

УДК: 336.14

**А. В. Кулай** – кандидат економічних наук,  
в. о. доцента кафедри менеджменту, податкової  
і бюджетної політики Волинського національного  
університету імені Лесі Українки

## **Особливості бюджетного процесу 2012 року в умовах реформування бюджетної системи України**

*Роботу виконано на кафедрі менеджменту  
податкової і бюджетної політики  
ВНУ ім. Лесі Українки*

Розглянуто науково-теоретичні підходи та особливості здійснення бюджетного процесу на загальнодержавному рівні з формування Державного бюджету України на 2012 рік.

**Ключові слова:** Державний бюджет України, місцеві бюджети, міжбюджетні трансферти, бюджетний процес.

**Кулай А. В. Особенности бюджетного процесса 2012 года в условиях реформирования бюджетной системы Украины.** Рассмотрены научно-теоретические подходы и особенности проведения бюджетного процесса на общегосударственном уровне по формированию Государственного бюджета Украины на 2012 год.

**Ключевые слова:** Государственный бюджет Украины, местные бюджеты, межбюджетные трансферты, бюджетный процесс.

**Kulai A. V. Features of the Budget Process in 2012 in Terms of Reforming the Budget System of Ukraine.**

Reviewed the scientific and theoretical approaches and the peculiarities of the budget process at the national level to create a state budget of Ukraine for 2012.

**Key words:** State budget of Ukraine, local budgets, intergovernmental transfers, the budget process.

**Постановка наукової проблеми та її значення.** В умовах реформування бюджетної системи України особливої ваги набувають питання реалізації процесу формування і використання державних та місцевих фінансів, ролі місцевих бюджетів у бюджетній системі держави, реформування системи міжбюджетних відносин та їх впливу на соціально-економічний розвиток держави і регіонів. Головною метою такого реформування є зростання ефективності бюджетного процесу і на загальнодержавному, і на місцевому рівнях.

Із прийняттям у 2010 році Верховною Радою України зміненої редакції Бюджетного та Податкового кодексів України передбачається послаблення рівня централізації бюджетних коштів у Державному бюджеті України (надалі Державний бюджет) та удосконалення бюджетного процесу. Зміни, які відбулися в бюджетній системі України, вимагають поглибленого вивчення науково-теоретичних основ організації бюджетного процесу на всіх його стадіях і за рівнями бюджетної системи, а також ґрунтовного аналізу змін та факторів впливу на ефективність бюджетної діяльності при формуванні державного та місцевих бюджетів.

**Аналіз останніх досліджень із цієї проблеми.** Питання ефективності змін, які відбуваються в бюджетній системі, є предметом наукових досліджень С. А. Буковинського, А. Є. Буряченко, О. І. Демківа, Т. Г. Затонацької, Т. І. Єфіменко, О. П. Кириленко, М. І. Карліна, В. Д. Макогона, Ц. Г. Огонь, К. В. Павлюк, В. М. Федосова, І. Я. Чугунова, С. І. Юрія та інших вітчизняних науковців. Водночас у зв'язку з прийняттям нової редакції Бюджетного і Податкового кодексів України існують різні точки зору з питань щодо реформування бюджетної системи України.

**Мета статті** – дослідити теоретичні та практичні аспекти здійснення бюджетного процесу при формуванні й затвердженні Державного бюджету України на 2012 рік.

**Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження.** Згідно із ч. 1, п. 10 ст. 1 Бюджетного кодексу України бюджетний процес – це регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Проте у визначенні терміна «бюджетний процес» узагалі не згадуються суб'єкти (учасники) бюджетного процесу, а також об'єкт процесуальних дій – бюджет, заради якого всі ці процесуальні

дії здійснюються. Основна увага у визначенні приділена набору організаційно-правових заходів, пов'язаних із бюджетом.

За визначенням А. В. Завгороднього, Г. Л. Вознюка і Т. С. Смовженко, бюджетний процес – це регламентована законодавством діяльність державних органів щодо складання, розгляду, затвердження бюджету, а також щодо складання, розгляду і затвердження звіту про його виконання [4, 381]. Із таким твердженням можна було б погодитись у тому випадку, якщо бюджетний процес здійснювався б лише органами державної влади і органи місцевого самоврядування ніякої участі в ньому не брали б.

Ширше поняття бюджетного процесу подано в Юридичній енциклопедії. Бюджетний процес визначається як передбачена законодавством діяльність відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування зі складання, розгляду, затвердження і виконання державного й місцевих бюджетів [7, 293]. Таке трактування бюджетного процесу повністю відповідає основним положенням Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та вимогам Європейської хартії про місцеве самоврядування, оскільки органи місцевого самоврядування розглядаються як окремий суб'єкт бюджетно-процесуальних правовідносин.

