

Дедушев Ілля Володимирович,
аспірант
кафедри економічної безпеки та фінансових розслідувань;
Національна академія внутрішніх справ

ОСОБЛИВОСТІ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Збройна агресія російської федерації завдала шкоди всім елементам соціальної сфери України, в тому числі і економіці. Незважаючи на це, наша держава намагається і надалі будувати оптимальну бюджетну політику, що є важливою складовою економічної, з урахуванням позитивного досвіду інших країн світу, враховуючи особливості воєнного стану в країні. Адже ефективність бюджетної політики в будь-якій країні залежить від особливостей її бюджетного процесу, в тому числі, і на місцевому рівні.

Відповідно до п. 10 ст. 2 Бюджетного кодексу (БК) України «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 складається з відповідних стадій, що визначаються змістом і характером діяльності державних органів, унаслідок чого така діяльність набуває нових якостей [2, с. 72]. Згідно з ч. 1 ст. 19 БК України бюджетний процес складається з 5-ти стадій: «1) складання та розгляд Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них; 2) складання проєктів бюджетів; 3) розгляд проєкту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); 4) виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); 5) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього» [1].

На кожній стадії бюджетного процесу вирішуються питання, які не можуть бути розглянуті в інший час. До прикладу, питання надання міжбюджетних трансфертів, закріплення процентних відрахувань від загальнодержавних податків та зборів вирішуються на стадії складання бюджету, а остаточно затверджуються на стадії прийняття закону про Державний бюджет України. Відкриття та реалізація бюджетних асигнувань здійснюється на стадії виконання бюджету та лише після його затвердження тощо [3, с. 179].

Низька якість бюджетного процесу в Україні зумовлена рядом причин, зокрема, встановленим порядком планування бюджету. В Україні процедура планування бюджету реалізується за схемою «згори-донизу», тобто спочатку затверджується державний бюджет, у якому визначаються основні доходні джерела місцевих бюджетів, а потім плануються місцеві бюджети. Така процедура є не зовсім оптимальною, адже в умовах достатнього рівня автономності місцевих бюджетів, затвердження бюджету державного рівня

та затвердження місцевих бюджетів — це складові двох самостійних бюджетних процесів. Це одна із причин, яка призводить до дисбалансу доходів і видатків державного та місцевих бюджетів, що в Україні приймає форму бюджетного дефіциту [4].

Якщо звертати увагу на основні складові бюджетного процесу в Європейському монетарному союзі, то, визначаючи його, береться до уваги такий показник, як довгострокова стабільність, під якою розуміється ключовий фактор у питаннях інфраструктури для здійснення ефективної бюджетно-податкової політики [5, с. 288]. З врахуванням цього показника і відбувається визначення основних складових бюджетного процесу у розвинутих країнах світу. Адже на ринках, що розвиваються, впевненість у стабільності бюджетної політики має прямий вплив на відсоткові ставки та ключові макроекономічні показники.

Слушно зазначити, що на теперішній час провідні європейські країни наділяють місцеві органи влади дуже високим рівнем фінансової автономії, що дозволяє останнім практично не залежати або слабо (незначно) залежати від бюджетів центральної адміністрації [6, с. 69]. При цьому для всіх розвинутих зарубіжних країн закономірним є поділ місцевих бюджетів на два самостійні функціональні види місцевих бюджетів, кожен з яких має власні доходи. Одним із різновидів місцевих бюджетів є місцевий поточний (адміністративний) бюджет, доходи якого формуються за рахунок місцевих податків і зборів, платежів, загальних субсидій, що надаються державною владою, та інших доходів. Іншим різновидом місцевих бюджетів є місцевий бюджет розвитку (інвестиційний бюджет).

На відміну від першого різновиду місцевих бюджетів доходи другого формуються за рахунок банківських кредитів, муніципальних (комунальних) позик, інвестиційних субсидій, що надаються державною владою, та інших джерел. При цьому рівень інвестицій повинен відповідати граничному продукту від приватного споживання. Якщо національна економіка не може підтримувати повне використання її продуктивних ресурсів, доцільним є застосування бюджетно-податкової політики з кейнсіанськими ефектами. Якщо видатки бюджету є єдиним доступним інструментом, то підвищення їх рівня з метою стимулювання попиту на незадіяні продуктивні ресурси є оптимальним інструментом, навіть якщо гранична вартість суспільних благ низька [7, с. 30- 31]. Відповідно до законодавства більшості країн, де існують зазначені два різновиди бюджетів, використання доходів бюджетів розвитку на видатки поточних бюджетів заборонене [8, 25].

Аналізуючи досвід інших країн щодо побудови бюджетного процесу, наголосимо, що у переважній більшості західноєвропейських країн бюджетний процес починається в центральних міністерствах заздалегідь до початку бюджетного періоду – за 11-13 місяців до його настання, тобто робота починається у перший місяць року, що передує плановому. А проект бюджету надається парламенту за 3-4 місяці до початку планового року. Тому формування проекту бюджету займає не менше 10 місяців. Такий підхід

дозволяє врахувати пропозиції усіх бюджетів місцевого рівня, прорахувати прогнозовані показники та прийняти виважене рішення.

