

лога цивілізації. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unn.ru> 8. Гнатівський М.М. Європейський правовий простір. Концепція та сучасні проблеми / Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Інститут міжнародних відносин. – К.: Видавничий дім "Промені", 2005. – 224 с. 9. Гнатівський М.М. Становлення та тенденції розвитку європейського правового простору. // Автореф. дис. к.ю.н. – К., 2002 – 22 с. 10. Горбатенко В. П., Луць Л. А., Бігун В. С., Кресін О. В., Копійка В. В. Європейська інтеграція України: Політико-правові проблеми / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України / В. П. Горбатенко (ред.). – К.: Юридична думка, 2005. – 329 с. 11. Грингольц И. Социалистическая экономическая интеграция и совершенствование советского законодательства. // Хозяйство и право. – 1977. – №1. – с. 98-104. 12. Каган М.С. Система и структура // Системные исследования. Методологические проблемы. Ежегодник. – М.: Наука, 1983. – с. 86-106. 13. Дені де Ружмон. Європа у грі. Шанс Європи. Відкритий лист до Європейців. Пер.з франц. Я.Кравець. – Львів: Центр гуманітарних досліджень Львівського держуніверситету ім. І.Франка, серія "Європейський простір", 1998. – 273 с. 14. Копійка В.В., Шинкаренко Т.І. Європейський Союз: заснування і етапи становлення. Навч. посібник для студентів вищих навчальних закладів. – К.: Видавничий Дім "Ін Юре", 2001. – 448 с. 15. Кристер Пурсіайнен. От слов – к делу (теории интеграции и отношения ЕС-РФ). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ieras-library.ru/document/soveurope/2005/pursiain.doc> 16. Лепешков Ю. Межгосударственная интеграция в рамках Европейского Союза: некоторые вопросы теории. / Белорусский журнал международного права и международных отношений – 2001. – №1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=404&Itemid=52 17. Лукашук И.И. Глобализация, государство, право, XXI век. – М.: Издательство "Спарк", 2000. – 279 с. 18. Луць Л. Основні заходи та способи європейської правової інтеграції. // Право України. – 2002. – №5. – с.146-148. 19. Луць Л.А. Європейські міждержавні правові системи: загальнотеоретична характеристика. // Автореферат дисертації на здобуття наук. ступ. д.ю.н. – К., 2005. – 30 с. 20. Максимов С.І., Бігун В.С. Міжнародний науковий семінар Всеукраїнської асоціації філософії права і соціальної філософії

// Проблеми філософії права. – 2005. – Том III. – №1-2. 21. Мережко О. Співвідношення національного і міжнародного права. – Юридичний журнал. – 2009. – №2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3137>. 22. Морозов В. Осмысление интеграции в Европе. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.intertrends.ru/nineth/017.htm>. 23. Ожегов С.И. Словарь русского языка: Ок. 57000 слов. / Под ред. чл.-корр. АН СССР Н.Ю.Шведовой. – 19-е изд., испр. – М.: Русский язык, 1987. – 750с. 24. Орлов В.В. Марксистская концепция материи и теория уровней. Философия пограничных проблем. // Ученые записки Пермского гос. университета. № 224. – Вып. III – Перм, 1970. 25. Петросян Р.А. Социалистическая экономическая интеграция и международная унификация национальных правовых норм (некоторые вопросы). // Проблемы государства и права на современном этапе (Труды научных сотрудников и аспирантов). – Вып.7. – М., 1973. – с.209-216 (320 с.). 26. Проблеми буржуазної державності і політико-правової ідеології. – М., 1990. – с.107-135. 27. Робота Ал'єро Спінеллі розміщена на сайті http://www.altierospinelli.org/manifesto/en/manifesto1944en_en.html. Робота Серхіо Пістоне розміщена на сайті <http://www.dsp.unito.it/docenti/pistone.html>. 28. Сагатовский В.Н. Системная деятельность и ее философское осмысление. // Материалистическая диалектика и системный подход. Межвузовский сборник. Под ред. В.В.Ильина, Д.А.Гущина. – Вып. X. – Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1982. – с.5-18. 29. Скакун О.Ф. Верховенство права як принцип взаємодії правових систем в умовах глобалізації. / Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку. 36. статей / За ред. Ю.С.Шемшученка, Л.В.Губерського, І.С.Гриценка; упор. О.В.Кресін. – К.: Логос, 2009. – с.97-102 (712с). 30. Философский энциклопедический словарь. – М., 2000. 31. Философский энциклопедический словарь. – М., Инфра М, 1999. – 576 с. 32. Armstrong K., Bulmer S., The Governance of the Single European Market. – Manchester, 1998, p.62. 33. European Integration Theory / Antje Wiener and Thomas Diez (eds.). Oxford – New York: Oxford University Press, 2004. 34. Ruggie J., Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization. – L., 1998, p.173. 35. Wheare K., Federal Government. – Oxford, 1963, Ch.1.

