має політич­ний, управлінський, плановий, комунікаційний і фінансовий вибір. За своїм змістом бюджетний процес спрямований на визначення фінан­сової та бюджетної політики, опрацювання управлінських стратегій, оцінки потреби, пріоритетів і можливостей бюджету, розробки проек­ту бюджету, який узгоджується з визначеними підходами, оцінкою ефективності проекту. Засадничими основами бюджетного процесу є:

- урахування довгострокової перспективи;

- установлення зв язку із загальними організаційними цілями;

- зосередження рішень на результатах і наслідках;

- організація спілкування із зацікавленими особами;

- надання стимулів керівництву.

Ці основні риси організації складання бюджету засвідчують, що бюджетний процес за змістом є стратегічним, базується на багаторіч­ному й оперативному розподілі фінансових ресурсів відповідно до визначених цілей. Утім такий бюджетний процес виходить за межі лише постатейного планування і контролю видатків, що уможливлює вдосконалення бюджетної діяльності учасниками цього процесу.

Учасниками бюджетного процесу визначаються органи та поса­дові особи, повноваження яких регулюються спеціальними законами (рис. 8).

- накладати вето на Закон “Про Державний бюджет України”, прийнятий Верховною Радою України на відповідний рік;

- вносити зміни й доповнення до законів, які стосуються бю­джетного процесу з наступним поверненням на розгляд Верхов­ної Ради України;

- має право законодавчої ініціативи;

- видає укази, розпорядження з питань, що потребують бюджет­ного регулювання.

Законодавчі органи влади - Верховна Рада України, комітети Верховної Ради України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування наділені певними бюджет­ними повноваженнями щодо розгляду й затвердження:

- бюджетів;

- звітів про виконання бюджетів;

