

Дем'янишин В. Г. Шляхи вирішення економічних проблем у процесі розгляду і затвердження бюджетів / Дем'янишин В. Г. // Економіка: проблеми теорії та практики: збірник наукових праць / відп. ред. А. А. Покотілов. [Випуск 231: В 9 т. – Т. VI]. – Дніпропетровськ: ДНУ, 2007. – С. 1063-1071.

Випуск 231

Економіка: проблеми теорії та практики

Дем'янишин В. Г.

Тернопільський національний економічний університет

ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ЕКОНОМІЧНИХ ПРОБЛЕМ У ПРОЦЕСІ РОЗГЛЯДУ І ЗАТВЕРДЖЕННЯ БЮДЖЕТІВ

Розкрито особливості розгляду і затвердження бюджетів та проходження бюджетних процедур. Розглянуто механізм захисту від запізненого прийняття закону про державний бюджет. Охарактеризовані підходи до вирішення окремих економічних проблем у процесі розгляду і затвердження бюджетів.

Ключові слова: державний бюджет, місцеві бюджети, бюджетний процес, бюджетні процедури, бюджетні обмеження, бюджетна рівновага, дохідна частина бюджету, видаткова частина бюджету.

І. Вступ. Відповідно до Конституції України та Бюджетного кодексу України право затверджувати Державний бюджет України надано Верховній Раді України, бюджет Автономної Республіки Крим – Верховній Раді АРК, місцеві бюджети – місцевим радам. На цій стадії бюджет набуває правової ознаки, перетворюється у правовий акт у вигляді закону України про Державний бюджет України на відповідний рік. Місцеві бюджети оформляються нормативно-правовим актом у вигляді рішення місцевого представницького органу про відповідний місцевий бюджет.

Розгляд і затвердження бюджету тісно пов'язані з постановкою підходів та вирішенням економічних питань, які стосуються інтересів держави, окремих політичних партій, промислово-фінансових груп, олії архів, народних депутатів, міжнародних організацій та мають безпосереднє відношення до напрямів соціально-економічного розвитку суспільства. Тому окремі проблеми, які виникають на даній стадії бюджетного процесу, цікавлять політиків, вчених і практиків, знаходять своє висвітлення у монографічній, спеціальній, періодичній літературі, зокрема, у наукових працях таких вітчизняних економістів, як В. Андрущенко, М. Срошенко, М. Карлін, О. Кириленко, І. Луїна, С. Мельник, Ц. Огонь, В. Опарін, В. Федосов, С. Юрій та інших.

Однак у методологічному та практичному аспектах вирішення економічних проблем у процесі розгляду і затвердження бюджетів є неупорядкованим, часто пов'язується з труднощами об'єктивного та суб'єктивного харак-

теру, що негативно відображається на результатах соціально-економічного розвитку країни. Цим обумовлений вибір теми дослідження та її актуальність.

II. Постановка завдання. Метою даної роботи є комплексна оцінка підходів до організації процесу розгляду і затвердження бюджету та вирішення економічних питань, а також розробка основних напрямів розв'язання даних проблем у сучасних умовах.

III. Результати. Особливості розгляду і затвердження бюджету та здійснення у Верховній Раді України бюджетних процедур обумовлені:

- часовими обмеженнями і вимогами швидкого проходження. Відповідно до Бюджетного кодексу для розгляду і затвердження бюджету виділений термін з 15 вересня до 1 грудня поточного року. Це пов'язано з тим, що до початку нового бюджетного року (1 січня) на основі закону про Державний бюджет України повинні бути підготовлені усі документи, пов'язані з його виконанням, а також затверджені усі місцеві бюджети та розроблена нормативна основа для забезпечення їхнього своєчасного виконання. Вихід за межі визначених законом термінів автоматично означає несвоєчасне забезпечення процесу виконання закону про державний бюджет;

- вимогами забезпечення бюджетної рівноваги (збалансованості), не зважаючи на бажання та намагання народних депутатів збільшити окремі види видатків в умовах обмежених доходів бюджету.

