

Н. І. Римафська,

к. е. н., доц. кафедри обліку та аналізу, НУ "Львівська політехніка"

М. В. Корязін,

к. е. н., доц. кафедри бухгалтерського обліку, Львівська комерційна академія

ПРИНЦИПИ ПОБУДОВИ ТА ФУНКЦІОНАЛЬНА СТРУКТУРА БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Розкрито зміст поняття "бюджетна система". Визначено структуру бюджетної системи України та основні принципи її побудови. Охарактеризовано зазначені принципи у контексті їх реалізації в практиці бюджетної роботи.

The definition of category "budgetary system" is exposed. The structure of the budgetary system of Ukraine and the basic principles of its construction are identified. These principles are characterized in the context of its implementation in practice of the budgetary work.

Ключові слова: бюджетна система, зведений бюджет, структура бюджетної системи, бюджетний устрій, принципи побудови бюджетної системи.

Key words: budgetary system, the consolidated budget, the structure of the budgetary system, budget system, principles of the budget system.

ВСТУП

Становлення в Україні ринкової економіки, її соціальна орієнтація передбачає формування адекватного ринкового середовища з притаманною йому системою фінансових важелів, найважливіше місце серед яких займає бюджетна система. Головною умовою створення ефективної системи державного регулювання економіки є наукове обґрунтування концептуальних засад бюджетної політики, що дозволить максимально повно реалізувати інтереси як держави в цілому, так і кожного громадянина зокрема.

Проблемам місця і ролі бюджету в забезпеченні стало економічного зростання, його фінансової підтримки присвячені праці багатьох українських учених, зокрема: С. Булакової, Л. Єрмоленка, С. Юрія, Й. Бескида, О. Василика, В. Опоріна та інших. Водночас залишається невіршеними чимало проблем, зокрема у контексті реалізації принципів бюджетної системи в практиці бюджетної роботи.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧ

Метою роботи є аналіз структури та основних принципів побудови бюджетної системи України у контексті їх реалізації в практиці бюджетної політики.

РЕЗУЛЬТАТИ

Проаналізуємо погляди провідних вітчизняних науковців на сутність поняття "бюджетна система", а також законодавче закріплення цього терміна:

1) "складова фінансової системи України, заснована на економічних відносинах, які врегульовані правовими нормами, сукупність видів бюджетів, які існують на всій території держави" [1, с. 22];

2) "сукупність окремих її ланок, юридично пов'язаних між собою, яка базується на загальноприйнятих принципах, що відповідають міжнародним, стандартам" [2, с. 5];

3) "сукупність державного бюджету й місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного та адміністративно-територіального устроїв і врегульована нормами права" [3, с. 41];

4. "сукупність усіх бюджетів, які формуються в даній країні згідно з її бюджетним устроєм" [4, с. 130];

5. "бюджетна система України — сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з ураху-

ванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права" [5].

Як видно з вищенаведених трактувань, наукове тлумачення (пп. 1-4) та законодавче визначення терміну "бюджетна система" (п. 5) за своєю суттю є одностайними. На наш погляд, закріплене в Бюджетному кодексі України визначення "бюджетної системи" (п. 5) є науково обґрунтованим, політично виваженим, економічно грамотним, а отже, не потребує додаткового творчого опрацювання.

Структура бюджетної системи, принципи її побудови, організація функціонування визначаються бюджетним устроєм, який ґрунтується на державному устрої та адміністративно-територіальному поділі. Внутрішня побудова бюджетної системи з поділом окремих сфер і ланок бюджету за функціональними елементами визначена в ст. 5 Бюджетного кодексу України та охарактеризована на рис. 1.

Функціональна структура Зведеного бюджету України визначається принципами його побудови, задекларованими ст. 7 Бюджетного кодексу (рис. 2).

Охарактеризуємо зазначені принципи в контексті їх реалізації в практиці бюджетної роботи.

