

УДК 336.47.052:330. 837 (477)

**Т.М. БОГОЛІБ, д.е.н., професор, декан фінансово-економічного факультету
ДВНЗ «Переяслав-Хмельницький ДПУ імені Григорія Сковороди»**

ІНСТИТУЦІЙНА ОСНОВА БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Досліджено роль інститутів держави, які забезпечують функціонування бюджетної системи України; показано інституційну складову бюджетного менеджменту; узагальнено діяльність інститутів місцевих фінансів; вивчено зарубіжний досвід дії інститутів бюджетних систем.

Ключові слова: інституційна основа, бюджетна система, бюджетний менеджмент; місцеві фінанси; управління бюджетними ресурсами; бюджетний процес.

Бюджетна система є важливою складовою державного регулювання соціально-економічного розвитку суспільства. Становлення бюджетних відносин відбувається в умовах трансформації економіки, яка є передумовою і одночасно об'єктом їх впливу. Виходячи зі стратегії розвитку економіки, необхідні відповідні зміни у системі бюджетних відносин, які формуються у певному інституційному середовищі. Перетворення бюджетної системи, удосконалення управління бюджетним процесом значною мірою пов'язано зі зміною інституційного середовища суспільства.

Стійкість бюджетної системи, збалансованість доходів і видатків, досконала система бюджетного регулювання залежить від рівня та якості діяльності інституцій, які забезпечують бюджетний процес. Інституційний підхід передбачає розгляд бюджетної системи, яка динамічно розвивається, постійно вдосконалюється та адаптується до основних завдань соціально-економічного розвитку.

Впровадження інституційного підходу до дослідження бюджетної системи є важливим та включає визначення ознак інституту бюджетного регулювання, інституційного середовища, яке забезпечує його функціонування, трансакційних витрат із застосуванням теорії суспільного вибору. Інститути бюджетної системи мають складну внутрішню структуру норм, правил, еволюція цих інститутів тісно пов'язана з розвитком інститутів державного управління, макроекономічного регулювання. Тому дослідження даної проблеми є досить важливим і актуальним для розвитку бюджетної системи України.

Важливість розбудови системи інституцій, які забезпечують вироблення ефективних економічних стратегій, досліджують науковці О.Бузгалін [4], В.Дементьев [10], Р.Нуреев [15], В.Полтерович [16], В.Тарасевич [17]; ефективність впливу інститутів державного регулювання на фінансову систему досліджують українські вчені С.Буковинський [5], І. Запатріна [12], А. М'яковський [14], В.Федосов [19], І.Чугунов [20]; російські науковці М.Афанасьєв [2], В.Белкин [3], Є.Гайдар [7], Л.Григорьев [8], Є.Гурвич [9]. Проте комплексного дослідження впливу інститутів держави на бюджетну систему країни та її економічний розвиток на сьогодні практично не існує, що і зумовило вибір теми дослідження.

Мета дослідження – розкрити роль та значення інститутів державного управління у становленні ефективної бюджетної системи в Україні та ефективної системи бюджетного менеджменту.

Бюджетна політика являє собою комплекс заходів у складі фінансової політики, які формуються шляхом розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів держави (шляхом використання важелів бюджетного регулювання) в рамках існуючої законодавчо-нормативної бази з метою досягнення стратегічних соціально-економічних цілей суспільства на конкретному етапі розвитку держави.

На практиці бюджетна політика реалізується за допомогою бюджетного менеджменту – сукупності взаємопов'язаних функцій, прийомів та методів, які спрямовані на управління бюджетними ресурсами і відносинами, що виникають у процесі руху бюджетних потоків.

Важливою складовою процесу управління бюджетом є сукупність інститутів державної влади, які беруть у цьому пряму і опосередковану участь. Інституційна складова бюджетного менеджменту в Україні представлена органами виконавчої і законодавчої влади на центральному, обласному і місцевому рівнях, що виконують функції з розробки, оперативного управління і контролю за реалізацією бюджету. Базовими інститутами бюджетного ме-

© Т.М. Боголіб, 2013

.....
<http://www.donntu.edu.ua/> «Библиотека»/ «Информационные ресурсы»

<http://www.instud.org>, http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Npdntu_ekon/

неджменту, а отже і бюджетної системи є: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Державна казначейська служба України, Державна фінансова інспекція України, Міністерство податків і зборів України, обласні та місцеві ради.

Детально проаналізуємо ключові інститути вітчизняної бюджетної системи за такою схемою: гілка влади, рівень влади, етап бюджетного процесу, в реалізації якого бере участь державний орган влади, і функції бюджетного управління.

Під гілкою влади ми розуміємо належність інституту до виконавчої або законодавчої влади. Як рівні влади ми розглядаємо центральний, обласний, місцевий.

Серед етапів бюджетного процесу було виділено такі: розробка; оперативне управління (реалізація); контроль за виконанням, що містить контроль за нормативно-правовою відповідальністю дій різних суб'єктів у бюджетному процесі законам і правовим актам України та накладання штрафних санкцій за їх недотримання.

Важливе значення серед законодавчих інституцій бюджетного процесу займає Верховна Рада України. Дослідник Артус М.М. зазначав: «...бюджет – це могутній інструмент, за допомогою якого держава може активно втручатися в економіку і особливо сильно впливати на стан в тих галузях, які існують за рахунок бюджетних коштів» [1, с.35].

У пункті 1 ч.2 ст.92 Основного закону закріплено, що виключно законами України визначаються Державний бюджет України і бюджетна система України [13].

Кореспондуються з цією нормою положення п.4 ст.85 Конституції України, відповідно до якого до повноважень Верховної Ради України належить:

- затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього;
- контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання [13].

