

**Порівняльна характеристика принципів реалізації бюджетної політики країн ЄС та України в частині формування державних видатків**

Дехтяр Н. А., Боярко І. М., Дейнека О. В.

**Вступ.** Стратегічна спрямованість соціально-економічної політики України на євроінтеграцію обумовлює потребу дослідження організаційно-економічних особливостей формування та реалізації бюджетної політики ЄС, а також виявлення напрямів трансформації вітчизняного бюджетного процесу для забезпечення ефективного співробітництва з країнами ЄС з врахуванням національних інтересів держав-членів та спільних пріоритетів розвитку.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Загальні принципи, механізми й структурні особливості функціонування бюджетної системи країн-членів ЄС, а також окремі проблеми, що виникають у процесі об'єднання фінансових потенціалів держав та розширення даного міжнародного утворення, знайшли відображення в наукових працях таких вчених та практиків, як Бланкарт Ш. [1], Бояр А. [2], Василик О. [5], Лопушняк Г. [6], Луніна І. [7], Розпутенко І. [8], Салама К., Хайнеман Ф., Шрейер М., Юрій С. [3], та інші. Проте у наукових дослідженнях недостатньо висвітленими залишаються питання відповідності бюджетної політики України вимогам реалізації стратегічних євроінтеграційних орієнтирів та механізмів державного фінансування потреб соціально-економічного розвитку, які використовуються країнами ЄС.

Слід зазначити, що особливості бюджетної політики щодо формування видаткової частини бюджетів як окремої країни, так і міждержавних утворень визначаються їх загальним фінансово-економічним потенціалом, потребами державного фінансування стратегічних та тактичних завдань соціально-економічного розвитку та специфікою моделі державного управління в частині регулювання економічних процесів. Проте, бюджетна політика міжнародного інтеграційного об'єднання, як складова фінансової політики, що покликана

забезпечувати реалізацію спільних завдань розвитку, має базуватись на єдиних загальних принципах функціонування бюджетної системи. Це дозволяє забезпечувати єдність підходів щодо формування та використання спільних фондів фінансових ресурсів країн-членів ЄС та уникати дискримінації національних інтересів окремої країни.

**Метою дослідження** є виявлення особливостей та порівняльний аналіз реалізації бюджетної політики країн ЄС та України в частині формування державних видатків.

**Результати дослідження.** Потреба в гармонізації бюджетних систем європейських країн та розробки єдиних механізмів реалізації бюджетної політики була зумовлена підписанням у 1992 р. Маастрихтського договору, яким передбачались певні кількісні обмеження щодо показників державних бюджетів країн та виступали критеріями можливості входження до ЄС. Так, рівень дефіциту державного бюджету не повинен перевищувати 3 % ВВП, а загальний державний борг – 60 %.

Основним нормативно-правовим документом, що регулює процес реалізації бюджетної політики в країнах ЄС є Регламент Ради щодо фінансового регламенту (далі – Регламент Ради), який застосовується до Європейської спільноти прийнятий 25 червня 2002 р. [2]. З урахуванням його положень починаючи з 2003 р. весь бюджетний процес на рівні країн ЄС здійснюється на єдиній методології розробки, ухвалення й виконання бюджетів, яка передбачає використання середньострокового бюджетного планування. Такий підхід надає можливість бюджетного фінансування цільових програм, реалізація яких виходить за межі фінансового року, а також дозволяє планувати витрати в розрізі окремих інституцій ЄС та стратегічних і тактичних цілей розвитку.

Зокрема Регламентом Ради визначено загальні принципи бюджетної системи ЄС, які є рекомендованими до застосування країнам-членам даного регіонального утворення з метою забезпечення єдності підходів щодо реалізації

бюджетного процесу в частині формування обсягів та структури державних видатків (табл. 1).

#### Таблиця 1 – Характеристика принципів бюджетної системи ЄС

Витратна частина бюджету ЄС спрямована на виконання положень засновницьких договорів Європейських спільнот і Договору про Європейський Союз. Вона включає витрати на реалізацію всіх секторальних політик ЄС, витрати на спільну зовнішню й безпекову політику, поліційну та судову співпрацю та інші. При цьому, в бюджеті ЄС витрати групуються за інституціями, які в бюджетному процесі прийнято називати секціями з поділом на глави, розділи, статті та пункти. Глави і розділи виділяються відповідно до стратегічних та тактичних цілей соціально-економічного розвитку ЄС, а статті та пункти виділяються залежно від можливих форм та видів бюджетних видатків.

В Україні видатки бюджету в повному та всебічному обсязі визначають роль, яку вони відіграють та вказують місце, яке вони посідають у процесах суспільного відтворення, а також – у чому їхнє соціальне призначення.