Надійшла до редколегії 14.05.10

Л. Чуприна, асист.

ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА БЮДЖЕТНОЇ УСТАНОВИ ЯК РОЗПОРЯДНИКА БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ НА СТАДІЇ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ

Аналізуються бюджетна установа як розпорядник бюджетних коштів.

Ключові слова: бюджетна установа, розпорядник бюджетних коштів, бюджетний процес.

Анализируется бюджетное учреждение как распорядитель бюджетных средств.

Ключевые слова: бюджетное учреждение, распорядитель бюджетных средств, бюджетный процесс.

There is analysed the budget organizations as the budget' reporting.

Key words: budget organizations, main administrators of budgetary funds, budgetary process.

Відповідно до пункту 6 статті 116 Конституції України Кабінет Міністрів України забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України. Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації єдиної державної фінансової, у тому числі бюджетної політики України, є Міністерство фінансів України, яке, серед іншого, організовує роботу по виконанню Державного бюджету України та координує діяльність учасників бюджетного процесу. Основна роль належить розпорядникам та одержувачам бюджетних коштів – реальним учасникам бюджетних правовідносин.

Окремі аспекти статусу бюджетної установи, зокрема щодо її бюджетних повноважень розглядалися деякими вченими, хоча дещо й під іншим кутом зору. Зокрема, Н.Я. Якимчук досліджує правовий статус розпорядників бюджетних коштів, М.В. Харенко звертається до діяльності бюджетних установ, висвітлюючи правові питання виконання Державного бюджету України. Окремі аспекти статусу бюджетної установи, що функціонують у сфері освіти та науки, розглядає у своєму монографічному дослідженні А.О. Монаєнко. Досліджено особливостей бюджетних правовідносин усіх видів присвятив свою працю В.Д. Чернадчук.

Сьогодні в Україні прийнятий новий Бюджетний кодекс, тому питання, пов'язані з удосконаленням бюджетної діяльності, набули дедалі більшої актуальності та потребують теоретичного переосмислення і практично-

го дослідження правового статусу бюджетної установи як учасника бюджетних правовідносин.

Метою даної статті є аналіз бюджетного законодавства України щодо особливостей правового регулювання бюджетної установи як розпорядника бюджетних коштів під час виконання бюджету. Зокрема, аналізується місце та роль бюджетної установи при застосуванні програмно-цільового методу виконання бюджету на підставі чого виявлені недоліки та прогалини чинного бюджетного законодавства.

Відповідно до статті 51 Бюджетного кодексу України визначається процес виконання Державного бюджету України за видатками, який відбувається на декількох стадіях: 1) встановлення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на основі затвердженого бюджетного розпису; 2) затвердження кошторисів розпорядникам бюджетних коштів; 3) взяття бюджетних зобов'язань; 4) отримання товарів, робіт та послуг; 5) здійснення платежів; 6) використання товарів, робіт та послуг на виконання бюджетних програм [1].

Доцільно, на нашу думку, підтримати позицію, висловлену А. М. Цветковим, що "стадія виконання бюджету не може складатись ще з шести стадій виконання Державного бюджету України за видатками, як це встановлено у частині першій статті 51 Бюджетного кодексу України". Автор вважає, що "логічне їх визнавати етапами діяльності на третій стадії бюджетного процесу" [5, С. 12].