Принцип єдності бюджетної системи України. Полягає у забезпеченні єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією та погодженим регулюванням, єдиним порядком виконання бюджетів і ведення бухгалтерського обліку й звітності.

На цьому принципі ґрунтуються передумови цілісності бюджетної системи України та єдності держави.

Побудована на таких засадах бюджетна система здатна забезпечити єдність економічного простору країни, фінансової, грошово-кредитної, валютної та податкової системи.

Цей принцип націлений на зміцнення функцій держави у здійсненні внутрішньої та зовнішньої політики, шляхом забезпечення її фінансовими ресурсами в процесі реалізації єдиної загальної державної бюджетної політики.

Принцип збалансованості. Передбачає, що обсяг передбачених бюджетом видатків має покриватися реальними доходами. Відсутність фінансового забезпечення вимог ряду законів України в частині надання окремим категоріям гро-

мадян пільг, компенсацій і гарантій, які фінансуються з державного та місцевих бюджетів, свідчить про недотримання принципу збалансованості при ухваленні таких рішень.

Принцип самостійності. Державний бюджет і місцеві бюджети є самостійними ланками зведеного бюджету. Держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за зобов'язання органів місцевого самоврядування та АР Крим. Відповідно органи місцевого самоврядування та АР Крим не несуть жодної відповідальності коштами із своїх бюджетів за зобов'язання держави. Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ланками бюджетної системи відповідних джерел доходів, правом відповідних органів державної влади, органів влади АР Крим та органів місцевого самоврядування на визначення напрямів використання коштів бюджету згідно із законодавством України, правом Верховної Ради АР Крим й відповідних місцевих рад формувати і затверджувати відповідні бюджети згідно з положеннями Бюджетного кодексу України.

Бюджетним кодексом визначено нові засади взаємовідносин державного й місцевих бюджетів, встановлено новий підхід до питань незалежності й самостійності місцевих бюджетів. З огляду на це принцип самостійності означає:

- право законодавчих органів влади та місцевого самоврядування кожної ланки бюджетної системи самостійно здійснювати бюджетний процес відповідно до засад Бюджетного кодексу;
- стимулювання органів місцевого самоврядування до збільшення їх доходів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;
- закріплення права за органами державної влади та місцевого самоврядування згідно з положеннями Бюджетного кодексу визначати напрям витрат за рахунок коштів відповідного бюджету;
- неприпустимість вилучення доходів, додатково одержаних в ході виконання рішень про бюджет, сум перевищення доходів над видатками бюджетів і сум економії за бюджетними асигнуваннями.

Принцип повноти. Включенню до бюджету підлягають усі надходження й витрати, що здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади, органів влади АР Крим, органів місцевого самоврядування. У відповідності до цього принципу, усі надходження мають зосереджуватися на рахунках відповідних бюджетів.

Цей принцип передбачає включення до складу доходів державного бюджету всіх цільових державних фондів соціального страхування (крім Пенсійного фонду) із збереженням цільового використання цих коштів.

З часу ухвалення Бюджетного кодексу України не внесені належні зміни до законів, що регламентують діяльність цих фондів, передбачені п. 6 розділу VI "Прикінцеві положення". Тому всі фонди соціального страхування (крім Фонду України соціального захисту інвалідів) акумулюються на окремих позабюджетних рахунках і не підлягають бюджетному перерозподілу, що не сприяє реалізації цього принципу в повному обсязі.