Ці положення свідчать про те, що діяльність Верховної Ради України не обмежуються виключно законотворчими повноваженнями, їй притаманні також і контрольні повноваження. Так, відповідно до п.33 ст.85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією України [13]. У Бюджетному кодексі України

деталізуються повноваження Верховної Ради України що до здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Оскільки парламент є одним із основних учасників бюджетного процесу, який і бере участь у бюджетній діяльності на всіх його стадіях, то відповідно і контроль за дотриманням бюджетного законодавства він здійснює на кожній стадії бюджетного процесу.

Відповідно до ст. 109 Бюджетного Кодексу України Верховної Ради України здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства, що виражається в такому:

- 1) розробляє пропозиції до проекту Основних напрямів бюджетної політики (бюджетної резолюції) на наступний бюджетний період;
- 2) приймає постанову про схвалення бюджетної резолюції;
- 3) розглядає проект закону про Державний бюджет в трьох читаннях;
- 4) ухвалює закон України про Державний бюджет та подає його на підпис Президента України;
- 5) вносить зміни і доповнення до закону України про Державний бюджет;
- 6) контролює хід виконання Державного бюджету;
- 7) приймає рішення про надання Україною позик іноземним державам, а також про одержання від іноземних держав, банків, міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України та ін. [6].

Вважаємо, що перераховані контрольні повноваження Верховної Ради України за дотриманням бюджетного законодавства у своїй сукупності утворюють механізм бюджетного процесу, який можна поділити на окремі етапи (стадії).

Під час складання проекту державного бюджету на відповідний бюджетний рік, тобто на першій стадії бюджетного процесу, повноваження Верховної Ради України щодо контролю за дотриманням бюджетного законодавства, зокрема Бюджетного кодексу України та інших нормативно-правових актів, що регулюють бюджетні відносини в Україні, реалізуються під час проведення парламентських слухань з питань бюджетної політики на наступний бюджетний період, за результатами яких, відповідно до ст. 33 Бюджетного кодексу України та в порядку, визначеному Регламентом Верховної Ради України, парламентом має прийматися постанова про схвалення або взят-

тя до відома Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період.

На другій стадії бюджетного процесу, тобто під час розгляду та прийняття закону про Державний бюджет України, контрольні функції Верховної Ради України полягають у тому, що саме остання, відповідно до ст. 85 Конституції України, наділена повноваженнями затверджувати Державний бюджет України [6]. Парламент, під час підготовки проекту закону про Державний бюджет України до першого, другого та третього читань, розгляду його у цих читаннях, перевіряє проект, й інші матеріали, що до нього додаються, зазначені у ст. 38 Бюджетного кодексу України, на відповідність бюджетному законодавству. За результатами такого контролю вживаються певні заходи, що сприяють попередженню вчинення порушень на наступних стадіях бюджетного процесу, особливо під час виконання бюджету. Зокрема, якщо виявлено, наприклад, невідповідність проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік Основним напрямам бюджетної політики на наступний бюджетний період або вимогам складання проекту Державного бюджету України, встановленим Бюджетного кодексу України, то Верховної Ради України за результатами обговорення проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік може прийняти рішення про його відхилення [6].

Контроль Верховної Ради України за дотриманням бюджетного законодавства на першій та другій стадіях бюджетного процесу відіграє важливу роль, надає можливість виявити відхилення від запланованих нормативів, порушення бюджетного законодавства, які ще не призвели до негативних наслідків. Це, в свою чергу, дозволяє внести певні корективи в проект закону, з метою попередження негативних наслідків у майбутньому. Такий контроль має назву попереднього, оскільки він проводиться до прийняття управлінського рішення, у даному випадку Закону України про Державний бюджет України на відповідний рік.

На третій стадії бюджетного процесу – виконання бюджету, в тому числі у разі необхідності внесення змін до закону про Державний бюджет України, парламент також має відповідні контрольні повноваження.

Верховна рада України здійснює контроль за виконанням Державного бюджету України як безпосередньо, так і через Рахункову палату. Так, до Верховної Ради України, під час подання Кабінетом Міністрів України про-

екту закону про Державний бюджет України на наступний рік, подається доповідь про хід виконання Державного бюджету України поточного року, що надає можливість парламенту контролювати процес виконання бюджету.

Під час такого етапу, як внесення змін до закону про Державний бюджет України, контрольні повноваження Верховної ради України реалізуються шляхом перевірки запропонованих суб'єктами законодавчої ініціативи змін на відповідність бюджетному законодавству. При проведенні такої перевірки парламент має не допустити, щоб зміни, які вносяться до закону про Державний бюджет України, вносили зміни до інших законодавчих актів України. У такому випадку спочатку вносяться зміни до відповідного закону і лише після того розглядаються пропозиції про зміни до закону про Державний бюджет України відповідно до положень Регламенту Верховної Ради України.

Контрольні функції на четвертій стадії бюджетного процесу, відповідно до ст. 85 Конституції України [13] та ст. 62 Бюджетного Кодексу України [6], парламент здійснює під час розгляду звіту про виконання У закону про Державний бюджет України, що подає йому Кабінету Міністрів України, за результатами обговорення якого приймається рішення. Свої висновки щодо надходження і використання коштів Державного бюджету України за попередній рік надає Рахункова палата України. Під час розгляду звіту можуть бути заслухані головні розпорядники бюджетних коштів щодо використання ними коштів Державного бюджету України та результатів виконання відповідних бюджетних програм [13].

