336.142.4
Жибер Т.В.
асистент кафедри фінансів
Київського національного економічного університету

БЮДЖЕТНА ТЕРМІНОЛОГІЯ ЯК ОСНОВА ОРГАНІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ.

В статье рассматривается использование таких бюджетных терминов как бюджетный период, бюджетный цикл, бюджетирование и бюджетный контроль по отношению к бюджетному процессу. Автором предложено рассмотрение связи между бюджетированием и бюджетным процессом.

The article deals with using such budgetary conceptions as budget period, budgeting and budgetary control. The author tackles the questions of relations with between budgeting and budget process.

Належна організація бюджетного процесу, який являє собою діяльність органів влади та юридичних осіб у рамках їх бюджетних повноважень, залежить від чіткої визначеності бюджетної термінології. На сьогодні існують окремі неузгодженості і суперечності стосовно визначення і тлумачення базових дефініцій. Так, є розбіжності у трактуванні визначень бюджетного періоду та бюджетного процесу. Також потребує уточнення визначення бюджетного контролю. Виклад бюджетної теорії виступає базою для розуміння суті бюджету як складного і багатогранного явища. Мета статті – проаналізувати використання базових бюджетних термінів, які використовуються у бюджетному процесі в Україні.

Бюджетний кодекс України містить визначення бюджетного процесу (стаття 2, п.11) як “регламентованої нормами права діяльності, пов'язаної із складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, розглядом звітів щодо виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України” [1, с. 4]. Частина вітчизняних вчених підтримують таке визначення бюджетного процесу [2, с. 118], [3, с. 486], [4, с. 49]. Але розширення стадії виконання бюджету, завдяки акцентові на проведенні контролю за виконанням бюджету на стадії виконання бюджету, у такому трактуванні породжує суперечність: з одного боку, контроль за виконанням бюджету відділяється від

бюджетного контролю взагалі (його визначення і суть ми розглянемо нижче). З іншого боку, згідно Бюджетного кодексу, упродовж бюджетного процесу лише на стадії виконання бюджетному контролю приділяється пильна увага. Насправді бюджетний контроль апріорі проводиться упродовж усього бюджетного процесу, є одним з інструментів його здійснення, а також складовим елементом бюджетування. Виділяти окремо контроль за виконанням бюджету у бюджетному процесі науково неправильно, оскільки природа бюджетного процесу така, що контроль проводиться одночасно у різних площинах бюджетного процесу, які стосуються різних бюджетних циклів. Отже, про контроль за виконанням бюджету можна говорити виключно у вузькому розумінні: наприклад, при характеристиці органів влади, які проводять цей контроль.

Колектив авторів підручника з бюджетного менеджменту наводить схоже визначення: “бюджетний процес – регламентована нормами права діяльність, пов'язана зі складанням, розглядом, затвердженням і виконанням бюджетів та розглядом звітів про їх виконання” [5, с. 834]. Це визначення знімає акцент з контролю, який, за попереднім визначенням, виділяється на стадії виконання бюджету. Але і воно може бути сформульоване більш розширено, таким чином чіткіше охарактеризувавши суть бюджетного процесу.

Визначення колективу авторів підручника, присвяченого казначейській системі виконання бюджету, звучить по-іншому: “бюджетний процес – це регламентований законодавством порядок складання, розгляду, затвердження бюджетів, їх виконання і контроль за їх виконанням, затвердження звітів про виконання бюджетів, що входять до бюджетної системи України” [6, с. 27]. Стверджуючи, що бюджетний процес – це затверджений законодавством порядок його стадій, автори дають звужене поняття бюджетного процесу, близьке до поняття бюджетного календаря. Послідовність заходів у бюджетному процесі важлива, але не завжди першочергова, оскільки на перший план виступають такі вимоги до змісту бюджету як його реальність, обґрунтованість, збалансованість тощо. У випадку загрози реалізації цих вимог хрестоматійний порядок бюджетного процесу може бути порушений, як це неодноразово відбувалося в Україні (хоча б на прикладах несвоєчасного

затвердження законів про Державний бюджет України). Також у вищевказаному визначенні бюджетного процесу йде мова про затвердження звіту про виконання бюджету. В Україні Бюджетним кодексом передбачений розгляд звіту про виконання державного бюджету, і наступне прийняття Верховною Радою рішення щодо нього. Тобто звіт не затверджується як даність, а дається оцінка виконанню бюджету. Ключовим і повним, на нашу думку, є визначення бюджетного процесу як визначеної державним та бюджетним устроєм країни, регламентованої законодавством діяльності органів влади та інших суб'єктів у рамках їх бюджетних повноважень щодо складання, розгляду (що включає в себе і узгодження), затвердження та виконання бюджету із наступним розглядом звіту про виконання бюджету за минулий бюджетний період. Схоже визначення наводить фінансовий словник [7, с. 342].

У контексті часового виміру бюджетного процесу бюджетна теорія виділяє бюджетний період та бюджетний цикл.