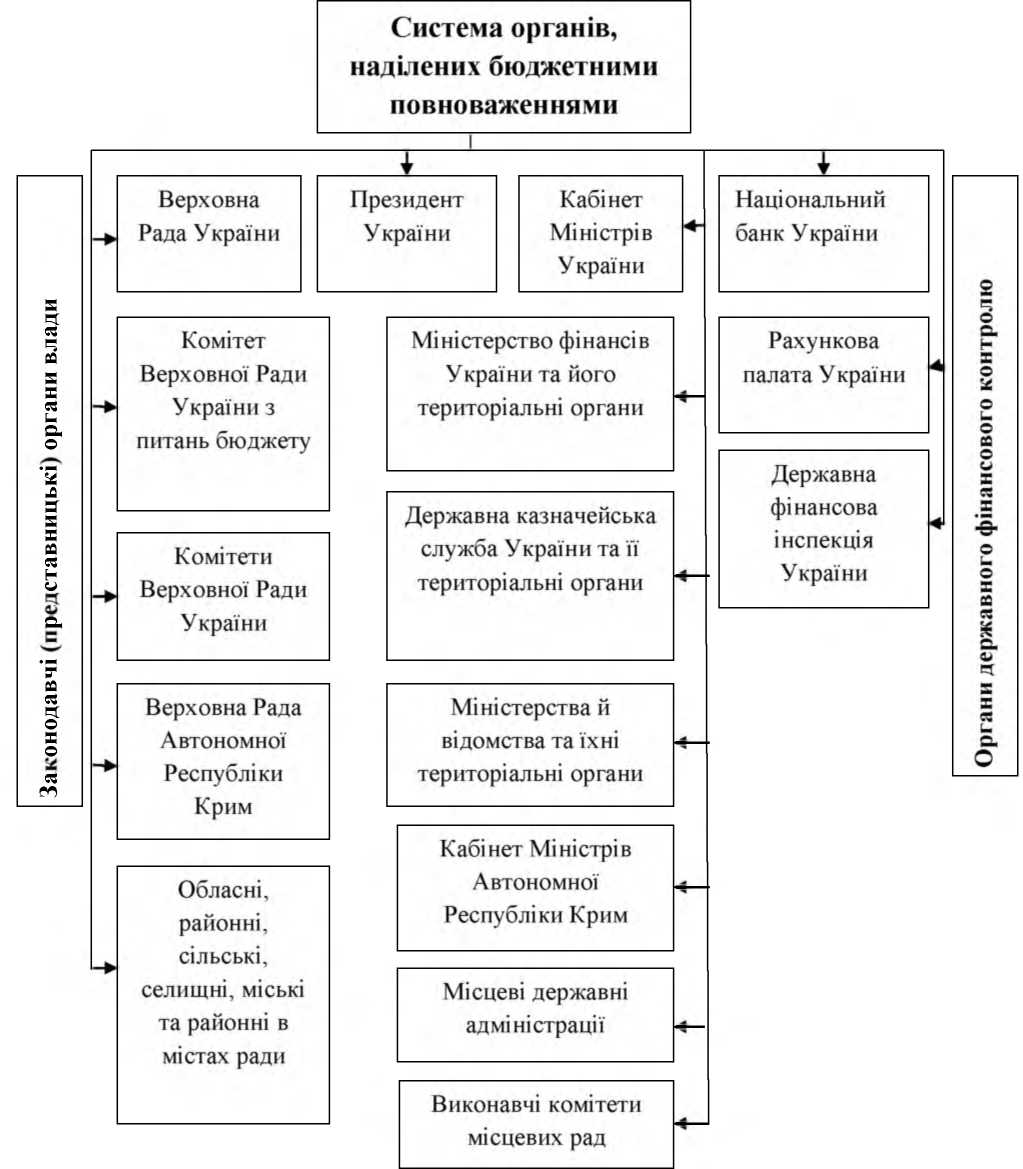


Рис. 8. Учасники бюджетного процесу

Президент України наділений такими бюджетними повноваженнями:

- підписувати Закон України “Про Держав­ний бюджет України” на відповідний рік;

- контролю за виконанням рішень відповідної ради про бюджет. Верховна Рада України:

- розглядає, вносить пропозиції й затверджує основні показники соціального й економічного розвитку країни, що є підставою для складання бюджетів усіх рівнів;

- визначає бюджетну політику держави й приймає постанову про схвалення її основних напрямів;

- визначає склад й обсяги доходів і видатків Державного бюджету України;

- розглядає та приймає закон про державний бюджет на відпо­відні періоди;

- розглядає звіти про виконання Державного бюджету України й заслуховує звіти розпорядників, бюджетних комітетів та ухва­лює відповідні рішення.

Повноваження Комітету Верховної Ради з питань бюджету:

- відслідковувати, узагальнювати пропозиції комітетів Верховної Ради України, окремих депутатів і вносити пропозиції щодо формування державної бюджетної політики;

- підготовлювати висновки та необхідні матеріали й представляти на засіданні Верховної Ради України проект Закону України “Про державний бюджет” на відповідний період упродовж трьох читань;

- приймати рішення щодо поданих до Верховної Ради України законопроектів відповідно до змін діючого законодавства та його вплив на формування доходів і видатків бюджету;

- відстежувати виконання Закону “Про державний бюджет” про­тягом року та підготовляти висновки звіту про виконання державного бюджету.

Кабінет Міністрів України уповноважений:

- подавати на розгляд Верховної Ради України основні прогнозні показники економічного та соціального розвитку України, го­ловні напрями бюджетної політики на наступний період;

- розробляти й подавати Верховній Раді України проект Закону “Про Державний бюджет України” на наступний період;

- проводити розрахунок показників зведеного бюджету та подан­ня звітів про виконання державного й зведеного бюджетів України;

- надавати інформацію щодо прийнятих законодавчих і норма­тивних документів на виконання Закону “Про Державний бю­джет України”;

- приймати рішення з використання резервного фонду Держав­ного бюджету України та здійснення державних запозичень в обсязі й на умовах, визначених законом відповідного періоду. Міністерство фінансів України здійснює:

- підготовку документів і матеріалів, необхідних для формування проекту основних напрямів бюджетної політики на наступний період;

- методичну роботу з питань фінансово-бюджетного планування для регіонів;

- складання проекту Закону “Про державний бюджет України”, організацію його виконання на всіх стадіях бюджетного про­цесу;

- розробку й затвердження річного розпису Державного бюджету України й у межах своїх повноважень забезпечення обслугову­вання державного внутрішнього та зовнішнього боргу;

- подання Кабінету Міністрів України проекту звіту про виконан­ня Державного бюджету України;

До бюджетних повноважень Національного банку України належать визначення основних засад грошово-кредитної політики України та підготовка пропозицій до проекту Закону “Про Держав­ний бюджет Україну на наступний бюджетний період.

