Зміст

Вступ

Розділ 1. Державний бюджет України як головний фінансовий план країни

1.1 Бюджет як економіко-правова категорія, його суть, поняття та значення для функціонування держави

1.2 Структура бюджету

1.3 Бюджетна система України: принципи побудови та складові бюджетної класифікації

Розділ 2. Механізм державного регулювання бюджетних правовідносин

2.1 Процедурні питання прийняття бюджету

2.2 Виконання бюджету

2.3 Звітування щодо виконання бюджету

Розділ 3. Шляхи вдосконалення правового регулювання формування державного бюджету України

Висновки

Список використаних джерел

## Вступ

**Актуальність теми дослідження.** Бюджет є основним фінансовим планом, в якому відображається діяльність держави та місцевих органів. У такому розумінні бюджет посідає провідне місце у діяльності держави, оскільки визначає її можливості і пріоритети, її роль і форми реалізації закріплених за державою функцій, фактично, бюджет, який являє собою баланс доходів і видатків, відображає соціально-економічну, міжнародну, управлінську, оборонну та фінансову політику.

У зв'язку з постійним рухом та завданнями, які має бюджет як основний фінансовий план держави, необхідна чітко налагоджена система управління бюджетом, щоб забезпечити своєчасне й повне надходження доходів, та раціонального, цільового й ефективного використання коштів. Саме в цьому аспекті виникає юридичне значення бюджету у вигляді нормативно-правового закріплення бюджетних повноважень суб'єктів бюджетних відносин. Бюджет, затверджений на рівні закону на поточний бюджетний період, надає фінансовій діяльності органів виконавчої влади обов'язкового характеру, оскільки приписи закону мають конкретно-адресний характер і зобов'язують ці органи їх виконувати. Закон про бюджет покладає на орган виконавчої влади обов'язок зібрати певну суму коштів і дозволяє витратити зібрані кошти на фінансування видатків, пов'язаних із забезпеченням виконання функцій держави.

Останнім часом значна увага акцентується увага, що частина видатків переважає над доходами чи навпаки, і держава прагне до їх рівноцінного і збалансованого розподілу. Виходячи з реалій сьогоднішнього дня особливої актуальності набуває проблема побудови досконалої та ефективної системи формування доходної та видаткової частини Державного бюджету.

Отже, викладене вище зумовлює актуальність дослідження курсової роботи.

**Стан курсової роботи.** Під час написання курсової роботи використовувалися праці таких дослідників, як Базилевич В.Д. [4], Василик О.Д. [6], Веприняк Д.М. [7], Воронова Л.К. [25], Гетьманець О.П. [26], Дмитренко О.К. [9], Зюнькін А.Г. [12], Єпіфанов А.О. [10], Кириленко О.П. [11], Костенко Ю.О. [16] та ін.

**Об'єктом дослідження** курсової роботи є суспільні відносини у сфері бюджету.

**Предмет дослідження** - особливості правового регулювання складання, прийняття та виконання Державного бюджету України.

**Метою курсової роботи** є дослідження особливостей прийняття та правового регулювання Державного бюджету України.

Мета курсової роботи передбачає виконання таких **завдань:**

охарактеризувати Державний бюджет України як головний фінансовий план країни;

розкрити бюджетну систему України і її значення для держави;

конкретизувати особливості прийняття та виконання Державного бюджету України;

обґрунтувати причини, які зумовлюють складності прийняття Державного бюджету України;

виявити шляхи вдосконалення формування Державного бюджету України.

**Теоретико-методологічною основою курсової роботи** є комплексне використання принципів і засобів філософського, загальнонаукового та теоретико-правового підходів. Слід виходити з єдності соціально-правового та гносеологічного аналізу, об'єктивності, історизму, конкретності істини. Використано також системний, структурно-функціональний, порівняльно-ретроспективний, історико-логічний і аналітико-синтетичний методи, а також спеціальні методи адміністративного права. Серед сукупності спеціальних методів, що використовуються при написанні курсової роботи, основним був формально-юридичний метод. За його допомогою досліджувалася юридична природа Державного бюджету, здійснювалась наукова обробка правового матеріалу.

**Структура курсової роботи** визначається її метою та завданнями**.** Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновку, наводиться також список використаних джерел (34 назви). Загальний обсяг роботи 45 с.

## Розділ 1. Державний бюджет України як головний фінансовий план країни

## 

## 1.1 Бюджет як економіко-правова категорія, його суть, поняття та значення для функціонування держави

Для виконання своїх функцій держава повинна мати достатні грошові фонди. Ці фонди вона формує шляхом перерозподілу валового внутрішнього продукту. Найважливішим засобом, через який держава здійснює розподіл і перерозподіл внутрішнього продукту, є Державний бюджет. Через бюджет держави відтворюється вся багатогранна її діяльність і забезпечується виконання її заходів.

Розглядаючи бюджет як економічну категорію, слід зазначити, що він відображає реальні виробничі відносини, відтворює відносини розподілу і перерозподілу, концентрує рух грошової маси як самостійної вартості, що нібито не пов'язана з рухом товарної маси [14, 20].

Проте усвідомлення економічної суті бюджету зі своїм становленням пройшло довгий шлях. Перші наукові визначення бюджету з'явились тільки на початку XX ст. Так, енциклопедичний словник Брокгауза та Ефрона стверджує, що бюджет, із погляду держави, є загальним фінансовим законом, на якому будується розпис доходів і видатків держави. Цікавим у цьому джерелі є тлумачення щодо значення бюджету. Воно полягає у тому, що бюджет "дає постійні норми для класифікації державних доходів і видатків. Нормативні статті, що входять до його складу, є постійними величинами, які повторюються з року в рік, до зміни їх законодавчим шляхом, становлять його тверду, так би мовити, консолідуючу частину. Інша частина бюджету щорічно змінюється на основні ймовірності, за середнім розрахунком минулих років, а також внаслідок нових державних потреб, що спричинюють нові збори, надзвичайні витрати, додаткові кредити тощо; саме вона становить головний зміст бюджетного закону. Співвідношення між цими двома частинами бюджету визначається кожною державою по-своєму, відповідно до умов її фінансового господарства" [13, 175].

У цьому визначенні бюджету ще переважають лише функціональні аспекти над економічними, проте вже в цей період деякі вчені досить ґрунтовно формулюють його економічну суть. Зокрема, італійський фінансист Л. Косса в своїй фундаментальній праці "Основи фінансової науки" так формулює вимоги до бюджету:

витрати бюджету повинні проводитися зі згоди тих, хто дає кошти для їх здійснення;

влада, якій доручено витрачати суми, повинна підлягати серйозному контролю [13, 175].

Правда, ще тривалий час у фінансовій літературі поняття бюджету ототожнювалося з державними фінансами, а державні фінанси - з державним господарством. Так, відомий французький вчений-фінансист П. Годме пише, що "державні фінанси - це суспільне багатство в формі грошей і кредиту, яке перебуває у розпорядженні органів держави" [13, 175].

У наукових працях західних теоретиків державних фінансів бюджет і бюджетний процес описуються з позиції ринкових відносин. За допомогою бюджету здійснюються мінові акти купівлі-продажу за схемою "податки-блага". Тобто через бюджет здійснюється мінова угода між державою та приватними особами, де податки є формою залучення коштів і участі населення у фінансуванні потрібних йому затрат [13, 176].

Дохідна база всіх бюджетів формується за рахунок закріплених законами держави джерел доходів по відповідній ланці бюджетної системи. Через бюджет фінансова діяльність органів управління отримує цілком визначену в законодавчому і нормативному плані базу для залучення й витрачання грошових коштів. Бюджет дає органам влади, які його затверджують, можливість контролювати діяльність виконавчо-розпорядчих органів, що складають і виконують бюджет. Хоча можливості такого контролю обмежені.

Конституцією України надано виняткове право затверджувати бюджет держави Верховній Раді, а адміністративно-територіальні бюджети - відповідним представницьким органам. Після затвердження Державний бюджет набуває сили закону [14, 21].

Отже, бюджет - це фонд фінансових ресурсів, який перебуває у розпорядженні органів виконавчої влади певного рівня й використовується для виконання покладених на них функцій, передбачених конституцією. Економічна природа бюджету полягає в тому, що виникає об'єктивна необхідність у розподілі й перерозподілі валового внутрішнього продукту між галузями економіки, верствами населення й територіями з метою підвищення ефективності економіки та добробуту громадян.

