

**УКРАЇНСЬКА ДЕРЖАВНА АКАДЕМІЯ
ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ**

ФАКУЛЬТЕТ „ЕКОНОМІКА ТРАНСПОРТУ”

Кафедра «Фінанси»

Н.М. Крихтіна, Н.М. Лисьонкова, О.А. Єрмоленко

**ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ БЮДЖЕТНОГО
МЕНЕДЖМЕНТУ**

Конспект лекцій з дисципліни

**«БЮДЖЕТНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ»
ЧАСТИНА 1**

Харків 2008

Крихтіна Н.М., Лисьонкова Н.М., Єрмоленко О.А. Теоретико-методологічні основи бюджетного менеджменту: Конспект лекцій з дисципліни „Бюджетний менеджмент”. Ч.1. - Харків: УкрДАЗТ, 2008. – 62 с.

Конспект лекцій розкриває тему “Теоретико-методологічні основи бюджетного менеджменту” і може використовуватися як теоретичне джерело при написанні розділу аналізу дипломної роботи за відповідною темою.

Рекомендується для студентів спеціальності “Фінанси” всіх форм навчання.

Іл. 7, табл. 1, бібліогр.: 27 назв.

Конспект лекцій розглянуто та рекомендовано до друку на засіданні кафедри „Фінанси” 28 березня 2007 р., протокол № 8.

Рецензент

доц. С.Є. Ткаченко

ЗМІСТ

	Вступ	4
Тема 1	Сутність та складові бюджетного менеджменту	5
	1.1 Сутність бюджетного менеджменту	5
	1.2 Система управління бюджетом	6
	1.3 Складові бюджетного менеджменту	9
Тема 2	Суть та структура бюджету держави як об'єкта управління	12
	2.1 Сутність і роль бюджету	12
	2.2 Бюджетний устрій та побудова бюджетної системи України	16
Тема 3	Органи оперативного управління бюджетним процесом	20
	3.1 Міністерство фінансів України – центральний орган державної виконавчої влади у сфері фінансової діяльності	20
	3.2 Державна Контрольно-ревізійна служба України ..	26
	3.3 Сутність діяльності та функції казначейства	31
	3.4 Податкова адміністрація України: завдання, функції та структура	42
	3.5 Рахункова палата України: завдання, функції, структура	44
Тема 4	Бюджетний процес і бюджетний регламент. Організація бюджетного планування в Україні	50
	4.1 Зміст і структура бюджетного процесу	50
	4.2 Бюджетний регламент	51
	4.3 Робота, яка передує складанню проекту бюджету держави	52
	4.4 Бюджетне планування в Україні	54
	4.5 Закон України «Про Державний бюджет України» та його зміст	58
	4.6 Порядок і терміни складання, розгляду і затвердження місцевих бюджетів	59
	Список літератури	60

ВСТУП

У кожній країні для фінансового забезпечення виконання державою її функцій створюються спеціальні фонди фінансових ресурсів – державні бюджети, які є визначною ланкою державних фінансів. У процесі руху бюджетних потоків виникають взаємовідносини, що потребують координації дій всіх ланок бюджетної системи.

Процедуру управління покладено на бюджетний менеджмент – один із напрямків фінансового менеджменту. Бюджетний менеджмент можна характеризувати як сукупність дій, заходів, методів, направлених на управління бюджетними ресурсами і відносинами, які виникають у процесі руху бюджетних потоків. Завданням бюджетного менеджменту є ефективно управління рухом бюджетних потоків та відносинами, що виникають.

При цьому важливу увагу слід приділити наявності особливих уповноважених органів у системі виконавчої влади держави, які відповідають за розробку та здійснення державної фінансової політики, – органів Міністерства фінансів.

Значну увагу слід приділити бюджетному процесу, який характеризується як регламентована нормами права діяльність, пов'язана із складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України.

ТЕМА 1

СУТНІСТЬ ТА СКЛАДОВІ БЮДЖЕТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

1.1 Сутність бюджетного менеджменту

Взаємовідносини, що виникають у процесі руху бюджетних потоків потребують координації дій всіх ланок бюджетної системи, а процедуру управління покладено на один із напрямків фінансового менеджменту, тобто бюджетний менеджмент.

Бюджетний менеджмент – це сукупність дій, заходів, методів, направлених на управління бюджетними ресурсами і відносинами, які виникають у процесі руху бюджетних потоків. Завданням бюджетного менеджменту є ефективне управління рухом бюджетних потоків та відносинами, що виникають.

Об'єктом бюджетного менеджменту виступає бюджет, суб'єктом – органи управління бюджетом,

На якості управління однаково відображається знання як об'єкта, або як ще він називається, керованої системи, так і суб'єкта, або керуючої системи, що схематично можна показати таким чином (рисунок 1.1).

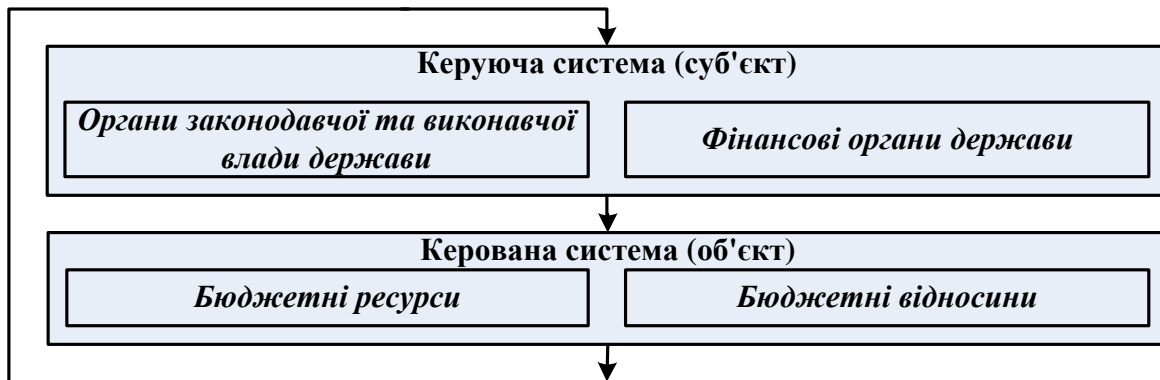


Рисунок 1.1 – Загальна схема бюджетного менеджменту

Але певна підпорядкованість між ними існує. Визначальним є знання об'єкта управління, бо без цього процес управління просто неможливий.

Предметом бюджетного менеджменту як навчальної дисципліни є бюджетний процес і управління ним.

1.2 Система управління бюджетом

Систему управління бюджетом можна навести як комбінацію двох елементів: сукупності органів управління та етапів і методів управлінської діяльності в бюджетному процесі (рисунок 1.2).



Рисунок 1.2 – Органи управління бюджетом

Можна виділити три групи органів управління бюджетом. До першої групи відносимо органи законодавчої та виконавчої влади. Оскільки Державний бюджет як основний фінансовий план держави затверджується у вигляді Закону, то Верховна Рада виступає провідним органом в управлінні бюджетом. Численні місцеві бюджети затверджуються на відповідних місцевих рівнях місцевими законодавчими органами – Радами народних депутатів, які виступають провідним органом в управлінні місцевим бюджетом. Органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів, державні адміністрації, виконавчі комітети) забезпечують підготовку проекту відповідного бюджету і його виконання. Президент України від імені виконавчої влади подає проект Державного бюджету до Верховної Ради, контролює хід його складання та виконання.

Другу групу складають органи оперативного управління бюджетом. До неї належать: органи системи Міністерства фінансів

(Міністерство фінансів України, Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим; обласні фінуправління і міські фінуправління міст Києва та Севастополя, міські й районні фінансові відділи), Контрольно-ревізійна служба України, Державне казначейство, Державна податкова адміністрація, Рахункова палата.

Органи системи Міністерства фінансів безпосередньо виконують роботу, пов'язану із складанням відповідного бюджету, і забезпечують його виконання. Державна податкова адміністрація здійснює контроль за дотриманням платниками податків і обов'язкових внесків податкового законодавства, повнотою, правильністю та своєчасністю розрахунків зі всіма ланками бюджетної системи. Контрольно-ревізійна служба здійснює контроль за цільовим, раціональним і правильним використанням коштів, виділених як з Державного, так і з місцевих бюджетів. При цьому її функції дещо виходять за рамки бюджету, оскільки органи Контрольно-ревізійної служби контролюють дотримання фінансового законодавства в цілому у суб'єктів господарювання, насамперед, в державному секторі. Державне казначейство організує і здійснює касове виконання Державного бюджету та веде облік його касового виконання, а також готує звітність про хід виконання зведеного бюджету держави. Державна податкова адміністрація (з грудня 1991 року по 22 листопада 1996 року Державна податкова служба), Контрольно-ревізійна служба і Державне казначейство були створені і розвинуті на базі відповідних підрозділів органів системи Міністерства фінансів.

Рахункова палата України здійснює контроль за своєчасним виконанням Державного бюджету України, за утворенням і погашенням внутрішнього і зовнішнього боргу України, за грошовою емісією, за додержанням чинного законодавства в галузі бюджетної політики.

Третю групу складають органи нефінансового профілю. Виконуючи покладені на них функції, вони також пов'язані з бюджетом. До першої підгрупи ми відносимо такі органи: Митний комітет та його підрозділи; органи Міністерства внутрішніх справ; органи юстиції та нотаріальні контори; різного роду природоохоронні органи та інспекції; органи державної інспекції з контролю за цінами та інші.

Ці органи пов'язані з бюджетом по лінії формування доходів, оскільки їм надано право нараховувати і стягувати певні платежі (мити, державне мито) і штрафні санкції (штрафи за порушення митних правил, за порушення екологічного законодавства, правил полювання та риболовства, користування водними, лісовими та іншими природними ресурсами, законодавства у сфері ціноутворення).

До другої підгрупи органів третьої групи управління бюджетним процесом відносимо різні управлінські структури, насамперед, галузеві міністерства та відомства, а також підприємства, організації, установи, керівники яких наділені функціями розпорядників коштів, тобто отримують кошти із бюджету і здійснюють фінансування підвідомчих підприємств, організацій, установ та інших структур (несуть відповідальність за їх цільове використання). Ці органи пов'язані з бюджетом по лінії фінансування видатків.

Структура бюджетного процесу включає дві складові: бюджетне планування (складання, розгляд, затвердження) та виконання бюджету.

Рівень бюджетного планування залежить від декількох чинників:

- визначається чіткістю формулювання цілей і завдань, які вирішує держава;
- залежить від достовірності інформації, яка використовується при розрахунках проекту бюджету;
- залежить від методів, які використовують у процесі бюджетного планування.

Відомі три методи планування показників бюджету:

- метод прямого рахунку;
- нормативний;
- аналітичний.

Метод прямого рахунку передбачає обчислення показників у бюджеті виходячи із реальних потреб і показників у розрізі окремих статей доходів і видатків за кожним підприємством, організацією, установою, громадянином.

Нормативний метод побудований на використанні норм та нормативів, встановлених по відношенню як до детальних, так і узагальнюючих показників.

Аналітичний метод передбачає обчислення планових показників на основі визначення впливу на них різноманітних чинників і базується на моделюванні бюджетних показників.

Бюджетне планування в цілому ґрунтується на балансовому методі. Є три варіанти збалансування бюджету:

- зменшення видатків;
- збільшення доходів;
- встановлення джерел покриття дефіциту бюджету.

1.3 Складові бюджетного менеджменту

Складові бюджетного менеджменту визначаються загальними функціями управлінської діяльності. Наука про управління виділяє такі основні функції менеджменту:

- стратегічне планування;
- планування реалізації стратегії;
- організація виконання розроблених планів;
- облік;
- контроль.

Виходячи з функцій менеджменту та із структури бюджетного процесу, можна виділити такі складові бюджетного менеджменту, наведені на рисунку 1.3.

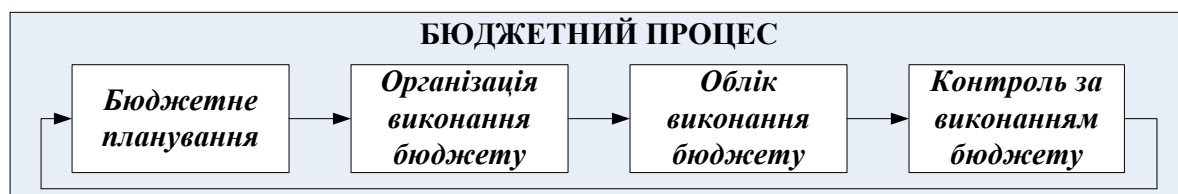


Рисунок 1.3 – Складові бюджетного процесу

Необхідно зазначити, що основна і визначальна функція менеджменту – стратегічне планування – практично не реалізується в Україні. За роки самостійності України були спроби розробки окремих стратегічних документів. Прикладом такого документа може бути бюджетна концепція, розробка якої в цілому не була завершеною.

