

Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України
Тернопільський національний економічний університет



**До 50-річчя Тернопільського національного
економічного університету**

РОЗВИТОК БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В УМОВАХ ЕКОНОМІЧНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ

Монографія

За редакцією

**С. І. ЮРІЯ, доктора економічних наук, професора,
заслуженого діяча науки і техніки України**

**В. Г. ДЕМ'ЯНИШИНА, доктора економічних наук,
професора**

Київ



2012

УДК 336.14

ББК 65.9 (4Укр) 261.3

Р 17

Розвиток бюджетного процесу в умовах економічних перетворень : моногр. / за ред. С. І. Юрія, В. Г. Дем'янишина. — К.: Кондор-Видавництво, 2012. — 376 с.

Авторський колектив: д. е. н., проф. С. І. Юрій (вступ, розділи 1, 2); д. е. н., проф. В. Г. Дем'янишин (1.1, 2.1, 3.1, 3.5, 4.1, 5.1); д. е. н., проф. О. П. Кириленко (4.6); д. е. н., доц. Т. О. Кізима (4.7); к. е. н., доц. С. Л. Коваль (4.9); к. е. н., доц. Н. Я. Кравчук (2.3); к. е. н., доц. З. М. Лободіна (4.11); к. е. н., доц. Б. С. Малиняк (1.3); к. е. н., доц. Г. Б. Погріщук (4.12); к. е. н., доц. І. П. Сидор (4.4); к. е. н., доц. В. І. Стоян (4.2); к. е. н., доц. О. І. Тулай (4.5); к. е. н., О. Я. Колісник (1.2); к. е. н., А. І. Машко (5.2); к. е. н., В. В. Письменний (4.6, 4.13); к. е. н., Н. М. Ткачук (4.10); В. М. Булавинець (3.3); М. Б. Гупаловська (6.2); В. В. Дем'янишин (3.1, 3.4, 4.14); А. В. Дем'янюк (2.2); О. М. Карапетян (5.3); І. Й. Круп'як (4.8); Т. В. Письменна (6.1, 6.3); В. М. Русін (4.3); С. В. Савчук (3.2); Т. Д. Сіташ (4.11).

Рецензенти:

В. Л. Андрущенко, доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри фінансів і кредиту Міжрегіональної фінансово-юридичної академії;

М. І. Крупка, доктор економічних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, завідувач кафедри фінансів, грошового обігу і кредиту Львівського національного університету імені Івана Франка;

І. Г. Ткачук, доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри фінансів Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника.

У монографії досліджено теоретичні засади бюджетного процесу, особливості його організації в Україні. Розглянуто специфічні ознаки бюджетної політики як важливого середовища формування та реалізації бюджетної доктрини держави. Значну увагу приділено теоретичним і практичним підходам до процесів складання, розгляду, затвердження й виконання бюджету у контексті стратегії й тактики бюджетної політики. Узагальнено проблеми управління бюджетним дефіцитом і державним боргом. Розкрито сучасні домінанти та напрями розвитку бюджетного контролю на стадіях бюджетного процесу.

Для науковців, працівників фінансової системи України, викладачів, аспірантів, магістрів та студентів економічних спеціальностей вищих навчальних закладів, усіх, хто прагне поглибити свої знання з фінансової теорії та практики.

*Рекомендовано до друку вченою радою
Тернопільського національного економічного університету
(Протокол № 3 від 7 грудня 2011 р.)*