На думку Василика О.Д., бюджет, будучи дуже складним і багатогранним явищем, повинен розглядатися з декількох сторін: як ланка державних фінансів, як централізований фонд фінансових ресурсів, як фінансовий план держави. Економічна категорія - бюджет - виражає взаємозв'язок, що виникає між державою та іншими учасниками суспільного виробництва в процесі розподілу та перерозподілу вартості валового внутрішнього продукту шляхом створення централізованого та децентралізованих фондів фінансових ресурсів і їх використання на цілі розширеного відтворення та підвищення рівня життя суспільства [6, 178].

Головне призначення бюджету - регулювати розподіл і перерозподіл валового внутрішнього продукту за підрозділами виробництва, галузями економіки, адміністративно-територіальними утвореннями, верствами населення, ґрунтуючись на потребах ринкового господарства відповідно до визначеної фінансової політики.

Бюджетний кодекс України визначає бюджет як план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функції які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду. Відповідно, закон про Державний бюджет - це закон, який затверджує повноваження органів державної влади здійснювати виконання Державного бюджету України протягом бюджетного періоду.

Політичне значення бюджету полягає в тому, що законодавчий орган своїм волевиявленням затверджує обсяг видатків та доходів бюджету на планований рік і цим ставить уряд під свій контроль. Бюджет є документом, що обмежує і розподіляє фінансові ресурси, які уряд використовуватиме для надання допомоги і послуг з метою поліпшити добробут народу. Бюджет є результатом компромісу між альтернативними поглядами на бажані масштаби і характер діяльності уряду. Такі самі риси характерні і для муніципальних фінансів. Державному бюджету належить центральне місце в системі державних фінансів. Він охоплює всі сфери економічної діяльності держави. За своєю сутністю бюджет характеризує фінансове становище держави.

Призначення бюджету в державі виявляється через систему фінансових відносин, структура яких така:

між державою і підприємницькими структурами в процесі мобілізації доходів, накопичень і фінансування з бюджету;

між державою і населенням у процесі розподілу й перерозподілу валового внутрішнього продукту;

між ланками бюджетної системи при бюджетному регулюванні.

Дослідження і аналіз, структури зазначених відносин дають можливість зрозуміти економічний зміст бюджету, глибше виявити його роль у розподільчих процесах та економіці держави в цілому. На цих засадах формується і проводиться цілеспрямована бюджетна політика.

## 1.2 Структура бюджету

Бюджетний кодекс передбачає поділ державного бюджету на загальний і спеціальний фонди. Такий поділ може бути проведено в законі про державний бюджет [2]. Кодекс визначає і конкретний можливий зміст загального і спеціального фондів. Загальний фонд включає:

усі доходи бюджету, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду;

усі видатки бюджету за рахунок надходжень до загального фонду;

фінансування також провадиться у загальний фонд.

Спеціальний фонд становить: бюджетні призначення на витрати за рахунок конкретно визначених джерел надходжень; гранти, подарунки (у вартісному обчисленні), одержані розпорядниками на конкретні цілі; різницю між доходами і видатками спеціального фонду.

Передання коштів між загальним і спеціальним фондами бюджету дозволяється тільки в межах бюджетних призначень шляхом внесення змін до закону про Державний бюджет чи рішення відповідної ради [7, 122].

Норми Бюджетного кодексу встановили: платежі за рахунок спеціального фонду здійснюються в межах коштів, що надійшли до цього фонду на відповідну мету, і заборонили створення позабюджетних фондів (п.7, 8 ст.13 Бюджетного кодексу) [7, 124].

Витрати бюджетних коштів супроводжують діяльність будь-якого державного органу, органу місцевого самоврядування і бюджетних організацій, тому розмежування доходів і видатків між видами бюджетів починається із розподілу видатків.

Функціональні повноваження органів держави й органів місцевого самоврядування поділяються на: неделеговані, делеговані й власні.

Неделеговані державні повноваження пов'язані із забезпеченням конституційного устрою держави, із суверенітетом, охороною державних кордонів і правопорядку.

Такі повноваження належать тільки державі і не можуть бути передані місцевому самоврядуванню. Тому і видатки, пов'язані з ними, фінансуються з Державного бюджету. Із нього ж фінансуються державне управління, законодавча і виконавча влада, Адміністрація Президента України, судова влада, міжнародна діяльність, фундаментальні дослідження, обслуговування державного боргу, інші загальнодержавні програми (ст.87 Бюджетного кодексу).

Делеговані державні повноваження пов'язані з функціями держави, але їх можна передати місцевому самоврядуванню з метою більш ефективного їх виконання. Проте ст.85 Бюджетного кодексу має застереження: право на здійснення видатків держава може передати Раді міністрів Автономної Республіки Крим чи органам місцевого самоврядування лише за умови відповідної передачі бюджетних ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів або їх частки, а також трансфертів із Державного бюджету України).

Бюджетний кодекс забороняє здійснення впродовж бюджетного періоду видатків на фінансування бюджетних установ одночасно з різних бюджетів.

Власні повноваження органів місцевого самоврядування - це функції, покладені Конституцією України і Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" на місцеві органи. Видатки, пов'язані з виконанням власних повноважень органів місцевого самоврядування, фінансуються за рахунок місцевих бюджетів.

Ст.86 Бюджетного кодексу встановила, що розмежування видатків між місцевими бюджетами здійснюється на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання послуги та наближення її до безпосереднього споживача. Відповідно до цих критеріїв види видатків поділяються на такі групи:

перша група - видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання соціальних послуг, гарантованих державою, і які розташовані найближче до споживачів (наприклад, школи, амбулаторії, медичні пункти, дитячі установи). Ці видатки фінансуються з бюджетів сіл, селищ, міст та об'єднань;

друга група - видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих державою для всіх громадян України (наприклад, надання повної середньої освіти, лікарні, культурні заклади тощо). Видатки другої групи фінансуються з бюджетів міст республіканського в Автономній Республіці Крим та обласного значення, а також районних бюджетів;

третя група - видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують гарантовані державою соціальні послуги для окремих категорій громадян, або фінансування програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України. Ці видатки фінансуються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів [2].

Із бюджетів міст Києва та Севастополя здійснюються видатки всіх трьох груп.

В основу розподілу видатків між ланками бюджетної системи покладені також принципи відомчої підпорядкованості та територіального розміщення об'єкта фінансування і місця проведення заходів.

Доходи бюджетів формуються за допомогою чотирьох методів мобілізації коштів:

пряме вилучення доходів від державного сектора економіки. Держава має право на підприємницьку діяльність і використання одержаних від неї прибутків, хоча надходження від цієї діяльності невеликі. Адже держава залишає приватизованими ті сфери діяльності, які або не приваблюють приватних підприємців через неприбутковість, або продукція та послуги цих підприємств дуже потрібні державі. Ці об'єкти знаходяться у державній власності не для одержання прибутків, а для випуску потрібної продукції і надання необхідних послуг;

одержання доходів від природних ресурсів, майна і послуг, власником яких є держава;

перерозподіл доходів юридичних і фізичних осіб за допомогою податків й інших обов'язкових платежів;

залучення кредитів [7, 126].

Джерела формування доходів бюджетів можуть бути внутрішніми (в основному - це ВВП) і зовнішніми (міжнародний кредит, оподаткування експортно-імпортної діяльності, валютне регулювання).

В юридичній літературі прийнято доходи бюджетів класифікувати за соціально-економічною ознакою на доходи від господарюючих суб'єктів усіх форм власності, на підставі якої вони діють, і від громадян. За юридичними формами - на податки і неподаткові платежі. За порядком включення доходів до бюджетів вони поділяються на закріплені і регулюючі [16, 26].

Склад доходів Державного бюджету України визначається статтею 29 Бюджетного кодексу. До Державного бюджету України входять:

доходи, що отримуються відповідно до законодавства про податки, збори й обов'язкові платежі, а також згідно із Законом України "Про основи соціальної захищеності інвалідів", від плати за послуги, що надаються бюджетними установами, які утримуються за рахунок Державного бюджету України, та інших, визначених законодавством джерел, включаючи кошти від продажу активів, що належать державі або підприємствам, установам і організаціям, а також проценти і дивіденди, нараховані на частку майна, що належить державі в майні господарських товариств. Не включаються до Державного бюджету доходи, закріплені за місцевими бюджетами;

гранти і дарунки у вартісному обчисленні;

міжбюджетні трансферти з місцевих бюджетів [7, 128].

