

3. Словник іншомовних слів: За ред. академіка АН УРСР О. С. Мельничука. Вид. 2. — К.: Головна редакція Української радянської енциклопедії, 1985. — 986 с.

4. Енциклопедія банківської справи / В. С. Стельмах та ін. — К.: Молодь, Ін Юре, 2001. — 680 с.

5. Конопатська Л. В., Раєвський К. Є. Банківський нагляд: Навчальний посібник. — К.: КНЕУ, 2008. — 336 с.

6. Орлюк О. П. Банківська система України. Правові засади організації. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 158.

7. Міщенко В. І., Яценюк А. П., Коваленко В. В., Корнеєва О. Г. Банківський нагляд: Навч. посіб. — К.: Знання, 2004. — 406 с.

8. Поляков В. П., Московкіна Л. А. Структура и функции центральных банков. Зарубежный опыт. — М.: ИНФРА-М, 1996. — С. 139.

9. Суржинський М. Поняття і сутність банківського регулювання та банківського нагляду в Україні // Юридичний журнал. — 2004. — № 8(26). — С. 83—92.

10. www.slovnyk.net

Стаття надійшла до редакції 28.01.2008 р.

УДК 336.142.4

Т. В. Жибер,

канд. екон. наук,

доцент кафедри фінансів,

ДВНЗ «Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»

ОСОБЛИВОСТІ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Статья раскрывает особенности бюджетного процесса в Украине с учётом действующей бюджетной реформы, а именно перехода к составлению и исполнению бюджета по программам и способов текущего сбалансирования бюджета во время его исполнения.

Article features disclose the budget process in Ukraine, taking into account the continuing budgetary reform, the transition to the planning and management of the programme budget and the current ways of balancing the budget during his execution.

Ключові слова: бюджетний процес, результативність бюджетної програми, касовий розрив, збалансування бюджету, позички бюджетам.

В Україні триває бюджетна реформа, спрямована на покращення результатів витрачання обмежених бюджетних коштів в умовах забезпечення всіх декларованих державою бюджетних витрат. Основні напрями реформування — це перехід до бюджетування за програмами, узгодження бюджетних прав учасників

© Т. В. Жибер, 2008

бюджетного процесу та фінансове забезпечення місцевого самоврядування на засадах бюджетного федералізму. Тому тема статті є актуальною, а наукова проблема полягає у визначенні подальших напрямів удосконалення організації бюджетного процесу.

Питання організації бюджетного процесу розглядали вітчизняні вчені С. Буковинський, І. Луніна, Ц. Огонь, В. Опарін, В. Шаповал, С. Юрій, та зарубіжні науковці М. Афанасьєв, П. Вахрин, Ш. Бланкарт, І. Озеров. При цьому організаційні засади діяльності учасників бюджетного процесу держави є предметом вивчення як економістів, так і правознавців.

Політичні колізії 2005—2007 рр. певною мірою сповільнили реформи у бюджетній сфері й негативно вплинули на бюджетний процес у цілому, змінюючи встановлені законодавством порядок і строки затвердження Законів про Державний бюджет України у ці роки.

Хоча запровадити виконання місцевих бюджетів за програмами в Україні повністю поки що не вдалося (хоча це декларувалося до виконання ще у 2005 році), Державний бюджет України, згідно із законодавством, складається і виконується за бюджетними програмами з 2004 року. Програмний бюджет є найпоширенішою формою подання бюджетних показників у світі [2, с. 697—698]. Структуризація напрямків діяльності розпорядників та одержувачів коштів за програмами означає, що дані про видатки, пропозиції стосовно фінансування та відповідні вимоги до результатів діяльності установи, можна виразити відносно невеликою кількістю статей у будь-якому окремому бюджеті. Виконання бюджету за програмами передбачає здійснення контролю за результатами реалізації бюджетних програм, а не тільки цільовим використанням бюджетних коштів. Цільове використання коштів бюджету не такою мірою враховує ефективність бюджетних видатків, як це дозволяє зробити бюджетна програма.