Процес розгляду і затвердження бюджету держави є дуже складним явищем, яке вивчають економічна, юридична, політична науки, філософія, соціологія, етика, естетика тощо. Переплітання наукових інтересів різного спрямування обумовлює виділення тих аспектів, які стосуються засад саме економічної, а у її складі фінансової науки. До таких аспектів ми відносимо: економічні передумови розробки та прийняття бюджетних рішень; наявність економічних та політичних інтересів різних депутатів, політичних партій та фінансово-промислових груп, їхнє врахування в обсягах бюджетного фонду і спрямуванні видатків; бюджетні процедури, їхній зміст, послідовність проведення; взаємозв'язок між різними гілками влади у формуванні та розподілі коштів бюджетного фонду країни.

Аналізуючи особливості процедур розгляду і затвердження бюджету французький вчений Поль Марі Годме наголошує на необхідності забезпечення подвійної охорони бюджету: захисту від запізнення прийняття закону і захисту бюджетної рівноваги від демагогічних пропозицій [2, 217], що є актуальним і для України.

Забезпечення швидкого проходження у Верховній Раді України та захист від запізнілого прийняття закону про Державний бюджет України здійснюється за допомогою п'яти заходів, зокрема: законодавчого регламентування термінів розгляду проекту закону про державний бюджет; чітко визначеної структури тексту та його стислої форми; обов'язковості попереднього представлення підготовленого тексту проекту закону; чітко визначеної процедури розгляду і затвердження бюджету; обмеження кількості голосувань.

Відповідно до Бюджетного кодексу України процес розгляду і затвердження державного бюджету охоплює 4 етапи (представлення та три читання) і триває з 15 вересня до 1 грудня поточного року.

Кожен з етапів та відповідні бюджетні процедури регламентуються Бюджетним кодексом України, що дозволяє у визначені законом терміни затвердити закон про державний бюджет та своєчасно підготуватися до його виконання.

Однак змістовна частина окремих етапів є дискусійною, оскільки сприяє посиленню суб'єктивного чинника у процесі розгляду і затвердження бюджету. Затвердження ключових параметрів бюджету здійснюється тільки під час другого читання проекту закону, коли активно підключаються процеси лобювання інтересів окремих фінансових груп та олігархів, зважаючи на тривалий час підготовки документів для цього читання. Це призводить до порушення розроблених урядом пропозицій розподілу бюджетного фонду і залягує дискусії з приводу бюджетних прераференцій на тривалий час.

Виходом з цієї ситуації може бути прискорення у часі процесу затвердження найважливіших бюджетних параметрів, зокрема, перенесення цього затвердження з другого читання на перше. Такі пропозиції вже висловлювалися в економічній літературі, зокрема, М. Сроменком [3, 244], І. Луніною [4, 309] та іншими економістами. Зміст цих пропозицій полягає у тому, щоб під час першого читання були затверджені такі основні бюджетні показники, як загальний обсяг доходів і видатків бюджету, бюджетного дефіциту, обсяг трансфертів місцевим бюджетам. Таким чином, результатом першого читання будуть затверджені основні характеристики бюджету, які при підготовці до другого читання уже не слугуватимуть об'єктом нескінченних дискусій. Зміни обсягів доходів та видатків бюджету під час затвердження при першому читанні проекту закону доцільно здійснювати виключно за згодою Кабінету Міністрів України, який буде організовувати виконання бюджету.

На друге читання доцільно виносити затвердження доходів і видатків бюджету у розрізі підрозділів бюджетної класифікації у межах обсягів, затверджених у першому читанні, що дасть змогу зменшити можливі негативні наслідки, обумовлені політичними рішеннями.

Істотними недоліками процесу розгляду і затвердження Державного бюджету України є також:

- великі розходження між показниками проекту бюджету, поданого Кабінетом Міністрів України, і показниками, прийнятими Верховною Радою України (хоча під час прийняття бюджету 2007 року їхня кількість та обсяг значно скоротилися);

- великий розрив між макроскопомічними показниками, які розраховують Міністерство фінансів України, НБУ, Міністерство економіки та з питань євроінтеграції, статистичні, міжнародні та інші органи, а також розрив між прогнозними і фактичними значеннями, які коливаються від 3% до 18%;

- значний вплив на окремі показники бюджету мають дискримінаційні норми і нормативи, які рекомендують Україні міжнародні організації;

- недопустимо низький рівень гласності та прозорості процесу розгляду і затвердження державного бюджету, окремих його показників;

- систематичне порушення термінів прийняття закону про Державний бюджет України (табл. 1). Як свідчать наведені у табл. 1 дані тільки у 2004 р. Верховна Рада України прийняла закон про державний бюджет своєчасно. У всі інші роки - із запізненням. Це постійно негативно відображається як на результатах складання і розгляду місцевих бюджетів, так й на якості виконання бюджету.