До місцевих бюджетів включаються доходи, необхідні для виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Бюджетний кодекс (ст.64) визначає склад доходів, закріплених за бюджетами місцевого самоврядування, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Вони складають "кошик" доходів бюджетів місцевого самоврядування. Прибутковий податок із населення має значну питому вагу в доходах місцевих бюджетів усіх ланок. Оскільки заробітна плата повинна сплачуватися щомісяця, цей дохід місцевих бюджетів відіграє провідну роль у забезпеченні функціонування місцевих органів, тому нормативи відрахувань його до місцевих бюджетів встановлюються диференційовано:

до доходів бюджетів міст Києва і Севастополя зараховується 100% територіальних надходжень;

до доходів міст республіканського (в Автономній Республіці Крим) і обласного значення - 75% територіальних надходжень; а до доходів бюджетів міст районного значення, сіл, селищ або їх об'єднань - 25% територіальних надходжень.

Із Державного бюджету місцевим бюджетам виділяється субвенція на виплату допомоги сім'ям із дітьми, малозабезпеченим сім'ям та інвалідам з дитинства і дітям-інвалідам, а також на надання пільг ветеранам війни і праці, ветеранам військової служби, ветеранам органів внутрішніх справ та субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло - , водопостачання і водовідведення, квартирної плати, вивезення побутового сміття та рідких нечистот.

Субвенції із Державного бюджету надаються як на соціальні, так і на культурні заходи. Згідно з нормою Бюджетного кодексу видатки фінансуються тільки з того бюджету, на який вони віднесені, якщо ж вони фінансуються із іншого бюджету, така дія кваліфікується як нецільове використання бюджетних коштів.

Обсяги цих видатків безспірно вилучаються з відповідного місцевого бюджету до Державного бюджету органами Державного казначейства у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів.

Міські (Києва, Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення) і районні ради можуть передбачати у відповідних бюджетах дотації вирівнювання бюджетам районів у містах, бюджетам селищ, сіл, міст районного значення та їх об'єднань.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим і відповідні ради можуть передбачати у відповідних бюджетах такі види міжбюджетних трансфертів (ст.101 Бюджетного кодексу):

субвенції на утримання об'єктів спільного користування або на ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування;

субвенції на використання власних повноважень територіальних громад селищ, сіл, міст;

субвенції на використання інвестиційних проектів [2].

Розподіл об'єму міжбюджетних трансфертів відповідно до Бюджетного кодексу і Закону "Про Державний бюджет" між вищестоящими ланками місцевих бюджетів визначаються на основі формули, яка враховує:

фінансові нормативи бюджетної забезпеченості і коригуючі коефіцієнти до них;

кількість жителів і споживачів послуг;

індекс відносної податкоспроможності відповідного міста або району;

прогнозний показник "кошика" доходів бюджетів місцевого самоврядування для верхньої ланки місцевих бюджетів і бюджетів міст обласного значення і прогноз доходів, що визначаються Бюджетним кодексом - для районних бюджетів;

коефіцієнт вирівнювання [2].

Як установлено ст.95 Конституції України [1], держава прагне до збалансованості бюджету України. Однак стан економіки в країні поки що не завжди дає можливість скласти такий бюджетний план, який би включив першочергові пріоритетні видатки і таку кількість доходів, які б могли дати необхідну суму коштів для їх покриття. Тому стаття 14 Бюджетного кодексу передбачає можливість прийняття Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та міських бюджетів на відповідний бюджетний період з дефіцитом, але тільки у разі наявності обґрунтованих джерел фінансування дефіциту відповідного бюджету. Ст.72 Бюджетного кодексу дозволяє приймати бюджет Автономної Республіки Крим та міські бюджети з дефіцитом виключно у частині дефіциту бюджету розвитку, але на суму вільного залишку бюджетних коштів. По спеціальному фонду з дефіцитом приймаються бюджет АР Крим та міські бюджети у частині дефіциту бюджету розвитку, який покривається запозиченнями.

Кабінет Міністрів України може брати позики в межах, визначених законом про Державний бюджет України. Запозичення не можна використовувати на покриття поточних видатків держави, за винятком випадків, коли це необхідно для збереження загальної економічної рівноваги.

Міністр фінансів від імені Кабінету Міністрів з метою економії коштів та ефективності їх використання має право вибрати кредитора, вид позики і валюту запозичення.

## 1.3 Бюджетна система України: принципи побудови та складові бюджетної класифікації

Відповідно до Бюджетного кодексу України (глава 2, ст. ст.5-13) бюджетна система України - це сукупність державного бюджету й місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного та адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права.

Бюджетна система України складається з державного бюджету й місцевих бюджетів.

Бюджетами місцевого самоврядування визнаються бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їхніх об'єднань.

Місцевими бюджетами визнаються бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах і бюджети місцевого самоврядування.

Зведений бюджет є сукупністю показників бюджетів, що використовуються для аналізу і прогнозування економічного і соціального розвитку держави.

Зведений бюджет України включає показники Державного бюджету України, зведеного бюджету Автономної Республіки Крим і зведених бюджетів областей та міст Києва і Севастополя.

Бюджетна система України ґрунтується на таких принципах:

принцип єдності бюджетної системи України;

принцип збалансованості;

принцип самостійності;

принцип повноти;

принцип обґрунтованості;

принцип ефективності;

принцип субсидіарності;

принцип цільового використання бюджетних коштів;

принцип справедливості й неупередженості;

принцип публічності та прозорості;

принцип відповідальності учасників бюджетного процесу [6, 41].

Бюджет може складатися із загального та спеціального фондів.

Загальний фонд бюджету включає:

всі доходи бюджету, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду;

всі видатки бюджету за рахунок надходжень до загального фонду бюджету;

фінансування загального фонду бюджету;

Спеціальний фонд бюджету включає:

бюджетні призначення на видатки за рахунок конкретно визначених джерел надходжень;

гранти або дарунки (у вартісному обчисленні), одержані розпорядниками бюджетних коштів на конкретну мету;

різницю між доходами і видатками спеціального фонду бюджету [6, 43].

Розподіл бюджету на загальний та спеціальний фонди визначається законом про Державний бюджет України. Джерела формування спеціального фонду визначаються виключно законами України.

Бюджети всіх рівнів складаються та виконуються згідно з бюджетною класифікацією.

Бюджетна класифікація України була затверджена Постановою Верховної Ради України від 12.07.1996 р. № 327/96-ВР "Про структуру бюджетної класифікації України" з метою створення єдиної інформаційної системи зведення державних доходів та видатків на всіх рівнях влади та забезпечення загальнодержавної і міжнародної порівнянності бюджетних даних. Вимогу використання єдиної класифікації доходів і видатків закладено у Бюджетному кодексі.

Бюджетна класифікація - єдине систематизоване згрупування доходів, видатків (в т. ч. кредитування за вирахуванням, погашення) та фінансування бюджету за ознаками економічної сутності, функціональної діяльності, організаційного устрою та іншими ознаками відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів [28, 75].

Бюджетна класифікація України застосовується для здійснення контролю за фінансовою діяльністю органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших розпорядників бюджетних коштів, проведення необхідного аналізу в розрізі доходів, а також організаційних, функціональних та економічних категорій видатків, забезпечення загальнодержавної і міжнародної порівнянності бюджетних показників.

Використання бюджетної класифікації дозволяє проводити аналіз надходження доходів за кожним видом, фінансування витрат за їхніми направленнями, співставлення кошторисних витрат за однотипними установами.

На її основі здійснюється статистична обробка бюджетних показників, в процесі якої відслідковується динаміка і тенденції розвитку показників, розробляються прогнози щодо розвитку бюджетних відносин.

Бюджетна класифікація має велике організаційне значення. Вона:

створює умови для порівнянності показників державного бюджету та місцевих бюджетів;

приводить кожен бюджет до обстежуваного;

полегшує розгляд бюджетів та їх економічний аналіз;

спрощує контроль за виконанням бюджету, своєчасністю і повнотою акумуляції коштів, використанням їх за цільовим призначенням;

забезпечує можливість синтетичного та аналітичного обліку доходів та видатків у бюджетних установах та організаціях.

Бюджетна класифікація дозволяє також порівняти асигнування з видатками, що допомагає дотримуватись фінансової дисципліни, економно витрачати кошти, здійснювати контроль за виконанням програм соціально-економічного розвитку держави.

Бюджетна класифікація має юридичне значення, а саме:

віддзеркалює правову основу організації складання бюджету;

здійснює юридичне закріплення устрою і компетенції органів влади і управління;

висвітлює законодавчі акти і правила, що регулюють бюджетний процес.

