

були забезпечені товарним покриттям. Тим самим об'єктивно утворювалася інфляція попиту. Разом з тим державні підприємства, що прагнуть покрити високі витрати виробництва, обумовлені технологічним відставанням і витратним характером виробництва, стали підвищувати ціни на свою продукцію, створивши інфляцію витрат. В цьому зв'язку приборкання інфляції певною мірою можна досягти шляхом зведення до мінімуму бюджетного дефіциту і скороченням невиробничих витрат і відповідним збільшенням доходів держави.

Оскільки в умовах перехідної економіки зберігається значний державний сектор, який представлений державними підприємствами і державними корпораціями, в яких контрольний пакет акцій належить державі, важливим завданням уряду є ефективне управління державними підприємствами і пакетами акцій, що їм належать, особливо у випадку здійснення їх повторної емісії. Перш за все йдеться про те, щоб у цьому разі держава могла продати пакет акцій стратегічному інвесторові.

Одним із найважливіших завдань держави в фінансово-економічній сфері є розробка дійових заходів щодо регулювання соціальних процесів, досягнення соціальної стабільності. Передусім це заходи пом'якшення тягара безробіття, яке неминуче в умовах трансформаційної кризи внаслідок реструктуризації або банкрутства багатьох підприємств, що не здатні адаптуватися до умов ринку і виробляти конкурентоспроможну продукцію. Державні органи зайнятості не можуть обмежитись постановкою максимум зусиль для перекваліфікації робочої сили, що вивільняється, і її переміщення в райони з недостатніми трудовими ресурсами. Винятково важливу роль у пом'якшенні безробіття має відіграти державна підтримка малого бізнесу, оскільки в наш час це єдина сфера економіки, де не скорочуються, а створюються нові робочі місця. Нарешті, першочерговим завданням держави є забезпечення регулярних виплат пенсій і заробітної плати бюджетникам. Багатомісячні затримки вказаних виплат неприпустимі в принципі, оскільки вони відкидають значну частину населення за межі злиднів, загострюють соціальні конфлікти і породжують активну протидію ринковим реформам.

Проблеми вдосконалення бюджетного законодавства України

О.П.Кириленко, к.е.н.

(Тернопільська академія народного господарства)

Створення в Україні правової держави зумовлює розробку і прийняття великого пакету законодавчих актів, зокрема з питань бюджету, бюджетного устрою і бюджетного процесу. Важливим кроком у формуванні бюджетного законодавства став Закон України «Про бюджетну систему в Україні» від 29 червня 1995 р., який фахівці справедливо називають фінансовою конституцією країни і оцінюють як один з найбільш прогресивних законів з вказаних питань у

Європі¹. Проте непогано задуманий закон на практиці повною мірою так і не запрацював. І тому багато проблем, які виникають у процесі формування, перерозподілу бюджетних коштів, особливо між окремими бюджетами, залишаються невирішеними і сьогодні. Найбільшою вадою сучасних бюджетних відносин залишається невиконання прийнятих законів, яке є наслідком неспроможності виконавчої влади забезпечити їх реальне втілення в життя, відсутності ефективної системи контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Прийняття в 1996 р. Конституції України, а в 1998 р. Конституції Автономної Республіки Крим, законів «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про столицю України – місто-герой Київ» та ін. поставило на порядок денний питання подальшого вдосконалення бюджетного законодавства, його узгодження з вищевказаними документами. Однак, стало зрозуміло, що просте нагромадження все нових і нових законів, які б регламентували окремі аспекти складних і різноманітних бюджетних відносин, вже не може дати позитивного ефекту. І тому виникла потреба в розробці єдиного кодифікованого документа – Бюджетного кодексу.

Як правовий документ кодекс – не звичайний закон, це – єдиний законодавчий акт, де систематизовано норми, що регулюють певну галузь права². В цьому випадку – бюджетне право. Складання кодексу завжди є підсумком правотворчості, в результаті якої проводиться систематизація законодавства, якісна переробка діючих юридичних норм, усунення неузгодженостей та протиріч правового регулювання, відміна застарілих норм. Кодекс, звичайно, замінює раніше діючі закони в певній галузі права, а норми, встановлені кодексом, повинні мати сталий характер і розраховані на тривале застосування³.