Принцип обґрунтованості. Бюджет повинен формуватися на реальних макроекономічних показниках, розрахунках надходжень до бюджету та бюджетних видатків, які здійснюються на основі затверджених правил і методик. Реалістичність бюджету, на наш погляд, ґрунтується на достовірності таких прогноз-

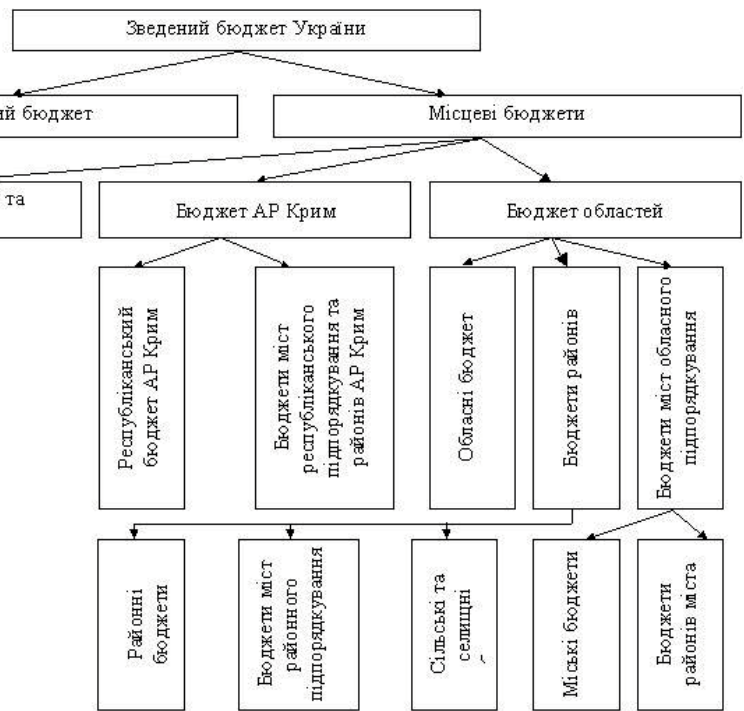


Рис. 1. Структура Зведеного бюджету України

них макропоказників економічного й соціального розвитку:

- номінальний ВВП (млрд грн.);
- реальний ВВП, темп його зростання (%);
- індекс споживчих цін (%; у середньому до попереднього року, грудень до грудня попереднього року);
- індекс цін виробників (%; у середньому до попереднього року, грудень до грудня попереднього року);
- прибуток підприємств (млрд, грн.);
- надходження до бюджету від приватизації (млрд грн.);
- темпи приросту монетарної бази до початку року (%);
- темпи приросту грошової бази до початку року (%);
- фонд оплати праці робітників, службовців, військових, працівників малих підприємств та галузі сільського господарства (млн грн.);
- експорт та імпорт товарів і послуг (млн, дол. США);
- курс національної грошової одиниці до іноземних валют.

Формування бюджету на основі параметрів валютного курсу, рівня інфляції та темпів економічного зростання при існуючих похибках у розрахунках цих показників не дозволяє використовувати його як ефективний інструмент фінансової політики держави. Показники економічного й соціального розвитку країни необхідно затверджувати рішенням Кабінету Міністрів України до складання проекту закону про бюджет.

Доцільно також підвищити якість макроекономічних прогнозів та запровадити незалежну експертизу щодо їх реалістичності. Крім того, обґрунтованість бюджету може бути підвищена за рахунок застосування середньо- та довгострокового планування.

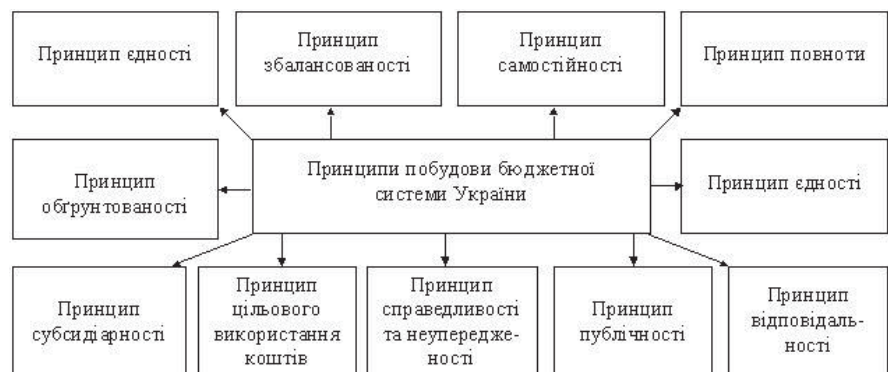


Рис. 2. Принципи побудови бюджетної системи України

Принцип ефективності. У процесі складання, розгляду, затвердження та виконання бюджету всі учасники бюджетного процесу повинні прагнути досягнення запланованих цілей та максимального результату при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів.