З метою досягнення цілісності бюджетних категорій доходів і видатків та для забезпечення взаємозв'язку між функціональними призначеннями і економічним характером видатків бюджету Міністр фінансів України затверджує бюджетну класифікацію, а також зміни до неї та інформує про це в обов'язковому порядку Верховну Раду України. Так, наказом Міністерства фінансів України за № 604 від 27 грудня 2001 року "Про бюджетну класифікацію та її затвердження" на виконання статті 8 Бюджетного кодексу України та з метою запровадження у 2002 році в Україні затверджено нову бюджетну класифікацію, яка включає такі складові частини:

І - класифікація доходів бюджету;

ІІ - класифікація видатків бюджету;

ІІІ - класифікація фінансування бюджету;

ІV - класифікація боргу.

Водночас затверджено тимчасову класифікацію видатків місцевих бюджетів (з перехідною таблицею до нової функціональної класифікації видатків бюджету), яка використовується до впровадження програмно-цільового методу при складанні та виконанні місцевих бюджетів [28, 77].

Повноваженнями щодо надання роз'яснень з питань застосування бюджетної класифікації наділені:

класифікації доходів бюджету, функціональної класифікації видатків бюджету, класифікації фінансування бюджету та класифікації боргу - Департамент по бюджету Міністерства фінансів України;

економічної класифікації видатків бюджету - Державне казначейство України.

Таким чином, найважливішим засобом, через який держава здійснює розподіл і перерозподіл внутрішнього продукту, є Державний бюджет. Через бюджет держави відтворюється вся багатогранна її діяльність і забезпечується виконання її заходів.

## Розділ 2. Механізм державного регулювання бюджетних правовідносин

## 

## 2.1 Процедурні питання прийняття бюджету

Базовими макроекономічними показниками для формування параметрів бюджету є обсяг ВВП і темпи його росту в черговому фінансовому році, передбачуваний рівень інфляції та низка інших. Складання бюджету ґрунтується на основних напрямах грошово-кредитної, бюджетної, податкової політики держави в цілому та відповідної території на наступний бюджетний період.

Складанню проектів бюджетів передує розробка прогнозів соціального і економічного розвитку. На підставі макропоказників економічного та соціального розвитку на наступний бюджетний період, аналізу виконання бюджету у поточному періоді, пріоритетів та програми уряду Міністерством фінансів визначається загальний рівень доходів та видатків бюджету і дається оцінка обсягу фінансування бюджету для складання пропозицій проекту Державного бюджету України [28, 52].

Для підготовки пропозицій проекту Державного бюджету Міністерство фінансів України розробляє і доводить до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції щодо підготовки бюджетних запитів.

Бюджетний запит (згідно з Бюджетним кодексом) - документ, підготовлений розпорядником бюджетних коштів, що містить пропозиції з відповідними обґрунтуваннями щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для його діяльності на наступний бюджетний період.

Бюджетні запити повинні містити всю необхідну інформацію для аналізу показників з метою прийняття рішення щодо включення їх до проекту місцевого бюджету. Бюджетний кодекс запроваджує процедуру парламентських слухань з питань бюджетної політики на наступний бюджетний період. Складання бюджетних запитів загалом починається з доведення місцевими фінансовими органами до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів, розроблених на основі типової форми визначеної Міністерством фінансів України з урахуванням особливостей складання проектів місцевих бюджетів. Інструкції до бюджету мають на меті управління процесом складання відповідного місцевого бюджету. Власне інструкції розпорядникам бюджетних коштів щодо напрямків політики і програм разом зі встановленням граничних обсягів видатків формують межі, в яких здійснюється розробка бюджетних запитів. Місцеві фінансові органи на основі результатів аналізу приймають рішення щодо включення цих запитів до проекту бюджету.

Міністерство фінансів України на будь-якому етапі складання і розгляду проекту Державного бюджету України проводить аналіз бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, з точки зору його відповідності меті, пріоритетності, а також ефективності використання бюджетних коштів.

На основі аналізу бюджетних запитів Міністерство фінансів України готує проект закону про Державний бюджет України та подає його Кабінету Міністрів України для розгляду. Кабінет Міністрів України приймає постанову щодо схвалення проекту закону про Державний бюджет України та подає його з відповідними матеріалами Верховній Раді України не пізніше 15 вересня. Він підлягає обов'язковій публікації в газеті "Урядовий кур'єр" не пізніше ніж через сім днів після його подання Верховні Раді України [28, 54].

Разом із проектом закону про Державний бюджет України, схваленим Кабінетом Міністрів України, подаються:

1) пояснювальна записка до проекту закону про Державний бюджет України, яка повинна містити:

інформацію про економічне становище держави та основні прогнозні макропоказники економічного і соціального розвитку України на наступний бюджетний період, покладені в основу проекту Державного бюджету України;

оцінку надходжень доходів та інших коштів (позик), що пропонуються для забезпечення фінансовими ресурсами витрат бюджету;

пояснення до основних положень проекту Державного бюджету України та проекту закону про Державний бюджет України, включаючи аналіз пропонованих обсягів видатків на виконання функцій, програм. Обґрунтування включають бюджетні показники за попередній, поточний, наступний бюджетні періоди в розрізі класифікації видатків бюджету;

інформацію щодо врахування пропозицій Верховної Ради України до Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період;

обґрунтування особливостей міжбюджетних взаємовідносин;

інформацію щодо обсягів державного боргу, в тому числі за типом боргового зобов'язання, графіка його погашення, обсягів та умов запозичень;

прогноз основних макропоказників економічного і соціального розвитку України, показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків та фінансування на наступні три бюджетні періоди;

2) прогнозні показники зведеного бюджету України (включаючи оцінку Державного бюджету України та місцевих бюджетів) відповідно до бюджетної класифікації, а також зведений баланс фінансових ресурсів України;

3) перелік пільг по податках, зборах (інших обов'язкових платежах) із розрахунком втрат доходів бюджету від їх надання;

4) показники видатків Державного бюджету України, необхідних на наступні бюджетні періоди для завершення програм, що враховані в проекті Державного бюджету України, за умови реалізації цих програм протягом більш як одного бюджетного періоду;

5) зведення та структура фінансових зобов'язань із державного боргу та державних гарантій на поточний і наступний бюджетні періоди до повного погашення боргових зобов'язань, включаючи суми на обслуговування державного боргу;

6) перелік інвестиційних програм на наступний бюджетний період, під які можуть надаватися гарантії Кабінету Міністрів України;

7) доповідь про хід виконання Державного бюджету України у поточному бюджетному періоді;

8) проекти кошторисів усіх державних цільових фондів, які створюються за рахунок податків і зборів (обов'язкових платежів) відповідно до закону;

9) пояснення головних розпорядників бюджетних коштів до проекту Державного бюджету України (подаються до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету);

10) інші матеріали, обсяг і форму яких визначає Кабінет Міністрів України.

Видатки проекту закону про Державний бюджет України за головними розпорядниками бюджетних коштів повинні бути деталізовані за підрозділами функціональної класифікації.

Організація складання проектів бюджетів забезпечується Кабінетом Міністрів України, а також місцевими державними адміністраціями. Безпосередню роботу зі складання проектів бюджетів за дорученням органів виконавчої влади виконує Міністерство фінансів України та його органи на місцях. Бюджетним кодексом чітко встановлюються граничні терміни прийняття відповідних рішень учасниками бюджетного процесу в процесі розгляду та прийняття Державного бюджету України (див. додаток).

## 2.2 Виконання бюджету

Згідно зі ст.116 Конституції України [1] забезпечення виконання затвердженого бюджету покладено на КМУ. Щодо місцевих бюджетів, то Конституція України в ст.143 встановила, що сільські, селищні та міські ради затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць, як і обласні та районні ради, й контролюють їх виконання, а зрозуміло, виконання покладено на виконавчі органи. Обласні та районні бюджети виконують, згідно зі ст.61 Закону України "Про місцеве самоврядування", відповідні державні адміністрації на підставі Бюджетного кодексу.

Виконання бюджету - це та стадія бюджетного процесу, яка забезпечується діяльністю законодавчих та виконавчих органів, які виробили і затвердили багато нормативних актів з планування доходів і видатків. Біля чотирьох місяців народні депутати обговорювали проект бюджету, який прийняла Верховна Рада України, а місцеві ради - рішення про свої бюджети. Із початком нового бюджетного року необхідно виконати той план по доходах і видатках, який став Законом. У виконанні бюджету беруть участь усі державні й муніципальні органи, підприємства й організації. Але слід підкреслити, що багато юридичних осіб (недержавної і немуніципальної форми власності) безпосередньої участі у бюджетних правовідносинах не беруть. їх стосунки з бюджетом опосередковуються через податкові відносини (сплата податків комерційними підприємствами), цивільно-правові (продаж товарів або надання послуги бюджетній установі), трудові (одержання зарплати громадянином, що працює у бюджетній установі) тощо. Однак, якщо мова йде про те, що кошти відпущені з бюджету, або про платежі в бюджет - це вже фінансові правовідносини. І в той же час відносини з купівлі-продажу та їм подібні, що регулюються договором, бюджетним (як видом фінансового), правом не регулюються. Якщо бюджетна організація купує товар за бюджетні гроші, то Казначейство не вимагає, щоб купували у певному місці і саме те, а вимагає, щоб придбані були. необхідні речі, на які відпускаються бюджетні кошти, тобто є бюджетне призначення.