Окремого визначення бюджетного періоду Бюджетний кодекс України не наводить. Однак цей документ містить визначення бюджету (стаття 2, п.1), на основі якого можна зробити висновок, що бюджетний період – це термін, упродовж якого чинний окремий бюджет як затверджений план формування та використання фінансових ресурсів. Підручник з бюджетного менеджменту вказує, що: “бюджетний період – визначений законодавством період, протягом якого функціонує бюджет” [5, с. 834]. Таке визначення не відображає повною мірою тривалості бюджетного періоду по відношенню до бюджетного процесу, оскільки у реальному часі бюджет функціонує безперервно. Словники загалом одностайні: “бюджетний період – час (термін), упродовж якого є чинним затверджений бюджет”[7, с. 331], [8, с. 128].

Можна підбити підсумок, що бюджетний період – це строк дії окремого збалансованого бюджету як плану, затвердженого законодавством і обов'язкового до виконання. Оскільки у сучасних державних фінансах існує практика складання прогнозних бюджетів, які теж затверджені нормативними документами, необхідно звернути увагу на вимогу до обов'язковості виконання плану. Різниця між бюджетом

як планом і бюджетним прогнозом (і складеними на його базі прогнозними бюджетами) полягає у тому, що коригування останнього є традиційним і найчастіше необхідним. Коригування плану після його затвердження означає, по-суті, неефективність результату проведення стадій складання, розгляду та затвердження бюджету.

Окремо словники [7, с. 416], [8, с. 128] та деякі підручники виділяють поняття бюджетного року. Бюджетний період – базова дефініція, яка характеризує часовий вимір функціонування бюджету, а бюджетний рік – поняття, що виникло як похідне стосовно одного з варіантів тривалості бюджетного періоду. Річна тривалість бюджетного періоду у наш час є найпоширенішою у світі, однак далеко не у всіх країнах початок і кінець бюджетного року співпадають із новорічними календарними датами. Більш виправданою з точки зору економічної теорії є прив'язка початку бюджетного року до сільськогосподарського циклу, періодичності парламентських сесій тощо. Тому доцільно переглянути дату початку бюджетного року в Україні з точки зору її економічної та наукової обґрунтованості.

Бюджетний період слугує стрижнем для бюджетного процесу, відображає його циклічність і впорядковує його стадії. Бюджетний процес безперервний, і поділ його на стадії можливий завдяки функціонуванню окремих бюджетів упродовж низки бюджетних періодів. Тривалість бюджетного періоду може варіювати від кількох місяців до кількох років. У свою чергу, бюджетний період завжди є коротшим за бюджетний цикл.

Стосовно визначення бюджетного циклу вчені одностайні – це період, який починається із складання, і закінчується прийняттям рішення стосовно звіту про виконання окремого бюджету. Іншими словами, бюджетний цикл – це період, упродовж якого бюджетний процес у реальному часі проходить усі свої стадії, визначені законодавством, від першої до останньої. Однак у економічній літературі, зокрема і в довідковій, бюджетний цикл згадується досить рідко.

Бюджетні цикли, на відміну від бюджетних періодів, перетинаються у часі один з одним – складання одного бюджету відбувається під час виконання другого, і у цей же час може проходити розгляд звіту про виконання третього бюджету. В Україні

бюджетний цикл фактично триває приблизно 29 місяців (більше двох років). Черговий бюджетний цикл починається із визначення тенденцій розвитку економіки та виконання майбутнього бюджету на основі аналізу результатів виконання бюджетів минулих років та поточного бюджету. Слід відзначити, що на всіх стадіях бюджетного процесу спеціальними органами влади проводиться аналіз: результатів виконання бюджету, динаміки його показників, зміни структури доходів і видатків, можливостей зміцнення доходної бази і більш ефективного використання бюджетних асигнувань. Такий аналіз є необхідною основою для бюджетного планування.

На сьогодні у бюджетній термінології під час характеристики змісту бюджетного процесу все ширше вживається новий для вітчизняної науки термін - “бюджетування” – у контексті вивчення сучасних технологій бюджетного менеджменту. Український вчений В. Андрущенко наводить таке визначення: “бюджетування – сукупність технологічних процедур бюджетної роботи з аналітично-розрахункової підготовки бюджетів, кошторисів і програм за допомогою порівняння відносної корисності альтернативних варіантів витрачання бюджетних коштів на конкретні види державної діяльності з урахуванням вартості витрат на досягнення кінцевого результату і упущених вигод” [5, с. 691]. Таким чином, бюджетування можна визначити і як концепцію сучасного бюджету. З іншого боку, бюджетування надзвичайно багатогранне і включає різні елементи у різних, знову ж таки, їх комбінаціях, як, власне, і сам бюджет, тому воно найповніше відображає сутність сучасного бюджету. Американський вчений Річард Ю.Зоді виділяє такі стадії бюджетування – “підтвердження потреб, розподіл ресурсів для задоволення цих потреб, спрямування отриманих доходів на фінансування ресурсного потенціалу” [9, с. 77] Оскільки в Україні відбувається формування бюджету на основі бюджетних програм, то і бюджетування буде спрямоване на процедури, орієнтовані на роботу з бюджетними програмами. Річард Ю.Зоді визначає зміст бюджетування програмного бюджету – “планування бюджету, складання програм та аналіз результативності” [9, с. 7].

