

СТАДІЇ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ ТА ОЦІНКА ЙОГО ЕФЕКТИВНОСТІ

Деніс Олександр Володимирович - аспірант Харківського національного університету внутрішніх справ

В статье раскрываются содержание стадий бюджетного процесса на местном уровне в Украине. Для этого исследуется: составление проектов бюджетов, рассмотрение проекта и принятие закона о Государственном бюджете Украины (решение о местном бюджете) исполнения бюджета, включая внесение изменений в закон о Государственном бюджете Украины (решение о местном бюджете) подготовка и рассмотрение отчета о выполнении бюджета и принятие решения по нему. В работе также определяется эффективность осуществления бюджетного процесса на основе анализа бюджетного законодательства Украины. В статье проанализированы четыре стадии бюджетного процесса на местном уровне и оценка его эффективности.

Ключевые слова: бюджет, бюджетный процесс, Бюджетный кодекс Украины, бюджетная система, стадии бюджетного процесса, социально-экономическая эффективность

Articolul descrie conținutul etapelor procesului bugetar la nivel local din Ucraina. Pentru a face acest lucru, se cercetează următoarele: întocmirea proiectelor de buget, revizuirea proiectului și adoptarea legii privind bugetul de stat al Ucrainei (decizia privind bugetul local) execuție bugetară, includerea introducerii modificărilor în Legea bugetului de stat al Ucrainei (decizia cu privire la bugetul local) pregătirea și examinarea raportului despre executarea bugetului și adoptarea deciziei cu privire la aceasta. De asemenea, în lucrare, se determină eficacitatea implementării procesului bugetar pe baza unei analize a legislației bugetare a Ucrainei. Articolul analizează patru etape ale procesului bugetar la nivel local și evaluarea eficienței acestuia.

Cuvinte cheie: buget, procesul bugetar, Codul bugetar al Ucrainei, sistemul bugetar, etapele procesului bugetar, eficiența socială și economică

Summary. The article reveals the content of the budget process stages at the local level in Ukraine. For this purpose: the drafting of budgets, drafting and adoption of the law on the State Budget of Ukraine (decision on the local budget); implementation of the budget, including amendments to the law on the State Budget of Ukraine (decision on the local budget); preparation and review of the report on the implementation of the budget and decision on it. The paper also identifies the effectiveness of the implementation of the budget process on the basis of the analysis of the budget legislation of Ukraine. The article analyzes four stages of the budget process at the local level and assesses its effectiveness.

The local budget process is the activity regulated by the rules of law and the coherence of the actions of all the participants in the budget legal relations related to the drafting, review, approval of budgets, their implementation, consideration of reports on budget execution, ensuring the socio-economic development of the respective administrative-territorial unit. From the solution of problems that exist at each stage of the budget process, the effectiveness of fiscal policy, which affects the effectiveness of the country's economic development, the growth of the social standard of living, depends on. The basis of changes in the budget system is the decentralization of power and the significant expansion of the powers of territorial communities, which involves the redistribution of tasks, powers and resources at the national, regional and local levels, and increasing the financial autonomy of local budgets.

Постановка проблеми. В умовах проведення адміністративно-правових реформ в Україні існує нагальна потреба забезпечення бюджетного процесу на кожній стадії його здійснення. Адже систематичне порушення бюджетної дисципліни, недостатня прозорість прийняття і виконання бюджету, неефективне використання коштів місцевих бюджетів України, відсутність ефективного контролю за реалізацією бюджетних програм вимагає додаткового вивчення основних стадій бюджетного процесу та вирішення питань його проблем удосконалення на кожному етапі.

Стан наукової розробленості. На сьогоднішній день існує значна кількість наукових розробок, теоретичних напрацювань щодо розвитку бюджетного процесу на місцевому рівні в Українській державі. Проблемним питанням здійснення бюджетного процесу присвячені праці таких учених, як Бандурка О.М., Бандурка О.О., Геєць В.М., Кириленко О.П., Кучерявенко М.П., Лисяк Л.В., Мельник В.С., Петков С.В., Попова С.М., Савченко Л.А., Симов'ян С.В. та інших. Але чимало проблем, пов'язаних з подальшим дослідженням стадій бюджетного процесу на місцевому рівні, ефективності його проведення, поки що залишаються невирішеними.

Метою даної статті є розкриття змісту кожної стадії бюджетного процесу на місцевому рівні, визначення ефективності здійснення бюджетного процесу на основі аналізу бюджетного законодавства України.

