

УДК 336.14(477)

СУТНІСТЬ ТА ПРОБЛЕМИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ

**Н.П. ЛЮБИЧ, аспірантка¹,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України**

Здійснено дослідження й аналіз сутності поняття «бюджетний процес» та виявлено спектр проблем на кожній з його стадій.

Бюджет, бюджетний процес, планування бюджету, бюджетні програми.

На сучасному етапі розвитку України виникає ряд невирішених проблем у бюджетному процесі. Вони вже починають виникати на першій стадії бюджетного процесу, зокрема на стадії прийняття бюджету, та завершуються на стадії виконання бюджету і відповідальності за бюджетні порушення. Більш детальний аналіз проблем дає підґрунтя для удосконалення бюджетного процесу в Україні.

Метою статті є аналіз основних проблем організації і реалізації бюджетного процесу в Україні та визначення певних шляхів щодо його удосконалення.

Дослідженням проблем організації і реалізації бюджетного процесу в Україні присвячені праці наступних вчених: В. Андрущенко, Й. Бескид, М. Бунге, С. Буковинського, С. Булгакова, О. Василика, З. Васильченка, В. Вітлінського, Г. Волощука, Л. Воронової, М. Гапонюк, В. Геєць, О. Гетьманця, М. Грідчін, А. Зюнькіна, Х. Лебеда-Юрчика, І. Мирнікова, М. Олексієнко, О. Орлюка, С. Слухай, Т. Токаревої, М. Туган-Барановського, В. Федосова, О. Чернявського, М. Чумаченка, І. Янжула, М. Яснопольського та інших.

Процес формування Державного та місцевого бюджетів – досить складний та тривалий. У деяких зарубіжних державах існує практика складання бюджетів на 3–5 років наперед з відповідними уточненнями на конкретний рік, який буде виконуватися.

В Україні у бюджетному процесі бере участь велика кількість наукових установ, державних органів усіх рівнів, зарубіжних та вітчизняних фахівців, політичних партій і громадянських об'єднань. Безпосередньо в процесі складання бюджету проявляються недоліки минулих років, здійснюється пошук найефективніших шляхів використання досить обмежених фінансових ресурсів, також враховуються прогноз економічного та соціального розвитку нашої держави.

¹ Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор В.І. Курило

Упродовж останніх років активізувалася робота на рівні місцевих бюджетів. Адміністративно-територіальні одиниці всередині регіонів та регіони почали вимогливіше підходити до вирішення своїх проблем і відстоювати свої інтереси. Активними стають громадські організації – профспілки, політичні партії, інші об'єднання громадян, які відстоюють інтереси своїх членів чи верств суспільства, яких вони представляють, через своїх представників в органах законодавчої та виконавчої влади.

Почали створюватися сприятливі умови для подальшої демократизації нашого суспільства після прийняття Бюджетного кодексу України. Індикатором ступеня зрілості, своєрідним мірилом, дзеркалом нашого суспільства є бюджетний процес, оскільки саме в ньому відображається здатність законодавчої та виконавчої влади всіх рівнів задовольнити запити населення нашої держави та рівень інтелекту. Але практика останніх років показує, що між гілками влади на загальнодержавному та місцевому рівнях відбувається постійне протистояння, яке не сприяє консолідації суспільства, а також ефективному вирішенню нагальних проблем жителів України.

Прийняття Бюджетного кодексу – це важлива віха в реформуванні міжбюджетних відносин; багато питань, які стосуються бюджетних процесів, були врегульовані ним. Бюджетним кодексом України визначено поняття «бюджетний процес» – регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства [1].

Бюджетний процес має такі стадії:

- 1) складання проектів бюджетів;
- 2) розгляд і прийняття закону про Державний бюджет України, рішень про місцеві бюджети;
- 3) виконання бюджету, рішень про місцеві бюджети;
- 4) підготовка й розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього [2, с. 26–28].

Бюджетний процес здійснюється на підставі Конституції України, Бюджетного кодексу України, закону про бюджет та інших нормативно-правових актів. В українському законодавстві між нормативно-правовими актами з бюджетної діяльності існувала неузгодженість, проте з прийняттям Бюджетного кодексу вона була ліквідована. Бюджетні відносини регулювалися правовими нормами, що визначені даним кодексом. Реалізація повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування здійснювалося відповідно до власного бюджету шляхом прийняття рішень щодо регулювання порядку про формування та виконання на підставі Конституції України та головного документа – Бюджетного кодексу [3, с. 336–337].