ISBN 978-966-2781-05-2

© С. І. Юрій, В. Г. Дем'янишин та ін. автори, 2012
© Кондор-Видавництво, 2012

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ	22
1.1.Економічний зміст та організація бюджетного процесу в Україні	22
1.2.Політико-правові та процедурні складові бюджетного процесу: проблеми безпеки розвитку	33
1.3.Сучасні реалії та проблеми участі громадськості у бюджетному процесі	54
РОЗДІЛ 2. БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ ТА ЇЇ РОЗВИТОК У СУЧАСНИХ УМОВАХ	72
2.1.Особливості та іманентні ознаки бюджетної політики у контексті бюджетної доктрини держави	72
2.2.Суспільний вибір у визначенні бюджетних пріоритетів	95
2.3.Фіскальна політика держави в умовах нестабільної зовнішньої кон'юнктури: глобальні фіскальні розриви та асиметричні ефекти	103
2.3.1.Дискурс про роль держави в епоху глобалізації.....	103
2.3.2.Визначальні детермінанти фіскальної політики держави в умовах глобальної фази розвитку світової економіки.....	113
2.3.3.Теоретичні моделі прийняття фінансових рішень в умовах глобальних фіскальних розривів і дисбалансів	118
2.3.4.Асиметричні ефекти фіскальних дисбалансів і проблеми їх згладжування в умовах нестабільної зовнішньої кон'юнктури	123
РОЗДІЛ 3. ТРАНСФОРМАЦІЯ ПРОЦЕСІВ СКЛАДАННЯ, РОЗГЛЯДУ І ЗАТВЕРДЖЕННЯ БЮДЖЕТУ ДЕРЖАВИ	128
3.1.Концептуальні підходи до складання проекту бюджету держави	128
3.2.Вдосконалення планування дохідної частини місцевих бюджетів	142
3.3.Планування та оцінка ефективності соціальних видатків місцевих бюджетів в умовах програмно-цільового методу	151
3.4.Напрями розвитку кошторисного планування у процесі складання бюджетів	162
3.5.Модернізація підходів до вирішення питань бюджетної політики у процесі розгляду і затвердження бюджетів	165
РОЗДІЛ 4. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ ДЕРЖАВИ	175
4.1. Реалізація засад бюджетної політики при виконанні бюджетів для стабілізації макроекономічного розвитку	175
4.2.Еволюція касового виконання бюджету в Україні	183

4.3.Формування фінансових ресурсів для реалізації власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування	191
4.4.Виконання бюджету за доходами: сучасні реалії та перспективи	201
4.5.Трансформація казначейської системи виконання бюджетів за доходами	214
4.6.Розвиток інституту місцевих податків і зборів.....	217
4.7.Необхідність та основні напрями удосконалення оподаткування доходів домогосподарств в Україні	226
4.8.Бюджетне фінансування розвитку депресивних територій в контексті економічних перетворень	232
4.9.Проблеми та напрями вдосконалення фінансування сільського господарства .	241
4.10.Розвиток фінансування видатків на науку та інновації	250
4.11.Бюджетне фінансування як форма фінансового забезпечення охорони здоров'я: концептуалізація, проблеми та напрями удосконалення.....	262
4.12.Проблеми та перспективи фінансування охорони довкілля	275
4.13.Виконання оборонного бюджету України в умовах обмежених фінансових ресурсів	286
4.14.Особливості формування спеціального фонду бюджетних установ у процесі виконання бюджету	296

РОЗДІЛ 5. БЮДЖЕТНИЙ ДЕФІЦИТ І ДЕРЖАВНИЙ БОРГ: ТЕОРЕТИЧНА КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ТА ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ

5.1.Трансформація наукових концепцій бюджетного дефіциту в економічній системі держави	308
5.2.Проблеми фінансування та управління бюджетним дефіцитом в Україні	317
5.3.Зовнішній державний борг в контексті цільових орієнтирів боргової стратегії держави.....	333

РОЗДІЛ 6. СУЧАСНІ ДОМІНАНТИ ТА НАПРЯМИ РОЗВИТКУ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

6.1.Теоретичні засади та практика бюджетного контролю на стадіях бюджетного процесу	344
6.2.Пріоритети розвитку бюджетного контролю в Україні	357
6.3.Особливості та шляхи модернізації бюджетного контролю у сфері освіти	365

собою кілька альтернативних бюджетних програм і вибрати з них найбільш оптимальну. Однак наведені методи малоприменні для оцінювання фактичної ефективності видатків соціального призначення, оскільки обмежено характеризують результат (ефект) від їхнього застосування.

Тому на практиці найоптимальнішим та найпрогресивнішим визнано програмно-цільовий метод складання і виконання бюджету, який отримав широке визнання у розвинених країнах світу. На відміну від традиційної практики формування бюджетів, за якої увага переважно зосереджується на ресурсній частині, програмно-цільовий метод робить акцент на результати, яких необхідно досягти в ході виконання певної бюджетної програми. За допомогою нього можна оцінювати як різні варіанти витрачання бюджетних коштів для визначення найбільш ефективних бюджетних програм, так і порівнювати фактичні результати із запланованими.

3.4. Напрями розвитку кошторисного планування у процесі складання бюджетів

Кошторисне планування є важливим інструментом управління соціально-економічними процесами у суспільстві, а також невід'ємною складовою бюджетного процесу. Зміст та значення кошторисного планування визначається його місцем у системі прогнозування соціально-економічного розвитку країни та фінансових планів у суспільстві.