Виклад основного матеріалу. Місцеві бюджети є складовою частиною бюджетної системи, а бюджетний процес на місцевому рівні – це бюджетні правовідносини з приводу формування і використання фінансових ресурсів для забезпечення функцій і повноважень відповідно органів державної влади, органів місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду [1].

Бюджетний період (бюджетний рік) в Україні збігається з календарним роком, тобто починається 1 січня і закінчується 31 грудня. Однак існує ряд держав, у яких бюджетний рік не збігається з календарним. Наприклад, у США бюджетний рік триває з 1-го жовтня по 30-е вересня, у Швеції - з 1-го липня по 30-е червня, в Японії - з 1-го квітня по 31-е березня.

Учасниками бюджетного процесу є органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами та обов'язками з управління бюджетними коштами) [2]. До складу учасників бюджетного процесу на місцевому рівні відносяться ті, хто бере у ньому безпосередню участь, і тих, хто здійснює правову регламентацію бюджетної діяльності шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів у межах своєї компетенції. До них належать Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, а також інші органи, які виконують нормотворчу діяльність у бюджетній сфері відповідно до положень Бюджетного кодексу України.

Весь бюджетний процес ділиться на певні стадії, тобто етапи діяльності, в результаті яких бюджет набуває нових якостей.

У науковій літературі існують декілька тверджень про кількість етапів здійснення бюджетної діяльності. Бюджетний кодекс України в ст. 19 встановлює чотири *стадії бюджетного процесу*:

- 1) складання проектів бюджетів;
- 2) розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);
- 3) виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);
- 4) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього [2].

Слід зазначити, що Бюджетним кодексом України регулюються відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, а також визначаються правові основи створення і погашення державного і місцевого боргу.

Кожну стадію бюджетного процесу поділяють на кілька етапів. Зокрема, перша стадія – складання проектів бюджетів – визначає:

- встановлення граничних обсягів бюджетних асигнувань;
- складання і доведення до розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів;

- підготовку бюджетних запитів;
- аналіз і відомості бюджетних запитів;
- підготовку проекту рішення про місцевий бюджет та документів, що додаються до неї;
- представлення проекту рішення про місцевий бюджет на розгляд [3].

Слід зауважити, що на даному етапі є необхідним обмеження ступеня свободи під час прийняття рішень з питань бюджету, адже існує вплив особистісних мотивів або політичного тиску для захисту інтересів певних сторін. Варто надати більші можливості місцевим фінансовим органам і органам місцевого самоврядування щодо отримання й обробки інформації для аналізу бюджетних запитів на предмет обґрунтування рівня фінансування, а також застосування інших альтернативних шляхів досягнення параметрів економічного і соціального розвитку, що будуть більш вдалим [4, с. 99]. Адже експерти Рахункової палати України [5] неодноразово наголошували про невідповідність практики державного прогнозування, яка унеможливує надання економічним агентам чітких макроекономічних орієнтирів, що не сприяє ефективній економічній діяльності.

Тому за наявності кількох альтернативних бюджетних запитів для виявлення найбільш ефективного серед них місцевим фінансовим органам і органам місцевого самоврядування слід:

- з'ясувати, чи є інформація повною для прийняття рішень;
- забезпечити наявність повної інформації для прийняття рішення;
- зробити вибір оптимального рішення про включення бюджетних запитів до проекту рішення про місцевий бюджет [4, с. 99].

У матеріалах, що додаються до проекту рішення про відповідний місцевий бюджет (пояснювальної записки), слід обов'язково врахувати обґрунтування рівня бюджетного фінансування.

Наступна стадія бюджетного процесу – стадія розгляду і прийняття рішення про місцевий бюджет – передбачає подання відповідній місцевій раді:

- пояснювальної записки до проекту рішення;
- прогнозу показників місцевого бюджету за основними видами доходів, видатків і фінансування на наступні за плановим два бюджетні періоди;

- проекту показників зведеного бюджету району (міста);
- показників витрат на наступні бюджетні періоди для завершення врахованих у бюджеті проектів з терміном реалізації більше одного бюджетний рік;
- перелік інвестиційних програм на наступний бюджетний період та на наступні за плановим два бюджетні періоди;
- інформації про хід виконання відповідного бюджету у поточному бюджетному періоді;
- пояснення головних розпорядників бюджетних коштів до проекту місцевого бюджету;
- інших матеріалів, обсяг і форму яких визначають відповідні місцеві органи [3].

На цій стадії слід врахувати й забезпечити складання індикаторів результативності, показників ефекту за окремими галузями; формування критеріїв оцінки соціальної ефективності; застосування формули для розрахунку економічної вигоди передбачених видатків у складі місцевого бюджету [6].