Реалізація функції стратегічного планування покладається на органи законодавчої влади. Першим кроком в цьому напрямі можна вважати бюджетну резолюцію на кожний рік, яку вищий законодавчий орган України передає виконавчим органам. Функції планування реалізації стратегії – поточне бюджетне планування та організація виконання розроблених планів, – виконання бюджету покладаються на органи виконавчої влади і оперативного управління бюджетом і виконуються ними в рамках бюджетного процесу.

Виконання бюджету. Ця стадія бюджетного процесу включає заходи з виконання доходної і видаткової частин кожного із бюджетів, що входять до складу зведеного бюджету. Організація виконання бюджету, таким чином, одна з найважливіших складових бюджетного менеджменту.

Облік виконання бюджету є третьою складовою бюджетного менеджменту. Значення обліку для успішного виконання затвердженого бюджету велике. Місце обліку виконання бюджету в бюджетному менеджменті визначається місцем обліку в системі управління. Від прийняття своєчасних і правильних рішень з питань планування і виконання бюджету залежить ефективність управлінської діяльності. Ці рішення можуть бути прийняті тільки на основі проведеного аналізу відповідної інформації, яка характеризує стан об'єкта управління (бюджету) на певну дату чи за певний проміжок часу. Облік вирішує наступне важливе завдання – забезпечити систему управління необхідною інформацією. Тобто облік виконання бюджету – це забезпечуюча система, на якій базується бюджетний процес. Правильність в прийнятті рішень залежить ще і від кваліфікації бюджетних працівників і від методології бюджетної роботи. Однак головним в управлінні бюджетом є саме інформація. Навіть феноменальні знання не допоможуть досягти результатів, якщо інформаційне забезпечення не відповідає встановленим вимогам.

Контроль за виконанням бюджету є одним із основних напрямків фінансового контролю. Він здійснюється на всіх етапах бюджетного процесу. В процесі бюджетного планування важливу роль відіграє попередній контроль, а також поточний. Вказаний контроль здійснюють абсолютно всі учасники бюджетного процесу (органи управління, а також підприємства, організації та установи). Поточний контроль здійснюється і в процесі виконання бюджету. Цей контроль здійснюють як органи державної влади та управління, так і спеціалізовані служби фінансового контролю – Податкова адміністрація, Контрольно-ревізійна служба, Державне казначейство, Аудиторська палата і аудиторські фірми, Рахункова палата. В країнах з розвинутими ринковими відносинами такий контроль здійснюється також і безпосередньо громадянами як в прямій формі, так і в посередній. Пряма форма контролю означає, що проект бюджету, а також дані про його виконання є доступними на всіх рівнях кожному громадянину і він може ознайомитися з ними будь-коли. Посередня форма пов'язана із виборами представників влади. При наявності серйозних порушень у бюджетному процесі шансів на переобрання практично не залишається. Тобто контроль забезпечується, насамперед, гласністю і відкритістю бюджетного процесу, що в свою чергу впливає і на контрольні органи. В таких умовах їх діяльність стає відкритою, а результати можуть бути перевірені. Контроль громадянами як в прямій, так і в опосередкованій формах у нас в країні практично не здійснюється.

ТЕМА 2

СУТЬ ТА СТРУКТУРА БЮДЖЕТУ ДЕРЖАВИ ЯК ОБ'ЄКТА УПРАВЛІННЯ

2.1 Сутність і роль бюджету

Бюджет держави – це основний фонд фінансових ресурсів і визначальна ланка державних фінансів. Він призначений для фінансового забезпечення виконання державою її функцій:

- економічної;
- соціальної;
- управлінської;
- оборонної.

Через бюджет регулюється діяльність усіх сфер і ланок фінансової системи. Тобто з позицій управління фінансами це визначальна ланка, яка спрямовує в заданому напрямі розвиток суспільства.

Як економічна категорія бюджет відображає фінансові відносини щодо формування на загальнодержавному і регіональних рівнях централізованих фондів, призначених для реалізації функцій держави.

Специфічними ознаками даних відносин є:

- перерозподільний характер – бюджет виконує функцію перерозподілу ВВП між галузями, регіонами, соціальними верствами населення, перерозподіл у часі при використанні державних позик.

- всеохоплюючий характер – ними охоплені всі юридичні і фізичні особи.

- законодавче регулювання – здійснюється за трьома напрямками:

- а) загальним Бюджетним Кодексом;
- б) законами, що регламентують надходження доходів і фінансування видатків,
- в) прийняттям щорічного закону (рішення) про бюджет на наступний бюджетний рік.

Бюджет як фінансовий план являє собою розпис доходів і видатків держави, який затверджується органами законодавчої і представницької влади у вигляді закону.

Як фінансовий план бюджет відображає економічну, соціальну, військову, міжнародну політику держави.

Видатки на економічну діяльність визначаються двома чинниками:

- масштабами державного сектора економіки;
- економічною політикою держави (чому віддається перевага – бюджетному фінансуванню чи податковому регулюванню).

Рівень соціальних видатків визначається фінансовою моделлю суспільства.

Доходи бюджету характеризують податкову політику держави.

В Україні бюджет як фінансовий план має певні відмінності від бюджету як економічної категорії, оскільки до нього включаються фонди цільового призначення. Тому для оцінки реальної бюджетної політики необхідно проаналізувати статті доходів і видатків «чистого» бюджету (без цільових фондів).

Включення цих фондів до бюджету зумовлено двома причинами:

- наданням їм законодавчої сили;
- необхідністю здійснення державного контролю за коштами цих фондів.

Розмежування доходів і видатків між окремими бюджетами починається з розподілу видатків. Оскільки бюджет є фінансовою базою держави, то в основі розмежування видатків лежить визначення меж функцій між окремими рівнями державної влади и управління.

Розподіл видатків може ґрунтуватися на двох принципах:

- відомчій підпорядкованості;
- територіальному розташуванні об'єктів фінансування.

Принцип відомчої підпорядкованості означає, що суб'єкт бюджетного фінансування отримує кошти з того бюджету, який відповідає рівню органу управління цим суб'єктом.

Принцип територіального розташування означає, що фінансування здійснюється з бюджету тієї адміністративної одиниці, на території якої знаходиться суб'єкт фінансування.

У наш час в Україні основним є принцип відомчої підпорядкованості.

Розподіл доходів є похідним від розподілу видатків і має у своїй основі такі принципи:

- забезпечення надійної фінансової бази для фінансування закріплених видатків;
- встановлення залежності між зусиллями органів влади и управління та формуванням доходів відповідних бюджетів;
- встановлення заінтересованості місцевих органів влади у пошуку і мобілізації фінансових ресурсів і недопущення адміністративного вилучення доходів для бюджетів вищого рівня.

Розподіл доходів ґрунтується на встановленні загальнодержавних податків і платежів та місцевих податків і зборів.

Загальнодержавні податки та обов'язкові платежі поділяються на:

- закріплені доходи – доходи, які повністю або частково (за твердо фіксованим нормативом) надходять до даного бюджету;
- регулюючі доходи – такі доходи, від яких встановлюються відрахування до бюджетів нижчих рівнів відповідно до їх потреб, тобто нормативи відрахувань диференціюються в розрізі окремих бюджетів і періодично (як правило, щорічно) змінюються.

На сьогодні в Україні переважають закріплені доходи. Бюджетне регулювання має досить обмежений характер.

Місцеві податки і збори закріплюються за місцевими бюджетами відповідно до того, який орган їх встановлює. При цьому може також визначатися їх розподіл між окремими ланками місцевих бюджетів.

Стан бюджету як фінансового плану характеризується трьома показниками:

- рівновага доходів і видатків;
- бюджетний надлишок – перевищення доходів над нормативними видатками;
- бюджетний дефіцит – перевищення видатків над постійними доходами (податки та податкові доходи бюджету). За наявності бюджетного дефіциту встановлюються джерела його покриття (державні позики, емісія грошей).

Причиною бюджетного дефіциту є потреба держави витратити коштів більше, ніж це дозволяють фінансові можливості. Уникнути дефіциту теоретично досить просто — скоротити видатки або збільшити податки. Однак на практиці, як правило, це зробити досить важко, а іноді й неможливо.

Бюджетний дефіцит є складним явищем, яке не може мати однозначної оцінки.

Визначають кілька видів бюджетного дефіциту.

За формою прояву бюджетний дефіцит поділяється на відкритий і прихований:

- відкритий – офіційно визнаний у Законі про бюджет;
- прихований – офіційно не визнається. Прихований дефіцит – більш негативне явище, ніж відкритий. Його форми:

а) завищення планових обсягів доходів;

б) включення у склад доходів бюджету джерел покриття бюджетного дефіциту.

За причинами виникнення бюджетний дефіцит буває вимушеним і свідомим:

- вимушений є наслідком низького рівня виробництва ВВП. Зумовлений недостатністю фінансових ресурсів у країні;
- свідомий визначається характером фінансової політики держави – вона намагається знизити рівень оподаткування для стимулювання економіки. Недостатні ресурси держава мобілізує за

допомогою позик. Крім того, використання державних позик необхідне для регулювання фінансового ринку, індикатором якого є державні цінні папери. Для них встановлюється мінімальний рівень процентних ставок при максимальній надійності, за їх допомогою держава стимулює або стримує фінансовий ринок.

За напрямом дефіцитного фінансування розрізняють активний і пасивний бюджетний дефіцити.

- активний – це спрямування коштів на інвестиції в економіку, що сприяє зростанню ВВП;
- пасивний – це спрямування коштів бюджету на покриття поточних витрат.

2.2 Бюджетний устрій та побудова бюджетної системи України

Бюджетний устрій – організація і принципи побудови бюджетної системи, встановлення її складу і структури та взаємозв'язку між окремими ланками бюджетної системи.

Бюджетна система – врегульована правовими нормами сукупність усіх видів бюджетів, які створюються у країні відповідно до її бюджетного устрою.

Побудова як бюджетного устрою, так і бюджетної системи залежить від сукупності факторів, найголовнішими серед яких є:

- державний устрій. Відповідно державного устрою країни бувають:

- а) унітарні;
- б) федеративні – коли в результаті добровільного об'єднання автономій виникає трирівнева система державного управління – центральний рівень, автономії та місцевий рівень. Відповідно до державного устрою будується і бюджетний устрій та бюджетна система – дво- або трирівневою;

- адміністративно-територіальний поділ країни. Залежить від історично укладеного територіального поділу країни.

Бюджетний устрій ґрунтується на таких засадах:

- виокремлення видів бюджетів, що створюються в даній країні;
- встановлення принципів побудови бюджетної системи;
- розмежування доходів і видатків між ланками бюджетної системи;
- визначення характеру і форм взаємовідносин між бюджетами.

Теоретично можливі три варіанти виокремлення видів бюджетів. Варіанти відокремлення видів бюджетів:

- створення єдиного бюджету для всієї країни;
- створення окремих регіональних бюджетів;
- створення на кожному рівні адміністративного поділу централізованих і децентралізованих видів бюджетів.

Як перший, так і другий варіанти мають суттєві недоліки і не знайшли застосування. А відповідно до третього підходу у бюджетній системі виділяються:

- центральні бюджети;
- місцеві бюджети.

Бюджетна система України визначена Бюджетним Кодексом України, прийнятим у 2001 році. В Кодексі визначаються засади бюджетної системи України, її структура, принципи, правові засади функціонування, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства.

Структура бюджетної системи України:

- бюджетна система України складається з державного бюджету та місцевих бюджетів;

- бюджетами місцевого самоврядування визнаються бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань;
- місцевими бюджетами визнаються бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування.

Бюджетну систему України можна подати у вигляді схеми на рисунку 2.1.