Слід зазначити, що в практиці Євросоюзу видатки державного сектору прийнято називати бюджетними асигнуваннями, при цьому фіскальна практика передбачає їх поділ на диференційовані та недиференційовані залежно від часових меж їх здійснення.

Диференційовані асигнування – це бюджетні видатки, здійснення яких, на відміну від недиференційованих, не обмежується тривалістю фінансового року, тобто за строком здійснення виходять за рамки фінансового року. У свою чергу диференційовані асигнування поділяються:

– зобов'язальні асигнування (commitment appropriations) – відображають бюджетні витрати, які будуть здійснюватися в поточному році та в наступних роках відповідно до взятих зобов'язань ЄС із строком виконання понад фінансовий рік;

– платіжні асигнування (payment appropriations) – відображають бюджетні витрати, що фактично здійснюються в поточному фінансовому році відповідно до щорічних зобов'язань та зобов'язань минулих років.

Слід відмітити, що в Україні відповідно до Бюджетного кодексу під бюджетними асигнуваннями розуміють повноваження розпорядника бюджетних коштів, надане відповідно до бюджетного призначення, на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів, яке має кількісні, часові та цільові обмеження. На відміну від практики реалізації бюджетного механізму ЄС бюджетні асигнування мають здійснюватися виключно в межах фінансового року, який в Україні визначається як календарний рік (з 1 січня по 31 грудня). Бюджетні асигнування не мають поділу на відповіді групи чи види.

У загальному випадку бюджетний механізм ЄС передбачає, що не профінансовані у відповідному фінансовому році бюджетні видатки скасовуються та не підлягають перенесенню на наступний фінансовий рік. Окремі винятки з даного правила чітко визначені ст. 9 (1) Регламенту Ради та можуть мати місце за рішенням відповідної інституції ЄС. Проте за жодних умов не підлягають перенесенню на наступний фінансовий рік резервні асигнування (сформовані резерви для фінансування непередбачених бюджетом витрат) та витрати на оплату праці штатних працівників ЄС.

У випадку, якщо бюджет ЄС не приймається до початку фінансового року фінансування бюджетних витрат здійснюється відповідно до правила тимчасових дванадцятих частин (provisional twelfths): витрати з бюджету здійснюються постатейно щомісяця, але їх обсяг не має перевищувати 1/12 асигнувань за відповідною статтею бюджету попереднього фінансового року, та 1/12 асигнувань за відповідною статтею проекту бюджету на поточний фінансовий рік. Якщо існує потреба виділення бюджетних асигнувань у більших обсягах, Рада ЄС на вимогу Комісії та після консультацій з Парламентом кваліфікованою більшістю голосів повинна прийняти відповідне рішення.

У вітчизняному законодавстві передбачається, що у випадках, коли в процесі виконання бюджету зміна обставин вимагає менших бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів, Міністерство фінансів України (місцевий фінансовий орган) готує пропозиції про зменшення відповідного бюджетного призначення Державного бюджету України (місцевого бюджету). Кабінет Міністрів України (Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцева державна адміністрація, виконавчий орган відповідної місцевої ради) у двотижневий термін подає до Верховної Ради України (Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради) у встановленому порядку пропозиції про зменшення відповідних бюджетних призначень Державного бюджету України (місцевого бюджету).

У межах загального обсягу бюджетних призначень головного розпорядника бюджетних коштів перерозподіл видатків за бюджетними програмами, а також збільшення видатків розвитку за рахунок зменшення інших видатків (окремо за загальним та спеціальним фондами бюджету) здійснюються за рішенням Кабінету Міністрів України (Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевої державної адміністрації, виконавчого органу відповідної місцевої ради), погодженим із Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету (відповідною комісією Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевої ради).

На кінець бюджетного періоду Державне казначейство України зберігає залишки коштів на рахунках спеціального фонду державного бюджету для покриття відповідних витрат у наступному бюджетному періоді з урахуванням їх цільового призначення. У разі відсутності відповідних бюджетних призначень на наступний бюджетний період залишки коштів спеціального фонду перераховуються до загального фонду бюджету.

Однак, у межах загального обсягу бюджетних призначень головного розпорядника бюджетних коштів перерозподіл видатків за бюджетними програмами, а також збільшення видатків розвитку за рахунок зменшення інших видатків (окремо за загальним та спеціальним фондами бюджету)

здійснюються за рішенням Кабінету Міністрів України (Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевої державної адміністрації, виконавчого органу відповідної місцевої ради), погодженим із Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету (відповідною комісією Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевої ради).

У статті 23 Бюджетного кодексу України передбачено можливість зміни обсягів, мети та обмежень у часі бюджетних призначень лише за наявності у законі про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет) відповідного положення.