Кошторисне планування передбачає розподіл та перерозподіл частини вартості валового внутрішнього продукту по всіх ланках системи фінансових планів сфери соціально-культурних послуг відповідно до стратегічних та середньострокових планів і прогнозів економічного й соціального розвитку, системи економічних нормативів, фінансових норм. Воно охоплює комплекс заходів, які проводить держава з визначення обсягу і напрямів розподілу фондів грошових коштів галузей, установ та організацій, встановлення раціональних та ефективних напрямів їхнього використання. За допомогою кошторисного планування здійснюється забезпечення фінансовими ресурсами усіх бюджетних установ для повноцінного виконання ними своїх функцій і завдань. Методи кошторисного планування забезпечують правильні пропорції у розподілі видатків між окремими бюджетами, галузями соціально-культурної сфери та розпорядниками бюджетних коштів.

У вітчизняній економічній літературі питання кошторисного планування розглядають такі вчені, як О. Василик, О. Кириленко, І. Луніна, В. Опарін, К. Павлюк, В. Федосов, І. Чугунов, С. Юрій та інші. Сучасні фінансові наукові школи розробили основні теоретичні підходи до кошторисного планування, сформулювали найважливіші принципи, закономірності, методологічні засади цього виду планування, а фінансова практика виробила відповідні методи планування, які використовуються суб'єктами бюджетних відносин у процесі складання, розгляду, затвердження бюджетів усіх рівнів та усіх видів кошторисів.

Незважаючи на велике значення та роль кошторисного планування, наявність відповідних теоретичних розробок, в організації цього виду планування мають місце істотні недоліки та проблеми, які потребують негайного вирішення. Все це негативно

відображається на якості бюджетного процесу, ефективності управління соціально-економічним розвитком суспільства.

Удосконалення кошторисного планування, реформування форм і методів бюджетної роботи є органічною складовою запровадження та розвитку економічних методів управління в Україні відповідно до ринкових вимог. Починаючи з перших років відновлення незалежності, у країні робили спроби переведення кошторисного планування на нормативну базу, змінювалися методи планування фінансових ресурсів та видатків бюджетних установ, робилися спроби визначення різного виду бюджетних прогнозів, активного запровадження бюджетного програмування. Однак ці спроби не були доведені до кінця.

У сучасних умовах, особливо під час економічних криз, спостерігаємо посилення негативних процесів у кошторисному плануванні. Як наслідок, бюджет держави значно втратив властиву йому активну роль. У бюджеті продовжують зростати та ускладнюватись проблеми фінансового забезпечення суспільних потреб, фінансування найважливіших державних заходів соціально-культурного спрямування. Остання світова криза спричинила до зниження темпів зростання валового внутрішнього продукту, скорочення обсягів виробництва продукції окремими галузями економіки, падіння ефективності суспільного виробництва, обмеження дохідних джерел при одночасному зростанні державних видатків, збільшення масштабів фінансової регламентації в соціально-економічній сфері.

Вітчизняні вчені, практики, аналітики звертають серйозну увагу на недоліки, пов'язані з незбалансованістю прогнозних показників соціально-економічного розвитку країни, бюджету держави, зведених фінансових планів окремих галузей та кошторисів бюджетних установ, низькою результативністю роботи Міністерства фінансів України щодо розробки найважливіших напрямів довгострокової фінансової політики країни, вдосконалення фінансово-бюджетного й кошторисного планування.

Сучасний стан соціально-економічного розвитку вимагає перебудови бюджетного механізму, включаючи кошторисне планування і бюджетне прогнозування, посилення його впливу на зміцнення державних фінансів, розширення самостійності і підвищення відповідальності адміністративно-територіальних формувань та окремих регіонів. Основана мета удосконалення кошторисного планування полягає в тому, щоб забезпечити збалансованість всіх фінансових планів, включаючи й кошториси бюджетних установ, визначення фінансових пріоритетів сфери соціально-культурних послуг, сприяння прискоренню науково-технічного прогресу та забезпечення її якісного зростання, посилення соціального захисту населення та соціальної спрямованості суспільного прогресу.

З метою підвищення ролі кошторисів у системі фінансових планів країни необхідно перебудувати кошторисне планування на базі системи стабільних довготривалих економічних нормативів і норм, які б забезпечили проведення принципово нової фінансової політики держави, розширення прав суб'єктів господарювання соціально-культурної сфери, органів місцевого самоврядування у плануванні та використанні державних фінансових ресурсів. У зв'язку з цим доцільно розробити систему науково обґрунтованих, довготривалих економічних нормативів формування видатків бюджетів та фінансових ресурсів бюджетних установ на всіх рівнях управління і пристосувати

їх до умов реального життя. Одночасно доцільно домогтися фінансового оздоровлення усіх галузей економіки та соціально-культурних заходів країни, зміцнити бюджет, регіональні і місцеві фінанси.