Однією зі складових бюджетного процесу є створення ефективної системи контролю за державними ресурсами. Загальними засадами відповідно до Бюджетного кодексу України є визначення повноважень органів державної влади та місцевого само­врядування з контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Організацію контролю в бюджетній сфері здійснюють такі державні інститути: Рахункова палата, Міністерство доходів і зборів, Державна казначейська служба, Державна фінансова інспекція.

Повноваження Рахункової палати:

- здійснювати контроль за ефективністю використання бюджетних коштів відповідно до Закону “Про Державний бюджет України”;

- здійснювати контроль за проведенням платежів з бюджетних рахунків;

- проводити перевірку достовірності звітних даних, балансів і законності здійснених операцій;

- оцінювати результати ефективності бюджетних програм, ана­лізувати фактичне використання коштів Державного бюджету України та рівень надання бюджетних коштів;

- контролювати доведення бюджетних призначень і затвердження кошторисів бюджетними установами;

- проводити аналіз звітів щодо утворення, обслуговування і по­гашення державного боргу України;

- здійснювати контроль за використанням коштів, призначених для фінансування повноважень місцевих органів самовряду­вання, делегованих органами державної влади.

Повноваження Міністерства доходів і зборів:

- здійснює контроль за дотриманням законодавства про податки, інші платежі до бюджетів і внески до державних цільових фондів;

- розробляє і видає методичні документи про порядок застосу­вання законодавчих актів про податки, інші платежі до бю­джетів, внески до державних цільових фондів;

- затверджує форми податкових розрахунків, звітів, пов’язаних зі сплатою податків, інших платежів до бюджетів, внесків до дер­жавних цільових фондів;

- подає Міністерству фінансів України звіт про надходження податків, інших платежів до бюджетів, внесків до державних цільових фондів.

Повноваження Державної казначейської служби України:

- здійснює і проводить облік касового виконання державного та місцевих бюджетів за доходами й видатками;

- здійснює контроль за цільовим спрямуванням бюджетних кош­тів на стадії проведення платежу;

- здійснює облік, обслуговування та погашення зовнішнього та внутрішнього боргів держави відповідно до чинного законо­давства;

- здійснює розмежування загальнодержавних податків, зборів та інших обов’язкових платежів між державним і місцевими бю­джетами;

- отримує звіти про виконання кошторисів, доходів і видатків від розпорядників бюджетних коштів, здійснює звірку даних обліку органів Держказначейства з даними обліку розпорядників. Бюджетні повноваження Державної фінансової інспекції

України:

- проводити перевірки в державних установах, організаціях і підприємствах щодо ефективного та цільового використання бюджетних коштів;

- проводити контрольні заходи стосовно порушення законів України, які регулюють використання бюджетних коштів;

- розробляти стандарти контролю за використанням бюджетних коштів;

- надавати Верховній Раді України та Міністерству фінансів України узагальнені результати звітів про проведення перевірки. Формування загальних засад функціонування бюджетної сис­теми та здійснення дієвого фінансово-бюджетного контролю на всіх стадіях бюджетного процесу контролю забезпечує системність Бю­джетного кодексу України.

5. Організація бюджетного процесу

Організація бюджетного процесу здійснюється відповідно до Бюджетного кодексу України, рішень Верховної Ради Автономної Республіки Крим й місцевих органів самоврядування у такій послідовності6:

- складання проектів бюджетів;

- розгляд проекту та прийняття Закону “Про Державний бюджет України”, рішення про місцеві бюджети;

- виконання бюджету, включаючи внесення змін до Закону “Про Державний бюджет України”, рішення про місцеві бюджети;

- підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету й прийняття рішення щодо нього.