Процес розгляду і затвердження місцевих бюджетів за своїми термінами істотно відрізняється від аналогічного процесу на загальнодержавному рівні. Відповідно до Бюджетного кодексу України бюджет Автономної Республіки Крим, обласні і районні бюджети, міські (міст Києва і Севастополя, міст республіканського АРК та міст обласного значення) бюджети на плановий рік затверджуються рішеннями Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної обласної, районної чи міської ради не пізніше ніж у двотижневий термін після офіційного опублікування закону про Державний бюджет України. Міські (міст районного значення) бюджети, районні у містах (якщо такі створено), селищні та сільські бюджети на наступний бюджетний період затверджуються відповідно рішеннями міської, районної в місті, селищної або сільської ради не пізніше ніж у двотижневий термін після затвердження рай-

Таблиця 1

**Терміни подання проекту та затвердження закону про Державний бюджет
у 1992–2007 рр.**

Бюджетний рік	Подання проекту Державного бюджету до Верховної Ради України	Прийняття закону про Державний бюджет України
1992	грудень 1991 – червень 1992	18 червня 1992
1993	18 березня – 3 квітня 1993	9 квітня 1993
1994	15 січня 1994	1 лютого 1994
1995	7 березня 1995	7 квітня 1995
1996	4 грудня 1995	22 березня 1996
1997	14 вересня 1996 – 4 червня 1997	27 червня 1997
1998	15 вересня 1997	30 грудня 1997
1999	15 вересня – 23 жовтня 1998	31 грудня 1998
2000	15 вересня 1999	17 лютого 2000
2001	15 вересня 2000	7 грудня 2000
2002	19 вересня 2001	20 грудня 2001
2003	14 вересня 2002	26 грудня 2002
2004	9 вересня 2003	27 листопада 2003
2005	14 вересня 2004	23 грудня 2004
2006	14 вересня 2005	20 грудня 2005
2007	21 вересня 2006	19 грудня 2006

онного чи міського (міст Києва і Севастополя, міста республіканського АРК чи міста обласного значення) бюджету [1, 42].

На відміну від державного бюджету, процес розгляду місцевих бюджетів здійснюється хоча й у дуже короткий період, зате достатньо прозоро і гласно. Така прозорість забезпечується відповідно до закону „Про місцеве самоврядування в Україні” під час громадських слухань. Слухання проходять у вигляді офіційних засідань чи зборів, на яких посадові особи органів місцевого самоврядування знайомляться з думками та зауваженнями громадян або її представників щодо можливих варіантів розв’язання громадських і фінансових проблем. Органи місцевого самоврядування можуть також використовувати громадські слухання для заручення підтримкою територіальних громад стосовно визначення напрямів бюджетної політики на місцевому рівні, обґрунтування обсягів окремих видів доходів і видатків, процесу прийняття бюджетних рішень, проведення тендерів, закупівель чи укладання контрактів, результатів здійснення видатків.

Своєчасний розгляд і затвердження бюджетів на загальнодержавному та місцевому рівнях є одна з найважливіших норм Бюджетного кодексу Украї-

ни, тому органи виконавчої та представницької влади зобов'язані докладати усіх зусиль, щоб дотриматися цих норм. Однак, у випадку порушення термінів розгляду і затвердження бюджетів і ненабрання чинності закону про Державний бюджет України до початку нового бюджетного періоду, Бюджетний кодекс надає право Кабінету Міністрів України здійснювати видатки Державного бюджету України з обмеженнями [1, 30]. Відповідні обмеження при не своєчасному затвердженні місцевих бюджетів встановлені і для місцевих державних адміністрацій та виконкомів місцевих рад. Тому питання своєчасного затвердження усіх бюджетів є актуальним. На рівень його вирішення впливають різні чинники об'єктивного та суб'єктивного характеру, які необхідно враховувати на усіх стадіях бюджетного процесу.