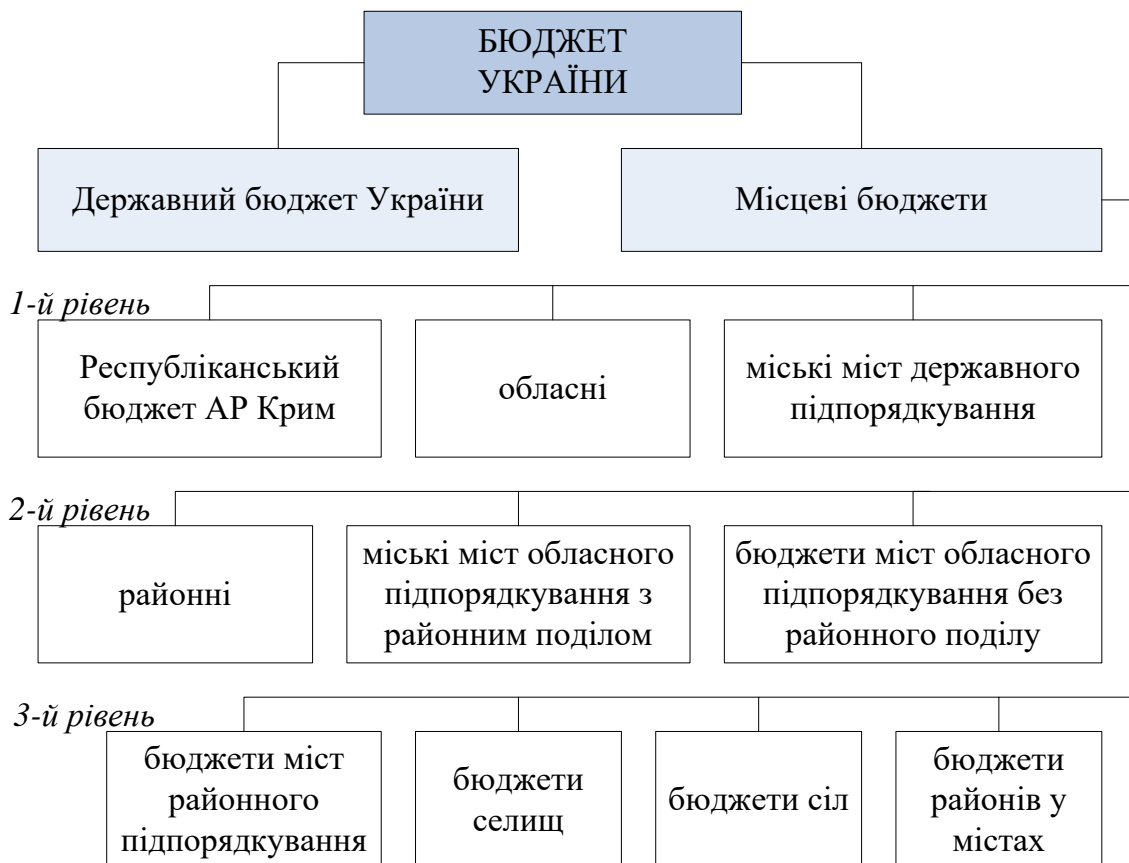


Рисунок 2.1 – Бюджетна система України

Принципи побудови бюджетної системи характеризують взаємозв'язок і підпорядкованість бюджетів.

Можливі два альтернативних варіанти побудови бюджетної системи. Це її організація:

- на принципі єдності;
- на принципі автономності.

Перший – принцип єдності – означає, що всі бюджети, які створюються у даній країні, являють собою одне ціле.

Цей принцип забезпечується:

- затвердженням на кожному рівні сукупного (зведеного, консолідованого) бюджету (наприклад, бюджету України, бюджету областей і т. ін.);
- єдиною системою доходів і видатків;
- управлінням бюджетом з єдиного центру – Мінфіну.

Принцип єдності дає можливість здійснювати централізоване управління бюджетом, однак не створює заінтересованості у місцевих органів влади.

Другий – принцип автономності – означає, що кожний бюджет, який створюється в країні, є відносно відокремленим і формується незалежно від інших бюджетів.

Автономність досягається за рахунок:

- затвердження і виконання кожного бюджету окремо;
- чіткого розмежування доходів і видатків між бюджетами;
- необмежених прав місцевих органів влади і управління у затвердженні й виконанні власних бюджетів.

За умов додержання принципу автономності втручання згори неможливо.

Взаємовідносини між бюджетами досить різноманітні. У процесі виконання бюджетів основними є зовнішні бюджетні потоки – вхідні і вихідні. Разом з тим існують і взаємовідносини між окремими ланками бюджетної системи – внутрішніми бюджетними потоками, які відображають перерозподіл доходів і видатків між бюджетами.

Форми взаємовідносин між бюджетами: субсидіювання; вилучення коштів; бюджетні позички; взаємні розрахунки.

ТЕМА 3

ОРГАНИ ОПЕРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНИМ ПРОЦЕСОМ

3.1 Міністерство фінансів України – центральний орган державної виконавчої влади у сфері фінансової діяльності

Наявність особливого уповноваженого органу в системі виконавчої влади держави, який відповідає за розробку та здійснення державної фінансової політики, є закономірністю для всіх зарубіжних країн. У більшості країн таким органом є міністерство фінансів (федеративна Республіка Німеччина, Канада, Японія, Швеція, Литва, Польща, Угорщина, Російська Федерація та інші країни).

В англomовних та деяких інших країнах міністерство фінансів має назву «казначейство». Міністерства фінансів під назвою державних казначейств функціонують у США, Великобританії та деяких інших країнах.

В окремих країнах на цей орган покладаються ще й додаткові обов'язки. Наприклад, у Франції головним фінансовим відомством є міністерство економіки і фінансів. Назвою цього органу підкреслюються широкі економічні повноваження міністерства та міністра фінансів Франції.

Є країни, де в системі виконавчої влади функціонує кілька фінансових відомств: так у США, крім державного казначейства (міністерства фінансів), є адміністративно-бюджетне управління у складі адміністрації президента. Цей центральний орган виконавчої влади забезпечує розробку та виконання федерального бюджету, а також урядових бюджетних програм і здійснює контроль за їх виконанням.

Міністерство фінансів України (Мінфін) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України.

Мінфін є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації єдиної державної фінансової, бюджетної, податкової, митної політики, політики у сфері державного внутрішнього фінансового контролю, випуску та

проведення лотерей, розроблення та виробництва голографічних захисних елементів.

Серед державних органів, на які покладено практичні завдання забезпечення розробки і здійснення фінансової політики в Україні, провідне місце належить органам системи Міністерства фінансів України, які включають в себе:

- вища ланка – Центральний апарат Мінфіну;
- середня ланка – Міністерство фінансів АРК; обласні та міські (міста Київ та Севастополь) фінансові управління державних адміністрацій;
- базова ланка – міські та районні фінансові відділи.

Центральний апарат Мінфіну України як орган державної виконавчої влади незалежної держави було сформовано у 1992 році. Остаточню його головні завдання, функції і правові засади діяльності закріплено у Положенні про Міністерство фінансів України, затвердженому постановою Кабінету міністрів України № 1837 від 27 грудня 2006 р.

Згідно з Положенням загальним завданням Мінфіну є забезпечення державної фінансової політики і здійснення загального керівництва у сфері державних фінансів. Серед конкретних завдань у галузі забезпечення бюджетного процесу на Мінфін покладено такі завдання:

- забезпечення реалізації єдиної державної фінансової, бюджетної, податкової, митної політики, політики у сфері державного внутрішнього фінансового контролю та здійснення контролю за її проведенням Державною податковою адміністрацією, Держмитслужбою, ГоловКРУ, Державним казначейством;
- забезпечення концентрації фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках соціально-економічного розвитку України;
- здійснення заходів з підвищення ефективності управління державними фінансами;
- проведення разом з іншими органами виконавчої влади аналізу фінансово-економічного становища держави, перспектив її подальшого розвитку;

- підготовка проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період;
- розроблення в установленому порядку проекту Закону про Державний бюджет України на відповідний рік, прогнозних показників зведеного бюджету України, організація роботи, пов'язаної із складенням та виконанням Державного бюджету України, координація діяльності учасників бюджетного процесу;
- удосконалення міжбюджетних відносин;
- здійснення в межах своїх повноважень контролю за дотриманням бюджетного законодавства;
- розроблення стратегії фінансування державного бюджету;
- забезпечення здійснення державних запозичень, надання державних гарантій, погашення та обслуговування державного боргу;
- удосконалення методів фінансового і бюджетного планування;
- здійснення державного регулювання бухгалтерського обліку та фінансової звітності в Україні, розроблення стратегії розвитку національної системи бухгалтерського обліку, визначення єдиних методологічних засад бухгалтерського обліку та складення фінансової звітності, обов'язкових для всіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності та підпорядкування (крім банків та бюджетних установ), а також фізичних осіб – підприємців;
- реалізація державної політики у сфері випуску та проведення лотерей;
- реалізація державної політики у сфері розроблення та виробництва голографічних захисних елементів, здійснення державного контролю і координація діяльності державних органів у цій сфері;
- участь у розробленні разом з іншими органами виконавчої влади державної політики у сфері видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння;
- інформування громадськості про економічні та фіскальні цілі держави.

Структура центрального апарату Мінфіну побудована за функціональними напрямками діяльності (рисунок 3.1).

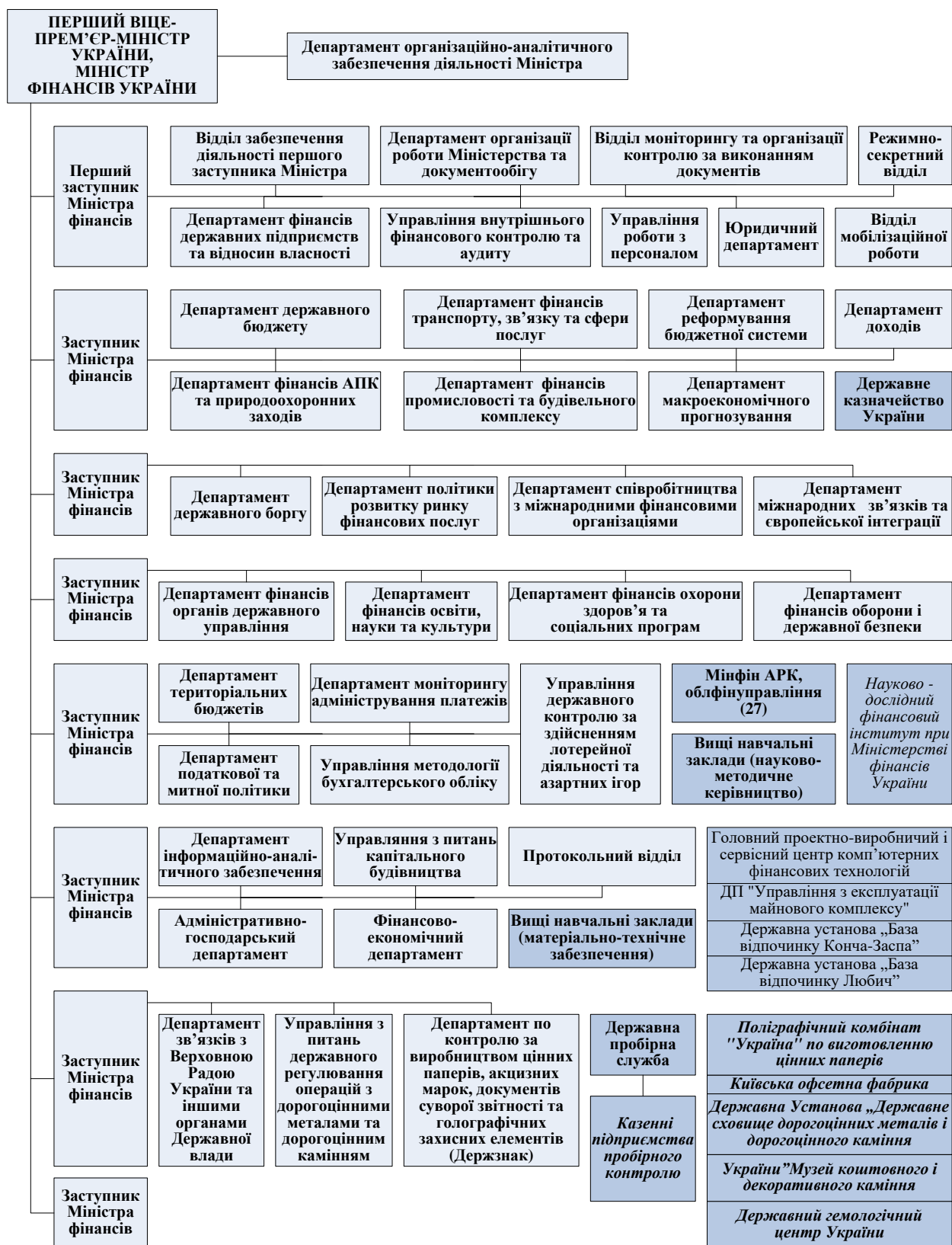


Рисунок 3.1– Структура міністерства фінансів

Мінфін очолює міністр, який призначається на посаду і звільняється з посади в установленому порядку Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України.

Міністр має заступників, які призначаються на посаду і звільняються з посади Кабінетом Міністрів України. Пропозиції щодо кандидатур заступників міністра вносить на розгляд Кабінету Міністрів України Прем'єр-міністр України за поданням міністра.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Мінфіну, обговорення найважливіших напрямів його діяльності у міністерстві утворюється колегія у складі міністра (голова колегії), заступників міністра за посадою, а також інших керівних працівників центрального апарату. Структура центрального апарату міністерства затверджується віце-прем'єр-міністром України. Зміни в структурі центрального апарату міністерства затверджуються також віце-прем'єр-міністром України за поданням Мінфіну. Положення про структурні підрозділи центрального апарату затверджується міністром фінансів.