Взагалі бюджетний процес вивчався у науковій літературі ще у 60–70 рр. минулого століття такими вченими фінансистами як: професор Є.А. Ровинський, М.І. Пискотін, Н.І. Хімічева [4, с.114–164].

У 1975 р. професор Л.К. Воронова надала бюджетному процесу визначення «як регламентовану правовими нормами діяльність державних органів по складанню, розгляду, затвердженню звіта та його виконання» [5, с. 128].

У даний час професором Л.К. Вороною у науковій літературі запропоновано дещо інше визначення бюджетного процесу. Це регламентована правовими нормами діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування із формування бюджету, його виконання, а також складання, розгляд та затвердження звіту про його виконання. Автор пише, що бюджетний процес є формою чи засобом здійснення матеріальних бюджетних прав, які надані учасникам бюджетного процесу законодавством [6, с. 169].

Бюджетний процес – багатогранне та складне явище, у якому переплітаються економічні та політичні інтереси. Бюджетні пріоритети у демократичному суспільстві відображають колективну волю громадян, виявлення якої покладено на політичних представників народу. Розробники бюджету ніколи не мають достатніх коштів для задоволення усіх потреб, і їм доводиться вирішувати, яким чином обмежені фінансові ресурси розподілити між альтернативним варіантом їхнього використання [7, с. 57].

Саме політичний характер бюджетного процесу починає проявлятися на стадії розгляду і прийняття бюджету на наступний бюджетний рік. Різні політичні партії та фінансові групи, які не репрезентують широкі верстви населення, здійснюють тиск на бюджетний процес. Для погодження інтересів усіх соціально-політичних і економічних груп у мобілізації бюджетних ресурсів і їхньому ефективному використанні, а також підвищенню результативності бюджетних видатків і оптимізації управління бюджетними коштами, потрібна чітка та збалансована організація, правова регламентація усіх стадій бюджетного процесу. М. Вебер вважав, що тільки регламентоване виконання усіх своїх обов'язків державними службовцями надасть змогу забезпечити функціонування суспільства. Тобто саме від чіткої регламентації процесу управління бюджетним процесом залежить ефективне функціонування державного апарату.

На сьогоднішній день бюджетний процес має ряд переваг і недоліків, які виражаються, по-перше, у тому, що існуюча дохідна база у бюджетах усіх рівнів не дає змоги здійснювати повне фінансування і задовольнити потребу у бюджетних коштах; по-друге, вимушені заходи, які здійснюються з метою планування та подальшого виконання бюджету, значно скорочують розвиток уже існуючих установ. Зрозуміло, що все це несе за собою негативні наслідки, оскільки школи та вищі навчальні заклади не забезпечуються новими засобами навчання, підручниками; дитячі лікарні – вакцинами для здійснення щеплень дітям дошкільного віку, необхідним устаткуванням для проведення обстеження та поставлення правильного діагнозу громадянам, базовими

медикаментами для початку лікування пацієнтів; пенсіонери отримують мінімальні пенсії, малозабезпечені сім'ї залишаються без грошової допомоги, заробітні плати дуже маленькі, а працівники бюджетних установ не одержують заробітну плату вчасно; по-третє, існуючий бюджетний процес не забезпечує повного контролю за використанням бюджетних коштів.

Отже, слід виділити головні проблеми бюджетного процесу на сучасному етапі розвитку України:

1. Об'єктивне планування бюджету, яке буде базуватися на реальних показниках надходжень до бюджетів усіх рівнів.
2. Складання та якісне виконання бюджетних програм.
3. Ефективне й цільове використання бюджетних коштів.
4. Забезпечення контролю на кожній із стадій бюджетного процесу.

Усі перераховані недоліки та проблеми – лише деякі показові аспекти, на прикладі яких можна простежити проблеми сучасного бюджетного процесу. Тому на сучасному етапі розвитку бюджетного процесу все ж таки актуальним завданням залишається удосконалення бюджетного процесу. На його основі можна буде успішно впроваджувати стратегічні цілі держави щодо економічного та соціального розвитку. Проте цей процес, безумовно, потребує якісного поліпшення кожної зі стадій бюджетного процесу.

Бюджетний процес не слід обмежувати лише підготовкою закону про асигнування коштів за групами статей видатків бюджетів. Це – постійний процес визначення пріоритетів держави, її завдань та функцій на певному етапі, розроблення відповідних цільових програм, формування управлінських стратегій, оцінки ефективності використання бюджетних коштів, контролю за дотриманням бюджетного законодавства та виконанням бюджетних повноважень.