Забезпечення своєчасного прийняття закону про державний бюджет та рішень про місцеві бюджети залежить від його простоти, доступності, зрозумілості, чіткості та наперед визначеної структури тексту. Це дає можливість не дискутувати у Верховній Раді України питання про включення до тексту закону положень, які не мають до нього відношення.

Однак таке правило систематично порушується учасниками бюджетного процесу. Кабінет Міністрів України щорічно вклучає у закони про бюджет положення, які мають регулюватися іншими законами, відміняють, змінюють редакцію, призупиняють дію окремих статей законів, що регулюють процеси надходження та використання бюджетних коштів. При чому з року у рік кількість таких змін зростає, на неконституційність яких у 2007 р. вказував Конституційний Суд України.

Комітети Верховної Ради України не вимагають виключення із тексту закону про державний бюджет статей, що суперечать вимогам до змісту закону, самі бувають ініціаторами доповнень тексту статтями та положеннями неприйнятними для законодавчого акту про бюджет характеру, що є суттєвим недоліком бюджетного процесу в Україні.

Важливим питанням у процесі розгляду і затвердження бюджету є ув'язка вигоди від суспільних благ і витратами громадян. Відсутність такої ув'язки і, як наслідок, наявність високого рівня витрат бюджетних коштів може бути обумовлена тиском на депутатів або неучастю у голосуванні. Аналізуючи причини зростання витрат, І. Луїна акцентує увагу на тому, що приймаючи таке рішення більшістю голосів, „... ця більшість дістає переваги, оскільки витрати значною мірою нестиме меншість, яка матиме від цього відповідно меншу вигоду” [4, 300]. Таким чином, пошук компромісу при затвердженні

обсягу витрат є одним із найважливіших завдань бюджетного процесу, адже навіть в умовах оптимальної величини бюджету держави за умови неузгодженості, структура витрат може бути далекою від оптимальної.

Проходження процесу розгляду і затвердження бюджету у Верховній Раді України означає, що волю народу при цьому виражають народні депутати. Гіпотеза, що депутати не представляють ніяких особистих цілей у законодавчому органі при затвердженні бюджету піддається обґрунтованій критиці як у вітчизняній, так й у зарубіжній літературі [4, 303-304]. Теорія суспільного вибору, розроблена зарубіжними економістами, передбачає, що у державній сфері ціллю політичних партій і рухів є прагнення влади і отримання переваг, які дає влада. З цього приводу І. Луніна робить наступний висновок: „Політичний ринок аналогічний товарному, а держава є ареною конкуренції людей за вплив на прийняття рішень... В рамках теорії суспільного вибору, було доведено, що в умовах представницької демократії в процесі прийняття законодавчих та політичних рішень кожний депутат виходить із власних переваг (у кращому випадку – з переваг своїх виборців)” [4, 304]. Отже, суспільні інтереси при цьому знаходяться на другорядних місцях.

Механізм голосування у Верховній Раді України не дає можливість кожному депутату у процесі розгляду і затвердження бюджету задовольнити виключно свої особисті або групові інтереси. З метою задоволення таких інтересів застосовується практика обміну голосами, завдяки якій окремі групи депутатів формують ситуаційну більшість і приймають рішення про спрямування видатків на цілі, що відповідають їхнім інтересам.

У цілому процес прийняття рішень в умовах представницької демократії, на відміну від прямої демократії, пов'язаний з обміном голосами, лобюванням інтересів, постійно є причиною невиправданого зростання видатків бюджету держави. У зв'язку з цим більшість демократичних держав у своїх законодавчих актах передбачили низку спеціальних юридичних норм, які спрямовані на зменшення ймовірності ухвалення неєфективних бюджетних рішень. Вітчизняна економічна наука [3; 4] до таких норм відносить:

- пряме обмеження державних витрат;
- обмеження рівня державних доходів;
- заборона на формування позабюджетних фондів;
- процедурні обмеження щодо прийняття бюджетних рішень, наприклад, законодавча вимога приймати рішення щодо витрат кваліфікованою більшістю голосів.