Реалізація цього принципу дозволяє перейти від поетапного контролю виконання бюджету до контролю за досягненням кінцевого результату. Першим кроком у цьому напрямі стало формування Державного бюджету України на 2002 і 2003 роки за програмно-цільовим методом, суть якого полягає в тому, що всі видатки державного бюджету повинні здійснюватись винятково відповідно до програм, які мають конкретну мету, завдання та критерії оцінки. Такий підхід дає змогу виділити чіткі функції усіх розпорядників бюджетних коштів; конкретні програми відповідно до визначених функцій; цілі, на які будуть спрямовуватись видатки в межах цих програм, та критерії оцінки ефективності використання бюджетних коштів.

Аналіз чинної програмної класифікації засвідчив, що в Україні поки що відсутні чіткі критерії визначення ефективності тієї чи іншої програми. За таких умов визначити переваги програмного бюджетування доволі складно. Для запровадження програмної класифікації слід розробити концепцію й ухвалити методику складання Державного бюджету України та порядку виконання бюджетів за програмно-цільовим методом, у яких мають міститись положення щодо консолідації показників зведеного бюджету, порядку виконання місцевих бюджетів у частині застосування бюджетної класифікації, відповідності бюджетних програм державним цільовим програмам, затверджених законами України, закріплення бюджетних програм за відповідними кодами функціональної класифікації тощо.

Принцип субсидіарності. Розподіл видатків між бюджетами усіх рівнів повинен ґрунтуватися на максимально можливому наближенні суспільних послуг до їх безпосереднього споживача. Видаткові повноваження мають бути закріплені за місцевими бюджетами з метою децентралізації та з урахуванням того, що вони можуть бути найефективніше виконані на місцях. Видатки, які можуть потенційно отримувати усі мешканці області, закріплюються за обласними бюджетами. Видатки, які споживаються мешканцями певного адміністративно-територіального утворення, закріплюються за міськими та районними бюджетами.

Принцип цільового використання коштів. Бюджетні асигнування використовуються лише на цілі, передбачені бюджетними призначеннями. Цей принцип означає, що кошти з бюджету спрямовуються за відповідним напрямом та витрачаються розпорядниками й одержувачами бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу. Кожен учасник бюджетних відносин несе відповідальність за нецільове та неефективне використання бюджетних коштів.

Принцип справедливості й неупередженості. Бюджетна система України будується на засадах справедливого та неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами й територіальними громадами. Цей принцип забезпечує однаковий доступ усіх громадян до основних бюджетних послуг й соціальних гарантій і реалізується через норми, встановлені Бюджетним кодексом у частині визначення фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та дотацій вирівнювання.

Такий підхід дає змогу надавати соціальні послуги в кожній адміністративно-територіальній одиниці на відносно однаковому рівні за наявності єдиних податкових ставок.

Принцип публічності та прозорості. Державний бюджет України і місцеві бюджети затверджуються, а рішення щодо звіту про їх виконання приймаються відповідно Верховною Радою України, Верховною Радою АР Крим та місцевими радами.

Доступність інформації про бюджет повинна забезпечуватись на всіх стадіях бюджетного процесу. На початковій стадії — це бюджетні запити, які повинні містити всю інформацію, яка необхідна для аналізу показників проекту державного бюджету.

Бюджетним кодексом України визначено обсяг інформації, яка подається із проектом основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період і з проектом запиту про державний бюджет.

Для досягнення прозорості окреслені документи мають містити розшифровку всіх доходів і видатків бюджету за кодами бюджетної класифікації.