До другої складової органів Міністерства фінансів України (середня ланка) належить фінансове управління обласної державної адміністрації. Фінансове управління засновується рішенням державної адміністрації за принципом подвійного підпорядкування і є підвідомчим і підзвітним у своїй діяльності центральному апарату Міністерства фінансів України.

Фінансове управління обласної адміністрації виконує ряд функцій, основними з яких є:

- визначення порядку і термінів подання обласними управліннями і відділами, виконками міських та районних Рад народних депутатів матеріалів для підготовки проекту обласного бюджету і прогнозних розрахунків для визначення частки загальнодержавних податків, зборів і платежів, які підлягають зарахуванню до бюджетів міст і районів області;

- проведення перевірки правильності складання і затвердження кошторисів бюджетних установ;

- внесення пропозиції до обласної Ради народних депутатів про встановлення на території області додаткових податків і зборів;

- здійснення контролю за повним і своєчасним перерахуванням установами банків коштів до Державного бюджету, за цільовим використанням коштів, одержаних із вищестоящого бюджету;
- розробка порядку надання із обласного бюджету субвенцій, дотацій, субсидій бюджетам міст і районів;
- складання та затвердження річного та помісячного розпису доходів і видатків обласного бюджету, забезпечення його виконання;
- розглядання бухгалтерських звітів і балансів обласних відділів і управлінь, міст і районів обласного підпорядкування;
- підготовка звітності про виконання бюджету області;
- участь у роботі комісій з приватизації державної власності і здійснення контролю за зарахуванням коштів від приватизації державного майна до бюджету;
- здійснення контролю за станом роботи в міських і районних фінансових відділах над складанням і виконанням бюджету, контрольньо-економічної роботи та з інших питань, які входять до компетенції фінансових органів.

Очолює фінансове управління начальник, який призначається міністром фінансів за поданням облдержадміністрації. Начальник має заступників, яких призначає наказом по фінансовому управлінню. У фінансовому управлінні утворюється колегія у складі начальника (голова), заступників начальника, а також інших керівних працівників управління. Склад колегії затверджується держадміністрацією. Фінансування фінансового управління здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету. Структуру фінуправління затверджує начальник фінансового управління.

До складу фінансового управління входять:

- 1 Адміністрація (начальник і заступники).
- 2 Бюджетний відділ.
- 3 Головна бухгалтерія.
- 4 Відділ фінансів охорони здоров'я.
- 5 Відділ фінансів освіти та культури.
- 6 Відділ фінансів місцевого господарства.
- 7 Відділ фінансування соціального захисту населення.
- 8 Відділ доходів, цінних паперів, приватизації та фінансових ринків.

- 9 Відділ фінансів капітального будівництва.
- 10 Відділ фінансування місцевих органів влади та управління.
- 11 Відділ кадрів і спецроботи.
- 12 Відділ розробки і впровадження комп'ютеризації.
- 13 Загальний відділ.

Зазначені функції та структура зберігаються і у фінансових управліннях Київської та Севастопольської державних адміністрацій.

Третьою складовою в системі органів Міністерства фінансів України виступають районні, міські, районні у містах фінансові відділи. Фінансові відділи забезпечують втілення в життя державної фінансової політики на відповідній території, аналізують показники розвитку економіки міста, району, здійснюють заходи щодо оздоровлення фінансового стану галузей місцевого господарства та збільшення доходів бюджету.

Міський, районний фінансовий відділ очолює завідувач, який відповідно до законодавства України призначається вищим фінансовим органом за поданням фінансового відділу. Структуру фінансового відділу затверджує завідувач.

3.2 Державна Контрольно-ревізійна служба України

Історія Служби фінансового контролю нерозривно пов'язана з історією становлення державності, як складова її фінансової безпеки.

Входячи до складу Російської імперії Україна не мала власних органів фінансового контролю. Контрольні функції, як і на всій території Росії, виконувало згідно з “Положенням про місцеві контрольні установи в імперії” від 3 січня 1866 року Управління державного контролю, яке працювало при Міністерстві фінансів. В такому вигляді цей орган фінансового контролю проіснував до 1919 року.

Керівники молодої Української держави усвідомлювали надзвичайно важливу роль контрольних функцій Міністерства фінансів, Державної скарбниці і банків. Тому за часів Директорії був створений спеціальний апарат Державного контролю з надзвичайними правами і повноваженнями.

З цього часу до 1937 року органи фінансового контролю неодноразово реорганізовувались, але функції фінансового контролю залишилися незмінними.

З 1937 року до 1956 року фінансовий контроль в Україні здійснювало Контрольно-ревізійне управління Наркомату, пізніше Міністерство фінансів СРСР. У 1956 році Контрольно-ревізійне управління було створене в складі Мінфіну України.

Після здобуття Україною незалежності виникла необхідність у підвищенні ролі державного фінансового контролю, і в 1993 році було прийнято Закон України “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні”.

Указом Президента України від 27 серпня 2000 року № 1031 “Про заходи щодо підвищення ефективності контрольно-ревізійної роботи” Головному контрольно-ревізійному управлінню України надано статус центрального органу виконавчої влади.

Державна контрольно-ревізійна служба в Україні здійснює незалежний внутрішній фінансовий контроль від імені виконавчої гілки влади.

До складу державної контрольно-ревізійної служби в Україні входять: ГоловКРУ України, контрольно-ревізійні управління в Автономній Республіці Крим, 24 областях, містах Києві і Севастополі та 562 контрольно-ревізійних відділів в районах, містах і районах у містах.

Головне контрольно-ревізійне управління України є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує в установленому порядку реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю за використанням відповідно до законодавства підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форми власності, відомчої належності та підпорядкованості, коштів бюджетів усіх рівнів та позабюджетних фондів, збереженням державного і комунального майна, веденням бухгалтерського обліку і фінансової звітності.

Головне контрольно-ревізійне управління України, контрольно-ревізійні управління в регіонах є юридичними особами, мають самостійні кошториси, рахунки в банках, печатки із зображенням Державного герба України.

Законодавчими та нормативно-правовими актами, які забезпечують діяльність органів державної контрольно-ревізійної служби в Україні, є Закон України “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні”, Укази Президента України “Про заходи щодо підвищення ефективності контрольно-ревізійної роботи”, “Про Положення про Головне контрольно-ревізійне управління України” та інші.

Головним завданням державної контрольно-ревізійної служби є здійснення державного контролю за витрачанням коштів і матеріальних цінностей, їх збереженням, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і звітності в міністерствах, відомствах, державних комітетах, державних фондах, бюджетних установах, а також на підприємствах і в організаціях, які отримують кошти з бюджетів усіх рівнів та державних валютних фондів, розроблення пропозицій щодо усунення виявлених недоліків і порушень та запобігання їм у подальшому.

Органи державної контрольно-ревізійної служби України здійснюють контроль за:

- цільовим та ефективним використанням коштів Державного бюджету та місцевих бюджетів;
- цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів, одержаних під гарантію Кабінету Міністрів України;
- порядком ведення бухгалтерського обліку та достовірністю звітності про виконання Державного бюджету України та місцевих бюджетів, кошторисів.

Головному контрольно-ревізійному управлінню України, контрольно-ревізійним управлінням в Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі, контрольно-ревізійним підрозділам (відділам, групам) у районах, містах і районах у містах надається право:

- ревізувати і перевіряти у міністерствах, державних комітетах та інших органах державної виконавчої влади, державних фондах, на підприємствах, в установах і організаціях грошові та бухгалтерські документи, звіти, кошториси й інші документи, що підтверджують надходження і витрачання коштів та матеріальних цінностей,

проводити перевірки фактичної наявності цінностей (грошових сум, цінних паперів, сировини, матеріалів, готової продукції, устаткування тощо);

- безперешкодного доступу при проведенні ревізій та перевірок на склади, у сховища, виробничі та інші приміщення, що належать міністерствам та іншим органам виконавчої влади, державним фондам, бюджетним установам, а також підприємствам, установам і організаціям, які отримують кошти з бюджету та з державних валютних фондів, для їх обстеження і з'ясування питань, пов'язаних з ревізією або перевіркою; за рішенням суду призупиняти видаткові операції за рахунками у банках та інших фінансових установах у разі, коли керівництво об'єкта, на якому необхідно провести ревізію або перевірку, перешкоджає працівнику державної контрольно-ревізійної служби виконувати свої обов'язки;

- залучати на договірних засадах кваліфікованих фахівців відповідних міністерств, державних комітетів, інших органів державної виконавчої влади, державних фондів, підприємств, установ і організацій для проведення контрольних обмірів будівельних, монтажних, ремонтних та інших робіт, контрольних запусків сировини і матеріалів у виробництво, контрольних аналізів сировини, матеріалів і готової продукції, інших перевірок з оплатою за рахунок спеціально передбачених на цю мету коштів;

- вимагати від керівників міністерств та інших органів виконавчої влади, державних фондів, бюджетних установ, а також підприємств, установ і організацій, які отримують кошти з бюджету та з державних валютних фондів, що ревізуються або перевіряються, проведення інвентаризацій основних фондів, товарно-матеріальних цінностей, грошових коштів і розрахунків, у разі відмови у проведенні таких інвентаризацій – звернутися до суду щодо спонукання до проведення таких інвентаризацій, а до ухвалення відповідного рішення судом у присутності понятих та представників зазначених підприємств, установ і організацій, щодо яких проводиться перевірка, опечатувати каси, касові приміщення, склади та архіви на термін не більше 24 годин з моменту такого опечатування, зазначеного в протоколі. Порядок опечатування кас, касових приміщень, складів та архівів встановлюється Кабінетом Міністрів України; при проведенні ревізій або перевірок вилучати у підприємств, установ і організацій копії фінансово-господарських та

бухгалтерських документів, які свідчать про зловживання, а на підставі рішення суду – вилучати до закінчення ревізії або перевірки оригінали первинних фінансово-господарських та бухгалтерських документів із складенням опису, який скріплюється підписами представника органу державної контрольно-ревізійної служби та керівника відповідного підприємства, відповідної установи, організації, та залишенням копій таких документів таким підприємствам, установам, організаціям;

- одержувати від Національного банку України та його установ, комерційних банків та інших кредитних установ необхідні відомості, копії документів, довідки про банківські операції та залишки коштів на рахунках об'єктів, що ревізуються або перевіряються, а від інших підприємств і організацій, в тому числі недержавних форм власності – довідки і копії документів про операції та розрахунки з підприємствами, установами, організаціями, що ревізуються або перевіряються;

- одержувати від службових і матеріально відповідальних осіб об'єктів, що ревізуються або перевіряються, письмові пояснення з питань, які виникають у ході ревізій і перевірок;

- ставити керівникам та іншим службовим особам об'єктів, що ревізуються або перевіряються, вимоги щодо усунення виявлених порушень законодавства з питань збереження і використання державної власності та фінансів, вилучати до бюджету виявлені ревізіями або перевітками приховані і занижені валютні та інші платежі, ставити перед відповідними органами питання про припинення бюджетного фінансування і кредитування, якщо отримані підприємствами, установами та організаціями кошти і позички використовуються з порушенням чинного законодавства;

- у судовому порядку стягувати у дохід держави кошти, одержані міністерствами та іншими органами виконавчої влади, державними фондами, бюджетними установами, а також підприємствами, установами і організаціями, які отримують кошти з бюджету та з державних валютних фондів, за незаконними угодами, без встановлених законом підстав та з порушенням чинного законодавства;

- накладати у випадках, передбачених законодавчими актами, на керівників та інших службових осіб підприємств, установ і організацій адміністративні стягнення;

- застосовувати до підприємств, установ, організацій та інших суб'єктів підприємницької діяльності фінансові санкції, передбачені пунктом 7 статті 11 Закону "Про державну податкову службу в Україні";

- входити з поданням до Міністерства юстиції України про припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії, якщо в ході проведення перевірки або ревізії фінансової діяльності такої політичної партії буде виявлено факти, які свідчать про те, що кошти, виділені з Державного бюджету України на фінансування її статутної діяльності, були використані на фінансування участі цієї політичної партії у виборах до органів державної влади чи місцевого самоврядування або на цілі, не пов'язані із здійсненням статутної діяльності.

Фінансові санкції, що можуть застосовувати органи державної контрольно-ревізійної служби України за бюджетні правопорушення:

- зупинення операцій з бюджетними коштами;
- призупинення бюджетних асигнувань;
- зменшення асигнувань розпорядникам бюджетних коштів.