З метою уніфікації бюджетного процесу в європейських країнах було прийнято Пакт про стабільність і зростання (Пакт) [9], що містив резолюцію Ради Європи та дві постанови Ради міністрів Європейського Союзу від 1997 року. Зазначений документ був призначений забезпечити імплементацію Маастрихтського договору в сфері багатостороннього бюджетного нагляду та координації, для дотримання країнами-учасницями Економічного і монетарного союзу бюджетної дисципліни після запровадження єдиної валюти [10, с. 2]. У Пакті було деталізовано правила та процедури забезпечення бюджетного процесу, бюджетної дисципліни та її дотримання. Ним передбачалося створення механізму раннього попередження деструктивних процесів у бюджетній політиці та наголошено на середньострокових бюджетних планах [5, с. 294]. Метою такого механізму було посилення бюджетного нагляду та координації економічної політики між окремими державами.

Уніфікації бюджетного процесу в країнах Європейського Союзу (ЄС) сприяла ратифікація БК України, яка відбулася після саміту ЄС у 2012 році. Цим Кодексом були затверджені положення щодо підвищення заходів фінансової консолідації та посилення контролю за дотриманням показників усіма учасниками союзу [11]. Аналіз стану надлишкового боргового навантаження в економічно розвинених країнах світу та його впливу на світову фінансову систему показав: якщо причиною світової боргової кризи кінця ХХ ст. була неспроможність саме країн з перехідною економікою обслуговувати свій державний борг, зокрема, через зміну кон'юнктури на міжнародних сировинних ринках, то в 2010-х роках загострення на міжнародному ринку боргових фінансових інструментів відбулися внаслідок неспроможності здійснення ефективної боргової та бюджетно-податкової складових економічної політики деякими економічно розвинутими країнами [12, с. 220]. Привертає увагу, що економічна політика урядів таких розвинених країн, як Французька Республіка (Франція), Федеративна Республіка Німеччина (ФРН), Португальська Республіка та Королівство Іспанія, здебільшого виявляється проциклічною [13]. Водночас, більш доцільним виявилось слідкувати за бюджетним балансом не лише в часи економічного спаду, а проводити якіснішу бюджетну політику й у часи зростання, адже бюджетна політика має незначні ефекти з боку пропозиції, проте досить великі ефекти з боку попиту.

Проаналізувавши зарубіжний досвід формування бюджетного процесу на місцевому рівні, можна зробити висновок, що бюджетний процес будь-якої країни характеризується певними особливостями, які відображають специфіку регулювання національної економіки, структуру внутрішнього виробництва та засоби впливу на розвиток фінансової системи. Крім того, в кожній національній економіці цей процес відбувається за різних умов і дає різні результати. Сучасні світові тенденції характеризуються зростанням

значення децентралізації в організації місцевих фінансових систем та змінами в бюджетних процесах на місцевому рівні.

Кожна розвинена країна світу намагається побудувати такий бюджетний процес, який виявиться найбільш ефективним для її національного контексту та не буде суперечити міжнародним нормам. Сформована система організації бюджетів та міжбюджетних відносин не є усталеною, а постійно розвивається і вдосконалюється. Найбільш характерною тенденцією при цьому є постійний рух в напрямку підвищення децентралізації управління як у розвинених країнах, так і країнах з перехідною економікою.

Список використаних джерел

1. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Дмитрик О.О. Бюджетний процес в Україні в сучасних умовах. Право та інноваційне суспільство. № 1 (10). 2018. С. 72–77. URL : <https://apir.org.ua/wp-content/uploads/2018/06/Dmytryk10.pdf>.
3. Фінансове право : підручник / О.О. Дмитрик, І.Є. Кринцький, О.А. Лукашев та ін. за ред М.П. Кучерявенко. Харків : Право, 2017. 374 с.
4. Бюджетна система : навч. посіб. / Н.І. Климаш, К.В. Багацька, Н.І. Дем'яненко та ін., за заг. ред. Т.А. Говорушко. Львів «Магнолія 2006», 2014. 296 с. URL : https://pidru4niki.com/1270081764508/finansi/byudzhetniy_protsest_zagalnodierzhavnomu_mistsevomu_rivnyah.
5. Fatás A., Mihov I., Alesina A. The Euro and Fiscal Policy. Europe and the Euro. [ed. A. Alesina, F. Giavazzi]. National Bureau of Economic Research ; University of Chicago Press, 2010. P. 287–324.
6. Разуваєва Д.В. Вітчизняний та зарубіжний досвід формування місцевих бюджетів. Управління розвитком. 2014. № 10. С. 69–71.
7. Mankiw N.G., Weinzierl M. An Exploration of Optimal Stabilization Policy. Harvard Business School, 2011. WP. P. 11–113.
8. Малярчук А. Зарубіжний досвід формування місцевих бюджетів. Вісник ТАНГ. 2012. № 1. С. 23–27.
9. Stability and Growth Pact : Council of the European Union, 17 June 1997. Official Journal C 236, 2 Aug. 1997. P. 0001–0002.
10. Menguy S. A dynamic rule applied to the threshold imposed on the European budgetary deficits. Journal of Policy Modeling. 2007. Vol. 30 n. 6. P. 1093–1105.
11. Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union : Council of the European Union. Europe documents, 2012, n. 2557, 12 January, P. 1–7.
12. Марункевич А.М., Сидорович М.Я. Сучасні боргові проблеми економічно розвинутих країн та їх вплив на світову фінансову систему. Світ фінансів. 2010. № 4. С. 219–228.
13. Claeys P., A. Afonso. The Dynamic Behaviour of Budget Components and Output. ECB Working Paper. 2007. No. 775, July. P. 31.