Учасниками бюджетного процесу є органи та посадові особи, які наділені бюджетними повноваженнями. Функції зі складання і вико­нання бюджетів закріплені за виконавчими органами - Кабінетом Міністрів України, адміністраціями областей, районів, міст. Під час бюджетного процесу розробляються нормативно-правові й організа­ційні основи проведення цієї роботи на рівні держави та нижчих ланок бюджетної системи, відбувається розмежування функцій у ви­конанні бюджету між органами державної влади, бюджетними уста­новами та іншими суб’єктами бюджетних відносин. Бюджетний ко­декс чітко встановлює граничні терміни складання, розгляду, затвер­дження бюджетів і прийняття відповідних рішень. Кожний із цих етапів має певну послідовність дій, завдань і процедуру. Побудова процесу складання бюджету й управління не знаходяться в статич­ному стані, оскільки на зміну надходжень до бюджету мають вплив економічні чинники та політичні наміри влади. Складання бюджету не просто реагує на зміну економічного середовища. Воно може до­помогти урядові сформувати політику економічного розвитку країни й перетворити їх на практичні дії.

Вихідними даними для складання бюджету є макроекономічний прогноз як основа для визначення суттєвих аспектів для початку бюджетного процесу. Кожен із цих аспектів потребує подальшого аналізу, з тим щоби визначити вірогідний рівень доходів держави, які демографічні тенденції, що значною мірою впливають на видатки та політику уряду.

Міністерство фінансів України має підрозділи, які аналізують макроекономічну структуру:

- основні показники економіки;

- демографічні тенденції, пов’язані із зайнятістю;

- аспекти грошово-монетарної політики;

- тенденцій заощаджень та інвестицій;

- тенденції зміни державного боргу та структури управління ним;

- основні тенденції, що впливають на економіку;

- потенційного дефіциту бюджету при різних варіантах бюджету,

- основних фінансових ризиків.

У деяких країнах міністерство економіки складає офіційний прогноз уряду. У ньому беруть участь незалежні установи - інсти­тути, університети, приватні установи, підприємства.

Організаційні заходи складання. Міністерство фінансів на осно­ві макроекономічного прогнозу розробляє прогноз доходів держав­ного й місцевих бюджетів, пропозиції щодо змін податкового зако­нодавства та їхній вплив на показники бюджету, інструкції до скла­дання бюджету. Уряд використовує макроекономічний прогноз для випрацювання економічної та бюджетної політики й політики в галузі оподаткування.

Отже, прогноз надходжень і видатків є фактичним початком процесу складання бюджету. Вихідними показниками для їхнього визначення є: номінальний ВВП, темп економічного зростання ВВП і ВНП, рівень цін (індекс споживчих цін, індекс цін виробників), об­мінний курс гривні до долара США, рівень безробіття на кінець року, грошові доходи громадян (реальні), платіжний баланс, млн доларів США. У прогнозі, який припускає економічне зростання, високу зайнятість, низький рівень інфляції та низькі ставки відсотків, будуть зазначені більші суми надходжень і менші суми видатків.

Міністерство фінансів на основі прогнозних макроекономічних показників економічного, соціального розвитку України на наступний період доводить відповідні прогнозні показники до міністерств, відомств та інших органів державної влади, які розглядають ці показ­ники й у двотижневий термін подають Міністерству фінансів пропо­зиції з відповідними розрахунками і обґрунтуваннями. Міністерство фінансів після

- аналізу поданих пропозицій;

- аналізу виконання бюджету в поточному році;

- оцінки обсягу фінансування бюджету опрацьовує проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період і подає на розгляд Кабінету Міністрів разом із викладом питань, які не вдалося узгодити з міністерствами та відомствами.

Кабінет Міністрів розглядає на своєму засіданні проект бюдже­ту, приймає остаточне рішення і подає на розгляд Президентові України. Формою політичного рішення є послання Президента до Верховної Ради України про Основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний період. У такий спосіб влада заявляє офіційну позицію, створює рамки для фінансового управління, втілення фінан­сових цілей. Задокументовані політичні рішення у визначених пріори­тетах потрібні для того, щоб керувати асигнуванням коштів мініс­терствам і програмам для початку складання бюджету з тим, щоби пропозиції, подані міністерствами, відповідали пріоритетам уряду в проекті бюджету на відповідний рік.