3.3 Сутність діяльності та функції казначейства

Державне казначейство України є центральним органом виконавчої влади і керується у своїй діяльності Конституцією України, законами України, постановами Верховної Ради України, указами і розпорядженнями Президента України, декретами, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України, Національного банку України, наказами Міністерства фінансів України, Положенням про Державне казначейство, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України 31 липня 1995 р. № 590.

Діяльність Державного казначейства фінансується за рахунок державного бюджету України. Державне казначейство України та його територіальні органи є юридичними особами, мають самостійні баланси, рахунки в установах банків.

Державне казначейство у своїй діяльності взаємодіє з органами законодавчої і виконавчої влади, Національним і комерційними банками України, іншими учасниками бюджетного процесу та фінансовими інституціями. Воно виступає з'єднувальним ланцюгом у бюджетному процесі між органами виконавчої влади та установами банківської системи. Цей процес розпочинається з контролю за плановими показниками, що надходять від Міністерства фінансів та розпорядників бюджетних коштів (розрахунок доходів та видатків державного бюджету, кошториси та плани асигнувань), та закінчується складанням звітності після проведення процедур попереднього контролю перед здійсненням платежу.

Суть діяльності Державного казначейства полягає в тому, що воно забезпечує виконання державного бюджету шляхом обліку надходжень, податків, зборів та інших обов'язкових платежів та проведення видатків державного бюджету через оплату рахунків об'єктів господарської діяльності, які виконали роботи, надали послуги відповідним розпорядникам коштів.

Сутність казначейства як і будь якого іншого поняття чи категорії проявляється у виконуваних функціях, які характеризують прояв його суті в дії, а також завдання, права та обов'язки, пов'язані з його діяльністю.

Відповідно до Положення про Державне казначейство за № 590 від 31 липня 1995 р. на Державне казначейство в Україні покладено виконання таких функцій:

- здійснює касове виконання Державного бюджету та бюджетів самоврядування за доходами та видатками;
- організовує управління наявними коштами державного бюджету, державних позабюджетних фондів і бюджетів самоврядування у межах видатків, установлених на відповідний період;
- здійснює контроль за цільовим спрямуванням бюджетних коштів на стадії проведення платежу на підставі підтверджуючих документів, наданих розпорядниками бюджетних коштів;
- проводить облік касового виконання та складання звітності про стан виконання державного бюджету та бюджетів самоврядування;
- здійснює облік, обслуговування та погашення зовнішнього і внутрішнього боргів держави відповідно до чинного законодавства;

- здійснює розмежування загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів між Державним бюджетом та бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, проводить взаєморозрахунки між ними. Розмежування з бюджетами нижчого рівня здійснюються за умови укладання угод між органами Держказначейства та відповідними Радами;

- відповідно до укладених угод відкриває та обслуговує рахунки розпорядників бюджетних коштів в органах Держказначейства;

- здійснює оплату рахунків за дорученням розпорядників бюджетних коштів відповідно до чинних нормативних актів. При цьому Держказначейство не несе відповідальності за зобов'язаннями, прийнятими розпорядниками бюджетних коштів;

- отримує звіти про виконання кошторисів доходів і видатків від розпорядників бюджетних коштів, здійснює звіряння даних обліку органів Держказначейства з даними обліку розпорядників;

- здійснює у безспірному порядку стягнення належних державному бюджету коштів по взаєморозрахунках між бюджетами;

- забезпечує роботу інформаційно-обчислювальної системи Держказначейства та її взаємодію з інформаційними системами Національного та комерційних банків України, міністерств, відомств та інших органів виконавчої влади, установ та організацій;

- управляє поточними залишками казначейських рахунків з метою отримання доходів та зарахування їх до загального та спеціального фондів державного бюджету;

- розробляє та затверджує нормативно-правові акти та єдині правила організації роботи з питань казначейського виконання бюджетів усіх рівнів, ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання державного бюджету та бюджетів самоврядування, кошторисів доходів та видатків бюджетних установ, відкриття рахунків в органах Державного казначейства;

- здійснює роботу щодо добору, розстановки кадрів, створення ефективної системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів, забезпечує проведення єдиної державної політики з питань державної служби в органах Держказначейства;

- організовує та здійснює внутрішньосистемний контроль і аудит;

- здійснює інші функції, передбачені чинним законодавством України. При цьому Державне казначейство має реалізувати принцип Єдиного казначейського рахунку державного бюджету у поєднанні з централізованою системою, яка дасть змогу мати вичерпну інформацію про щоденний стан державних фінансів, забезпечить можливість маневрування фінансовими ресурсами держави. За цих умов за банківською системою залишається здійснення функцій акумуляції коштів Державного бюджету України, їх зберігання та перерахування за дорученням органів Державного казначейства, а також приймання, зберігання та видачу готівки. А за міністерствами та відомствами залишається право розподілу асигнувань за напрямками видатків коштів, затвердженими державним бюджетом України.

Як свідчить світовий досвід, такий розподіл функцій щодо касового виконання державного бюджету між фінансовою та банківською системами є найбільш ефективним, оскільки дає можливість зосередити всі важелі управління державним бюджетом у руках головного фінансового агента держави в особі Державного казначейства України.

Для виконання своїх функцій Державне казначейство має право:

- бути учасником системи електронних платежів Національного банку України;
- відкривати, використовувати та закривати в установах банків кореспондентські рахунки в національній та іноземній валютах;
- отримувати безоплатно від Національного та комерційних банків інформацію про наявність та рух коштів за поточними, депозитними, бюджетними та іншими рахунками розпорядників та одержувачів бюджетних коштів;
- отримувати безоплатно від міністерств, інших центральних і місцевих органів інформацію про статистичні дані щодо виконання Державного бюджету та бюджетів самоврядування;
- вимагати від посадових осіб міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій та банків дотримання встановленого порядку виконання бюджетів;

- призупиняти або обмежувати за рішенням Голови Держказначейства та його заступників, а також керівників територіальних органів Держказначейства здійснення операцій за рахунками розпорядників бюджетних коштів у разі порушення ними встановленого порядку використання бюджетних коштів, а також неподання кошторисів та звітності про їх надходження та використання;

- вживати заходи щодо усунення виявлених порушень при проведенні розрахунків (взаєморозрахунків) за доходами та видатками державного бюджету та бюджетів самоврядування за повідомленням контролюючих та правоохоронних органів, а також вимагати усунення виявлених порушень від усіх учасників зазначених розрахунків;

- укладати з установами, організаціями та підприємствами усіх форм власності угоди, що забезпечують виконання функцій, покладених на Держказначейство;

- відмовляти розпорядникам бюджетних коштів у відкритті рахунків без укладання відповідної угоди;

- видавати разом з Національним банком України, іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади спільні нормативні акти;

- має інші права, передбачені чинним законодавством України.

Свою роботу Державне казначейство організовує відповідно до Положення "Про Державне казначейство України", затверджене постановою Кабінету Міністрів від 31 липня 1995 р № 590. Розмежування повноважень між регіональними органами в частині фінансування видатків здійснюється за ознаками значення того чи іншого об'єкта фінансування і місця його розташування.

Державне казначейство України створено при Міністерстві фінансів України. Його слід розглядати як самостійну організаційну одиницю, яка формує власну кадрову, господарчу, інформаційно-технічну політику розвитку казначейської системи.

З формуванням в Україні ринкових відносин змінюється організаційна структура центрального апарату та територіальних органів Державного казначейства, а також їх юридичний статус. Згідно з Указом Президента України від 15 грудня 1999 року за № 1573/99 "Про зміни у структурі центральних органів виконавчої

влади", Державне казначейство України є центральним органом виконавчої влади і діє як цілісна вертикально побудована організаційна система. Його діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України.

Організаційна структура Державного казначейства України (ДКУ) відтворює структуру адміністративно-територіального устрою України (рисунок 3.2).

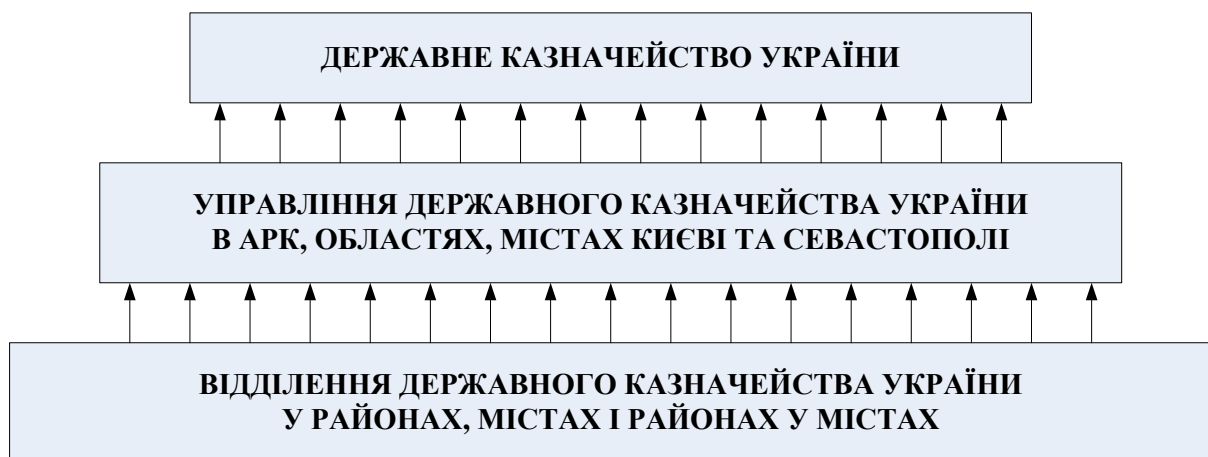


Рисунок 3.2 – Загальна структура Державного казначейства України

Відповідно до цього казначейська система України має трирівневу структуру і складається з Державного казначейства України, яке знаходиться у столиці держави, яка є його центральним рівнем. Управління Державного казначейства обласного значення (ОУДК) розміщені таким чином: 1 адміністративне управління – в Автономній Республіці Крим; 2 адміністративні управління – у містах Києві та Севастополі; 24 адміністративні управління функціонують в областях. Районні (міські, районні у містах) відділення Державного казначейства (РВДК) зосереджені у найважливіших місцевих адміністративних центрах.

Слід зазначити, що у деяких випадках районні відділення Державного казначейства (РВДК) або одночасно обслуговують бюджетні установи, що розташовані як у сільській місцевості, так і у районному центрі, або ж зовсім не запроваджуються як окремі

органи, оскільки деякі адміністративні райони великих міст об'єднують свої функції, зливаючись у єдине міське ВДК великого міста.

Державне казначейство України та його територіальні органи є юридичними особами, мають самостійні баланси, рахунки в установах банків, печатку із зображенням Державного герба України і своїм найменуванням.

Державне казначейство України очолює Голова, який має заступників. На цю посаду їх призначає та звільняє Президент України за поданням Прем'єр-міністра.

Голова Державного казначейства здійснює загальне його керівництво, несе персональну відповідальність за стан справ у сфері діяльності Держказначейства, визначає повноваження та розподіляє обов'язки між своїми заступниками. Він також затверджує структуру Державного казначейства та управлінь Державного казначейства в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, призначає на посади та звільняє з посад керівників територіальних органів Держказначейства.

Для погодженого вирішення завдань, що належать до компетенції Держказначейства, обговорення найважливіших питань його діяльності утворюється колегія в кількості 11 чоловік у складі Голови Держказначейства (голова колегії), його заступників за посадою та інших керівних працівників Держказначейства. Склад колегії затверджується Головою Державного казначейства. Рішення колегії втілюється у життя через постанови.

Обласне управління Державного казначейства очолює начальник, який несе відповідальність за роботу всіх районних відділень Державного казначейства у рамках адміністративного регіону та в межах покладених на нього функцій.

Обласні управління Державного казначейства (ОУДК) здійснюють:

1 Впровадження законодавчої та нормативної бази з виконання бюджету.

2 Касове виконання Державного бюджету, зокрема:

а) бухгалтерський облік та звітність з проведених ними операцій;

б) отримання, реєстрацію, доведення бюджетним установам асигнувань та інформації, пов'язаної з управлінням бюджетом, виписок про асигнування;

в) управління бюджетними надходженнями на Єдиний казначейський рахунок у НБУ, переказ коштів та проведення видатків;

г) облік та звітування органам виконавчої та законодавчої влади про виконання функцій, що входять до обов'язків ОУДК;

д) збирання, перевірку та введення даних до інформаційної системи, а також консолідацію звітів про виконання бюджету;

е) контроль за фінансовим виконанням державних програм, державних цільових фондів.

3 Виконання завдань Держказначейства.