Відповідно до п. 14 ч. 1 ст. 85 Конституції України Верховної Ради України затверджує рішення про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, а також здійснює контроль за їх використанням [13]. Відповідно до п. 6 ч. 1 цієї ж статті, Верховної Ради України упродовж усього часу виконання бюджету здійснює моніторинг використання кредитів (позик), залучених від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій. Тобто здійснює ще представницьку функцію.

Підсумовуючи наведене, хотілося б підкреслити, що бюджетні повноваження Верховна Рада України утворюють сукупність таких елементів, як законотворча, представницька, контрольна та управлінська.

Також варто зазначити, що визначальна

роль у реалізації бюджетної політики нашої країни належить Кабінету Міністрів України, вищому органу в системі органів виконавчої влади.

Законодавче визначення бюджету подається як план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення задач та функцій, здійснюваних відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування упродовж бюджетного періоду (пп. 1 п. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України) [6, с. 3].

Щодо визначення категорії «право бюджетної ініціативи», то варто зазначити, що таке поняття в законодавстві на сьогодні відсутнє, тому вбачається за необхідне звернутися до наукового тлумачення цієї категорії. Так, М. Я. Азаров право бюджетної ініціативи розглядає як право членів парламенту вносити зміни в поданий урядом проект закону [18, с. 412].

У контексті зазначеного, варто підкреслити, що на відміну від інших законів, де право законодавчої ініціативи мають Президент України, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України, щодо закону про державний бюджет, таке право має виключно Кабінет Міністрів України.

При цьому право бюджетної ініціативи є наданим винятково Кабінету Міністрів України правом і одночасно покладеним на нього обов'язком підготувати у визначені строки з дотриманням встановленої форми й процедури проект закону про Державний бюджет України та подати його на розгляд до Верховної Ради України.

Повноваження Кабінету Міністрів України в сфері бюджетної політики визначаються тим, що останній відповідно до п. 3 ст. 33 Бюджетного кодексу України [10, с. 44-45] не пізніше 1 квітня року, що передує плановому, розглядає та схвалює проект основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період та у триденний строк подає його до Верховної Ради України, де він розглядається за спеціальною процедурою, визначеною Законом України «Про регламент Верховної Ради України» [11].

Основні завдання бюджетної політики визначаються постановою Кабінету Міністрів України. Такими завданнями можуть бути:

- забезпечення соціально-економічного розвитку України;
- спрямування податкової політики на побудову ефективної держави;

- забезпечення зростання рівня життя громадян та виконання заходів з подолання та запобігання бідності;

- деталізацію економіки і доходів громадян, що забезпечить збільшення надходжень бюджетів та фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування без посилення фіскального навантаження та з дотриманням принципу справедливості при наданні суспільних послуг [11].

Контрольні повноваження Кабінет Міністрів України в сфері бюджетної політики виявляються в тому, що подані Міністерством фінансів України проект закону про Державний бюджет України разом із додатками розглядаються урядовими комітетами Кабінету Міністрів України. Урядові комітети – робочі колегіальні органи Кабінету Міністрів України, що утворюються для забезпечення ефективної реалізації урядових повноважень, координації дій органів виконавчої влади, попереднього розгляду проектів нормативно-правових актів, концепцій реалізації державної політики, інших документів, що подаються на розгляд урядові. Перелік урядових комітетів і їхній посадовий склад затверджує Кабінет Міністрів України. Відповідний проект розпорядження готує Секретаріат Кабінету Міністрів України за погодженням з Першим віце-прем'єр-міністром, Віце-прем'єр-міністром відповідно до їхньої компетенції.

Таким чином, можна зробити висновок, що у здійсненні бюджетної політики держави роль Кабінету Міністрів України виявляється, перш за все, у законодавчій ініціативі останнього щодо прийняття закону про державний бюджет на відповідний рік та у контрольних повноважень щодо реалізації зазначеного закону.

На Міністерство фінансів України покладено обов'язки із забезпечення реалізації державної фінансової політики та здійснення керівництва розвитком державних фінансів. За цією провідною структурою у складі апарату державного управління Кабінету Міністрів України закріплено вирішення таких основних завдань:

- забезпечення розробки та реалізації основних напрямів державної фінансової політики;
- складання і забезпечення виконання державного бюджету України;
- забезпечення концентрації фінансових ресурсів та їх використання у пріоритетних напрямках розвитку країни;

- надання державних гарантій щодо соціального захисту населення та створення і використання державних фінансових резервів;

- удосконалення фінансових відносин з іншими країнами та міжнародними фінансовими організаціями;

- удосконалення фінансового механізму та способів фінансового планування.

- До основних функцій, що виконує Міністерство фінансів України, належать:

- розробка засад і напрямів проведення державної фінансової політики;

- організація управління державними фінансами;

- здійснення державного фінансового контролю;

- забезпечення єдиних стандартів для проведення фінансових операцій в країні;

- інші функції.

Міністерство фінансів України має за мету забезпечувати стабільний поступальний розвиток країни, створювати умови для досягнення повної зайнятості, розвитку підприємницької діяльності, формування раціональної структури економіки та ін.

З метою забезпечення ефективного управління коштами Державного бюджету України, підвищення оперативності у фінансуванні видатків у межах наявних обсягів фінансових ресурсів у Державному бюджеті функціонує Державна казначейська служба України.

У своєму розвитку Державна казначейська служба України пройшла певні етапи, які супроводжувалися:

1) Заснуванням організаційної структури органів Казначейства, функціональність яких у процесі розвитку змінювалася.

2) Перерозподілом функцій і між банківською та фінансовою системами, галузевими міністерствами і відомствами, і між підрозділами центрального апарату Міністерства фінансів України, його місцевими фінансовими органами та органами Державної казначейської служби України.