Виконання бюджетів здійснюється на підставі законодавства та нормативно-правових актів про бюджет на певний бюджетний період згідно з розписом доходів і видатків бюджету, який затверджується фінансовими органами [7, 170].

Виконання бюджету повинно починатися з 1 січня бюджетного періоду, на який затверджено Закон про Державний бюджет або рішення про місцевий. бюджет. Повноваження щодо забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України ст.116 п.6 Конституції України [1] покладається на Кабінет Міністрів України. Під час виконання бюджету найважливіше - це забезпечити повне і своєчасне надходження обов'язкових (податкових та інших) платежів і доходів за всіма джерелами фінансування заходів у межах затверджених у бюджетах сум протягом усього бюджетного періоду. Необхідно правильно і економічно обґрунтовано розподілити всі надходження й асигнування, які провадитимуться за бюджетним розписом. Згідно зі ст.47 Бюджетного кодексу [2] загальна організація та управління виконанням Державного бюджету України покладені на Міністерство фінансів України.

Згідно із Положенням про Міністерство фінансів України [4] у межах своєї компетенції воно забезпечує виконання Державного бюджету України, концентрацію фінансових ресурсів на пріоритетних напрямах соціально-економічного розвитку України, ефективне використання бюджетних коштів, здійснює контроль за цільовим використанням коштів державного і місцевого бюджетів, застосовує в установленому порядку заходи щодо обмеження або припинення фінансування з державного бюджету підприємств, установ і організацій за наявності фактів нецільового витрачання ними коштів, а також у випадках неподання звітів про витрачання раніше виділених коштів та утримує в установленому порядку з підприємств, установ та організацій кошти державного бюджету, що використані ними не за цільовим призначенням. Міністерство фінансів України має право:

надавати з Державного бюджету України в установленому порядку позички у випадках утворення тимчасових касових розривів (касовий розрив - це розбіжність терміну надходження коштів на рахунок із терміном асигнування коштів із бюджету) під час виконання бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, які повинні бути погашені в установлені строки в межах поточного бюджетного року;

надавати відповідно із законодавством відстрочку і розстрочку за платежами Державного бюджету України;

проводити в міністерствах, інших центральних і місцевих органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях, в установах банків та інших фінансово-кредитних установах усіх форм власності перевірки фінансово-бухгалтерських документів, звітів, планів, кошторисів відносно зарахування, перерахування і використання бюджетних коштів, а також одержувати пояснення, довідки і відомості з питань, які виникають під час перевірок [4].

Забезпечення ефективного управління коштами державного бюджету України, підвищення оперативності у фінансуванні видатків у межах наявних фінансових ресурсів здійснює Державне казначейство України [5].

Основними завданнями Державного казначейства України є:

організація виконання Державного бюджету України і здійснення контролю за ним;

управління наявними коштами державного бюджету України, в тому числі в іноземній валюті, коштами державних позабюджетних фондів і позабюджетними коштами установ та організацій, що фінансуються з Державного бюджету України;

фінансування видатків Державного бюджету України;

ведення обліку касового виконання Державного бюджету України, складання звітності про стан виконання Державного бюджету України;

здійснення управління державним внутрішнім і зовнішнім боргом відповідно до чинного законодавства;

розподіл між державним бюджетом України та бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя відрахувань від загальнодержавних податків, зборів і обов'язкових платежів за нормативами, затвердженими Верховною Радою України;

здійснення контролю за надходженням, використанням коштів державних позабюджетних фондів і позабюджетних коштів установ та організацій, що утримуються за рахунок коштів Державного бюджету України [5].

Виконання Державного бюджету здійснюється на єдиному казначейському рахунку тільки в уповноважених банках. Між уповноваженим банком і Державним казначейством укладається договір на обслуговування рахунку. Банк несе відповідальність за своєчасне й правильне зарахування та списання коштів на підставі розрахунково-грошових документів за рахунками казначейства. Неуповноважені комерційні банки не мають права відкривати рахунки бюджетним установам. Усі операції щодо руху коштів Державного бюджету на рахунках в уповноважених банках контролюються за термінами проходження.

При виконанні видаткової частини бюджетні кошти перераховуються тільки на фінансування заходів, передбачених затвердженим бюджетом. Для фінансування видатків кошти із бюджетів надаються розпорядникам бюджетних коштів - керівникам організацій. Вони мають право розпоряджатися затвердженими для них асигнуваннями. За обсягом наданих прав розпорядники поділяються на головних розпорядників коштів і розпорядників нижчого рівня.

Головні розпорядники бюджетних коштів можуть витрачати бюджетні кошти на утримання тієї установи, яку вони очолюють, на заходи, що безпосередньо здійснюються цією установою, а також розподіляти бюджетні кошти, що їм надані, між розпорядниками нижчого рівня або безпосередньо витрачати їх на утримання підвідомчих їм організацій [7, 172].

Бюджетний кодекс у ст.22 встановив, що головними розпорядниками бюджетних коштів можуть бути виключно:

за бюджетними призначеннями, передбаченими Законом про Державний бюджет України, - органи, уповноважені відповідно Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України забезпечувати їх діяльність, в особі їх керівників, а також міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Конституційний Суд України, Верховний Суд України та інші спеціалізовані суди; установи та організації, які визначені Конституцією України або входять до складу Кабінету Міністрів України, а також Національна академія наук України, Українська академія аграрних наук, Академія медичних наук України, Академія педагогічних наук України, Академія правових наук України, Академія мистецтв України, в особі їх керівників;

за бюджетними призначеннями, передбаченими іншими місцевими бюджетами, - керівники місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів рад та їх секретаріатів, керівники головних управлінь, управлінь, відділів та інших самостійних структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів рад [2].

Головні розпорядники коштів Державного бюджету України затверджуються Законом про Державний бюджет України шляхом встановлення їм бюджетних призначень, а головні розпорядники коштів місцевих бюджетів визначаються рішенням про місцевий бюджет із дотриманням умов, визначених пунктами 2 і 3 частини першої ст.22 Бюджетного кодексу. і Головний розпорядник бюджетних коштів:

розробляє план своєї діяльності відповідно до завдань та функцій, визначених нормативно-правовими актами, виходячи з необхідності досягнення конкретних результатів за рахунок бюджетних коштів;

розробляє на підставі плану діяльності проект кошторису та бюджетні запити і подає їх Міністерству фінансів України чи місцевому фінансовому органу;

отримує бюджетні призначення шляхом їх затвердження у Законі про Державний бюджет України чи рішенні про місцевий бюджет, доводить у встановленому порядку до розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (одержувачів бюджетних коштів) відомості про обсяги асигнувань, забезпечує управління бюджетними асигнуваннями;

затверджує кошториси розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня, якщо інше не передбачено законодавством;

здійснює внутрішній контроль за повнотою надходжень, отриманих розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів, і витрачанням ними бюджетних коштів;

одержує звіти про використання коштів від розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів і аналізує ефективність використання ними бюджетних коштів [2].

Жодної управлінської дії не можна здійснити без забезпечення її фінансовими ресурсами, тому видатки бюджетів розподіляються за функціями держави, органів місцевого самоврядування за їх компетенцією. Для забезпечення всіх органів держави і органів місцевого самоврядування, що забезпечують державне функціонування, існує відомча класифікація видатків державного і місцевого самоврядування, яка вміщує перелік головних розпорядників коштів Державного бюджету.

Головні розпорядники за всіма бюджетами визначаються ст.22 Бюджетного кодексу і щороку підтверджуються в актах про бюджет: по державному бюджету - у Законі про Державний бюджет, по місцевих бюджетах - у рішеннях відповідних місцевих рад про місцеві бюджети. Це підтвердження виявляється в тому, що головним розпорядником бюджетних коштів є той керівник, на адресу міністерства, відомства (установи), яким він керує, у відповідному бюджеті є бюджетне призначення (тому і бюджетна класифікація має назву відомчої) [7, 174].

Таким чином, порядок визначення головних розпорядників коштів Державного бюджету визначається ст.22 Бюджетного кодексу, перелік головних розпорядників вміщується у Наказі Міністра фінансів, а сума коштів, яку вони одержують із бюджету, щороку визначається Законом про Державний бюджет.