Прискоренню процесу розгляду і затвердження бюджету та оптимізації видаткової частини бюджету сприяють обмеження ініціатив народних депутатів з питань бюджетної рівноваги. Чинними нормами законодавства передбаченні окремі заходи, спрямовані на захист збалансованого бюджету від демагогічних пропозицій та доповнень окремих депутатів. Більшість обмежень стосуються видаткової частини бюджету. Пропозиції щодо збільшення обсягів видатків не приймаються без визначення додаткових джерел їхнього фінансування. Застосовуються також обмеження відносно пересування окремих сум видатків між головними розпорядниками бюджетних коштів та бюджетними програмами.

Неприйнятними вважаються пропозиції стосовно одночасного зменшення окремих видів видатків і доходів, скорочення обсягів доходів у цілому, збільшення обсягів бюджетного дефіциту і фінансування його обсягів за рахунок емісії грошей, зростання обсягів зовнішнього державного боргу зверх 60% від ВВП та інші.

Всі ці обмеження обумовлені тим, що відповідальність за виконання закону про державний бюджет покладена на Кабінет Міністрів України, а реалізація популістських пропозицій може затруднити або унеможливити цей процес. Тому якщо уряд вважає неможливим виконання окремих заходів, то народні депутати заставити його робити це не можуть, що слід вважати правильним.

Заслужують підтримки, на нашу думку, пропозиції І. Луїніної щодо доцільності законодавчої заборони на утворення позабюджетних фондів, обмеження розміру державних запозичень, встановлення терміну дії державних програм і затвердження нових програм до їхнього прийняття тільки із зазначенням дати їхнього завершення. Ми згодні з І. Луїніною, що з метою „...обмеження можливостей щодо обміну голосами рішення щодо державних витрат, змін у податковому законодавстві, державної заборгованості новинні прийматися кваліфікованою більшістю голосів. При цьому всі доповнення до бюджету, які підвищують його видатки або змінюють доходну частину, мають ухвалюватися тільки за згодою уряду” [4, 307].

Усі ці та інші обмеження у сукупності з організаційними та змістовними заходами, на нашу думку, сприятимуть забезпеченню своєчасного розгляду та затвердження усіх бюджетів та створенню якісної законодавчої основи для їхнього виконання.

IV. Висновки. У результаті проведеного дослідження можна зробити наступні висновки.

1. Забезпечення швидкого проходження у Верховній Раді України та захист від запізненого прийняття закону про Державний бюджет України здійснюється за допомогою п'яти заходів, зокрема: законодавчого регламентування термінів розгляду проєкту закону про державний бюджет; чітко визначеної структури тексту та його стислої форми; обов'язковості попереднього представлення підготовленого тексту проєкту закону; чітко визначеної процедури розгляду і затвердження бюджету; обмеження кількості голосувань.

2. З метою попередження затягування бюджетних процедур та шкідливих дискусій пропонуємо перенести на перше читання проєкту закону про державний бюджет затвердження найважливіших бюджетних параметрів, зокрема, загального обсягу доходів і видатків бюджету, бюджетного дефіциту, обсягу міжбюджетних трансфертів. На друге читання доцільно виносити затвердження доходів і видатків у розрізі підрозділів бюджетної класифікації.

3. Дотримуючись бюджетної рівноваги та оптимізуючи видаткову частину бюджету у процесі його розгляду і затвердження, на нашу думку, доцільно розширити кількість попереджувальних заходів стосовно обмеження ініціатив народних депутатів, які стосуються зміни бюджетного (включаючи й податкове) законодавство, обмеження розмірів державних запозичень, затвердження нових бюджетних програм (при невиконанні раніше затверджених), внесення змін у проєкт закону про державний бюджет без згоди на це уряду.

Література:

1. Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар / За ред. О. В. Турчинова і Ц. Г. Огня. – К.: Парламентське вид-во, 2002. – 320 с.
2. *Годме Поль Мари*. Финансовое право / Пер. с франц. Р. О. Халфиной. – М.: Прогресс, 1978. – 430 с.
3. Засади формування бюджетної політики держави: Наук. монографія / М. М. Єрмошенко, С. А. Єрохін, І. О. Плужніков та ін.; За наук. ред. д. е. н., проф. М. М. Єрмошенка. – К.: НАУ, 2003. – 284 с.
4. *Луїна І. О.* Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин / Наукове видання. – К.: Наукова думка, 2006. – 432 с.
5. *Стігліц Джозеф Е.* Економіка державного сектора / Пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський. – К.: Основи, 1998. – 854 с.