3) Запровадженням казначейського обслуговування бюджетів, яке передбачало:

— оптимізацію процесу управління грошовими ресурсами, який ґрунтується на принципі функціонування єдиного казначейського рахунку;

— здійснення попереднього і поточного контролю первинних документів розпорядників бюджетних коштів.

4) Входженням усієї системи Державної казначейської служби України до системи електронних платежів Національного банку України.

Державне казначейське управління у своїй діяльності керується конституцією України; конституційним договором між Верховною Радою України і Президентом України, його розпорядженнями; декретами та постановами Кабінету Міністрів України. На органі Державної казначейської служби України накладаються функції:

- касове виконання державного бюджету та бюджетів самоврядування за доходами та видатками;

- організація управління наявними коштами державного бюджету, державних позабюджетних фондів і бюджетів самоврядування у межах видатків, установлених на відповідний період;

- контроль за цільовим спрямуванням бюджетних коштів на стадії проведення платежу на підставі підтверджуючих документів, наданих розпорядниками бюджетних коштів;

- облік касового виконання та складання звітності про стан виконання державного бюджету та бюджетів самоврядування;

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

- розмежування загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів між державним бюджетом та бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, проведення взаєморозрахунки між ними. Розмежування з бюджетами нижчого рівня здійснюється за умови укладання угод між органами Державної казначейської служби України та відповідними Радами;

- відповідно до укладених угод відкриття та обслуговування рахунків розпорядників бюджетних коштів в органах Державної казначейської служби України;

- оплата рахунків за дорученням розпорядників бюджетних коштів відповідно до чинних нормативних актів. При цьому Державна казначейська служба України не несе відповідальності за зобов'язаннями, прийнятими розпорядниками бюджетних коштів;

- отримує звіти про виконання кошторисів доходів і видатків від розпорядників бюджетних коштів, здійснює звірку даних обліку органів Державної казначейської служби України з даними обліку розпорядників;

- здійснює у безспірному порядку стягнення належних державному бюджетові

коштів по взаєморозрахунках між бюджетами;

- забезпечення роботи інформаційно-обчислювальної системи Державної казначейської служби України та її взаємодію з інформаційними системами Національного та комерційних банків України, міністерств, відомств та інших органів виконавчої влади, установ та організацій;

- управління поточними залишками казначейських рахунків з метою отримання доходів та зарахування їх до загального та спеціального фондів державного бюджету;

- розробка та затвердження нормативно-правових актів та єдиних правил організації роботи з питань казначейського виконання бюджетів усіх рівнів, ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання державного бюджету та бюджетів самоврядування, кошторисів доходів та видатків бюджетних установ, відкриття рахунків в органах Державної казначейської служби України;

- здійснення роботи щодо добору, розстановки кадрів, створення ефективної системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів, забезпечує проведення єдиної державної політики з питань державної служби в органах Державної казначейської служби України;

- організація та здійснення внутрішньосистемного контролю і аудиту;

- інші функції, передбачені чинним законодавством України.

Наступним інститутом оперативного управління була Державна податкова служба України, яка разом із Державною митною службою України зазнала реформації 25 грудня 2012 року. Указом Президента України було створено Міністерство податків і зборів України.

ДПСУ України відповідно до покладених на неї завдань здійснює такі функції:

- здійснення контролю за додержанням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів, державних цільових фондів податків і зборів (обов'язкових платежів), а також неподаткових доходів, установлених законодавством (далі - податки, інші платежі);

- здійснення контролю за погашенням податкової заборгованості платниками податків, інших платежів, у тому числі тими, майно яких перебуває в податковій заставі;

- здійснення в межах своїх повноважень контролю за обліком, зберіганням, оцінкою та реалізацією конфіскованого та іншого належного державі майна;

- прийняття у випадках, передбачених законом, нормативно-правових актів і методичних рекомендацій з питань оподаткування;

- формування та ведення Державного реєстру фізичних осіб - платників податків та інших обов'язкових платежів та Єдиного банку даних про платників податків - юридичних осіб;

- роз'яснення законодавства з питань оподаткування серед платників податків, інших платежів;

- запобігання злочинам та іншим правопорушенням, віднесені законом до компетенції податкової міліції, їх виявлення, розкриття, припинення, розслідування та провадження у справах про адміністративні правопорушення; запобігання корупції в органах державної податкової служби та виявлення її фактів; забезпечення безпеки діяльності працівників органів державної податкової служби, захисту їх від протиправних посягань, пов'язаних з виконанням службових обов'язків;

- розшук платників податків, які ухиляються від сплати податків, інших платежів.

Головним завданням Державної фінансової інспекції України є

здійснення державного контролю за витрачанням коштів і матеріальних цінностей, їх збереженням, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і звітності в міністерствах, відомствах, державних комітетах і державних фондах, бюджетних установах, а також на підприємствах і в організаціях, які отримують кошти з бюджетів усіх рівнів та державних валютних фондів, подання пропозицій щодо усунення виявлених недоліків і порушень нормативних актів та запобігання їм у подальшій діяльності.

Функції Державної фінансової інспекції України полягають у проведенні ревізій та перевірок фінансової діяльності, стану збереження коштів і матеріальних цінностей, достовірності обліку і звітності у міністерствах, відомствах, підприємствах і організаціях, які утримуються за рахунок державного бюджету. До її функцій також належить проведення ревізій та перевірок правильності витрачання державних коштів на утримання місцевих органів державної виконавчої влади, установ і організацій, що діють за кордоном і фінансуються із державного бюджету, контролюють повноту оприбуткування, використання і збереження валютних коштів, перевіряють виконання рішень за результатами проведених ревізій.