Підручник під редакцією М. А. Поукока та А. Х. Тейлора [3] акцентує увагу на тому, що, оскільки економічна реальність все більше відчуває обмеженість ресурсів, це перетворює підхід до управління у державному секторі економіки на більш комерційний. Але, порівнюючи державні установи та приватні підприємства, виділяємо ряд відмінностей. Основна полягає у тому, що перед комерційним підприємством поставлені дві задачі. Зміст першої полягає у повній компенсації витрат і утворенні фондів, для того щоб забезпечити перспективу безперервної діяльності; зміст другої — одержання максимального прибутку. Виходячи з

цього, «бюджетування» на підприємстві означає управління грошовими потоками у межах фінансового плану підприємства.

А от задачі некомерційних підприємств та установ державного сектору містять економічне протиріччя, оскільки поряд із прагненням найбільш економно та ефективно використовувати державні кошти стоїть прагнення найкращим чином забезпечити споживача державними послугами. Тому вони здійснюють свою діяльність з метою найефективнішого використання виділеної суми коштів, наданої їм державою. Для покращення якості державних послуг можуть бути проігноровані звичні правила існування підприємства — самоокупність, беззбитковість, прагнення до нарощування обсягу вироблених послуг тощо.

Програмний підхід показує межі, до яких затрати залишаються виправданими для різних пріоритетів і виправданих альтернатив. Відслідковують «активність» (один з показників результативності) програми шляхом співставлення за певний період сум, затрачених на її виконання й отримані результати. Активність програми можна визначити тільки через кілька років її виконання. Керівник-плановик (в особі якого може виступати головний розпорядник коштів, а інколи й уряд) вибирає між затратами і ефективністю різних пріоритетних напрямів реалізації програми [3].

При програмуванні, тим більше при реалізації бюджетних програм, де не на останньому місці знаходиться соціальний ефект від реалізації програми, непросто побудувати методику розрахунку ефективності затрат для виконання тої чи тої програми. До того ж, для кожної програми розробляються власні критерії ефективності витрат. Найпоширенішим є спосіб порівняння затрат і результатів різних методів досягнення однієї мети. Таким чином можна встановити результативні показники для кожного з них. Цей спосіб схожий на діяльність комерційного підприємства по максимізації прибутку.

Згідно з українським законодавством, брати участь у виконанні бюджетної програми можуть і недержавні юридичні особи. Вони можуть виграти у конкурсному відборі й отримати контракт на держзамовлення. Хоча конкурсний відбір існував і раніше, відомі факти зловживань у цій сфері. Якщо не усунути причини, що зумовлювали виникнення зловживання бюджетними коштами в Україні у минулі роки (особиста матеріальна зацікавленість сторін-учасників проекту), запровадження статусу відповідальних виконавців бюджетних програм не змінює ситуації.

Основне завдання уряду полягає у забезпеченні дійсно здорової конкуренції між учасниками конкурсів, збереження об'єктивних

критеріїв вибору відповідального виконавця як серед державних, так і серед недержавних підприємств. На рис. 1 показаний процес контролю за результативністю (тобто доцільністю) бюджетної програми, який можливо проводити після 2—3 років виконання програми, коли отримані перші результати. Прийняті стандарти виконання окремої програми порівнюються із ходом та темпами виконання інших програм, проводиться аналіз результативних показників програми і з огляду на стан виконавця. Якщо діяльність виконавця має відхилення, аналіз його стану справ проводиться глибше до тих пір, доки не будуть знайдені додаткові фактори впливу на результативні показники програми, або не буде доведена неспроможність виконавця. Результативні показники по даній програмі підлягають коригуванню з врахуванням виявлених факторів впливу.

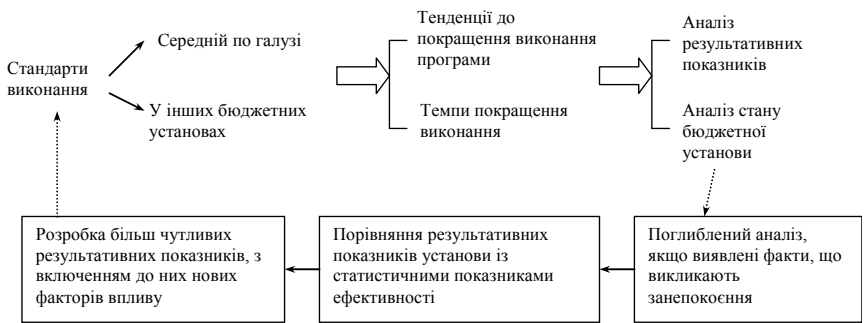


Рис. 1. Оцінка результатів виконання бюджетної програми

Важливе значення при застосуванні програмно-цільового методу має пошук виконавцем альтернативних можливостей для реалізації мети програми. Певна свобода вибору, поряд з відповідальністю за отриманий результат, є додатковим інструментом стимулювання виконавця до ефективного використання бюджетних коштів.