Бюджетним кодексом забороняється без внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет) збільшення бюджетних призначень за загальним та спеціальним фондами державного бюджету (місцевого бюджету) на: оплату праці працівників бюджетних установ за рахунок зменшення інших видатків; видатки за бюджетними програмами, пов'язаними з функціонуванням органів державної влади (органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування), за рахунок зменшення видатків за іншими бюджетними програмами.

Для реалізації принципу рівноваги в ЄС передбачено, що дефіцит бюджету переноситься в бюджет наступного року як платіжне асигнування, спрямоване на його погашення. Інформація про характер бюджетного балансу включається Комісією до проекту нового бюджету і подається Раді та Парламенту в рамках чинної бюджетної процедури (до 1 липня фінансового року, що передує тому, для якого формується проект бюджету).

Враховуючи неможливість коригування витрат, передбачених бюджетом, при зміні обсягів фактичного надходження доходів, обсяги доходів і витрат вносяться до бюджету в процесі його прийняття в повному обсязі шляхом дотримання встановленої в ЄС бюджетної процедури. Незважаючи на неприпустимість прив'язки конкретних статей витрат до конкретних джерел їх фінансування, бюджетний механізм ЄС передбачає застосування цільових асигнувань (assigned revenue), перелік яких чітко регламентований (ст. 18

Регламенту Ради) та містить такі види доходів, що пов'язані з певним напрямом їх використання:

- фінансові внески держав-членів на певні науково-дослідні програми, що започатковані відповідно до регламентів Ради ЄС на виконання рішення Ради щодо системи власних ресурсів спільнот;

- фінансові внески держав-членів та інших донорських країн чи міжнародних організацій на певні проекти зовнішньої допомоги, які фінансуються Спільнотою й адмініструються Комісією;

- відсотки за депозитами та штрафи відповідно до Регламенту щодо надмірного дефіциту;

- доходи, які заповідаються на спеціальні цілі, наприклад доходи фондаций, дотації, подарунки й пожертви, включаючи відповідні доходи інституцій Спільноти тощо.

Бюджетним кодексом України передбачена наявність оборотного залишку бюджетних коштів обсягом не більше 2 % від планових видатків загального фонду відповідного бюджету, який формується для покриття тимчасових касових розривів і затверджується законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет). Тимчасовий касовий розрив визначається на рівні місцевих бюджетів як недостатня його платоспроможність на конкретну дату для погашення бюджетних фінансових зобов'язань за рахунок наявних та очікуваних грошових активів загального фонду місцевого бюджету, за винятком міжбюджетних трансфертів цільового характеру (субвенцій з інших бюджетів, додаткових дотацій і трансфертів іншим бюджетам) та коштів резервного фонду. До числа бюджетних фінансових зобов'язань відносять: оплата праці працівників бюджетних установ; нарахування на заробітну плату; придбання медикаментів і перев'язувальних матеріалів; забезпечення продуктами харчування; оплата комунальних послуг та енергоносіїв; окремі заходи з реалізації державних (регіональних) програм, що не належать до заходів розвитку; виплата процентів (доходу) за зобов'язаннями; субсидії та поточні трансферти підприємствам

(установам, організаціям) у частині видатків комунальних підприємств; поточні трансферти органам державного управління інших рівнів; стипендії. На кінець бюджетного періоду оборотний залишок бюджетних коштів має бути збережено у встановленому обсязі.

Перевищення залишку коштів загального фонду бюджету над оборотним залишком бюджетних коштів на кінець бюджетного періоду становить вільний залишок бюджетних коштів, який використовується для здійснення витрат бюджету згідно із законом про Державний бюджет України та/або змінами до нього (змінами до рішення про місцевий бюджет). Вільний залишок, на відміну від оборотного залишку, використовується на фінансування дефіциту бюджету наступних бюджетних періодів.

Слід зазначити, що, як правило, обсяг коштів за цільовими асигнуваннями на час прийняття бюджету не може бути визначений остаточно, тому попередня ймовірна оцінка відповідних державних видатків з переліком заходів, на які вони мають бути спрямовані, зазначається в примітках до бюджету (ст. 10 Регламенту Ради).

Для забезпечення гнучкості управління бюджетними коштами та оперативного реагування на зміни стратегічних пріоритетів розвитку бюджетний процес ЄС передбачає можливість коригування спрямованості окремих асигнувань між статтями та пунктами бюджету за умови збереження сталості загального обсягу передбачених видатків за підсумка глав та розділів. Рішення про таке коригування приймається в межах секції бюджету відповідною інституцією ЄС самостійно без погодження з бюджетним керівництвом. Зазначений процес називається перерахунок (трансфер) асигнувань. Проте критерії самостійного трансферу асигнувань на рівні Комісії ЄС та інших інституцій відрізняються: Комісія зобов'язана попередньо погоджувати можливість такого трансферу з Радою ЄС та Парламентом, оскільки вона, як основний виконавчий орган співтовариства, в повному обсязі несе відповідальність за бюджетне фінансування всіх напрямів діяльності ЄС.