Згідно зі ст. 28 Бюджетного Кодексу України, вся бюджетна інформація має бути оприлюднена.

З цією метою на Міністерство фінансів України покладється завдання забезпечити публікацію проекту Закону "Про державний бюджет", Закону "Про Державний бюджет України" на відповідний період з додатками, інформації про виконання Державного бюджету України за підсумками кварталу чи року, інформації про показники виконання Зведеного бюджету України та іншої інформації про виконання державного бюджету України.

Проект Закону "Про державний бюджет" повинен бути опублікований в газеті "Урядовий кур'єр" не пізніше семи днів після його подання Верховній Раді України. Відповідно Верховна Рада і Рада міністрів АР Крим, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування мають забезпечити публікацію інформації про місцеві бюджети.

Рішення про місцевий бюджет необхідно оприлюднити не пізніше, ніж через десять днів з дати його прийняття.

Реалізація принципу публічності та гласності пов'язана також із необхідністю удосконалення статистики державних фінансів, яка має сприяти отриманню достовірної інформації про виконання бюджетів, обсяги залишків бюджетних коштів, наявну бюджетну заборгованість відповідно до міжнародних стандартів у питанні збору даних, їх обробки і поширення, забезпечуючи високий рівень прозорості бюджетного процесу.

Цільовита гласність повинна стати невід'ємною складовою бюджетного процесу. Для цього особлива увага має приділятися розгляду звітів про виконання Закону "Про державний бюджет" і рішень "Про місцеві бюджети".

У бюджетному кодексі визначено перелік матеріалів, що подаються разом із звітами. При розгляді звітів особлива увага повинна приділятися висвітленню результативності бюджетного процесу, виявлення випадків незаконного використання бюджетних коштів.

Принцип відповідальності учасників бюджетного процесу. Кожен учасник бюджетного процесу несе відповідальність за свої дії або бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу.

Для реалізації цього принципу у Кодексі закріплено повноваження за учасниками бюджетного процесу та встановлено відповідальність за бюджетні правопорушення.

У ході реалізації засад державної бюджетної політики усі принципи бюджетної системи повинні застосовуватись в єдності та взаємозв'язку. Жоден принцип бюджетної системи повинен не суперечити іншому.

Нормативно-правові акти, які регулюють бюджетні відносини, повинні розроблятися на принципах єдиної бюджетної системи, встановлених Бюджетним кодексом України.

Всеосяжність вихідних засад організації бюджетних відносин та їх глибинний зміст потребують розвитку бюджетного законодавства, реалізації наступних етапів бюджетної реформи.

ВИСНОВКИ

Бюджетна система — сукупність Державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного й адміністративно-територіального устроїв і врегульована нормами права.

Функціональна структура бюджетної системи визначається принципами її побудови: єдності, збалансованості, самостійності, повноти, обґрунтованості, ефективності, субсидіарності, цільового використання бюджетних коштів, справедливості й неупередженості, публічності та прозорості, відповідальності учасників бюджетного процесу.

В ході реалізації засад державної бюджетної політики усі вищезазвані принципи бюджетної системи повинні застосовуватись в єдності та взаємозв'язку.

Література:

1. Булгакова С. О. Бюджетна система України / С. О. Булгакова, Л. В. Єрмоленко. — К.: Вид-во КФТЕУ, 1999. — 109 с.
2. Юрій С. І. Бюджетна система України: навч. посібник / С. І. Юрій, Й. М. Бескид. — К.: НІОС, 2000. — 400 с.
3. Василик О. Д. Державні фінанси України: підручник / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. — К.: НІОС, 2002. — 608 с.
4. Опорін В. М. Фінанси (Загальна теорія): навч. посібник / В. М. Опорін. — [2-ге вид., доп. і перероб.]. — К.: КНЕУ, 2002. — 204 с.
5. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради (ВВР). — № 37—38. — 2001.

Стаття надійшла до редакції 16.06.2011 р.