Разом з тим, постійне прагнення мінімізації затрат містить загрозу таких кінцевих результатів, негативний ефект від яких перекине зекономлені бюджетні видатки на програму. Тому бюджетна установа — виконавець програми не повинна прагнути до економії, а лише до ефективності використання виділених коштів. Оцінювати програму повинні виконавці, які відповідальні за її результати, а от оцінку результативності програм і притягнення до відповідальності повинні проводити незалежні контролюючі державні органи. В Україні не створений незалежний орган бюджетного контролю, а аудит бюджетних програм покладений на

два органи, що врівноважують повноваження один одного — Державну контрольно-ревізійну службу, що підпорядкована Міністерству фінансів України, та Рахункову палату, що підпорядкована Верховній Раді України.

Бюджетним кодексом України не передбачені всі можливі і необхідні заходи, до яких може вдаватися влада та органи місцевого самоврядування при управлінні бюджетними коштами в процесі виконання бюджету. Тому у разі виникнення ситуацій, які загрожують виконанню бюджету, використовуються заходи, не завжди передбачені чинним законодавством. Прикладом таких заходів з боку влади є виділення у складі бюджету бюджетних фондів, точніше, певних частин бюджетного фонду через надання їм цільового спрямування.

Місцевою владою всередині бюджетного фонду можуть створюватися додаткові фонди грошових коштів. Мова йде не про затверджені бюджетним розписом бюджетні призначення, а про використання бюджетних коштів на певні тимчасові потреби. Імовірнісний характер таких потреб не передбачений бюджетним розписом, тому можливе відволікання бюджетних коштів від виконання запланованих бюджетних видатків, що, власне, вступає в протиріччя із бюджетною теорією про спрямування бюджетних коштів за певними напрямками із загального фонду згідно з бюджетними призначеннями. Наприклад, у 2004 р. була запланована, через імовірність випадку недонадходження до бюджету у зв'язку з уведенням податку на доходи фізичних осіб, структура бюджету м. Києва, показана на рис. 2.

Бюджетним кодексом не регламентована діяльність органів влади у випадках, за яких потреба у вірогідних видатках, що можуть виникнути через певні ризики наступного бюджетного року, перевищує 1 % загального фонду (а це граничний розмір резервного фонду). Субвенція на таку суму витрат через їх імовірнісний характер не завжди може бути передбачена у достатньому розмірі.

Наступними випадками, які виникають упродовж виконання бюджетів України, є касові розриви, які зазвичай покриваються бюджетними позичками. Бюджетним кодексом (ст. 73) визначено, що позички місцевим бюджетам можуть надавати фінансово-кредитні установи, і організація цього процесу покладена на Міністерство фінансів. Наказом Міністерства фінансів від 09.08.2002 р. № 627 затверджений порядок покриття тимчасових касових розривів загального фонду місцевих бюджетів.



Рис. 2. Переміщення коштів всередині місцевого бюджету з метою збалансування бюджету в процесі реформ (на прикладі бюджету м. Києва на 2004 р.)

Засобом поточного збалансування бюджету стало введення практики надання Державним казначейством з єдиного казначейського рахунка короткострокових позичок місцевим бюджетам. Для його реалізації з 2003 р. приймаються щорічні накази Державного казначейства України про порядок покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів. Цим наказом визначаються гранична сума, терміни надання та останній строк повернення, умови надання позички, а також установлюються форми документів, які при такому наданні використовуються. Поряд із цими нормативними документами діє Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання та погашення безвідсоткових позичок місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування» від 24 березня 2004 р. № 367. Постанова затверджує право Казначейства надавати позички місцевим бюджетам, але вона не спрощує порядку отримання позик. Так, здійснення легітимних процедур та оформлення всіх необ-

хідних документів триває практично місяць, відповідно через такий строк місцевий бюджет може отримати бажану позичку.