Основними процедурами на наступній стадії – виконання бюджету, включаючи внесення змін до рішення про місцевий бюджет, – є:

- затвердження розпису бюджету та внесення змін до нього;
- мобілізація бюджетних надходжень; покриття тимчасових касових розривів, здійснення місцевих запозичень;
- здійснення видатків з бюджету;
- контроль і аудит, моніторинг, аналіз і оцінка ефективності витрачання бюджетних коштів;
- внесення змін до рішення про місцевий бюджет.

Стадія виконання бюджету за видатками та кредитування, включаючи внесення змін до рішення про місцевий бюджет відповідно до статті 46 Бюджетного кодексу, містить наступні етапи:

- встановлення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на основі та в межах затвердженого розпису бюджету;
- затвердження кошторисів, паспортів бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі), а також порядків використання бюджетних коштів;
- прийняття бюджетних зобов'язань;
- отримання товарів, робіт і послуг;

- здійснення платежів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань;

- використання товарів, робіт і послуг для виконання заходів бюджетних програм;

- повернення кредитів до бюджету (щодо кредитування бюджету) [3].

На сьогоднішній день існує недостатня фінансова забезпеченість місцевих бюджетів України щодо виконання як власних, так і делегованих повноважень. Тому застосовується декілька підходів запобігання надмірним витратам: скорочення передбачених бюджетом асигнувань, що обмежує витрати, а також надання розпорядникам лише певної частини їх видаткових повноважень.

Дійсно, існує проблема неефективного використання коштів місцевих бюджетів під кінець бюджетного року, коли відбувається їх витрачання не тому, що вони дійсно потрібні, а тому, що в разі їх невикористання існує загроза затвердження менших обсягів видатків на наступний рік. Вирішення цього питання можливе за умови перерозподілу бюджетних призначень між головними розпорядниками коштів з метою підвищення ефективності їх використання. До того ж саме на стадії використання місцевих бюджетів за умови залишку бюджетних коштів на кінець року для підвищення прозорості та обґрунтованості прийняття рішень необхідно залучати незалежних експертів та громадськість для прийняття спірних рішень, що дозволить оптимально використати цей залишок до кінця року [4, с. 100].

Остання четверта стадія бюджетного процесу – підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього. На цій стадії повноваження щодо складання звітів і їх подання до ради відповідного рівня відносяться до компетенції місцевих органів виконавчої ради, а самі звіти про виконання місцевих бюджетів формують територіальні органи Державної казначейської служби України. Після аналізу сформованих звітів територіальними управліннями Міністерства фінансів України останні подають звіти на сесії депутатів ради відповідного рівня. Відповідно до принципу публічності і прозорості звіти про виконання місцевого бюджету повинні бути опубліковані.

Але крім того, слід зазначити, що у звітах, що затверджуються, має бути проведена обов'язкова

оцінка ефективності використання коштів місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Підсумки оцінки мають стати невід'ємною частиною звіту про виконання і підставою для надання відповідних пропозицій стосовно складання бюджету на наступний період та прийняття обґрунтованих рішень [4, с. 100].

Висновок. Бюджетний процес на місцевому рівні – це регламентована нормами права діяльність та узгодженість дій усіх учасників бюджетних правовідносин, пов'язана із складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що забезпечує соціально-економічний розвиток відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Від вирішення проблем, які існують на кожній стадії бюджетного процесу, залежить дієвість бюджетної політики, яка впливає на ефективність економічного розвитку держави, зростання соціального рівня життя. В основі змін бюджетної системи – децентралізація влади і суттєве розширення повноважень територіальних громад, що передбачає перерозподіл завдань, повноважень і ресурсів на національному, регіональному та місцевому рівнях, підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів.

Література

1. Місцеві фінанси за ред. Жихар О.Б., Кириленко О.П. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://studbooks.net/79155/finansy/byudzhethnyy_protssess_mestnom_urovne
2. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
3. Місцеві фінанси: підручник / за ред. О. П. Кириленко. - М.: Знання, 2006. - 676 с.
4. Роменська К.М. Бюджетний процес на місцевому рівні та його удосконалення // Фінансовий простір. – №1(25). – 2017. – С. 98 – 101.
5. Рахункова Палата України. – Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/index>
6. Лисяк Л.В., Роменська К.М. Ефективність використання коштів місцевих бюджетів України: монографія. – Дніпропетровськ: УМСФ, 2015. – 232 с.