4 Керівництво, контроль та оцінку роботи підвідомчих районних казначейських відділень РВДК.

5 Управління казначейською інформаційною системою всіх казначейських органів в області.

6 Підготовку та виконання планів щодо контрольних-ревізійних перевірок підвідомчих РВДК.

У зв'язку із входженням органів Державного казначейства в систему електронних платежів Національного банку України, запровадженням казначейського обслуговування місцевих бюджетів та з метою підвищення ефективності роботи Державного казначейства України видано наказ № 93-1с від 30.01.2002 р. Державним казначейством України "Про затвердження типової структури управління Державного казначейства у Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі" (рисунок 3.3).



Рисунок 3.3 – Типова структура управління Державного казначейства в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі

Відповідно до затвердженої типової структури начальники управлінь Державного казначейства в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі мають внести зміни до штатних розписів управлінь у межах наявної штатної чисельності працівників і у тижневий термін подати штатні розписи управлінь на затвердження.

Відділення ДКУ розташовані по всій території держави. Середня чисельність персоналу районних ВДК становить 12 одиниць. Усі начальники казначейських відділень звітують безпосередньо начальникові обласного управління Державного казначейства. Кожне районне відділення несе відповідальність за здійснення касових операцій з виконання державного бюджету у своєму районі.

Штатні розписи районних (міських) відділень затверджують керівники відповідних територіальних управлінь за погодженням з керівництвом Держказначейства.

Кожне відділення ДКУ очолює начальник, який відповідає за роботу, покладену на нього.

Відділення районного казначейства несуть відповідальність за:

1 Впровадження та дотримання законодавчих та нормативних документів щодо виконання бюджету.

2 Касове виконання державного бюджету за видатками в межах асигнувань, передбачених державним бюджетом, забезпечення виконання загального та спеціального фондів державного бюджету за доходами, зокрема:

а) облік коштів державного бюджету, одержані на єдиний казначейський рахунок, у розрізі кодів бюджетної класифікації, розпорядників коштів, а також видатки державного бюджету;

б) отримання, реєстрацію, доведення розпорядникам бюджетних коштів асигнувань та інформації, пов'язаної з виконанням бюджету, а також підготовку виписок про асигнування та касові видатки;

в) звіряння даних обліку за доходами з фіскальними органами, здійснення повернень та розмежування доходів;

г) приймання від бюджетних установ заяв на платіж, їх контроль, включаючи контроль за дотриманням лімітів видатків та здійсненням платежу;

д) звітування установами законодавчої та виконавчої влади по функціях, що входять до обов'язків РВДК;

е) облік розпорядників коштів, яким виділяються асигнування з Державного бюджету та державних позабюджетних фондів;

ж) збирання та перевірку звітів розпорядників коштів та формування зведених звітів про касове виконання Державного бюджету за доходами і видатками відповідно до кодів бюджетної класифікації та подання її відповідним органам, що здійснюють контроль за нарахуванням та сплатою платежів до бюджету;

з) проведення роботи, пов'язаної зі здійсненням контролю за дотриманням чинного законодавства України з питань виконання

державного бюджету, надходженням та використанням коштів позабюджетних фондів у районі

к) контроль за виконанням державних програм та державних цільових фондів;

л) здійснення за поданням Державної податкової інспекції повернення зайво або помилково сплачених до бюджету податків, зборів та обов'язкових платежів;

м) здійснює заходи щодо добору, розстановки, виконання, професійної підготовки і підвищення кваліфікації кадрів;

н) розглядає заяви, пропозиції, скарги громадян, підприємств, установ та організацій з питань у межах своїх повноважень.

Районні та міські відділення Державного казначейства складаються з:

- відділу обліку лімітів видатків та контролю за виконанням кошторисів;
- відділу розмежувань та оперативно-аналітичного обліку державних доходів;
- відділу бухгалтерського обліку і звітності;
- операційного відділу.

За необхідності відділи можуть об'єднуватись з виділенням певних функцій.

Внутрішня типова структура управлінь і відділень відображає особливості роботи кожної одиниці і не завжди збігається. Разом з тим можна виділити загальні для більшості структурні підрозділи (відділи): виконання бюджету за доходами; виконання бюджету за видатками; встановлення лімітів; обліку і звітності тощо, необхідних для роботи самого казначейства. Так, вища й середня ланки мають режимно-секретні відділи, відділи організації роботи та контролю підвідомчих органів, відділи комп'ютеризації. Очевидно, останні після повного інформаційного забезпечення казначейства з часом перетворяться на штатну обслуговуючу одиницю. Нині ж їх діяльність охоплює розробку та перевірку програмного забезпечення, а також встановлення та обслуговування комп'ютерних мереж.

3.4 Податкова адміністрація України: завдання, функції та структура

У 1990 році була створена Державна податкова служба. У той час Державна податкова служба в Україні як система спеціальних державних органів щодо здійснення контролю за дотриманням податкового законодавства почала формуватися як складова частина державної податкової служби Радянського Союзу, до складу якого входила тоді Україна. А відтак республіканська податкова служба ще не являла собою спеціальний податковий орган незалежної держави.

Перші кроки у створенні власної системи спеціальних державних податкових органів, які відповідали б суті і завданням самостійного державного утворення, було зроблено наприкінці 1990 року з прийняттям Закону Української РСР «Про Державну податкову службу в Українській РСР». Даний Закон було прийнято Верховною Радою Української РСР 4 грудня 1990 року і введено в дію з січня 1991 року. Проте цей Закон ще не відповідав повністю реальному змісту і завданням податкового контролю. Крім того, у 1991 році відбулося остаточне закріплення Української державності, було змінено офіційну назву держави. Тому до вищевказаного Закону «Про державну податкову службу в Українській РСР» 7 липня 1992 року Верховною Радою України було внесено зміни, які стосувалися вдосконалення структури податкової служби і закріплення правових засад її діяльності як спеціального податкового органу незалежної держави, а також закріплення у тексті Закону нової назви держави – Україна. Цим законом податкова служба була підпорядкована Мінфіну України.

Подальші економічні зміни, які відбувалися у суспільстві, розвиток податкової, бюджетної і фінансово-кредитної систем у цілому поставили державу перед необхідністю вдосконалити роботу державної податкової служби. З цією метою у грудні 1993 року Верховною Радою України і було прийнято нову редакцію Закону України «Про Державну податкову службу в Україні», який визначив статус Державної податкової служби в Україні, її функції, структуру, а також правові засади діяльності, закріпивши за нею широкий перелік прав і повноважень.

Після Указу Президента України від 22 серпня 1996 року № 760 «Про утворення Державної податкової адміністрації України та місцевих державних податкових адміністрацій» статус Державної податкової служби змінюється. Згідно з Указом на базі органів Державної податкової інспекції утворена Державна податкова адміністрація. Її статус визначено як центрального органу виконавчої влади. Голова цього органу за посадою став міністром. Указом встановлено, що до правового врегулювання статусу державних податкових адміністрацій вони здійснюють функції та повноваження державних податкових інспекцій, передбачені Законом України «Про Державну податкову службу в Україні» та іншими актами законодавства.

Структура податкової адміністрації така:

Вища ланка – Державна податкова адміністрація України;

Середня ланка – державні податкові адміністрації в Автономній Республіці Крим, областях і містах з районним поділом;

Базова ланка — державні податкові інспекції в районах, районах у містах і містах без районного поділу.

Загальними завданнями Державної податкової адміністрації України є організація роботи державних податкових адміністрацій і інспекцій, контроль за їх діяльністю, а також організація методично-інструктивного забезпечення податкової роботи в країні.

На середню ланку, тобто на державні податкові адміністрації в Автономній Республіці Крим, областях і містах з районним поділом, покладено виконання головним чином інформаційно-консультативних функцій, а також координація роботи, контроль, прийняття і систематизація звітності підпорядкованих державних податкових адміністрацій базової ланки. Окрім цього, державними податковими адміністраціями середньої ланки може у повному обсязі вестись безпосередній контроль обмеженого кола платників.

На базову ланку, тобто на державні податкові інспекції в районах, районах у містах і містах без районного поділу покладено головне завдання, що полягає у безпосередньому контролі платників податків щодо повноти та своєчасності розрахунків з бюджетом. Виконання даного завдання реалізується через ведення податковими інспекціями великого обсягу суміжної роботи: перевірок законності валютних операцій, правильності ведення розрахунково-касової документації, ведення обліку векселів на сплату ввізного та

вивізного мита, реалізація марок акцизного збору та великий перелік інших завдань. Окрім того, на базову ланку податкової адміністрації покладено завдання безпосереднього ведення оперативно-бухгалтерського обліку звітності надходжень до бюджету сум податків та інших обов'язкових платежів.

Таким чином, у системі державних органів, які беруть участь у забезпеченні бюджетного процесу, на Державну податкову адміністрацію України в цілому покладено завдання щодо здійснення контролю за дотриманням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою та своєчасністю надходження до бюджетів всіх рівнів податків, податкових платежів і неподаткових доходів.

3.5 Рахункова палата України: завдання, функції, структура

Рахункова палата є постійно діючим органом зовнішнього державного фінансового контролю, що функціонує в Україні з 1997 року.

Конституція України, прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року, закріпила конституційний статус Рахункової палати як органу, що діє від імені Верховної Ради України і здійснює контроль за використанням коштів Державного бюджету України. 11 липня 1996 року Верховна Рада України ухвалила Закон України "Про Рахункову палату Верховної Ради України". Рахункова палата утворюється Верховною Радою України і підзвітна їй. Склад Рахункової палати призначається Верховною Радою України шляхом таємного голосування.

Взаємовідносини Рахункової палати з Верховною Радою України будуються на основі підзвітності. При цьому зберігається її незалежний статус як органу спеціальної конституційної компетенції.

Рахункова палата щорічно звітує перед Верховною Радою України про результати своєї діяльності. За згодою Верховної Ради України її Комітети можуть заслуховувати доповіді, інформації (повідомлення) Рахункової палати про підсумки проведених перевірок, ревізій і обстежень відповідно до термінів, необхідних для виконання цих доручень.

Відносини з іншими державними органами Рахункова палата будує на основі організаційної і функціональної незалежності, в межах, визначених чинним законодавством повноважень.

Чинний Закон передбачає, що контрольні повноваження Рахункової палати розповсюджуються на апарат Верховної Ради України, адміністрацію (секретаріат) Президента України, органи виконавчої влади, у тому числі їх апарати, Національний банк України, Фонд державного майна України та інші державні органи і установи, утворені відповідно до законодавства. Законодавством передбачено також право Рахункової палати в процесі здійснення своїх функцій, за її запитом отримувати інформацію від органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності.

Тобто усі операції, що мають фінансові наслідки для Державного бюджету України, які здійснюються у ході своєї діяльності будь-які установи, організації, суб'єкти підприємницької діяльності, незалежно від форми власності, є об'єктом контролю з боку Рахункової палати.

Крім того, Рахунковій палаті надано право, у разі необхідності, залучати до своїх перевірок фахівців будь-яких контролюючих органів. Взаємовідносини Рахункової палати з об'єктами, що перевіряються, регламентуються чинним законодавством.

Структуру Рахункової палати України наведено на рисунку 3.4.

У 1998 році Рахункова палата України стала членом Міжнародної організації Вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), а у 1999 році її прийнято до Європейської організації Вищих органів фінансового контролю (EUROSAI). Тобто з 1998 року Рахункова палата визнана міжнародною спільнотою як вищий орган державного фінансового контролю в Україні. Інші вищі органи фінансового контролю іноземних держав також активно співпрацюють з нею. Так, на сьогодні Рахунковою палатою підписано угоди про співробітництво з вищими контрольними органами Польщі, Російської Федерації, Республіки Болгарії, Республіки Молдова, Республіки Білорусь, Грузії, Литовської Республіки, Угорщини, Республіки Корея, Китайської Народної Республіки. Вона плідно співпрацює з відповідними Комітетами INTOSAI та EUROSAI.



Рисунок 3.4 – Структура Рахункової палати України

До того ж, Рахункова палата підтримує і надає велике значення співробітництву ВОФК країн Співдружності Незалежних Держав, які створили у 2000 році Раду керівників. На другій сесії цієї Ради, яка пройшла у 2001 році у м. Києві під головуванням В.Симоненка, прийнято Декларацію про загальні принципи діяльності вищих органів фінансового контролю держав-учасниць СНД і Звернення до глав держав та парламентів держав-учасниць СНД щодо становлення і розвитку незалежного фінансового контролю.