Важливим у бюджетному процесі є формування державного і місцевих бюджетів, саме на цій стадії реалізуються Основні напрями бюджетної політики на плановий бюджетний період та середньострокову перспективу. Система формування доходів місцевих бюджетів повинна розглядатися у контексті міжбюджетних відносин державного і місцевих бюджетів, оскільки формування дохідної частини місцевих бюджетів обумовлюється не тільки методами й засобами наповнення місцевих бюджетів, а й відносинами між органами різних рівнів влади (міжбюджетні відносини) [6, 93].

Бюджетний процес щодо проходження Державного бюджету України на 2012 рік в Україні відбувався в основному відповідно до ст. 152–159 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», за винятком того, що Закон потрібно було ухвалити остаточно до 1 грудня 2011 року. Фактично його ухвалено Верховною Радою України 22 грудня 2011 року, після чого він підписаний Президентом України і набрав чинності.

Державний бюджет України затверджено за доходами в сумі 332,8 млрд грн і видатками 358,2 млрд грн із перевищенням видатків над доходами (бюджетний дефіцит) – 25,1 млрд грн. У період доопрацювання проекту закону із часу його першого подання до Верховної Ради України 15 вересня 2011 року, порівняно із прийнятим Законом, загальні показники обсягу державного бюджету зменшені: за доходами на 4,7 млрд грн, що становить 1,37 %, за видатками – на 3,4 млрд грн або 0,94 %. Дефіцит бюджету збільшено на 4,9 млрд грн, що становить 24,25 %. У 2012 році передбачено зростання доходів державного бюджету на 11,25 % порівняно з показниками, враховуючи остаточні зміни, внесені Верховною Радою України до Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік», однак при цьому показник доходів 2011 року передбачає темп приросту порівняно з фактичним рівнем 2010 року 27,87 %.

При формуванні державного бюджету Кабінетом Міністрів України враховані зміни, які передбачені в Податковому кодексі України стосовно бази оподаткування у 2012 році:

- уведення в дію з 1 липня 2012 року податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки;
- зниження ставки податку на прибуток підприємств із 23 % у 2011-му до 21 % у 2012 році;
- скасування звільнення від оподаткування ПДВ операцій з імпорту зернових та технічних культур;
- збільшення з 1 січня 2012 року ставки акцизного податку на коньяк на 35 % (з 20 до 27 грн за 1 л 100-го спирту);
- зміни податкової соціальної пільги та податкового кредиту з урахуванням норм Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456-VI (зі змінами та доповненнями), Податкового кодексу України від 02.12.2010 № 2755-VI (зі змінами та доповненнями).

Станом на 5 січня 2012 року в складі Закону України «Про Державний бюджет України на 2012 рік» залишаються не оприлюдненими додатки до Закону, які є його невід'ємною частиною і знаходяться на доопрацюванні для введення їх у дію. У зв'язку із цим для аналізу використано матеріали Кабінету Міністрів України, надані Верховній Раді України до проекту державного бюджету на друге читання. У складі доходів державного бюджету враховано 1,4 млрд грн міжбюджетних трансфертів місцевих бюджетів, що вилучатимуться до державного бюджету в результаті

бюджетного вирівнювання. У структурі доходів державного бюджету без міжбюджетних трансфертів, як і в попередні роки, основну питому вагу становитимуть податкові надходження – 86,24 %.

Надходження доходів бюджету від зовнішньоекономічної і міжнародної діяльності становитимуть 123,0 млрд грн або 37,08 % загальних надходжень без міжбюджетних трансфертів. У зв'язку з тим, що у 2012 році дефіцит зовнішньоторговельного балансу прогнозується в сумі 6,6 млрд дол. США, а темпи приросту імпорту товарів до України перевищуватимуть темпи експорту в межах одного відсотка, прогнозується збільшення надходжень до державного бюджету від зовнішньоекономічної і міжнародної діяльності порівняно з показниками 2011 року на 17,8 млрд грн (116,9 %) за одночасного збільшення питомої ваги доходів цієї групи на 1,62 %.

На 2012 рік передбачено певні зміни в міжбюджетних відносинах державного бюджету з місцевими бюджетами. Загальний обсяг міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам із загального й спеціального фондів державного бюджету, включаючи обсяги субвенцій місцевим бюджетам за бюджетними призначеннями головних розпорядників коштів державного бюджету, передбачаються в сумі 112,8 млрд грн. Серед міжбюджетних трансфертів 45,7 % займають дотації вирівнювання (51,6 млрд грн). Загальний обсяг міжбюджетних трансфертів, що надаються із загального фонду державного бюджету для місцевих бюджетів, визначено в сумі 99,1 млрд грн, що на 14,6 млрд грн, або 17,2 %, більше порівняно з 2011 роком.