На нашу думку, важливим напрямом удосконалення кошторисного планування в Україні є перехід від поточного на перспективне планування бюджетних показників, активізація розробки бюджетних програм на всіх рівнях управління. Ми вважаємо, що настав час для переходу на розробку перспективного зведеного фінансового балансу держави (на 5–10 років), на основі якого можна було б розрахувати укрупнені показники видатків бюджету галузевих і регіональних бюджетних програм, які були б основою для складання кошторисів бюджетних установ. Для цього Міністерству фінансів України доцільно удосконалити методику складання зведених розрахунків за основними показниками видатків бюджету держави та бюджетних програм, ширше використовувати прогресивні форми і методи практичної роботи з перспективного бюджетного й кошторисного планування. Одночасно має бути розширена практика складання зведених фінансових планів галузей, включаючи й зведені галузеві кошториси, яка в даний час використовується тільки на державному рівні. В умовах демократичних трансформацій розвиток кошторисного планування має здійснюватися шляхом розширення впровадження елементів зведеного планування у практику бюджетної роботи, особливо на обласному та районному рівнях управління. Тому в Україні фінансовим апаратом держави доцільно відпрацювати методологію і методику складання зведених фінансових планів, зокрема й зведених галузевих кошторисів на рівні Автономної Республіки Крим, областей, районів та міст державного й обласного значення.

Вважаємо одним із напрямів удосконалення кошторисного планування перебувального планово-бюджетної роботи в регіонах, яка базувалася б на тісному зв'язку загальнодержавного, галузевого і територіального планування. Це дало би можливість не тільки забезпечити збалансованість економічного і соціального розвитку в межах держави та окремих регіонів, але й сприяти розширенню самостійності на всіх рівнях управління. Перегляд підходів до змісту планово-бюджетної роботи сприяв би, на нашу думку, з одного боку, зміцненню ролі держави та захисту її інтересів, а з іншого — розширенню економічної самостійності органів місцевого самоврядування, керівних галузевих органів управління та окремих бюджетних установ з посиленням їх відповідальності за кінцеві результати роботи.

Демократичні перетворення в Україні у перспективі спрямовані на підвищення ролі місцевих рад та їх виконавчих органів у суспільстві. З цією метою в Автономній Республіці Крим, областях, районах, містах доцільно переглянути концептуальні підходи до територіального фінансово-бюджетного планування у контексті посилення залежності місцевих бюджетів від фінансових результатів діяльності підприємств, організацій та установ, розташованих на відповідній території. Власна фінансова база місцевих органів самоврядування має залежати від ефективності роботи всіх учасників бюджетних відносин адміністративно-територіального формування (включаючи органи місцевої влади, управління, бізнес, бюджетні установи). Саме в умовах широкої демократизації всього бюджетного процесу знизу до верху можна успішно вирішувати складні проблеми соціально-економічного розвитку країни, окремих її регіонів, галузей соціально-культурної сфери та бюджетних установ.

Успішний вибір напрямів удосконалення кошторисного планування залежить від вирішення проблем збалансування бюджетів усіх рівнів та оптимізації міжбюджетних відносин. Слід зазначити, що в Україні з прийняттям у 2001 році Бюджетного кодексу ці проблеми не тільки перейшли у спадок з минулих років, але й ускладнилися. Використання непродуманих підходів до формування бюджетів стало причиною поступової втрати органами місцевого самоврядування власної фінансової бази, власних джерел фінансових ресурсів сфери соціально-культурних послуг та збільшення їхньої фінансової залежності від центральної влади, що є порушенням Україною засад Європейської хартії місцевого самоврядування. Ми вважаємо, що у процесі розробки стратегічних засад розвитку бюджетного й кошторисного планування на законодавчому рівні доцільно вирішити ці проблеми на користь місцевого самоврядування.

Зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування та демократизація кошторисного планування можливі за однієї умови — істотного збільшення власних джерел фінансових ресурсів місцевої влади та бюджетних установ, розширення їх фінансових прав і повноважень. Такі заходи дали б можливість, з одного боку, посилити пряму залежність зростання доходів місцевих бюджетів від збільшення обсягів власних надходжень, а з іншого — стимулювати роботу органів місцевого самоврядування та керівників бюджетних установ, спрямовану на пошук резервів зростання обсягів фінансових ресурсів, їхнього розподілу та ефективного використання. Запровадження цього порядку може створити економічні стимули місцевим радам та бюджетним установам для їхнього впливу на збільшення обсягів надання послуг, підвищення їхньої якості, відповідальності суб'єктів господарювання і зацікавленості місцевих рад у розширенні асортименту послуг. На нашу думку, це сприятиме не тільки зацікавленості органів місцевого самоврядування у розвитку соціально-культурної сфери, покращенню роботи суб'єктів господарювання, розташованих на їхній території, але й зміцненню стабільності фінансової бази місцевих рад, значно розширить їх фінансові можливості у вирішенні питань комплексного розвитку регіонів і територіальних громад.