Для реалізації принципу розумного фінансового менеджменту система цільових індикаторів оцінювання ефективності бюджетних видатків розробляється самостійно інституціями ЄС і надсилається бюджетному керівництву в пакеті з попереднім проектом бюджету або раніше. Інституції Спільноти повинні проводити попередню (*ex ante*) та фактичну (*ex post*) оцінку своєї діяльності, а також окремо для всіх програм і заходів, які фінансуються з бюджету, відповідно до інструкцій, що прописані в Регламенті Комісії 2342/2002. Програми та заходи, обсяги фінансування яких перевищують 5 млн. євро, повинні проходити проміжну (*interim*) та/або фактичну оцінку з метою встановлення їх відповідності поставленим цілям.

Опублікування бюджету здійснюється протягом трьох місяців із дати проголошення його прийнятим Головою Європейського парламенту у Офіційному віснику ЄС, де також оприлюднюються зведені бухгалтерські звіти та звіти з бюджетного й фінансового менеджменту кожної з інституцій ЄС. Не пізніше ніж через чотири тижні з дати прийняття бюджету кінцеві й деталізовані бюджетні показники, перекладені мовами всіх держав-членів ЄС, повинні бути розміщені на Інтернет-сторінці ЄС.

У Бюджетному кодексі України визначається 10 основних принципів, на яких ґрунтується вітчизняна бюджетна система: єдності, збалансованості, самостійності, повноти, обґрунтованості, ефективності й результативності, субсидіарності, цільового використання бюджетних коштів, справедливості й неупередженості, публічності і прозорості. Порівняльна характеристика принципів побудови бюджетної системи ЄС та України подана на рис. 2.1.

Рисунок 1 – Порівняльна характеристика принципів побудови бюджетної системи в країнах ЄС та Україні

Як видно з рисунку 1, існує певна невідповідність між принципами функціонування бюджетної системи ЄС та України. При цьому, слід зазначити, що принципи побудови вітчизняної бюджетної системи є більш деталізованими

і враховують розподіл суспільного багатства між громадянами й територіальними громадами, та бюджетами різних рівнів, що враховується в таких принципах як самостійність, субсидіарність, справедливість й неупередженість.

**Висновок.** Враховуючи прагнення України до входження в регіональне угруповання європейської спільності важливим аспектом формування та реалізації ефективної бюджетної політики є її відповідність основним принципам функціонування бюджетної системи Європейського Союзу. Бюджетна політика країн ЄС та України формується під впливом історичних і національних особливостей, соціально-економічної і політичної ситуації, стратегії соціально-економічного розвитку країни і обумовлює різний ступінь та рівень перерозподілу ВВП через бюджет, пріоритетність напрямків бюджетного фінансування, додержання принципів збалансованості бюджетних доходів і видатків.

Список використаних джерел

1. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: вступ до фінансової науки : підручник / Шарль Бланкарт : за наук. ред. та перед. В.М. Федосова; пер. з нім. С.І. Терещенко, О.О. Терещенка. – К.: Либідь, 2000. – 653 с. - ISBN 966-06-0137-9.
2. Бояр А. О. Принципи функціонування бюджетної системи Європейського Союзу / А. О. Бояр // Науковий вісник ВНУ. Економічні науки. – 2009. – № 7. – С. 199-203.
3. Бюджетна система України : навчальний посібник для вузів / Під ред. Юрія С. І. – К. : НІОС, 2000. – 400 с. - ISBN 966-95321-3-2.
4. Бюджетний кодекс України. від 08 липня 2010 р. № 2456-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1011.44.22&nobreak=1>. – Назва з екрану.
5. Василик О. Д. Теорія фінансів : підручник / О. Д. Василик; КНУ ім. Т. Г. Шевченка. - 4-е вид., доп. - К. : Ніос, 2003. - 416 с. - ISBN 966-95321-5-9.

6. Лопушняк Г., Бюджетні видатки як інструмент державного регулювання соціально-економічного розвитку України – [Електронний ресурс] – Електронні текстові дані – Режим доступу: <http://www.lvivacademy.com/visnik6/fail/+Lopushnjak.pdf>. – Назва з екрану.
7. Луніна І. Державні видатки: тенденції і фактори зростання / І. Луніна // Фінанси України. – 2001. – № 4. – С. 104–110.
8. Розпутенко І. В. Державні видатки в перехідних економіках : монографія / Розпутенко І. В. – К. : УАДУ, 1998. - 244 с.

Дехтяр, Н. А. Порівняльна характеристика принципів реалізації бюджетної політики країн ЄС та України в частині формування державних видатків [Текст] / Н. А. Дехтяр, І. М. Боярко, О. В. Дейнека // Бізнес інформ. - 2013. - № 8 (427). – С.45-51.