Головний розпорядник бюджетних коштів:

розробляє план своєї діяльності відповідно до завдань і функцій, визначених нормативно-правовими актами та установами, положеннями про міністерства, відомства, управління тощо;

розробляє на підставі плану діяльності проект кошторису та бюджетні запити, тобто пропозиції (їх можна назвати і замовленнями), з відповідним обґрунтуванням щодо обсягу коштів, необхідних для його діяльності в наступному бюджетному році, та подає їх відповідному фінансовому органу;

після затвердження акту про бюджет (закону або рішення) бюджетні призначення, тобто суми коштів, які виділяються на адресу головних розпорядників і дають їм можливість виконувати надані їм повноваження, доводить у встановленому порядку до розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (одержувачів бюджетних коштів) відомості про обсяги асигнувань, забезпечує управління бюджетними асигнуваннями;

після одержання відомостей про обсяги асигнувань розпорядники нижчого рівня уточнюють свої кошториси і дають їх на затвердження головних розпорядників;

здійснює внутрішній контроль за повнотою надходжень, отриманих розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів, і витрачанням ними бюджетних коштів;

6) одержує звіти про використання коштів від розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів [7, 177].

Статус відповідальних виконавців бюджетних програм за програмно-цільовими бюджетами та особливості їх участі у бюджетному процесі визначено інструкцією, затвердженою наказом Міністерства фінансів України від 14 грудня 2001 р. за № 574 і зареєстрованою у Міністерстві юстиції України 3 січня 2002 р. за № 3/6291.

Цією інструкцією Мінфіну чітко розмежовуються повноваження головних розпорядників коштів Державного бюджету та відповідальних виконавців бюджетних програм у стадіях бюджетного процесу в умовах впровадження програмно-цільового методу в бюджетний процес.

Відповідальний виконавець - це юридична особа, яка має окремий рахунок, бухгалтерський баланс і безпосередньо забезпечує виконання однієї або ряду бюджетних програм у системі головного розпорядника коштів. Відповідальним виконавцем може бути:

головний розпорядник, якщо його апарат забезпечує виконання бюджетної програми;

розпорядники нижчого рівня;

одержувачі коштів Державного бюджету (бюджетні установи), які виконують бюджетні програми в системі головного розпорядника.

Відповідального виконавця визначає головний розпорядник за письмовим погодженням з Міністерством фінансів України в процесі формування проекту Державного бюджету на наступний рік. Головний розпорядник не може мати в своїй системі більше ніж дев'ять відповідальних виконавців.

Головні розпорядники коштів Державного бюджету до початку бюджетного року визначають мережу розпорядників коштів нижчого рівня та одержувачів по територіях.

В Україні існує казначейська система виконання бюджетів. Механізм касового виконання Державного бюджету по видатках і по доходах регулюється наказами державного казначейства. Згідно з цими наказами головним розпорядникам та розпорядникам ІІ ступеня відкриваються зведені особові рахунки для зарахування коштів без визначення кодів функціональної класифікації видатків, які підлягають подальшому перерахуванню на особові і реєстраційні рахунки.

Особові рахунки - це рахунки, які відкриваються в органах державного казначейства розпорядникам бюджетних коштів (крім розпорядників ІІІ ступеня) для зарахування коштів, які будуть розподілятися і переводитися конкретному розпоряднику (одержувачу) коштів.

Реєстраційні рахунки відкриваються в органах Державного казначейства розпорядникам і одержувачам коштів Державного бюджету для обліку операцій з коштами загального фонду бюджету, а спеціальні реєстраційні рахунки - для обліку доходів і видатків, передбачених їх кошторисами в частині спеціального фонду.

Функціонування органів держави та органів місцевого самоврядування може здійснюватися тільки при фінансовому забезпеченні. Оскільки кошти держави і органів місцевого самоврядування обмежені, бо видатки зростають скоріше, ніж є можливість їх задовольнити, кожний із них може розраховувати тільки на ту суму, яку визначив відповідний орган влади при затвердженні державного або місцевого бюджету. Розмір цієї суми залежить від економічної можливості, важливості витрати і коштів, які запрошувалися цим органом при складенні проекту бюджету. Виходячи з можливостей поточного періоду, орган влади, затверджуючи відповідний бюджет, визначає суму витрат цього органу на конкретний захід тощо. Суми, які має право витратити з бюджету керівник, у Бюджетному кодексі одержали назву бюджетних призначень [2].

Бюджетні призначення встановлюються Законом про Державний бюджет України чи рішенням про місцевий бюджет у порядку, визначеному цим Кодексом, тобто треба дотримати порядок формування і затвердження відповідного бюджету і кошторису бюджетної установи [7, 178].

Держава - постійно діючий механізм, який не зупиняється. Часто буває, що протягом року, на який були затверджені бюджетні призначення для певних суб'єктів бюджетного процесу, останні передають виконання певних функцій, на які планувалися бюджетні кошти, іншим органам держави згідно із законодавством. У таких випадках бюджетні призначення для одних головних розпорядників перекидаються у тих самих сумах іншим головним розпорядникам для виконання тих же функцій чи послуг, яким доручено їх виконання і на які покладено відповідальність за їх якісне проведення. За таких умов керівник фінансового органу в двотижневий термін повідомляє про це Кабінет Міністрів України, Раду міністрів Автономної Республіки Крим або місцеву державну адміністрацію (залежно від того, в якому бюджеті були призначення).

Конституція України визначила початок і кінець бюджетного періоду.31 грудня всі бюджетні призначення втрачають чинність. Винятком з цього правила можуть бути тільки випадки, коли окремим законом будуть передбачені кількарічні призначення на капітальні вкладення.

Держава - складний механізм, забезпечити всі її потреби неможливо, тому при плануванні витрат обирають першочергові, пріоритетні, і для їх фінансового забезпечення включаються призначення у відповідні бюджети. Однак всього передбачити ніхто не може, особливо якщо витрати пов'язані зі стихійними явищами: снігопадами, зливами, землетрусами, аваріями на шахтах тощо. Держава повинна заздалегідь відокремити частину бюджетних коштів, призначених для фінансування невідкладних витрат, які не могли бути передбачені при затвердженні бюджету. Порядок використання коштів визначається Кабінетом Міністрів України. Міністерство фінансів України та Міністерство економіки України визначають доцільність та ефективність фінансування витрат за рахунок Резервного фонду. Резервний фонд не витрачається на погашення боргів, у тому числі пов'язаних із гарантіями та іншими видами забезпечення, які надаються Урядом України, для збільшення сум за статтями видатків, передбачених у загальному фонді Державного бюджету України [7, 180].

Рішення про виділення коштів на фінансування витрат, пов'язаних із фінансуванням надзвичайних ситуацій, робіт по ліквідації аварій та стихійного лиха, непередбачених витрат й інших заходів, що не передбачалися і не могли бути передбачені при затвердженні бюджету, приймаються відповідно Кабінетом Міністрів України, Кабінетом Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями та виконавчими органами місцевого самоврядування.

Розмір Резервного фонду визначає Верховна Рада України при затвердженні Закону про Державний бюджет. Він не може перевищувати одного відсотка обсягу видатків загального фонду бюджету.

Органи виконавчої влади усіх рівнів зобов'язані щомісячно звітувати перед відповідною радою, яка затвердила бюджет, про витрачання коштів резервного фонду. Контроль за використанням коштів Резервного фонду здійснює і Рахункова палата за дорученням комітетів Верховної Ради України.

Кабінет Міністрів України щомісячно подає докладні письмові звіти про витрати з резервного фонду із обґрунтуванням необхідності, економічності, ефективності та досягнення фактичних наслідків за підсумками використання коштів резервного фонду.

У Державному бюджеті України Резервний фонд існує обов'язково. Що ж до місцевих бюджетів, то законодавство дозволяє їм створювати резервні фонди у такому ж розмірі до видаткової частини загального фонду відповідного бюджету за рішенням відповідної ради.

Установи, які фінансуються з Державного та місцевих бюджетів, одержують кошти для свого функціонування на підставі кошторисів. Ст.51 Бюджетного кодексу [2] визначає кошторис як основний плановий документ бюджетної установи, який надає повноваження щодо отримання доходів і здійснення видатків, визначає обсяг і спрямування коштів для виконання бюджетною установою своїх функцій та досягнення цілей, визначених на бюджетний період відповідно до бюджетних призначень.

Розпорядники бюджетних коштів можуть виконувати свої обов'язки з керівництва установами, що пов'язані із витратами бюджетних коштів, тільки в межах асигнувань, передбачених у відповідних бюджетах і складених на їх основі кошторисів. Будь-які угоди, укладені бюджетними установами з перевищенням асигнувань, що виділяються з бюджетів, вважаються недійсними.