Останнім інститутом оперативного

управління є Рахункова палата. Рахункова палата відповідно до вищевикладених завдань здійснює такі функції:

1) контролює виконання законів України та прийнятих Верховною Радою України постанов, виконання Державного бюджету України, фінансування загальнодержавних програм у частині, що стосується використання коштів цього бюджету;

2) здійснює за дорученням Верховної Ради України контроль за виконанням Державного бюджету України за поквартальним розподілом доходів і видатків відповідно до показників цього бюджету, у тому числі видатків з обслуговування внутрішнього і зовнішнього боргу України, витрачанням коштів цільових фондів;

3) перевіряє за дорученням комітетів Верховної Ради України використання за призначенням органами виконавчої влади коштів загальнодержавних цільових фондів та коштів позабюджетних фондів і подає за наслідками перевірки Верховній Раді України висновки щодо можливостей скорочення видатків по кожному фонду окремо та доцільності спрямування вилучених коштів на фінансування інших видатків Державного бюджету України

4) контролює ефективність управління коштами Державного бюджету України Державним казначейством України, законність і своєчасність руху коштів Державного бюджету України, у тому числі коштів загальнодержавних цільових фондів у Національному банку України, уповноважених банках та кредитних установах України;

5) надає консультації органам і посадовим особам, які обираються, затверджуються або призначаються Верховною Радою України з питань витрачання коштів Державного бюджету України. В ході проведення перевірок і аналізу стану економіки розробляє заходи щодо вишукування можливостей і нових джерел залучення додаткових надходжень до Державного бюджету України і вносить відповідні пропозиції Міністерству фінансів України;

6) здійснює за дорученням Верховної Ради України, комітетів Верховної Ради України контрольні функції щодо фінансування загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля та інших програм, що їх затверджує Верховна Рада України;

7) контролює інвестиційну діяльність органів виконавчої влади, перевіряє закон-

ність та ефективність використання фінансових ресурсів, що виділяються з Державного бюджету України на виконання загальнодержавних програм;

8) проводить попередній аналіз до розгляду на засіданнях комітетів та Верховної Ради України звітів Антимонопольного комітету України щодо здійснення ним державного контролю за додержанням антимонопольного законодавства, а також звітів фонду державного майна України та посадових осіб, яких обирає, призначає або затверджує Верховна Рада України, щодо ефективного управління майном, що є основним національним багатством, власністю українського народу;

9) контролює виконання рішень Верховної Ради України про надання Україною позик та економічної допомоги іноземним державам, міжнародним організаціям, передбачених у Державному бюджеті України, касове виконання Державного бюджету України Національним банком України та уповноваженими банками;

10) перевіряє за дорученням Верховної Ради України відповідно до свого статусу кошторис витрат, пов'язаних з діяльністю Верховної Ради України та її апарату, допоміжних органів і служб Президента України та апарату Кабінету Міністрів України, а також витрачання коштів державними установами та організаціями, що діють за кордоном і фінансуються з Державного бюджету України;

11) готує і дає висновки та відповіді на звернення органів виконавчої влади, органів прокуратури і суду з питань, що належать до її відання;

12) здійснює зв'язки з контрольними органами іноземних держав та відповідними міжнародними організаціями, укладає з ними угоди про співробітництво.

У таблиці 1 ми представили місцеві інститути бюджетної системи.

У сучасних умовах трансформаційних змін у світовому співтоваристві успішне функціонування економіки визначається пріоритетами й ефективністю бюджетної політики. Зарубіжний досвід управління економікою демонструє гармонійне поєднання форм, методів і важелів державного регулювання, найпоширенішим з яких є бюджетування, орієнтоване на якісний результат. В умовах інтеграції України у світове співтовариство особливої актуальності набуває необхідність урахування світового досвіду функціонування інститутів бюджетних систем.

Таблиця 1

Місцеві інструменти бюджетної системи

<i>Назва інституту</i>	<i>Гілка влади</i>	<i>Рівень влади</i>	<i>Етап бюджетного процесу</i>	<i>Функції</i>
Обласні державні адміністрації	Виконавча	Обласний	Розробка, оперативне управління, контроль за виконанням	Схвалення проекту обласного бюджету; здійснення загальної організації та управління виконанням обласного бюджету; координація діяльності учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету; надання квартальних і річних звітів про виконання обласного бюджету
Обласні ради	Законодавча	Обласний	Розробка	Затвердження проекту обласного бюджету; внесення змін в обласний бюджет; перевірка звітів про виконання обласного бюджету
Місцеві державні адміністрації	Виконавча	Місцевий	Розробка, оперативне управління, контроль за виконанням	Схвалення проекту місцевого бюджету; здійснення загальної організації та управління виконанням місцевого бюджету; координація діяльності учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету; надання квартальних і річних звітів про виконання місцевого бюджету
Місцеві ради	Законодавча	Місцевий	Розробка	Затвердження проекту місцевого бюджету; внесення змін в місцевий бюджет; перевірка звітів про виконання місцевого бюджету

На сучасному етапі цивілізаційного прогресу стратегія бюджетної політики країн світу як складова державної економічної стратегії є засобом стимулювання економічного зростання й ефективної перебудови економічної структури суспільства.

Характерною особливістю бюджетного процесу в країнах світового співтовариства є різна тривалість бюджетного періоду, відмінність щодо початку бюджетного року, наявність багаторічного планування та існування загальних бюджетних обмежень. Це пояснюється історичними причинами, традиціями, пов'язаними з термінами скликання сесій законодавчих органів.