Рахункова палата зуміла вирішити головне завдання – сформуватися як дієздатний конституційний орган, створити основи і розробити нову ідеологію публічного, незалежного зовнішнього державного фінансового контролю в Україні. Вона зуміла звернути увагу суспільства на хибну систему використання бюджетних коштів, показати, що гроші державного бюджету – це гроші не Уряду і Мінфіну, а гроші платників податків, суспільні кошти – кошти кожного з нас. Слід зазначити, що саме у цьому проявляється сутність Рахункової палати як органу, діяльність якого не можна звести до контрольної-ревізійної. Рахункова палата є органом, який дає суспільству та органам влади незаангажовану реальну інформацію щодо стану управління коштами Державного бюджету України.

Рахункова палата у своїй діяльності керується принципами законності, плановості, об'єктивності, незалежності і гласності, розглядаючи закон про державний бюджет як концентроване вираження економічної політики на відповідний рік.

Відповідно до зазначеного закону Рахункова палата виконує такі функції:

- здійснює контроль за виконанням законів України та прийнятих Верховною Радою України постанов, виконанням Державного бюджету України, фінансуванням загальнодержавних програм у частині, що стосується використання коштів Державного бюджету України;

- здійснює за дорученням Верховної Ради України контроль за виконанням Державного бюджету України за поквартальним розподілом доходів і видатків відповідно до показників цього бюджету, в тому числі видатків з обслуговування внутрішнього і зовнішнього боргу України, витрачанням коштів цільових фондів;

- перевіряє за дорученням комітетів Верховної Ради України використання за призначенням органами виконавчої влади коштів загальнодержавних цільових фондів та коштів позабюджетних фондів і подає за наслідками перевірки Верховній Раді України висновки щодо можливостей скорочення видатків за кожним фондом окремо та доцільності спрямування вилучених коштів на фінансування інших видатків Державного бюджету України;

- контролює ефективність управління коштами Державного бюджету України Державним казначейством України, законність і своєчасність руху коштів Державного бюджету України, в тому числі коштів загальнодержавних цільових фондів у Національному банку України, уповноважених банках та кредитних установах України;

- надає консультації органам і посадовим особам, які обираються, затверджуються або призначаються Верховною Радою України з питань витрачання коштів Державного бюджету України. В ході проведення перевірок і аналізу стану економіки розробляє заходи щодо вишукування можливостей і нових джерел залучення додаткових надходжень до Державного бюджету України і вносить відповідні пропозиції Міністерству фінансів України;

- здійснює за дорученням Верховної Ради України, комітетів Верховної Ради України контрольні функції щодо фінансування загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля та інших програм, що затверджуються Верховною Радою України;

- контролює інвестиційну діяльність органів виконавчої влади, перевіряє законність та ефективність використання фінансових ресурсів, що виділяються з Державного бюджету України на виконання загальнодержавних програм;

- проводить попередній аналіз до розгляду на засіданнях комітетів та Верховної Ради України звітів Антимонопольного комітету України щодо здійснення ним державного контролю за дотриманням антимонопольного законодавства, а також звітів Фонду державного майна України та посадових осіб, які обираються, призначаються або затверджуються Верховною Радою України, щодо ефективного управління майном, що є основним національним багатством, власністю українського народу;

- здійснює контроль за виконанням рішень Верховної Ради України про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам, міжнародним організаціям, передбачених у Державному бюджеті України, за касовим виконанням Державного бюджету України Національним банком України та уповноваженими банками;

- перевіряє за дорученням Верховної Ради України відповідно до свого статусу кошторис витрат, пов'язаних з діяльністю Верховної Ради України та її апарату, допоміжних органів і служб Президента України та апарату Кабінету Міністрів України, а також витрачання коштів державними установами та організаціями, що діють за кордоном і фінансуються за рахунок Державного бюджету України;

- готує і дає висновки та відповіді на звернення органів виконавчої влади, органів прокуратури і суду з питань, що належать до її відання;

- здійснює зв'язки з контрольними органами іноземних держав та відповідними міжнародними організаціями, укладає з ними угоди про співробітництво.

Для реалізації завдань, які стоять перед Рахунковою палатою України, постановою колегії від 2 лютого 1998 року були створені департаменти Рахункової палати за такими напрямками діяльності:

- контроль видатків на державне управління та національну безпеку;

- контроль видатків на економічну діяльність держави;

- контроль використання коштів державних цільових та позабюджетних фондів;

- контроль видатків соціального спрямування;

- контроль та аналіз бюджетного процесу;

- контроль та аналіз видатків бюджетів;

- контроль банківських та міждержавних фінансово-економічних операцій;

- департамент правового забезпечення діяльності Рахункової палати.

ТЕМА 4

БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС І БЮДЖЕТНИЙ РЕГЛАМЕНТ. ОРГАНІЗАЦІЯ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ

4.1 Зміст і структура бюджетного процесу

Організація бюджетного процесу в Україні здійснюється відповідно до Бюджетного Кодексу України в редакції від 01.01.2007 року, рішень Верховної Ради АРК, місцевих Рад народних депутатів та їх виконавчих органів у межах чинного законодавства.

В Бюджетному Кодексі України (ст. 2) подане таке визначення бюджетного процесу: «Бюджетний процес – регламентована нормами права діяльність, пов'язана із складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України».

У сучасній економічній літературі існує єдина точка зору щодо визначення змісту бюджетного процесу – це процес складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів усіх рівнів.

Визначення бюджетного процесу в українському законодавстві подається більш розширеним, оскільки процедура бюджетного процесу починається зі складання бюджету і закінчується затвердженням звітів про їх виконання.

Усі стадії бюджетного процесу повторюються систематично, щорічно. В цьому втілюється принцип щорічності бюджету. Бюджет складається і затверджується на рік, який має назву бюджетного року, або бюджетного періоду. В Україні він збігається з календарним роком: з 1 січня по 31 грудня.

У Франції, Бельгії, Швейцарії бюджетний рік також збігається з календарним. Але слід зазначити, що не в усіх країнах цей період збігається з початком року. Так, у Великобританії, Канаді, Японії він починається з 1 квітня, в Італії – з 1 липня, в США – з 1 жовтня.

Перші три стадії в структурі бюджетного процесу, а саме: складання, розгляд і затвердження, складають бюджетне планування.

Бюджетне планування являє собою комплекс організаційно-технічних, методичних і методологічних заходів із визначення доходів і видатків бюджетів у ході їх складання, розгляду та затвердження.

Бюджетне планування базується на таких завданнях, що стоять перед органами, на які покладена функція складання проекту бюджету:

- визначення реальної величини доходів, які необхідно мобілізувати в наступному бюджетному періоді;
- обґрунтованість і визначення розмірів бюджетних видатків за кожним напрямком;
- збалансування бюджету.

Принципи бюджетного планування здебільшого визначаються принципами побудови бюджетної системи.

Перший принцип бюджетного планування в Україні визначається принципами самостійності і єдності в побудові бюджетної системи.

Другий принцип бюджетного планування – принципи науковості. Це означає, що всі розрахунки доходів, нормативів видатків по поточному бюджету, напрямки інвестицій по бюджету розвитку повинні мати відповідні наукові обґрунтування.

4.2 Бюджетний регламент

Бюджетний процес повинен регламентуватись бюджетним регламентом.

Бюджетний регламент – документ, в якому визначаються порядок і терміни складання, розгляду і затвердження бюджету, а також організація його виконання.

Бюджетний регламент:

- визначає чітке розмежування функцій між органами державної влади і державного управління;
- встановлює всю документацію, яка використовується у бюджетному процесі;

- визначає особливий порядок виконання бюджету у разі його несвоєчасного затвердження;
- визначає відповідальність органів за порушення бюджетного регламенту:

а) виконавчої влади – за неякісний проект бюджету і несвоєчасно поданий;

б) законодавчої влади – за порушення встановлених термінів розгляду і затвердження бюджету;

в) Міністерства фінансів – за нецільове використання бюджетних коштів.

Наявність затвердженого бюджетного регламенту в державі – найбільш актуальне завдання для організації бюджетного процесу.

4.3 Робота, яка передуює складанню проекту бюджету держави

Складанню проекту бюджету держави передуює підготовча робота, яка включає в себе:

- розробку основних прогностичних макропоказників економічного і соціального розвитку України на плановий рік;
- розробку і затвердження Постанови Верховної Ради України «Про основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний рік»;
- аналіз виконання бюджету за минулий рік і очікуване виконання бюджету в поточному році;
- підготовку інструктивних листів про особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний бюджетний рік.

Основні прогностичні макропоказники економічного і соціального розвитку розробляють до 1 червня року, що передуює плановому, Міністерство економіки України за участю Мінфіну України, Національного банку України, Міністерства статистики України, інших міністерств і відомств. До основних прогностичних макропоказників відносять: обсяг валового внутрішнього продукту і

національного доходу; показники зведеного балансу фінансових ресурсів; показники балансу доходів і витрат населення, платіжного балансу, валютного плану; індекси змін оптових і роздрібних цін порівняно з попереднім роком; обсяг прибутку в цілому та в розрізі адміністративно-територіальних утворень; показники по фонду оплати праці; обсяги геологорозвідувальних і топографо-геодезичних робіт та надходжень коштів до бюджету в порядку відшкодування витрат на геологорозвідувальні роботи; потребу у бюджетних асигнуваннях, пов'язаних зі здійсненням державного регулювання цін на товари і послуги.

На підставі Основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на плановий рік уряд АРК, державні адміністрації областей і міст (міста Київ і Севастополь) розробляють прогнозні показники економічного і соціального розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, які є основою для складання проектів їх бюджетів.

Не пізніше 15 червня поточного року Верховна Рада України розробляє і подає Президенту спеціальну постанову (бюджетну резолюцію), в якій визначаються основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний рік. Далі в бюджетній резолюції розробляються заходи за кожним із напрямів бюджетної політики, а також визначається частка валового внутрішнього продукту, яка буде перерозподілена через дохідну частину зведеного бюджету України.

Кабінет Міністрів України доводить до Верховної Ради АРК, місцевих Рад народних депутатів та їх виконавчих органів інструктивні листи про особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний бюджетний рік. Органи виконавчої влади АРК, областей, міст Києва і Севастополя доводять до місцевих Рад народних депутатів та їх виконавчих органів нижчого рівня відповідні вказівки щодо розробки проектів бюджетів. У разі незбалансованості доходів і мінімально необхідних видатків бюджетів селищних, сільських Рад народних депутатів, бюджетів районів та міст виконавчі органи місцевих Рад народних депутатів подають до виконавчих органів місцевих Рад народних депутатів вищого рівня, а в разі незбалансованості доходів і мінімально необхідних видатків бюджетів АРК, областей, міст Києва і Севастополя – Кабінету Міністрів України необхідні розрахунки для

обґрунтування нормативів відрахувань від регулюючих доходів; розмірів дотацій і субвенцій; дані про зміни складу об'єктів, що підлягають бюджетному фінансуванню.

Аналіз виконання бюджету здійснюють органи системи Міністерства фінансів України і органи Державного казначейства України на підставі звітності, яку надають організації, установи, підприємства, виконавчі органи, щодо зарахування доходів до бюджету, а також цільового використання коштів, виділених із бюджету.

4.4 Бюджетне планування в Україні

Міністерство фінансів України відповідно до схвалених Верховною Радою України основних напрямів бюджетної політики на плановий рік, на підставі прогнозу основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на плановий рік та фінансових можливостей держави до 1 липня поточного року (в якому здійснюється бюджетне планування) складає попередній проект бюджету України і доводить відповідні прогностичні показники до міністерств, відомств, органів державної виконавчої влади України.

Міністерства, відомства, органи державної виконавчої влади у двотижневий термін (до 15 липня) після отримання показників від Мінфіну подають останньому за встановленими ним формами розрахунки та відповідні обґрунтування щодо розміру фінансування витрат, які передбачається здійснити в плановому році, окремо по господарству, що перебуває у загальнодержавній власності, та по господарству, що знаходиться у власності АРК, областей, міст Києва і Севастополя.

Міністерство фінансів України за участю представників міністерств, відомств, органів державної виконавчої влади до 1 серпня розглядають доведені до них пропозиції і зауваження щодо проєктованих показників зведеного та Державного бюджетів України на плановий рік. На підставі уточнених розрахунків доходів і видатків Мінфін складає наступний проєкт Державного бюджету України і до 15 серпня подає його на розгляд Кабінету Міністрів України, а з питань, не узгоджених з міністерствами, відомствами,

органами державної виконавчої влади, доповідає Кабміну. Кабмін на своєму засіданні розглядає проект закону про Державний бюджет України, приймає рішення щодо проекту закону і до 1 вересня подає його Президенту України. Президент України розглядає проект закону про Державний бюджет України і в разі згоди з ним вносить його Верховній Раді України до 15 вересня. Якщо Президент України не подає до 15 вересня проект закону про Державний бюджет України, Верховна Рада України може розглянути питання щодо причин порушення терміну подання проекту і відповідальності посадових осіб.