Наступний крок у бюджетному процесі - парламентські слу­хання з питань бюджетної політики на наступний рік. З доповіддю про Основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний період виступає прем’єр-міністр або за його дорученням міністр фі­нансів України. Проект Основних напрямів бюджетної політики спрямований на визначення:

- граничного розміру дефіциту (профіциту) у відсотках до ВВП;

- частки прогнозованого обсягу ВВП, що перерозподіляється через зведений бюджет;

- граничного розміру державного боргу та його структури;

- частки трансфертів у видатках державного бюджету;

- частки обсягу капітальних вкладень у видатках бюджету;

- переліку головних розпорядників коштів;

- захищених статей видатків бюджету;

- обґрунтування обсягу загального й спеціального фондів бюджету.

За результатами парламентських слухань, схвалення Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період Мі­ністерство фінансів приступає до складання проекту Державного бю­джету України. Воно розробляє і доводить до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції щодо підготовки бюджетних запитів.

Розпорядниками бюджетних коштів є бюджетні установи в особах їхніх керівників, які створені у встановленому порядку орга­нами державної влади чи місцевими органами самоврядування і пов­ністю утримуються за рахунок відповідно державного чи місцевих бюджетів. За обсягом наданих прав розпорядники бюджетних коштів поділяються на головних розпорядників бюджетних коштів і розпо­рядників бюджетних коштів нижчого рівня.

Головні розпорядники коштів Державного бюджету України затверджуються законом про Державний бюджет України, а місцевих бюджетів визначаються рішенням про місцевий бюджет шляхом установлення їм бюджетних призначень (дозвіл надання бюджетних асигнувань для здійснення платежів на певні заходи).

Головні розпорядники бюджетних коштів наділені широкими повноваженнями. Вони розробляють план своєї діяльності, складають проекти зведених кошторисів і бюджетні запити та подають їх Мініс­терству фінансів України.

Інструкції до бюджету містять чіткі пояснення щодо інформації, яку повинен подавати кожен розпорядник бюджетних коштів. Інст­рукція до бюджету дуже подібна до правил, за якими здійснюється управління процесом складання відповідного державного бюджету. Політика й напрями програм визначають план і забезпечують послідов­ність усього бюджетного процесу, включаючи виконання бюджету. Інструкція повинна мати вступну заяву, що окреслює конкретні цілі, ос­новні зміни чи особливі чинники, які впливають на складання бюджету.

Інструкція розпорядникам бюджетних коштів стосовно напрямів бюджетної політики й програм з установленням граничних обсягів видатків формують межі, у яких здійснюється розробка бюджетних запитів.

Бюджетний запит є документом, підготовленим розпорядни­ком бюджетних коштів, який містить пропозиції з відповідними обґрунтуваннями щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для його діяльності на наступний бюджетний період.

Загальний бюджетний запит головного розпорядника коштів містить показники, що характеризують позицію головного розпоряд­ника в розрізі розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та зве­дену інформацію за функціональною класифікацією; розподіл голов­ним розпорядником граничних обсягів видатків загального та спе­ціального фондів на наступний період; письмове пояснення такого розподілу й результатів, яких головний розпорядник бюджетних кош­тів має досягти в наступному бюджетному році, які з напрямів є пріо­ритетними. Загальний бюджетний запит головного розпорядника бю­джетних коштів складається на підставі визначених форм, таких як:

- прогнозний обсяг бюджетних коштів за джерелами їхнього формування;

- виклад обсягу бюджетного запиту в розрізі функцій та еконо­мічною класифікацією;

- показники за мережею, штатами й контингентами головного розпорядника бюджетних коштів;

- структура видатків на оплату праці.

У доповнення до визначених форм головні розпорядники бю­джетних коштів подають пояснювальну записку з обґрунтуванням бюджетного запиту, переліком заходів, спрямованих на підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Окремо наводиться перелік державних цільових програм, виконан­ня яких головний розпорядник передбачає здійснювати за рахунок кош­тів державного бюджету із визначенням відповідних обсягів видатків.

Міністерство фінансів України розробляє проект закону про Державний бюджет України на основі матеріалів аналізу бюджетних запитів й подає до Кабінету Міністрів для розгляду. Кабінет Мініст­рів України приймає постанову про схвалення проекту закону про Державний бюджет України й подає його разом з відповідними мате­ріалами Верховній Раді України та Президентові України.