Удосконалення територіального бюджетного й кошторисного планування вимагає від місцевих рад нових підходів до проблем фінансового забезпечення адміністративно-територіальних формувань, окремих галузей та конкретних бюджетних установ. Адже саме тут реально починають закладатися передумови територіального господарського розрахунку, при якому потреби економічного і соціального розвитку мають якнайтісніше бути пов'язані з фінансовими можливостями, а рівень і темпи цього розвитку мають безпосередньо залежати від кінцевих результатів на місцях. Вважаємо доцільним, щоб усі суб'єкти господарювання, розташовані на території відповідних місцевих рад, включаючи й бюджетні установи, брали участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, які призначені для фінансування розвитку інфраструктури, благоустрою території та сфер соціально-культурних послуг.

Успішне вирішення проблем територіального господарського розрахунку дозволить зміцнити фінансову базу місцевого самоврядування, перейти до економічних методів управління фінансами регіонів, галузей, бюджетних установ, поклавши в основу довготривалі економічні нормативи. Пропонуємо розширити використання укрупнених довготривалих економічних нормативів при плануванні бюджетних видатків, розробці

конкретних бюджетних програм для визначення обсягів коштів, спрямованих на економічний і соціальний розвиток відповідних територій, галузей та установ.

Поряд з удосконаленням бюджетного, включаючи й кошторисне планування, доцільно розширити самостійність органів місцевого самоврядування при розпорядженні своїми бюджетними ресурсами. Це може проявлятися у тому, що, на відміну від існуючого щорічного доведення директивних показників, формул, нормативів та коефіцієнтів, органи місцевого самоврядування на основі контрольних показників програми економічного і соціального розвитку країни й відповідного регіону, довготривалих економічних нормативів і фінансових норм могли б самостійно встановлювати видатки по своїх бюджетах на 3–5 років, у тому числі й на плановий рік, визначати обсяг фінансових ресурсів галузей та бюджетних установ свого підпорядкування. На нашу думку, доцільно припинити нині діючу практику вилучення бюджетних коштів з місцевих бюджетів та бюджетних установ, перерозподілу зекономлених бюджетних коштів, свідоме недофінансування окремих програм, установ чи видів видатків, включаючи їхнє виділення в останні дні грудня поточного бюджетного року.

3.5. Модернізація підходів до вирішення питань бюджетної політики у процесі розгляду і затвердження бюджетів

Другою стадією бюджетного процесу є розгляд і затвердження бюджету. Відповідно до Конституції України та Бюджетного кодексу України, право затверджувати Державний бюджет України надано Верховній Раді України, бюджет Автономної Республіки Крим — Верховній Раді АРК, місцеві бюджети — місцевим радам. На цій стадії бюджет набуває правової ознаки, перетворюється на правовий акт у вигляді закону України про Державний бюджет України на відповідний рік. Місцеві бюджети оформляються нормативно-правовим актом у вигляді рішення місцевого представницького органу про відповідний місцевий бюджет.

Компетенція Верховної Ради України щодо затвердження Державного бюджету України ні у кого не викликає сумнівів. Однак в умовах конституційної реформи Кабінет Міністрів України у процесі розгляду і затвердження бюджету все-таки відіграє домінуючу роль. Загалом процес розгляду і затвердження бюджету в деталях не співпадає з процедурою прийняття звичайних законів. Закон про Державний бюджет України за формою, змістом і терміном дії відрізняється від інших законів.

Особливості розгляду і затвердження бюджету та здійснення у Верховній Раді України бюджетних процедур обумовлені:

- часовими обмеженнями і вимогами швидкого проходження. Для розгляду і затвердження бюджету виділений термін з 15 вересня до 1 грудня поточного року. Це пов'язано з тим, що до початку нового бюджетного року (1 січня) на основі закону про Державний бюджет України повинні бути підготовлені усі документи, пов'язані з його виконанням, а також затверджені усі місцеві бюджети та розроблена нормативна основа для забезпечення їхнього своєчасного виконання. Вихід за межі визначених законом термінів автоматично означає несвоєчасне забезпечення процесу виконання закону про державний бюджет;