Отже, перед розробниками Бюджетного кодексу стояли винятково важливі і складні завдання, які вимагали великої і копіткої роботи. Ініціатором створення цього документа був Комітет з питань бюджету Верховної Ради України. Розроблений проект Бюджетного кодексу України має традиційну структуру: преамбула, загальна частина, особлива частина, спеціальна частина, перехідні і заключні положення.

Загальна частина містить визначення основних понять та термінів, які використовуються в кодексі, склад і особливості дії бюджетного законодавства. Дається визначення бюджету, бюджетної системи та принципів її побудови, склад доходів і видатків бюджетів. Зазначені загальні положення організації бюджетного процесу, повноваження учасників бюджетного процесу, зокрема розпорядників бюджетних коштів. Важливе місце приділено питанням контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

¹ Василік О.Д. Фінансова система України // Фінанси України. – 1995. - №1. – С.13.

² Український радянський енциклопедичний словник: В 3 т. Т.2. – 2-е. – К.: Голов. ред. УРЕ, 1987. – С.105.

³ Керимов Д.А. Законодательная техника: Научно-методическое и учебное пособие. – М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА. - М, 1998. – С. 92.

Особлива частина деталізує питання структури бюджетів, складу бюджетних доходів і видатків, організації бюджетного процесу, дефіциту та суфіциту бюджетів. Вказані питання розглядаються в окремих розділах, які відповідають ланкам бюджетної системи: Державний бюджет України, бюджет Автономної Республіки Крим, обласні бюджети, районні бюджети та місцеві бюджети. В заключному розділі особливої частини визначається сутність міжбюджетних відносин, мета та критерії збалансування бюджетів, дається характеристика бюджетних трансфертів та механізм їх надання.

В спеціальній частині розглядаються поняття та види порушень бюджетного законодавства, а також юридична відповідальність за порушення бюджетного законодавства.

Принципово новими положеннями проекту є визначення: бюджетних повноважень законодавчих, представницьких органів, місцевого самоврядування та інших учасників бюджетного процесу; сутності і механізму міжбюджетних відносин; відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

На жаль, сьогодні ці питання не знайшли систематизованого відображення в одному законі і регулюються багатьма законодавчими і нормативними актами. Визначення поняття «бюджетна система України», перелік її ланок подано у відповідності з тими змінами, які виникають у зв'язку з введенням у дію Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». У Законі України «Про бюджетну систему України» склад бюджетної системи представлений таким чином: Державний бюджет України; республіканський бюджет Автономної Республіки Крим; місцеві бюджети.

У проекті Бюджетного кодексу виділяються додатково ланки: обласні і районні бюджети. Це пов'язано з особливим місцем цих бюджетів, які згідно з чинним законодавством не входять до складу місцевих. Як відомо, місцевими бюджетами вважаються бюджети міст, селищ і сіл, тобто ті, які складаються в розрізі територіальних громад і являють собою плани формування і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування.

Районні та обласні бюджети складаються та виконуються районними та обласними радами, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст і відповідно є планами формування і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання⁴.

Розмежування повноважень органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, введення таких понять, як «власні повноваження» і «делеговані повноваження» вимагає визначення сутності та особливостей функціонування місцевих бюджетів для виконання власних і делегованих повноважень, що і зроблено в проекті Бюджетного кодексу.

⁴ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Урядовий кур'єр. – 1997 – 14 червня – № 107-108. – С. 11.

Починаючи з 1993 р., до Державного бюджету України були приєднані найбільші за абсолютними розмірами державні цільові фонди: Пенсійний фонд України, Фонд для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення, Державний інноваційний фонд, Державний фонд сприяння зайнятості населення та ін. Відокремлення цих фондів від єдиного найбільшого централізованого фонду держави – державного бюджету – в свій час свідчило про позитивну спробу збалансування цільових фондів з чітко визначеними джерелами утворення і напрямками використання коштів. А зворотний процес їхнього приєднання до Державного бюджету України дав можливість безконтрольно маніпулювати коштами вказаних фондів, спрямовуючи їх на покриття бюджетного дефіциту або, навпаки, використовувати бюджетні кошти для фінансування програм, які передбачені цільовими фондами.