Особливості підготовки і затвердження бюджету у різних країнах відображено у таблиці 2.

Таким чином, загальноновизнаною у світі практикою, яка актуальна і для України, є розширення горизонту фінансового планування. Довгострокове фінансове планування дає мож-

ливість прогнозувати бюджетну політику на певний період, тим самим передбачити відповідну макроекономічну ситуацію і коригувати лінію поведінки головних розпорядників бюджетних коштів та бюджетних установ. Такий підхід є фактором забезпечення соціально-економічних параметрів [14].

Успішна реалізація бюджетної політики в країнах світового співтовариства здійснюється завдяки специфічній організації бюджетного законодавства.

У державах є три рівні забезпечення бюджетної політики: конституційний (Конституції країн), управлінський (Закон про бюджет), спеціалізований (спеціальні закони, що санкціонують державні позики, обслуговування боргу та ін.) [7].

Євроінтеграційні процеси, спричинені глобалізацією, обумовлюють уніфікацію та типізацію процедур їх використання у країнах Західної Європи [3].

Таблица 2

Процес підготовки і затвердження бюджету у різних країнах

Країна	Положення про бюджетний період і багаторічне планування	Загальні бюджетні обмеження
Австрія	Бюджетний рік триває з 1 липня по 30 червня. Багаторічне планування згідно із законом не вимагається, але разом з бюджетним законопроектом подається кошторис на два наступні роки	У законі відсутні будь-які обмеження
Франція	Бюджетний і календарний роки збігаються. Згідно із законом вимагається планування (три роки)	Регламентується вимогами Маастрихтської угоди. У 1994 році вперше в законі про бюджет було встановлено конкретні контрольні показники для обмеження зростання видатків і дефіциту у відсотках до внутрішнього європейського продукту на період з 1993 по 1997 роки
Німеччина	Бюджетний і календарний роки збігаються. Обов'язково є багаторічне планування (5 років), але без затвердження парламентом. Ці перспективні оцінки готуються і подаються до парламенту разом із щорічним бюджетом.	Регламентується вимогами Маастрихтської угоди. Бюджетна політика, погоджена у Раді фінансового планування, може встановлювати граничні розміри бюджету, а поточні контрольні показники узгоджуються з Маастрихтською угодою
Швеція	Бюджетний рік триває з 1 квітня до 31 березня. Багаторічне планування (п'ять років) є обов'язковим, але не підлягає затвердженню парламентом. Перспективні оцінки готуються і подаються до парламенту на три наступні роки.	Законом не встановлено жодних обмежень, але згідно з поточним середньостроковим планом протягом трирічного періоду необхідно проводити скорочення видатків
Великобританія	Бюджетний рік триває з 1 квітня до березня. Багаторічне планування не є обов'язковим. Разом з річним бюджетом готується і подається до парламенту перспективні оцінки на три наступні роки.	Регламентується вимогами Маастрихтської угоди. Поточний середньостроковий план повинен підтримувати величину дефіциту в межах, передбачених складеними на три роки перспективними оцінками
США	Бюджетний рік триває з 1 жовтня до 30 вересня. Вимагається здійснення багаторічного планування – на бюджетний рік плюс чотири наступні роки.	Встановлюється контрольний показник скорочення бюджетного дефіциту. Коли контрольних показників скорочення не дотримано, автоматично розпочинається процес секвестрації

У Японії діють два бюджетні рівні – державний та місцевий, який поділяється на префектурний та муніципальний. У бюджетному процесі країни беруть участь такі інститути: парламент, уряд, Міністерство фінансів, міністерства й урядові агенції, аудиторська палата, а також науковці, журналісти, які обговорення бюджету.

Бюджетний процес охоплює поетапні стадії: схвалення «Основних принципів формування бюджету», оприлюднення їх у липні; підготовка бюджетів міністерствами й урядовими агенціями; підготовка бюджету Міністерством фінансів і подання його на узгодження уряду; парламентський розгляд бюджету – з кінця грудня до кінця лютого; передання затвердженого бюджету в уряд для його виконання; передання інформації щодо виконання бюджетів міністерствами, урядовими агенціями в Міністерство фінансів; надання інформації щодо виконання бюджету Правлінню ревізії; подання урядом бюджету із зауваженнями Правління ревізії на затвердження парламенту у грудні. Характерною особливістю бюджету Японії є те, що невикористані кошти переходять у наступний бюджетний рік [3].

Державний бюджет Великої Британії поділяється на бюджет поточних витрат і доходів держави та капітальний бюджет [7]. У бюджетних відносинах країни беруть участь: прем'єр-міністр, міністерство, казначейство, парламент. У ході розробки проекту бюджету уряд враховує такі фактори: зростання валового національного продукту, рівень безробіття, рівень податкових ставок, норми процентних ставок, ціни на нафту, акції, основні продукти. Розпис доходів і видатків здійснюється згідно з національними рахунками на основі Європейської системи рахунків. Бюджет планується із залишків коштів на кінець бюджетного року, враховуючи надходження поточного року, і планується залишок на кінець звітного року [2].

У фінансово-бюджетній політиці Великої Британії діють «золоте правило» і правило стабільного інвестування. За «золотим правилом», упродовж економічного циклу уряд може проводити запозичення коштів лише з метою інвестування і не може направляти їх на фінансування поточних витрат. За правилом стабільного інвестування, протягом економічного циклу частку державного боргу у ВВП потрібно утримувати на стабільному і розумному рівні (30%).

У бюджетних відносинах Франції беруть участь: президент, уряд, парламент, а також спеціальні державні установи – Національна

кредитна рада, банківська контрольна комісія, Економічна і соціальна рада. Бюджетна політика департаменту є компетенцією генеральної ради, а в окремих випадках – комісара Республіки і регіональної рахункової палати. Безпосереднє бюджетне управління здійснює казначей парламенту.