Постійною та досі не виправленою проблемою бюджетного процесу в Україні було його прийняття, оскільки відбувається хронічна несвоєчасність дій органів державної влади. Політична нестабільність та відсутність політичного консенсусу, відстоювання власних інтересів представниками влади обумовлюють надзвичайну проблематичність прийняття бюджету в принципі, не говорячи про прийняття його в строк. Ситуація, коли країна вступає в новий рік без бюджету, на жаль, є скоріше правилом, ніж винятком із нього.

Інша проблема бюджетного процесу полягає у відсутності стратегії щодо планування бюджету. Стратегічний розвиток держави та її складових потребує довгострокових фінансових планів країни, а бюджет планується тільки на рік. У результаті цього фінансова бюджетна та соціальна економічні стратегії починають розвиватися паралельними шляхами, замість того, щоб йти в одному напрямку і не створювати ще більших проблем державі.

Стадія прийняття бюджету та проблеми, що виникають на цьому етапі, призводять до загострення ще одного питання. В Україні

реалізується процедура планування «згори-донизу» – спочатку затверджується Державний бюджет України, в якому визначаються основні дохідні джерела місцевих бюджетів, а потім – регіональні бюджети. Така процедура не є оптимальною, оскільки за умови достатнього рівня самостійності місцевих бюджетів (що, принаймні, декларується українською владою), затвердження бюджету центрального уряду і затвердження місцевих бюджетів – складові двох самостійних бюджетних процесів.

Однією із проблем бюджетного процесу є його прозорість. Фактично бюджетний процес є відірваним від широкої громадськості. Адже немає ні публічних слухань, ні обговорень, круглих столів, у бюджетному процесі не беруть участь незалежні експерти та аналітики у галузі економіки, а також інші особи, що заінтересовані у бюджетному процесі та результатах його реалізації. Всі ці показники не дають можливості провести якісний аналіз результатів та ходу виконання бюджетного процесу.

Спираючись на зарубіжний досвід, можемо констатувати, що поряд із державними контрольними органами повинні діяти суспільні аудиторські організації з достатніми повноваженнями на здійснення перевірок усіх громадських суб'єктів. Прозорість формування та використання бюджетних коштів зумовлена як якістю підготовки, розгляду, прийняття бюджетів, внесення до них змін, так і формою оприлюднення цих дій [8, с. 24–31].

Щоб уникнути проблем у бюджетному процесі, слід доповнити Бюджетний Кодекс України нормами, що передбачали б відповідальність учасників бюджетного процесу за невиконання, чи несвоєчасне виконання процедур формування і погодження проекту Закону про державний бюджет, а також проводити незалежними експертами перевірку на кожній зі стадій бюджетного процесу.

Отже, проведене дослідження дає змогу визначити, що у плануванні та подальшій реалізації бюджетного процесу в Україні є багато не вирішених проблем, які присутні на кожній стадії бюджетного процесу та потребують негайного вирішення. Тільки після цього стане можливим удосконалення та оптимізація використання фінансових ресурсів держави.

Список літератури:

1. Бюджетний кодекс України : Закон України від 21 червня 2001 р. № 2542-III : [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Ісмаїлов А. Бюджетний процес та напрями його удосконалення / А. Ісмаїлов // Фінанси України. – 2002. – № 8. – С. 26–28.
3. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн / Ю.В. Пасічник. – К. : Знання – Прес, 2002. – 495 с.
4. Ровинский Е. О предмете советского бюджетного права / Е. Ровинский. – М. : Юриздат, 1954. – 380 с.
5. Воронова Л.К. Бюджетно-правове регулювання в СРСР : моногр. / Л.К. Воронова. – К. : Вища школа, 1975. – 320 с.

6. Воронова Л. Финансовое право / Л.К. Воронова. – Х. : Консул, 1998. – 320 с.

7. Павлюк К.В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України : моногр. / К.В. Павлюк. – К. : НДФІ, 2006. – 584 с.

8. Кучер Г. Бюджетний процес у країнах ЄС / Г. Кучер // Вісник КНТЕУ. – 2008 . – № 3. – С. 24–31.

Осуществлено исследование и анализ сущности понятия «бюджетный процесс» и выявлен спектр проблем на каждой из его стадий.

Бюджет, бюджетный процесс, планирование бюджета, бюджетные программы.

Research and analysis of essence of concept «budgetary process» are carried out and the spectrum of problems is educed on each of his stages.

Budget, budgetary process, planning of budget, budgetary programs.