Бюджетні установи при здійсненні функцій розпорядників бюджетних коштів наділяються комплексом бюджетних повноважень. Їх можна поділити залежно від стадій бюджетного процесу: а) повноваження, що виникають під час складання і розгляду бюджету; б) повноваження на стадії виконання бюджету; в) повноваження, якими наділені розпорядники бюджетних коштів під час здійснення контролю та звітування про виконання бюджетів.

Відповідно до затвердженого бюджетного розпису розпорядники коштів Державного бюджету України одержують бюджетні асигнування, що є підставою для затвердження кошторисів.

Розпорядником бюджетних коштів визнаються бюджетні установи в особі їх керівників, що уповноважені на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення видатків з бюджету [1, п. 36 ст.2].

Бюджетні установи як розпорядники бюджетних коштів є активними учасниками бюджетних правовідносин та наділені чітко визначеним колом бюджетних повноважень: – розробляють план діяльності відповідно до компетенції, закріпленої в нормативно-правових актах та виходячи із суми коштів, що виділяються з бюджету для досягнення визначеної мети; – розробляють проект кошторису і готують бюджетні запити для відповідного фінансового органу; – отримують бюджетні призначення з бюджету відповідного рівня та доводять до відома підпорядкованих їм розпорядників (у разі наявності таких), а також дані щодо обсягів асигнувань; – затверджують кошториси підпорядкованих їм розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня, якщо інше не передбачено законодавством; – здійснюють внутрішній контроль за бюджетними надходженнями, отриманими і витраченими розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня; – одержують звіти від розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня і одержувачів бюджетних коштів та аналізують їх.

Відповідно до частини 1 статті 22 Бюджетного кодексу України розпорядники бюджетних коштів, за обсягом наданих прав, поділяються на головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня. З них головні розпорядники бюджетних коштів наділяються спеціальним керівним статусом та виступають елементом системи управління державними фінансами. Вони перші отримують право безпосередньо розподіляти бюджетні асигнування в межах затверджених бюджетних призначень та їх лімітних обсягів, визначених Кабінетом Міністрів України, а також наділені правом розподіляти кошти бюджету нижчого рівня розпорядникам бюджетних коштів. При розподілі коштів та перерахуванні їх відповідним установам розпорядники коштів є головними, а при витрачанні на утримання апарату управління або на централізовані заходи вони є розпорядниками третього ступеня [6, С. 201]. (Відповідно до "Порядку виконання державного бюджету за видатками за умови функціонування внутрішньої платіжної системи" затвердженого Наказом Державного казначейства України від 10.08.2001 р. № 140, який втратив чинність на підставі Наказу Державного казначейства України від 25.05.2004 № 89 передбачався поділ розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня на розпорядників II і III ступеня. Розпорядниками коштів III ступеня визнавалися бюджетні установи в особі їх керівників, які уповноважені на отримання асигнувань, прийняття зобов'язань та здійснення виплат з бюджету на виконання функцій установи, яку вони очолюють, і на розподіл виділених асигнувань безпосередньо підпорядкованим їм одержувачам).

Положення статей 2, 10, 38 Бюджетного кодексу України визначають перехід до програмно-цільового методу формування бюджету. Статтею 10 Бюджетного кодексу України встановлено, що видатки бюджету класифікуються, зокрема, за бюджетними програмами (програмна класифікація видатків). Програмна класифікація видатків бюджету застосовується при формуванні бюджету програмно-цільовим методом. Частиною третьою статті 38 Бюджетного кодексу України визначається, що видатки проекту закону про Державний бюджет України по головних розпорядниках бюджетних коштів повинні бути деталізовані за підрозділами функціональної класифікації (програмної класифікації у разі складання проекту бюджету за програмно-цільовим методом).