Ще одним важливим інструментом бюджетного процесу виступає бюджетний контроль. Узагальнене визначення бюджетного контролю наводить підручник з бюджетного менеджменту: “бюджетний контроль – контроль з боку уповноважених органів...та громадськості за обґрунтованістю показників бюджету та за ефективністю і цільовим використанням бюджетних коштів” [5, с. 834] Таке визначення відображає призначення та мету бюджетного контролю. Бюджетний кодекс окремого визначення бюджетного контролю не наводить, але містить поняття “контроль за дотриманням бюджетного законодавства” [1, с. 69]. З огляду на те, що бюджетний процес проводиться згідно бюджетного устрою держави, який є предметом як фінансової науки, так і права, всі бюджетні відносини повинні бути регламентовані законодавством. Трактування бюджетного контролю Бюджетним кодексом дозволяє застосувати певні карні заходи до порушників бюджетного законодавства. З іншого боку, для здійснення бюджетного контролю функціонує спеціально побудована система взаємодії його суб'єктів – в основному органів влади. Таким чином, можна доповнити вищенаведене авторами підручника з бюджетного менеджменту визначення бюджетного контролю як контролю уповноважених органів та громадськості у межах їх бюджетних повноважень за обґрунтованістю показників бюджету та за ефективністю і цільовим використанням бюджетних коштів, з метою забезпечення ефективності бюджету та його відповідності обраній державою бюджетній політиці.

У широкому розумінні бюджетний контроль направлений не лише на вимогу дотримання бюджетного законодавства, а і на процедуру формування цього законодавства, запровадження нових технологій у бюджетний процес, обґрунтованість бюджетної політики тощо. Значення бюджетного контролю важко переоцінити, оскільки його результати в тому числі показують відповідність бюджетування заявленій державою стратегії. Тобто, окрім перевірки формального дотримання бюджетного законодавства, результатом бюджетного контролю мають бути висновки, які ґрунтуються і на наукових засадах.

Рисунок 1: Зв'язок у часовому вимірі бюджетного процесу з бюджетуванням, бюджетним контролем, бюджетним циклом та бюджетним періодом.

Зв'язок стадій бюджетного процесу з бюджетним циклом, бюджетним періодом, бюджетуванням та бюджетним контролем у контексті часового виміру показано на рис. 1.

Так, стадії бюджетного процесу вписані у бюджетний цикл, а виконання бюджету здійснюється упродовж бюджетного періоду. Бюджетування і бюджетний контроль виступають інструментами, які забезпечують бюджетний процес на всіх його стадіях. Зазвичай на початку кожного окремого бюджетного циклу відбувається коригування бюджетних прогнозів за результатами аналізу виконання минулих бюджетів та ходу виконання поточного бюджету. Результати розгляду звіту про виконання бюджету слугують індикатором ефективності провадження бюджетної політики, а також базою для наступного бюджетного планування.

Термінологія, що використовується у бюджетному процесі, вимагає подальшого поглибленого наукового опрацювання. Конкретизація та впорядкування, систематизація та закріплення чітких значень понять дозволяють уникнути

непотрібних розбіжностей під час характеристики тих чи інших елементів сучасного бюджету, бюджетного процесу, бюджетного менеджменту. З огляду на те, наскільки швидко розвивається і змінюється сучасний бюджет, впроваджуються нові технології у провадження бюджетного процесу, чітка характеристика того чи іншого об'єкту дослідження закладає підвалини для успішного подальшого вивчення такого складного і динамічного об'єкту, як бюджет держави.

Список використаної літератури:

1. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року. – К.: Атіка, 2001. – 80с.
2. Василик О.Д., Павлюк К.В. Державні фінанси України: Підручник. – К.: НІОС. – 2002. – 608с.
3. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: Навч. посіб. – К.: Знання-Прес, 2002 – 495с.
4. Юрій С.І., Стоян В.І., Мац М.Й. Казначейська система: Підручник. – Тернопіль: Карт-бланш, 2002. – 590с.
5. Бюджетний менеджмент: Підручник / В.Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.; за заг. ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2004. – 864с.
6. С.О.Булгакова, Н.В.Базанова, Л.В.Єрмошенко, Н.І.Сушко, О.О.Чечуліна, Т.А.Шаповал, Н.П.Шульга /Казначейська система виконання бюджету: Підручник. – К.: Київ.держ.торг-екон.унів-т., 2000р. – 250с.
7. Загородній А.Г. Вознюк Г.Л., Смовженко Т.С. Фінансовий словник. – 3-тє вид., випр. та доп. – К.: Т-во “Знання”, КОО, 2000. – 587с.
8. Економічна енциклопедія: У трьох томах. Т.1/ ред. Мочерний С.В. - К.:Видавничий центр "Академія", 2000. – 864с.
9. Зоді Річард Ю. Бюджетування результативності: Підручник, Інститут державного управління, Політехнічний інститут і Університет штату Вірджинія, січень 1987 року. – 147с.