У більшості зарубіжних країн функцію складання і виконання бюджету виконує один орган державної влади, що призводить до зменшення бюрократичного тиску при прийнятті рішень. Після підпорядкування Державного казначейства України Міністерству фінансів покриття касових розривів бюджетів за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку вважається більш обґрунтованим.

Оптимізація бюджетного процесу передбачає аналіз чинників впливу на окремі його елементи. Наступна побудова моделей їх взаємодії використовується для визначення оптимальних критеріїв організації бюджетного процесу. Пропонуються такі завдання оптимізації бюджетного процесу в Україні:

- забезпечення складання і виконання ефективного бюджету на наукових засадах;

- обмеження дії на бюджет негативних чинників, впливу яких можна уникнути;

- забезпечення налагодженої і прозорої організації бюджетного процесу через використання ефективних методів та інструментів бюджетування за програмами;

- розмежування бюджетних прав учасників бюджетного процесу для забезпечення його проведення згідно з вимогами сучасного бюджетування;

- забезпечення ефективності бюджетного контролю програм.

При цьому виділимо такі критерії оптимізації бюджетного процесу: максимальна однозначність і прозорість формування бюджетних показників; достатній обсяг інформації, якою обмінуються органи Міністерства фінансів України, місцеві фінансові органи, розпорядники та одержувачі коштів; мінімізація часового розриву між складанням проекту бюджету та початком бюджетного року; кількість читань під час розгляду бюджету повинна бути мінімальною для забезпечення врахування інтересів законодавчої влади; строк затвердження центрального бюджету повинен бути максимально наближеним до початку бюджетного року, з урахуванням часу на затвердження місцевих бюджетів; мінімізація касових розривів під час виконання бюджету; бюджетні повноваження учасників бюджетного процесу не повинні перетинатися і повністю забезпечувати бюджетний процес; звітність повинна містити інформацію, достатню для аналізу виконання бюджету.

Література

1. *Афанасьев Мст.* Модернизация государственных финансов: Учеб. пособие / Мстислав Афанасьев, Илья Кривоногов; Гос. ун-т — Высшая школа экономики. — 2-е изд. — М.: До ГУ ВШЭ, 2007. — 439 с.
2. Бюджетний менеджмент: Підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.; за заг. ред. В. Федосова. — К.: КНЕУ, 2004. — 864 с.
3. Финансовое планирование и контроль: пер. с англ. А. Г. Пивовара / под ред. М. А. Поукока и А. Х. Тейлора. — М.: ИНФРА-М, 1996. — 480 с.

Стаття надійшла до редакції 09.01.2008 р.

УДК 332.834.3

Р. І. Заворотній,

асистент кафедри фінансів підприємств,
ДВНЗ «Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»

ЗАЛУЧЕННЯ КАПІТАЛУ В БУДІВНИЦТВО ЗА КРИТЕРІЄМ ВАРТОСТІ

Основной целью научного исследования выступает поиск методов рационализации структуры капитала строительной компании. При этом основным критерием выступает стоимость капитала из различных источников привлечения. Автор анализирует существующие теории. В статье приводится методика поиска приемлемой структуры капитала строительной компании ОАО «Киевгорстрой-6» с учётом эффекта финансового рычага.

The main matter of research is searching the methods of rationalization of the structure of building company's capital. In addition, the main criterion is the cost of the capital from the different attraction sources. The existing economic theories are considered in the article. The author describes the methodic of searching the optimal structure of capital of building company, JSC «Kievgorstroy-6», by using financial leverage effect.

Ключові слова: фінансовий ліверидж, теорія Міллера—Модільяні, середньозважена ціна капіталу, рентабельність інвестованого капіталу, економічна рентабельність, Z-модель Альтмана, ринкова капіталізація емітента.

Раціоналізація структури джерел формування активів будь-якого (у т.ч. будівельного) підприємства є однією з основних цілей фінансового менеджменту. На розвинених фінансових ринках упорядкування структури капіталу компанії забезпечує збільшення прибутку і відповідно — вартості чистих активів. Як наслідок, це позитивно відображається на ринкових котируваннях цінних паперів компанії. Зростання ринкової капіталізації емітента забезпечує пропорційне зростання обсягів його діяльності та слугує подальшому зниженню вартості кредитних ресурсів.