Бюджетна система країни заснована на чотирьох класичних принципах: складання бюджету на рік; єдність; універсальність; спеціалізація. Принцип єдності бюджетної системи означає, що всі фінансові операції держави відображають у єдиному законодавчому документі, який затверджує парламент. Однак специфіка Франції полягає в тому, що деякі фінансові операції або оформляють у вигляді додатка до загального, або враховують окремо від державного бюджету. Універсальність передбачає окреме відображення доходів і витрат в абсолютній сумі, однак із низки статей державного бюджету відображають лише чисте сальдо. Спеціалізація бюджетної системи полягає в цільовому використанні бюджетних кредитів без права переводу їх з однієї статті на іншу [3].

Складовими консолідованого бюджету Франції є: загальнодержавний бюджет, місцеві бюджети, спеціальні рахунки Казначейства, прислані бюджети для фінансування пошти та телеграфу, прислані служби сільськогосподарських дотацій, операції тимчасового характеру.

Бюджетний процес Франції охоплює три основні стадії: підготовку проекту, розгляд і затвердження у парламенті, виконання державного і місцевого бюджету. Еволюція бюджетного процесу у Франції, що закріплена Конституцією, зумовила посилення ролі виконавчої влади за рахунок зниження фінансових прав парламенту і забезпечила провідну роль уряду у складанні бюджету.

Проект бюджету розробляє протягом дев'яти місяців Міністерство економіки і фінансів з урахуванням пропозицій інших зацікавлених відомств. У Франції застосовують нову практику складання проекту бюджету – раціоналізацію вибору бюджету за прикладом США. Бюджетні права прем'єр-міністра розширені, а парламенту – обмежені. Якщо протягом 70 днів після надання бюджету парламент не затверджує його, то це право переходить до уряду. Парламент позбавлений бюджетної ініціативи. Парламентарії, які не є членами уряду, не можуть вносити пропозиції щодо додаткових витрат, введення нових податків чи змін бюджетних статей. Однак зміни в бюджетному процесі не дають підстав для твердження про повну ліквідацію пар-

ламентського контролю над бюджетом. Парламенту формально підпорядкована палата бюджетної дисципліни.

Сучасний бюджетний устрій ФРН має три рівні: федеративний, земельний та общинний. У бюджетному процесі беруть участь такі органи влади та їх структурні підрозділи: Міністерство фінансів, бундестаг, бюджетний комітет, підкомітет з перевірки звітності по виконанню бюджету, співробітники з бюджетних питань, Федеральна рахункова палата, бундесрат (затверджує закон про бюджет), Федеральний казначейський двір. У Німеччині значна увага приділяється бюджетному плануванню, основою якого є середньострокове планування до п'яти років: перший рік – розробляється поточний бюджет, другий рік – це рік, на який формується бюджет, і наступні три роки – планується перспективний бюджет. За умови цього виду планування враховуються зміни в бюджетній політиці. Планування є динамічним на основі чітких нормативів. Передбачається дохідна частина і витрати. Фінансовий план складається кожен рік наново, і при цьому період планування зміщується на один рік вперед. У державі існує єдина бюджетна класифікація погодження бюджетних планів усіх рівнів, яка здійснюється радою фінансового планування. На рівні федерацій проект бюджету готує Міністерство фінансів, уряд подає на розгляд парламенту. У Німеччині поширена традиція подання науковими економічними інститутами й організаціями експертних доповідей щодо бюджетного процесу. Процес обговорення бюджету, його виконання і звіт висвітлюється в засобах масової інформації, що запобігає негативній й тенденції в бюджетному процесі, в обговоренні бюджету на засіданні уряду беруть участь провідні політики – члени парламенту.

Прийняття бюджету є суверенним правом парламенту: спочатку він має бути прийнятий бундестагом, а потім отримати схвалення бундесрату. Щоб узгодити з політиками спільні дії, уряд погоджує з лідерами політичних партій так звані священні цифри, такі як: загальна величина бюджетних витрат, відсоток їх збільшення порівняно з попереднім роком, обсяг дефіциту бюджету. Згідно з німецьким бюджетним правом міністр фінансів може здійснювати додаткові витрати лише в тому разі, коли є економія за іншими статтями витрат, не виходячи за затверджені контрольні цифри. Закінчується цикл бюджетного процесу затвердженням звіту про виконання бюджету.

Практика розроблення основних напрямів

бюджетної політики в США демонструє високий ступінь дисциплінованості та вимогливості законодавчого інституту країни. Узгодження різних підходів відбувається під час бюджетних нарад, які проводяться президентом і конгресом. Бюджетна резолюція США є середньостроковим документом, який розробляється на 3-5 років, складається на основі вироблення спільного бачення узгоджених намірів різних гілок влади щодо формування бюджету та бюджетних відносин і визначає узагальнені бюджетні показники та суму витрат і кредитів за кожним функціональним напрямком: сукупні доходи; сукупні нові бюджетні повноваження і видатки; загальну суму зобов'язань щодо прямих і первинних гарантованих позик; дефіцит або позитивне сальдо; граничну величину заборгованості. Резолюція є підґрунтям для розробки бюджету. Законодавчі акти, які готуються конгресом на основі бюджетної резолюції, враховують цілість завдання, відображені в ній та затверджуються президентом країни. Отже, бюджетна резолюція в США виступає реальним, а не формальним документом, обов'язковою інструкцією для подальших дій. Такий підхід сприяє ефективнішому фінансовому контролю за раціональне витрачання бюджетних ресурсів у державі.