Для запобігання цим негативним явищам в проєкті Бюджетного кодексу вводиться поняття «Загального фонду Державного бюджету» та «Спеціального фонду Державного бюджету». Загальний фонд складається з доходів, які традиційно надходили до державного бюджету і видатків, необхідних для забезпечення функцій та завдань держави. Спеціальний фонд включає всі державні цільові фонди, приєднані до державного бюджету. Відокремлення Спеціального фонду від Загального фонду дасть можливість контролювати рух коштів у вказаних фондах, а також недопустити спрямування коштів із Загального фонду до Спеціального фонду.

В проєкті бюджетного кодексу дається характеристика засад побудови бюджетної системи України, перелік принципів доповнений новими, втілення яких, на нашу думку, дасть змогу забезпечити нормальне функціонування бюджетної системи, подальший розвиток бюджетних відносин у відповідності зі створенням основ ринкової економіки в нашій країні.

Особливий наголос зроблений на дотриманні таких принципів, як гласність та відповідальність учасників бюджетного процесу. І це не випадково, адже закритість деталізованої інформації з видатків, фактичного виконання Державного бюджету України, фінансуванню державного боргу зробило Державний бюджет України непрозорим і недоступним для аналізу. Безконтрольні маніпуляції з бюджетними коштами, нецільове і неефективне їх використання, відсутність персональної відповідальності за порушення бюджетного і податкового законодавства, неузгодженість законів і підзаконних актів створюють сприятливий ґрунт для порушень. І тому детальне окреслення бюджетних, в т.ч. контрольних, повноважень всіх учасників бюджетного процесу від Верховної Ради України до місцевих державних адміністрацій, а також їх відповідальності створить необхідні умови для ефективного функціонування всієї бюджетної системи.

Важливе місце в проєкті бюджетного кодексу займають питання змісту бюджетного процесу, детальної характеристики його стадій та функцій учасників. Практика останніх років свідчить, що саме в цій сфері бюджетної діяльності найчастіше трапляються перебої. Недотримання

термінів проходження таких стадій як складання проекту Державного бюджету України, його розгляду і затвердження стало звичним явищем, яке вносить хаос в економічне життя країни, є причиною великих затримок у прийнятті обласних, районних та місцевих бюджетів, ускладнює перспективне планування.

Що стосується заключної стадії бюджетного процесу державного бюджету – складання звіту про виконання бюджету, його розгляду і затвердження – то в деякі роки така стадія була взагалі відсутня, зокрема у 1994 р., і можна вважати, що бюджетний цикл за цим бюджетним роком незавершений, він ще триває.

Закономірно, що в таких умовах слід чітко і конкретно обумовити в бюджетному законодавстві терміни здійснення всіх бюджетних процедур в бюджетному процесі та, що найголовніше, відповідальність за їх недотримання. Крім того, необхідно передбачити можливі відхилення від термінів бюджетного календаря (перш за все, маються на увазі затримки з прийняттям закону України про державний бюджет) та порядок фінансування бюджетних видатків.

Серед законодавчих актів з питань бюджету окремо хочеться зупинитися на бюджетній резолюції – спеціальній постанові про основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний рік. Досвід її складання в Україні обмежений лише декількома роками, але він довів необхідність цього документа як концентрованого виразу пріоритетів бюджетної політики. Зміст бюджетної резолюції визначає багато в чому підходи до розробки проекту Державного бюджету України, особливо його видаткової частини. І тому, на думку розробників проекту, доцільно надати бюджетній резолюції статусу закону, що зробить її обов'язковою для виконання.

Невирішеними і найбільш болючими питаннями бюджетного законодавства є регламентація міжбюджетних відносин, які виникають між окремими видами бюджетів: Державним бюджетом України і обласними бюджетами, обласним і районними бюджетами, районним і місцевими бюджетами, Державним бюджетом України і бюджетом Автономної Республіки Крим тощо. Взаємодія бюджетів різних рівнів є наслідком діючого порядку розподілу повноважень між державою та місцевим самоврядуванням, забезпечення пріоритетності загальнодержавних інтересів, врахування потреб місцевого самоврядування, нерівномірності економічного та соціального розвитку окремих територій. Тому метою регулювання міжбюджетних відносин є збалансування всіх обласних, районних та місцевих бюджетів, а також забезпечення надання на однаковому рівні гарантованих державою послуг громадянам незалежно від місця їх проживання.