Місцеві бюджети виконуються за розписом, який затверджується керівником місцевого фінансового органу. Податки, збори та інші доходи місцевого бюджету зараховуються безпосередньо на рахунок відповідного бюджету, відкритий в територіальному органі державного Казначейства. Доходи бюджетів не можуть акумулюватися на рахунках органів стягнення.

## 2.3 Звітування щодо виконання бюджету

Звітність про виконання Державного бюджету є оперативною, місячною, квартальною та річною.

Зведення, складання та надання звітності про виконання Державного бюджету України здійснюється Державним казначейством.

Річний звіт про виконання Закону про Державний бюджет України подається Кабінетом Міністрів України Верховній Раді не пізніше 1 травня року, наступного за звітним. Бюджетний кодекс у ст.61 встановлює і зміст річного звіту про виконання Державного бюджету. Річний звіт повинен включати такі частини:

звіт про фінансовий стан (баланс Державного бюджету України);

звіт про виконання Державного бюджету;

звіт про рух коштів;

інформацію про виконання захищених статей видатків Державного бюджету України;

звіт про бюджетну заборгованість;

звіт про використання коштів з резервного фонду Кабінету Міністрів;

інформацію про стан державного боргу;

звіт про кредити та операції, що стосуються державних гарантійних зобов'язань;

зведені показники звітів про виконання бюджетів;

інформацію про виконання місцевих бюджетів;

іншу інформацію, визнану Кабінетом Міністрів необхідною для пояснення звіту.

Звіт про виконання Закону про Державний бюджет, поданий Кабінетом Міністрів України, у двотижневий строк розглядає Рахункова палата і готує висновки щодо використання коштів Державного бюджету.

Верховна Рада України розглядає звіт про виконання Закону про Державний бюджет у двотижневий термін з дня отримання висновків Рахункової палати щодо використання коштів Державного бюджету України.

Останніми роками на завершальній, але важливій стадії бюджетного процесу увага тих осіб, які не є учасниками бюджетного процесу, не концентрується. Звіт своєчасно не розглядається Верховною Радою України. Не знайдеш публікації цього звіту. Але ж саме Звіт про виконання Державного бюджету за минулий бюджетний період і буде покладено в основу при розробці проекту бюджету на наступний рік. Знаючи про допущені прорахунки їх можна не допустити при складанні проекту нового бюджету.

Звіт Кабінету Міністрів України перед Верховною Радою про виконання Закону про Державний бюджет представляє Міністр фінансів, із співдоповідями - Голова Комітету Верховної Ради з питань бюджету та Голова Рахункової палата.

Верховна Рада за результатами розгляду ухвалює рішення щодо звіту про виконання Закону про Державний бюджет України [7, 184].

На всіх стадіях бюджетного процесу органи, уповноважені державою, здійснюють контроль за дотриманням бюджетного законодавства. Повноваження органів держави по здійсненню контролю за дотриманням бюджетного законодавства встановлені ст. ст.109-115 Бюджетного кодексу України.

Із прийняттям Бюджетного кодексу вперше у бюджетному законодавстві з'явилися статті, в яких дається поняття бюджетного правопорушення, визначаються підстави для призупинення бюджетних асигнувань, роз'яснюються поняття нецільового використання бюджетних коштів і встановлюється положення про те, що до осіб, які винні в порушенні бюджетного законодавства, застосовуються усі види юридичної відповідальності, передбачені законодавством.

## Розділ 3. Шляхи вдосконалення правового регулювання формування державного бюджету України

В період побудови ринкової економічної системи потрібно вирішувати питання дефіциту бюджету, неінфляційних джерел фінансування видатків, фінансування витрат на соціально-культурну сферу та соціальний захист населення, стабілізації економіки, удосконалення податкової політики відповідно до стану економіки і необхідності реального зростання валового внутрішнього продукту [14, 24].

Вирішення цих питань повинно йти, в першу чергу, через збалансування бюджету за рахунок наповнення дохідної його частини, ефективності витрачення бюджетних коштів, скорочення мережі бюджетних установ та удосконалення структури управління. Необхідною умовою є зменшення навантаження на дохідну частину бюджету за рахунок залучення позабюджетних джерел фінансування.

На виконання як державного, так і місцевих бюджетів впливають такі чинники: зростання валового внутрішнього продукту, розширення підприємствами всіх форм власності обсягів випуску товарів та їх реалізації, збільшення обсягу виробництва і закупок сільськогосподарської продукції, зростання заробітної плати по установах, що фінансуються з бюджету. Поряд з цим держава має проводити заходи по забезпеченню жорсткого режиму економії коштів, це дасть змогу зменшити видатки бюджетів усіх рівнів та збільшити виділення коштів на інвестиційну діяльність [14, 25].

Протягом останніх років законодавчі акти, програми та інші нормативні документи, що визначають обсяги видатків державного та місцевих бюджетів, у переважній більшості приймалися без належного врахування можливостей економіки та населення у сплаті податків для формування доходів бюджету. Це призвело до структурної розбалансованості фінансів держави, значних (прихованих та наявних) дефіцитів Державного бюджету. Розрив між потребою у видатках і обсягом ресурсів бюджету, в т. ч. потенційних, може бути подоланий лише за умови призупинення Верховною Радою чинності окремих законодавчих актів, видатки на виконання яких у бюджеті не передбачені або передбачені не в повному обсязі. Це дасть змогу суттєво оздоровити бюджетну систему і водночас запобігти зростанню заборгованості за зобов'язаннями держави, які не можуть бути виконані [6, 87].

Водночас потрібно запропонувати механізми, які не дозволятимуть у майбутньому приймати закони без урахування їх впливу на бюджет, а також заходи щодо обмеження дії вже прийнятих законодавчих актів, не забезпечених бюджетними асигнуваннями.

Відповідно до Пропозицій до проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2009-2011 роки головним завданням Державного бюджету України на 2009-2011 роки має стати забезпечення суттєвого зростання доходів громадян з метою реалізації їхніх конституційних прав на достатній рівень життя та формування довгострокових чинників економічного зростання [3].

З цією метою Основні напрями бюджетної політики на 2008 та 2009-2011 роки, пропонується зорієнтувати на досягнення таких стратегічних цілей у сфері бюджетної політики:

вдосконалення формування Державного бюджету України шляхом забезпечення відповідності норм Закону України про Державний бюджет України нормам Конституції України, Бюджетного кодексу України, Законів України "Про систему оподаткування", "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" та інших законів, домовленостям соціальних партнерів за Генеральною угодою та іншим домовленостям, укладеним між ними;

забезпечення суттєвого зростання доходів громадян з метою реалізації їх конституційних прав на достатній життєвий рівень, в т. ч. компенсування негативного впливу на рівень їх життя масштабного зростання цін на всьому споживчому ринку;

зниження рівня диференціації видатків з місцевих бюджетів у розрахунку на одного мешканця;

стале збільшення частки коштів на фінансування освіти, охорони здоров'я, науки, духовного та фізичного розвитку людини;

розроблення соціальних стандартів видатків з місцевих бюджетів на лікування, оздоровлення, освіту, культуру у розрахунку на одного мешканця;

надання дотацій житлово-комунальному господарству та газопостачальним організаціям по різниці в цінах і тарифах для населення [3].

Основні завдання першого етапу:

реалізація невідкладних завдань, спрямованих на подолання головних соціально-економічних проблем та забезпечення позитивної динаміки показників розвитку економіки на якісно новій основі, що відповідатиме потребам формування сучасної конкурентоспроможної економіки європейського зразка, надасть міцне довгострокове підґрунтя для посилення позитивного соціального ефекту економічного зростання;

упорядкування та оптимізація державних витрат з метою максимально ефективного досягнення встановлених цілей соціально-економічного розвитку, впровадження критеріїв оцінки ефективності бюджетної політики;

запровадження повномасштабної системи соціальних стандартів та економічно обґрунтованої програми їх підвищення та забезпечення формування бюджетів всіх рівнів на їх основі;

визнання пріоритетами фінансування видатків на розвиток людського капіталу, зокрема на освіту і науку, охорону здоров`я, духовний та фізичний розвиток тощо;

підвищення рівня фінансової самостійності місцевих бюджетів, забезпечення збалансованого та взаємопов`язаного розмежування доходів і витратних зобов`язань між рівнями бюджетної системи;

визнання пріоритетами фінансування з Державного бюджету пільг та субсидій населенню на надання житлово-комунальних послуг та заходів з упередження аварій і запобігання техногенним катастрофам у житлово-комунальному господарстві;

зменшення обсягів тіньової економіки та посилення боротьби з корупцією;

узгодженість процесів інтеграції у світовий простір із забезпеченням конкурентоспроможності вітчизняного виробництва та національних професійних кадрів [3].