Положення статей 2, 10, 38 Бюджетного кодексу України визначають перехід до програмно-цільового методу формування бюджету. Статтею 10 Бюджетного кодексу України встановлено, що видатки бюджету класифікуються, зокрема, за бюджетними програмами (програмна класифікація видатків). Програмна класифікація видатків бюджету застосовується при формуванні бюджету програмно-цільовим методом. Частиною третьою статті 38 Бюджетного кодексу України визначається, що видатки проекту закону про Державний бюджет України по головних розпорядниках бюджетних коштів повинні бути деталізовані за підрозділами функціональної класифікації (програмної класифікації у разі складання проекту бюджету за програмно-цільовим методом).

На виконання цих положень Міністерство фінансів України розробило "Правила складання паспортів бюджетних програм квартального та річного звіту про їх виконання, а також здійснення моніторингу та аналізу виконання бюджетних програм", затверджені Наказом від 29.12.2002 № 1098.

Основним змістом Наказу є правила складання паспортів бюджетних програм та інформації про їх виконання, форма паспорта бюджетної програми, форма інформації про виконання паспорта бюджетної програми, а також запроваджено складання та затверджено форму плану заходів щодо виконання бюджетної програми.

Зокрема, дано визначення понять: "мета бюджетної програми"; "завдання бюджетної програми"; "напрямля використання бюджетних коштів"; "результативні показники". Відповідно до пункту 2 розділу I паспорти бюджетних програм мають складати усі головні розпорядники бюджетних коштів за кожною бюджетною програмою (за винятком бюджетних програм, визначених у частині 2 пункту 2 розділу I).

Головні розпорядники розробляють проекти паспортів бюджетних програм і подають їх на погодження до Міністерства фінансів України разом з проектами наказів про їх затвердження у паперовому та електронному вигляді в двотижневий строк у разі: набрання чинності закону про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період [2, п. 3 р. I]. У разі, якщо виконання бюджетної програми передбачає затвердження порядків використання бюджетних коштів, головні розпорядники подають до Міністерства фінансів України проекти паспортів бюджетних програм у тижневий строк після прийняття відповідних рішень.

Показниками продукту є, зокрема, обсяг виробленої продукції, наданих послуг чи виконаних робіт на виконання бюджетної програми, кількість користувачів товарами (роботами, послугами) тощо. Показники ефективності, залежно від напрямів, що виконуються в ході виконання бюджетної програми, які можуть визначатися як: витрати ресурсів на одиницю показника продукту (економність); відношення максимальної кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до

визначеного обсягу фінансових ресурсів (продуктивність); досягнення визначеного результату (результативність). Показники якості, що є сукупністю властивостей, які характеризують досягнуті результати якості створеного продукту, що задовольняють споживача відповідно до їх призначення та відображають "ослаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій у наданні послуг (товарів, робіт) споживачам за рахунок коштів бюджетної програми".

Оскільки показники ефективності та якості визначаються з використанням кількох показників, треба зазначити джерела інформації щодо кожного з них. У разі, якщо відсутня статистична інформація, що надається в джерелах інформації, необхідно подати інформацію щодо кількісних показників, які характеризують кінцеві результати, досягнуті за кошти конкретної програми.

Пунктом 3 розділу IV "Правил" встановлено, що аналіз виконання бюджетної програми проводиться на підставі планових і фактично досягнутих результативних показників, а також витрат у розрізі напрямів використання коштів і в разі потреби окремих заходів за такими напрямками: 1) відповідність поставлених завдань меті; 2) рівень досягнення мети та виконання завдань бюджетної програми; 3) рівень відповідності фактичних результативних показників запланованому рівню витрат на досягнення цих показників; 4) відхилення показників результативності за певний період від планових показників і обґрунтування причин такого відхилення; 5) відповідність отриманих результатів інтересам державних замовників; 6) відповідність результативних показників поставленим завданням.

У разі істотних відмінностей (як позитивних, так і негативних) між плановими та фактичними показниками за кожним напрямом необхідно провести аналіз факторів, які спричинили ці розбіжності. При цьому виділяються дві групи: внутрішні фактори (на які головний розпорядник міг впливати); зовнішні фактори (на які головний розпорядник не міг впливати, включаючи форс-мажорні обставини).