Сьогодні бюджетне регулювання здійснюється в Україні за допомогою регулюючих доходів, надання дотацій та субвенцій. Як регулюючі використовувалися загальнодержавні податки, які стабільно надходять у бюджет, є досить значними за обсягами надходжень (податок на додану вартість, акцизний збір, податок на прибуток, прибутковий податок з громадян). Крім того, збалансування обласних, районних та місцевих бюджетів

проводиться шляхом надання бюджетних трансфертів на безповоротних засадах з умовою цільового використання коштів (субвенції) або без прив'язки до конкретних напрямів використання, а в цілому – для збалансування бюджетів (дотації).

Недосконалість діючого порядку бюджетного регулювання призвела до того, що більшість регіонів України стали хронічно дотаційними. Така ситуація суперечить світовій практиці і обов'язково веде до неефективного використання одержаних коштів, зниження зацікавленості в пошуку альтернативних джерел доходів, сприяє розвитку споживацьких тенденцій. Так, в 1997 р. з Державного бюджету України одержували дотації 18 областей, Автономна Республіка Крим, м. Севастополь. У 1998 р. кількість дотаційних областей збільшилася до 20, а також Автономна Республіка Крим та м. Севастополь. У 1999 р. передбачається надання дотацій і субвенцій на освіту всім 24 областям України, Автономній Республіці Крим, містам Києву та Севастополю.

Визначення в проекті Бюджетного кодексу видів бюджетних трансфертів, проведення групування всіх населених пунктів, застосування формульного підходу в процесі бюджетного вирівнювання – важливі кроки у встановленні об'єктивного, зрозумілого і прозорого процесу регулювання міжбюджетних відносин, позбавленого суб'єктивного впливу.

В Україні немає поки що досвіду використання формул розрахунків обсягів бюджетних трансфертів. Однак необхідність переходу до такого механізму надання допомоги бюджетам є очевидною. Іншого не може і не повинно бути в умовах ринкового господарства. Вибираючи формулу розрахунку, слід пам'ятати, що чим складніша формула, чим більшу кількість чинників вона враховує – тим більш об'єктивно можна визначити необхідний обсяг трансфертів, тим менше можливостей залишається для впливу суб'єктивних чинників. Однак, починати доцільно з відносно простих формул розрахунків, які з часом поступово можна ускладнити разом із нагромадженням необхідного досвіду і аналітичного матеріалу.

Усвідомлюючи необхідність розробки Бюджетного кодексу, не слід нехтувати і тим, що ідея його прийняття є далеко не загальновизнаною. Поряд із аргументами за розробку такого єдиного законодавчого акту, який би визначав всі основні питання функціонування бюджетної системи, організації бюджетного устрою, бюджетного процесу існують і аргументи проти Бюджетного кодексу. Так, на думку спеціалістів консалтингової компанії Баренц Груп, взаємопов'язана низка законів з питань бюджету на практиці буде більш ефективно працювати, ніж єдиний Бюджетний кодекс, який може стати надзвичайно великим і громіздким. Крім того, зміни легше вносити в індивідуальні закони, ніж в Бюджетний кодекс. А оскільки неможливо детально розписати і передбачити всі питання бюджетного законодавства у такому документі як Бюджетний кодекс і необхідно поряд із ним приймати інші закони, які б конкретизували Бюджетний кодекс, то чи є сенс у його існуванні?

Визнаючи, що прийняття Бюджетного кодексу стане вирішенням великої проблеми, іноземні консультанти Баренц Груп вважають, що великі проблеми вирішуються більш ефективно шляхом поділу їх на частини, які окремо легше виконати.

Такі аргументи змушують більш серйозно підходити до процесу розробки Бюджетного кодексу, ув'язки його з Конституцією України, податковим законодавством, документами, які регламентують місцеве самоврядування, функціонування законодавчої та виконавчої влади в Україні. Крім цього, необхідна велика аналітична робота, яка полягає у багатоваріантних розрахунках, які стосуються формування доходів бюджетів усіх рівнів, міжбюджетних відносин, використання нормативів бюджетної і соціальної забезпеченості, мінімальних розмірів місцевих бюджетів, тощо.