В сучасних умовах інноваційних змін бюджетна політика різних країн світу є вагомим інструментом впливу на соціальні та економічні процеси і дієвим чинником вирішення проблеми підвищення темпів економічного зростання в суспільстві. Механізми та інструменти бюджетної політики, які застосовуються у державах світового співтовариства, не мають суттєвих відмінностей.

Формування бюджетних систем у країнах світу відбувається під впливом необхідності пошуку оптимального співвідношення між економічною ефективністю державної влади і соціальною справедливістю. Удосконалення бюджетної політики у зарубіжних країнах здійснюється переважно ринковими методами, шляхом удосконалення законодавства, антикризовими заходами бюджетної політики [12].

Зарубіжна практика використання урядом фінансових важелів регулювання економічного розвитку застосовує різні підходи до участі державного бюджету у фінансуванні соціально-економічного розвитку (як за структурою видатків, так і за питомою вагою конкретних витрат, що фінансуються з бюджету), різноманітні податкові системи, особливості монетарних, кредитних і валютних систем [12].

Таким чином, реалізація стратегічного курсу розвитку економіки країн світу свідчить про важливість виконання умови послідовності рішень у реалізації бюджетної політики і дотримання стратегічного курсу з коригуваннями тактики. В цілому, стратегія бюджетної політики у розвинених країнах світу є складовою загальної державної економічної стратегії, засобом стимулювання економічного зростання та ефективної перебудови економічної структури суспільства. Практичний досвід проведення бюджетної політики провідних країн світу має велике значення для України.

Дослідження показало, що вагомим чинником ефективної бюджетної системи є якість інституційного середовища, зміна якого відбувається під впливом розвитку інформаційного потенціалу економіки. Побудова бюджетної системи має створювати інституційні умови функціонування бюджетного механізму з метою дієвого впливу на економічне зростання, всебічний розвиток суспільства, підвищення добробуту населення. Інституційна структура бюджетної системи як важлива складова державного регулювання є ефективним інструментом соціально-економічного розвитку країни. Враховуючи, що економічна діяльність здійснюється у межах відповідної інституційної моделі, яка є сукупністю взаємопов'язаних інститутів, ефективна модель бюджетної системи має спиратися на інституційне середовище суспільства як систему основних економічних, соціальних, політичних, правових положень, що визначаються нормативно - правовими актами України. Створення відповідних інституцій потребує вивчення зарубіжного досвіду та його врахування при формуванні бюджетної системи.

Література

1. Артус М.М. Система організації функціонування фінансів / М.М. Артус // Актуальні проблеми економіки. – 2006. – №7. – с.56-65.
2. Афанасьев М., Кривошов И. Модернизация государственных финансов России / М. Афанасьев, И. Кривошов // Вопросы экономики. – 2006. – №9. – с.103-111.
3. Белкин В.Д., Стороженко В.П. Бюджет развития: незадействованный механизм инвестиционной активности / В.Белкин // Экономическая наука современной России. – 2001. – №1. – с.74-91.
4. Бузгалин А.В. Economics и «экономический империализм»: альтернативы есть / А.В. Бузгалин // Европейський вектор економічного розвитку. – 2012. – №2 (13). – С.24-30.
5. Буковинський С. Концептуальні підходи до формування перспективного бюджетного плану / С. Буковинський // Фінанси України. – 2006. – №3. – С.21-28.
6. Бюджетний кодекс України. – К.: Аттика, 2012. – 96с.
7. Гайдар Е. Государственная нагрузка на экономику / Е.Гайдар // Вопросы экономики. – 2004. – №9. – с.4-23.
8. Григорьев Л., Гурвич Е., Саватюгин А. Финансовая систем и экономическое развитие / Л. Григорьев, Е.Гурвич, А.Саватюгин // МЭМО. – 2003. – №7. – С.62-75.
9. Гурвич Е. Формирование и использование стабилизационного фонда / Е. Гурвич // Вопросы экономики. – 2006. – №4. – С.31-52.
10. Дементьев В. О характере российской «догоняющей модернизации» и ее институциональное обеспечение / В.Дементьев // Российский экономический журнал. – 2005. – №2. – с.21-29.
11. Закон України «Про регламент Верховної Ради». – К., – 2010. – 36с.
12. Запатріна І.В. Інституційні аспекти реалізації концепції «двох бюджетів» на прикладі російського досвіду / І.В.Запатріна // Фінанси України. – 2006. – №9. – с.18-29.
13. Конституція України. – К.: Юріком, 2010. – 100с.
14. Мярковський А.І. Бюджетний Кодекс України в контексті бюджетної реформи / А.І. Мярковський // Фінанси України. – 2009. – №8. – с.13-18.
15. Нуреев Р. Теории развития: новые модели экономического роста / Р. Нуреев // Вопросы экономики. – 200. – №9.
16. Полтерович В.М. О стратегии догоняющего развития для России / В.М. Полтерович // Экономическая наука современной России. – 2007. – №3 (38). – С.17-23.
17. Тарасевич В. О предмете экономической теории / В.Н. Тарасевич. – Днепропетровск, 1997. – 113с.
18. Управління державним бюджетом України/ Колектив авторів [за заг. Редакцією М.Я. Азарова]. – К.: Міністерство фінансів України. 2010. – 816с.
19. Федосов В. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями / В. Федоров, В. Опарін, С. Львовчкін, В. Федоров (наук. ред.) – К.: КНЕУ, 2002. – 387с.
20. Чугунов І. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку. – К.: НІОС, 2003. – 488с.

Статья поступила в редакцию 28.01.2013