Крім порівнянь з плановими показниками, можливе здійснення порівняння з відповідними показниками попередніх звітних періодів, подібними програмами в інших головних розпорядників бюджетних коштів, установленими стандартами та нормами.

Для належного здійснення своєї діяльності, головним розпорядникам бюджетних коштів необхідно вжити заходів щодо запровадження середньострокового планування на основі визначених пріоритетних завдань своєї діяльності та результативних показників, які вони прагнуть досягти. Зазначені заходи можуть базуватися на наступних принципах:

1) формування бюджетних програм на основі довгострокових пріоритетів державної політики, викладених у стратегічних і програмних документах Кабінету Міністрів України;

2) вдосконалення механізму взаємодії між головними розпорядниками бюджетних коштів та відповідальними за виконання бюджетних програм на всіх стадіях бюджетного процесу;

3) приведення державних цільових програм у відповідність з "Порядком розроблення та виконання державних цільових програм" [2].

З метою підвищення відповідальності розпорядників бюджетних коштів за цільове та ефективне використан-

ня бюджетних коштів пропонуємо запровадити постійний моніторинг виконання та системи вимірювання результативності виконання бюджетних програм для прийняття управлінських рішень. Для запровадження такої системи необхідно розробити базовий перелік результативних показників за відповідними ознаками, що характеризують певну діяльність, галузь тощо. Наприклад, згрупувати результативні показники за функціональною ознакою: Функція 0900 "Освіта" – Підфункція 0942 "Підготовка кадрів вищими навчальними закладами ІП-ІУ рівня акредитації". Результативні показники: витрати, продукти, ефективність, якість.

Необхідно відмітити, що серед великої кількості нормативно неврегульованих порядків використання бюджетних програм є й така група програм, які повторюються з року в рік і на їх виконання Кабінет Міністрів України щорічно затверджує новий порядок щодо їх реалізації. Наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2007 № 442 "Про затвердження Порядку використання у 2007 році коштів, передбачених у державному бюджеті для забезпечення представництва України під час розгляду справ у Міжнародному Суді ООН". Аналогічні за змістом постанови Кабінет Міністрів приймав у 2008, 2009 роках [3, 4].

Отже, є потреба проаналізувати та вдосконалити законодавство України не тільки з метою сформулювати перелік бюджетних програм, які потребують правового врегулювання, але не менш важливим є виявлення тих програм, які є стабільними, а порядок їх виконання може бути прийнятий у формі нормативно-правового акту, дія якого не обмежується одним бюджетним роком.

Необхідно відмітити, що з 1 січня 2011 року набирає чинності новий Бюджетний кодекс України [2], але вище викладені проблемні питання пов'язані з правовим статусом бюджетної установи як розпорядника бюджетних коштів залишилися поза увагою законодавця та потребують додаткового доопрацювання.

1. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 р. [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу до бази: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14>.
2. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010р. [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу до бази: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456>;
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р. № 106 (ред. від 06.04.2009) "Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм" [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу до бази: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=106>.
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2008 № 176 (ред. від 23.04.2009) "Про затвердження Порядку використання у 2008 році коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів щодо підтримки зв'язків з українцями, які проживають за межами України" [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу до бази: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=176-2008-%EF>.
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2009 № 349 "Про порядок використання у 2009 році коштів, передбачених у державному бюджеті для забезпечення представництва України під час розгляду справ у Міжнародному Суді ООН та здійснення заходів щодо підтримки зв'язків з українцями, які проживають за межами України" [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу до бази: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=349-2009-%EF>.
5. Цветков А. М. Порядок фінансування витратів на утримання центральних органів виконавчої влади в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 "Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / Цветков Андрій Михайлович ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого – Х., 2003. – 18 с. 6. Якимчук Н. Я. Розпорядники бюджетних коштів: система та правовий статус: Монографія. – Чернівці: Видавництво Чернівецького національного університету, 2009. – 647 с.

Надійшла до редколегії 14.05.10