До всіх показників доходів і видатків державного бюджету, зазначених у проекті закону про Державний бюджет України, окремо додаються розрахунки і обґрунтування. Персональну відповідальність за дотримання цього правила несе міністр фінансів України. До проекту закону також додаються інформаційні матеріали.

З доповіддю про проект бюджету виступає міністр фінансів або особа, що виконує його обов'язки. Депутати обговорюють поданий проект, після чого він передається на розгляд постійних комісій (комітетів). Постійні комісії та депутати протягом двох тижнів готують і передають поправки до проекту бюджету у постійну комісію з питань бюджету.

Постійна комісія з питань бюджету розглядає поправки і готує доповідь і таблицю про підтримані поправки та перелік відхилених поправок. Доповідь голови бюджетної комісії заслуховується на засіданні Верховної Ради, і проводиться перше читання проекту закону про державний бюджет. У разі згоди депутати приймають постанову про схвалення висновків і пропозицій постійної комісії з питань бюджету.

Кабінет Міністрів України у двотижневий термін допрацьовує проект бюджету і передає його для другого читання на Верховній Раді.

Знову проект бюджету на засіданні Верховної Ради подає міністр фінансів. Відбувається друге читання. В процесі обговорення беруть участь усі депутати. Після обговорення Верховна Рада приймає постанову про порядок введення в дію Закону про Державний бюджет України. Проект зазначеної постанови розробляє і подає Кабмін до другого читання проекту закону.

Якщо Верховною Радою України не буде прийнято закон про Державний бюджет України до 2 грудня, то приймається постанова про порядок фінансування поточних витрат до прийняття закону про державний бюджет. Якщо Верховна Рада України не затвердить таку постанову до 30 грудня, автоматично продовжується дія закону про Державний бюджет поточного року, крім показників щодо видатків розвитку.

Процедура бюджетного планування в Україні подана в таблиці 4.1.

Таблиця 4.1 – Процедура бюджетного планування в Україні

Місяць	Склад процедур бюджетного планування
1	2
Січень	Затвердження розпису Державного бюджету України
Лютий	Визначення переліку статистичних показників, необхідних для обрахунку міжбюджетних трансфертів
Березень	Збір статистичної інформації для визначення коригуючи коефіцієнтів та розрахунку міжбюджетних трансфертів
Квітень	До 1 квітня Національний банк України подає до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України проект основних засад грошово-кредитної політики та проект кошторису
Травень	Не пізніше 1 травня – річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України. Розгляд Верховною Радою звіту про виконання закону про Державний бюджет України. Розгляд основних макропоказників економічного і соціального розвитку України. Аналіз виконання бюджету у поточному бюджетному періоді. Оцінка обсягу фінансування бюджету. Складання пропозицій проекту державного бюджету України. Не пізніше ніж за чотири дні до початку проведення парламентських слухань з питань бюджетної Політики Кабінет Міністрів України подає до Верховної Ради України проект Основних напрямків бюджетної політики на наступний бюджетний період

Продовження таблиці 4.1

1	2
Червень	Не пізніше 1 червня – парламентські слухання з питань бюджетної політики (з доповіддю про основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний період виступає Прем'єр-міністр України або за його дорученням Міністр фінансів України). Схвалення Основних напрямків бюджетної політики на наступний бюджетний період
Липень	Інструкції щодо підготовки бюджетних запитів. Розроблення бюджетних запитів. Аналіз бюджетних запитів. Включення бюджетного запиту до пропозиції проекту Державного бюджету України
Серпень	Подання проекту закону про Державний бюджет України Кабінету Міністрів України. Обґрунтування особливостей між бюджетних взаємовідносин. Не пізніше 15 серпня – оприлюднення законів, які впливають та формування доходної та видаткової частини бюджетів
Вересень	Схвалення проекту закону Кабінетом Міністрів України; Не пізніше 15 вересня – подання проекту закону з відповідними матеріалами Верховній Раді України. Не пізніше 22 – опублікування проекту закону в газеті "Урядовий кур'єр". Не пізніше 20 – подання проекту закону на пленарному засіданні Верховної Ради України
Жовтень	Не пізніше 1 жовтня – розгляд проекту закону в комітетах, депутатських фракціях та групах Верховної Ради України та подання пропозицій до Комітету з питань Бюджету. Не пізніше 15 – розгляд Комітетом з питань бюджету спільно з уповноваженими представниками Кабінету міністрів пропозицій до проекту закону та підготовка висновків та пропозицій до нього. Розгляд проекту закону про Державний бюджет України в першому читанні. Не пізніше 20 – прийняття проекту закону в першому читанні. Підготовка проекту закону до другого читання

Продовження таблиці 4.1

1	2
Листопад	Не пізніше 3 листопада Кабінет Міністрів подає доопрацьований проект закону відповідно до Бюджетних висновків і порівняльну таблицю; 3-6 – Комітет з питань бюджету готує висновки, щодо розгляду проекту закону в другому читанні; не пізніше 20 – прийняття проекту закону в другому читанні; не пізніше 25 – внесення проекту закону на розгляд у третьому читанні; прийняття проекту закону в третьому читанні
Грудень	до 1 грудня прийняття закону про Державний бюджет України; формування місцевих бюджетів

4.5 Закон України «Про Державний бюджет України» та його зміст

Закон про Державний бюджет України приймається щорічно і діє протягом бюджетного року. В ньому знаходять відображення такі дані:

- граничний розмір дефіциту Державного бюджету та джерела його покриття;
- доходи Державного бюджету відповідно до бюджетної класифікації;
- видатки Державного бюджету відповідно до бюджетної класифікації;
- доходи і видатки цільових загальнодержавних фондів, включених до складу Державного бюджету;
- суми дотацій, субсидій, субвенцій та розміри відрахувань від регулюючих доходів до бюджетів АРК, областей, міст Києва і Севастополя;
- розмір оборотної касової готівки Державного бюджету України;
- суми вилучення коштів із місцевих бюджетів на користь Державного бюджету;
- рішення щодо бюджетних позичок;

- зміни, які відбулися в податковому законодавстві;
- інша інформація.

4.6 Порядок і терміни складання, розгляду і затвердження місцевих бюджетів

Міністерство фінансів АРК складає проект республіканського бюджету, обласні і міські (міста Київ і Севастополь) фінансові управління складають відповідні проекти обласних і міських бюджетів на підставі:

- прогнозних показників економічного і соціального розвитку адміністративно-територіальних одиниць;
- доведених показників від вищих виконавчих органів: нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів, сум дотацій і субвенцій;
- матеріалів для підготовки проекту бюджету, наданих управліннями і відділами Мінфіну АРК, держадміністрації, виконавчими органами міських і районних Рад народних депутатів.

Складений проект бюджету Мінфін АРК подає на розгляд Раді Міністрів АРК, обласні і міські (міста Київ і Севастополь) фінансові управління – державним адміністраціям. У разі згоди до 10 грудня Рада Міністрів АРК передає його Верховній Раді АРК, обласні і міські державні адміністрації – відповідним Радам народних депутатів. Спочатку проекти відповідних місцевих бюджетів централізованого рівня розглядають постійні комісії, які готують висновки і зауваження щодо показників доходів і видатків бюджету. З доповіддю про проект республіканського бюджету АРК на засіданні Верховної Ради виступають міністр фінансів АРК та голова діючої комісії з питань бюджету; обласного і міського (міста Київ і Севастополь) – на засіданні сесії Рад народних депутатів начальник фінансового управління та голова комісії з питань бюджету. В процесі обговорення беруть участь всі депутати. Проект республіканського бюджету АРК затверджується на сесії Верховної Ради АРК, обласних і міських – на сесії Ради народних депутатів тільки після затвердження проекту Державного бюджету.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

Основний

- 1 1 Государственные финансы: Учеб. пособие / В.М. Федосов, С.Я. Огородник, В.М. Сутормина и др. – К.: Лыбидь, 1991. – 276 с.
- 2 Государственный бюджет: Учеб. пособие / М.И. Ткачук, Н.Е. Заяц, Л.А. Ханкевич и др. – Минск: Высшая школа, 1995. – 240 с.
- 3 Деркач М.І., Гордеева Л.П. Бюджет та бюджетний процес в Україні: Навч. посібник. – Дніпропетровськ: Пороги, 1995. – 256 с.
- 4 Єпіфанов А.О., Сало І.В., Дьяконова І.І. Бюджет і фінансова політика України: Навч. посібник. – К.: Наукова думка, 1997. – 302 с.
- 5 Концепція розвитку Міністерства фінансів України // Фінанси України. – 1997. - №3. – С. 27-41.
- 6 Концепція розвитку Державної контрольно-ревізійної служби України: Проект / Головне контрольно-ревізійне управління: Київ. – 1999.
- 7 Концепція розвитку Державного казначейства за умов функціонування Єдиного казначейського рахунка / Державне казначейство України: Київ. – 2000.
- 8 Пасічник Ю.В. Бюджетна система: Навч. посібник. – Черкаси: Відлуння, 1999. – 375 с.

Додатковий

- 9 Арестархов О. Казначейство хочет стать банком для бюджетных учреждений: Интервью с начальником Управления координации и развития органов Государственного казначейства Е. Чечулиной // Бизнес. – 1996. - №10. – С.15.
- 10 Балабанов И.Т. Основы финансового менеджмента. Как управлять капиталом?: Научное издание. – М.: Финансы и статистика, 1995. – 384 с.
- 11 Брігхем Є.Ф. Основи фінансового менеджменту / Пер. з англ. – К.: Молодь, 1997. – 1000 с.
- 12 Бюджетная система Российской Федерации: Учебник / М.В. Романовский и др. – М.: Юрайт, 1999. – 621 с.

13 Глухов В.В., Бахрамов Ю.М. Финансовый менеджмент: Учеб. пособие. – С.Пб., 1995.

14 Лупин А. Бюджет-97: по-старому или по-казначейски?: Интервью с заместителем начальника Главного управления Государственного казначейства Украины А.С. Даневичем // Финансовая Украина. – 1996. – №44. – С. 19.

15 Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента / Пер. с англ. – М.: Дело, 1993. – 702 с.

16 Опарін В.М., Сафонова Л.Д. Сутність та складові бюджетного менеджменту // Фінанси України. – 1998. – №2. – С. 60-66.

17 Оформлення результатів ревізії та їх реалізація: на допомогу контролеру-ревізору // Фінанси України. – 1998. – №1. – С. 28-36.

18 Павлова Л.Н. Бюджетные потоки и проблемы бюджетного финансирования // Финансы. – 1996. – №4. – С. 45-48.

19 Павлова Л.Н. Финансовый менеджмент / Управление денежным оборотом предприятия. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ. 65.9(2)26ББК П12

20 Податкова система України: Підручник / В.М. Федоров, В.М. Опарін, Г.О. П'ятаченко та ін. – К.: Либыдь, 1994. – 464 с.

21 Пуховкіна М., Коломис В. Роль НБУ у касовому виконанні державного бюджету // Вісник НБУ. – 1998. – №1.

22 Розпутенко І.В. Бюджетний процес: Матеріали до лекції. – К.: Вид-во УАДУ, 1997. – 60 с.

23 Романів М.В. Державний фінансовий контроль і аудит: Навч.-метод. посібник. – Київ: ТОВ “НІОС”, 1998. – 224 с.

24 Тентюк В.П. Українське казначейство: Додаткова фінансова інституція чи державна необхідність // Фінанси України. – 1996. – №7. – С. 5-10.

25 Финансы: Учеб. / Под ред. Л.А. Дробозиной. – М.: Финансы, 1999. – 527 с.

26 Финансы: Учеб. пособие / Пер. с англ.; научная редакция Е.Н. Лобанова. – М.: Олимп-бизнес, 1998. – 556 с.

27 Чечуліна О., Сушко Н. Коментар до системи бухгалтерського обліку з виконання Державного та місцевих бюджетів // Бухгалтерський облік і аудит. – 1998. – №4. – С. 3-8.

Н.М. Крихтіна, Н.М. Лисьонкова, О.А. Єрмоленко

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ
БЮДЖЕТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

Конспект лекцій з дисципліни
«БЮДЖЕТНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ»

ЧАСТИНА 1

Відповідальний за випуск Лисьонкова Н.М.

Редактор Буранова Н.В.

Підписано до друку 02.10.07 р.
Формат паперу 60x84 1/16 . Папір писальний.
Умовн.-друк.арк. 3,75. Обл.-вид.арк. 4,0.
Замовлення № Тираж 200 Ціна

Видавництво УкрДАЗТу, свідоцтво ДК 2874 від. 12.06.2007 р.
Друкарня УкрДАЗТу,
61050, Харків - 50, пл. Фейєрбаха, 7