Основні акценти соціальної політики мають бути орієнтовані насамперед на працюючу частину населення, зокрема на соціально-економічний захист освітян, медиків, працівників науки і культури.

Зміни у податковій політиці, передбачені проектом Концепції реформування податкової системи України, мають знайти відбиття у бюджетній політиці, для чого необхідно прийняти відповідні зміни до законодавства у строки, встановлені Законом України "Про систему оподаткування" та статтею 27 Бюджетного кодексу України [3].

Поглиблення реформування бюджетних відносин згідно принципів економічної ефективності і соціальної справедливості, визнання найважливішим критерієм результативності економічного розвитку та ефективності дій влади поліпшення добробуту і якості життя громадян:

створення умов для збалансованості макроекономічної та бюджетної систем в довгостроковому періоді - забезпечення максимального використання ресурсів, що сприяють економічному розвитку країни в інтересах людини;

надання бюджетній політиці стратегічної орієнтованості шляхом поступового переходу до середньо - і довгострокового бюджетного планування як основи формування Державного бюджету України на відповідний рік, створення системи бюджетних планів;

забезпечення узгодженості процесу бюджетного прогнозування і планування з програмами соціально-економічного розвитку, розробка та впровадження методології оцінки впливу урядових рішень на довго - та середньострокову перспективу;

децентралізація міжбюджетних відносин, подолання значної диференціації у соціальному розвитку регіонів;

забезпечення об`єктивності та прозорості системи бюджетного вирівнювання;

ресурсне забезпечення конституційних прав громадян, повноцінного відтворення робочої сили на основі стійкого зростання реальних доходів населення до рівня європейських стандартів;

подальше збільшення розмірів державних соціальних стандартів і гарантій, підвищенням розміру мінімальної заробітної плати до 2,5 прожиткових мінімумів у розрахунку на працездатну особу;

розробка державної стратегії фінансової підтримки інноваційно-інвестиційних проектів загальнодержавного значення;

перехід від безпосередньо активної ролі держави у процесі виробництва до створення умов для розвитку підприємництва, тобто перехід від політики управління короткостроковими кон`юнктурними коливаннями до політики стратегічного планування, що стане рушієм економічного розвитку у довгостроковій перспективі.

## Висновки

Проведені дослідження щодо значення бюджету для функціонування держави дозволяють зробити висновки:

Бюджет - план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функції які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Бюджетний кодекс передбачає поділ державного бюджету на загальний і спеціальний фонди.

Бюджетна система України - це сукупність державного бюджету й місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного та адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права.

Виконання бюджету - це та стадія бюджетного процесу, яка забезпечується діяльністю законодавчих та виконавчих органів, які виробили і затвердили багато нормативних актів з планування доходів і видатків. Біля чотирьох місяців народні депутати обговорювали проект бюджету, який прийняла Верховна Рада України, а місцеві ради - рішення про свої бюджети. Із початком нового бюджетного року необхідно виконати той план по доходах і видатках, який став Законом. У виконанні бюджету беруть участь усі державні й муніципальні органи, підприємства й організації. Конституція закріплює норму, в якій зазначається, що забезпечення виконання затвердженого бюджету покладено на Кабінет Міністрів України.

Складання бюджету ґрунтується на основних напрямах грошово-кредитної, бюджетної, податкової політики держави в цілому та відповідної території на наступний бюджетний період, що є важливими чинниками при його розробленні.

Звітність про виконання Державного бюджету буває оперативною, місячною, квартальною та річною. Верховна Рада заслуховує звіти про виконання Державного бюджету України від Рахункової Палати і Кабінету Міністрів України, в установлений законом період.

У формуванні основного документу країни слід спростити податкове законодавство, забезпечити його стабільність, не допустити податкового тиску на діяльність громадських, зокрема профспілкових організацій; забезпечити суттєве зростання доходів громадян з метою реалізації їх конституційних прав на достатній життєвий рівень; прийняти Податковий кодекс України, який визначав види податків та основний порядок їх сплати; розробити проект Закону, що передбачав би посилення відповідальності за несвоєчасне неприйняття і невиконання Державного бюджету України

## Список використаних джерел

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради. - 1996. - № 30. - ст.141.
2. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради. - 2001. - № 37-38. - ст.189.
3. Пропозиції до проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2008 рік та 2009-2011 роки.
4. Положення про Міністерство фінансів України, затверджене Указом Президента України від 27 грудня 2006 р. № 1837.
5. Постанова Кабінету міністрів України "Питання Державного казначейства України" від 21 грудня 2005 р. № 1232.
6. Василик О.Д., Павлюк К.В. Державні фінанси України. - К.: Центр навчальної літератури. - 2003. - 168 с.
7. Веприняк Д.М. Фінансове право: Навч. посібник для вузів. - К.: Центр учб. літ. - 2008. - 448 с.
8. Воронова Л.К. Фінансове право України: Підручник. - К.: Прецедент; Моя книга. - 2006. - 448 с.
9. Дєєва Н.М. Державні фінанси і бюджетний процес. - Д.: ДРІДУ НАДУ. - 2006. - 260 с.
10. Дмитренко О.К. Фінансове право України. Особлива частина. Навчальний посібник. - К.: ЦУЛ - 2007. - 616 с.
11. Дудко В.П. Державний фінансовий контроль. - Чернівці: Прут. - 2005. - 483 с.
12. Зюнькін А.Г. Фінансове право України. - К.: Видавець Паливода А.В. - 2009. - 196 с.
13. Еллинек Г. Общее учение о государстве. - Спб.: Юридический центр Пресс. - 2004. - 752 с.
14. Ильин И.А. Теория права и государства / Под редакцией и с предисловием В.А. Томсинова. - М.: Издательство "Зерцало". - 2003. - 400 с.
15. Кириленко О.П. Фінанси (Теорія та вітчизняна практика): Навчальний посібник. - Тернопіль: Астон. - 2002. - 212 с.
16. Костенко Ю.О. фінансове право України: навч. посібник для вузів - К.: Центр учб. літ. - 2009. - 240 с.
17. Кудряшов В.П. Фінанси. Навчальний посібник. / Херсон: Олді-плюс. - 2002 р. - 352 с.
18. Ляшенко Ю.І., Максименко І.А. Фінансова діяльність держави: цілі, засоби, результати // Фінанси України. - 2003. - № 6. - C.61-67.
19. Опарін В.М. Фінанси (загальна теорія): Навч. посібник. - К.: КНЕУ. - 2002. - 164 с.
20. Орлюк О.П. Фінансове право: Навч. посібник. - К.: Юрінком інтер. - 2003. - 528 с.
21. Романенко О.Р. Фінанси: Підручник. - К.: Центр Навчальної Літератури. - 2003. - 312 с.
22. Семчик О.О. Держава як суб'єкт фінансових правовідносин / Л.К. Воронова (ред). - К.: Юридична думка. - 2006. - 116 с.
23. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник для вузов. - Харьков: Консум. - 2000.
24. Трубецкой Е.Н. Лекции по энциклопедии права. - М. - 1909 // Allpravo.ru - 2005.
25. Фінансове право України: навч. посібник: за вимогами кредитно-модульної системи організації навч. процесу. / За заг. ред. Воронової Л.К. - К.: Правова єдність. - 2009. - 396 с.
26. Фінансове право: Підручник для вузів / Відп. ред. Гетманець О.П. - Х.: Еспада. - 2008. - 416 с.
27. Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.Й. Химичева. Юриста. - 1999.
28. Финансовое право: Учебник / Под ред. О.Н. Горбуновой. - М.: Юристь. - 1996.
29. Фінансове право України: Підручник / Г.В. Бех, О.О. Дмитрик, І.Є. Криницький; за ред. М.П. Кучерявенка. - К.: Юрінком інтер. - 2005. - 320 с.
30. Хапфина Р.О. Общее учение о правоотношении. - М. - 1974.
31. Чернадчук Т.О. Держава як суб'єкт фінансових правовідносин // Право України. - 2007. - № 6.
32. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права: Учебное пособие в 2-х томах. Т.1. Вып.1. - М.: Изд-во "Юрид. колледж МГУ". - 1995. - 308 с.
33. Юрій C.І., Стоян B.І., Мац М.Й. Казначейська система: Підручник. - Тернопіль: Карт-бланш. - 2002. - 590 с.
34. http://minfin. kmu.gov.ua.