Суттєві зміни передбачено в структурі коштів, що вилучаються з місцевих бюджетів до державного. У 2011 році із загальної суми вилучення з місцевих бюджетів до державного 2507,1 млн грн належало передати 58,6 % або 1470,4 млн грн державному бюджету з бюджету міста Києва. На 2012 рік вилучення до державного бюджету зменшено порівняно з 2011 роком на 1369,9 млн грн або 54,7 %. Зменшення обсягів вилучення проведено за рахунок того, що у 2012 році із бюджету міста Києва, який у попередні роки був основним донором державного бюджету, передбачено передати державному бюджету 2,3 млн грн, що становить лише 0,15 % обсягу минулого року. Збільшення обсягу доходів, які враховують при визначенні міжбюджетних трансфертів бюджету міста Києва, можна пояснити збільшенням видатків, пов'язаних із проведенням фінальної частини чемпіонату Європи з футболу. Найбільші суми вилучень до державного бюджету у 2012 році передбачені з бюджетів міст Донецька, Запоріжжя, Енергодара та ін.

У державному бюджеті на 2012 рік міжбюджетні відносини сформовані так, що місцеві бюджети надалі будуть забезпечувати свої видатки переважно за рахунок коштів, отриманих із державного бюджету у вигляді дотацій вирівнювання і цільових субвенцій. Питома вага дотацій вирівнювання (за мінусом вилучення до державного бюджету) у загальному обсязі видатків загального фонду місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, становить 78,92 %. Ураховуючи випереджальні темпи приросту міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам, порівняно з темпами приросту доходів і видатків державного бюджету, можна прогнозувати певний розмір внутрішнього дефіциту бюджетних коштів для фінансування видатків делегованих державних повноважень органами місцевого самоврядування.

До 2012 року витрати місцевих бюджетів за рахунок цільових субвенцій із державного бюджету фінансувалися в межах бюджетних призначень, які Кабінет Міністрів України мав право змінювати протягом бюджетного року в межах затверджених призначень, визначених у законах про державний бюджет, за видами субвенцій і місцевими бюджетами. Крім того, законами про Державний бюджет України на плановий бюджетний період призупинялася дія окремих положень законів із соціальних гарантій громадян. Законом України «Про Державний бюджет України на 2012 рік» Кабінету Міністрів надано право встановлювати порядок застосування окремих статей 13 законів України, якими визначені певні соціальні гарантії, виходячи з наявних фінансових ресурсів Державного бюджету України та бюджету Пенсійного фонду України на 2012 рік. Зазначене дає право Кабінету Міністрів України за недостатності ресурсів державного бюджету практично призупинити повноту дії законів, якими встановлені окремі соціальні гарантії громадянам.

**Висновки.** Формування і прийняття Верховною Радою України Державного бюджету України на 2012 рік проведено в основному з дотриманням норм чинного законодавства. Водночас, проаналізувавши показники Державного бюджету, робимо висновок, що в бюджетному процесі загальнодержавного рівня не відбулися ефективні зміни, спрямовані на:

- посилення рівня децентралізації бюджетних коштів на рівень місцевих бюджетів та усунення ручного управління бюджетними коштами;
- підвищення фінансової спроможності і самодостатності місцевого самоврядування;
- удосконалення наявних механізмів державного регулювання міжбюджетних відносин у частині надання місцевим бюджетам дотацій та цільових субвенцій.

Отже, результатом ефективного бюджетного реформування має стати бюджетна самодостатність територіальних громад, високий рівень їх фінансової забезпеченості і спроможності, що повністю відповідало б загальнодержавним інтересам, а також сутності місцевого самоврядування і вимогам Європейської хартії про місцеве самоврядування. Вирішення цього важливого питання організаційної структури бюджетного процесу є неможливим без проведення зміни адміністративно-територіально устрою України та відповідних структурних перетворень.

#### **Список використаної літератури**

1. Бюджетний кодекс України. – К. : Правова єдність, 2010. – 108 с.
2. Податковий кодекс України. – К. : Інформ.-вид. центр ДПА України, 2010. – 336 с.
3. Про Державний бюджет України на 2012 рік/ Закон України від 22.12.2011 № 4282 –VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
4. Завгородній А. В. Фінансовий словник / А. В. Завгородній, Г. Л. Вознюк, Т. С. Смовженко. – 3-тє вид., виправ. та допов. –К. : Знання. 2000. – 587 с.
5. Макогон В. Д. Напрями розвитку системи регулювання міжбюджетних відносин / В. Д. Макогон // Наукові праці НДФІ. – 2010. – Вип 1 (50). – С. 40–46.
6. Макогон В. Д. Методологічні аспекти формування доходів місцевих бюджетів / В. Д. Макогон // Вісник КНТЕУ. – 2009. – Вип. 4. – С. 92–99.
7. Шемшученко Ю. С. Юридична енциклопедія. – Т. 1. / Ю. С. Шемшученко, Ф. Г. Бурчак, М. П. Зяблюк та ін.; глава ред. кол. Ю. С. Шемшученко. – К. : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана. – 1998. – С. 669.
8. Матеріали до проекту закону «Про Державний бюджет України на 2012 рік» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
9. Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>
10. Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ibser.org.ua>

Статтю подано до редколегії  
05.01.2012 р.