

Дем'янишин В. Г.

Тернопільський національний економічний університет

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Охарактеризовано зміст правового забезпечення бюджетної політики України. Розглянуто основні проблеми та напрями удосконалення правового забезпечення бюджетної політики держави у сучасних умовах.

Ключові слова: бюджетна політика, закони, нормативні акти, бюджетна стратегія, бюджетна тактика, бюджетна резолюція, закон про державний бюджет, Бюджетний кодекс.

I. Вступ. Бюджетна політика як діяльність органів державної влади, державного управління та місцевого самоврядування з визначення стратегічної мети, напрямів, завдань і пріоритетів розвитку бюджетних відносин, засобів бюджетної тактики для їхнього досягнення, а також застосування цих засобів може бути ефективною за умови належного правового забезпечення. Саме за допомогою законів, інших нормативних актів держава має можливість визначити стратегічні засади бюджетної політики як обов'язкові орієнтири, сформувані належне організаційне забезпечення та механізм реалізації цих засад.

Тому питання бюджетної політики держави, її правового забезпечення знаходяться у центрі уваги вітчизняної фінансової науки і практики. Цим проблемам присвячені праці таких науковців, як В. Андрущенко, С. Булгакова, О. Василик, М. Єрмошенко, О. Кириленко, В. Кудришов, І. Луніна, Ц. Огонь, В. Опарін, Ю. Пасічник, О. Романенко, В. Федосов, І. Чугунов, С. Юрій, Ф. Ярошенко та інших. Окремі аспекти даної проблеми розглядаються у спеціальній та періодичній літературі.

Огляд наукової літератури і результати практичної діяльності свідчать, що сучасне законодавче та нормативне забезпечення бюджетної політики, як і в цілому економічної політики України, знаходиться на стадії формування. Якість цього законодавства є незадовільною. Законодавча база окремих напрямів діяльності відсутня. Одні і ті ж питання дублюються у цілому ряді законодавчих документів, причому трактування їхнього змісту різне, а іноді і суперечливе. Підзаконні акти у багатьох випадках спотворюють положення

окремих закопів. Значна кількість правових актів України прийнята без врахування об'єктивних економічних законів і закономірностей розвитку суспільства, теоретичного обґрунтування.

В економічній літературі теж відсутній єдиний підхід до формування бюджетного законодавства, абсолютна більшість пропозицій є діаметрально протилежними, що свідчить про невизначеність суспільства в цілому при формуванні бюджетної політики і механізму її реалізації цим обумовлені вибір теми дослідження та її актуальність.

II. Постановка завдання. Метою наукового дослідження є оцінка якості нормативно-правового забезпечення бюджетної політики держави та розробка окремих пропозицій щодо його удосконалення в сучасних умовах. У процесі дослідження використані загальні, загальнонаукові, конкретнонаукові та спеціальні методи.

III. Результати. Вітчизняне законодавство, яке стосується бюджетної політики, доцільно формувати з врахуванням таких умов:

- наукове обґрунтування, що базується на всебічному врахуванні об'єктивних економічних законів та закономірностей розвитку суспільства;
- врахування особливостей сучасного стану соціально-економічного розвитку країни, історичного досвіду, природнокліматичних, географічних, екологічних, демографічних умов, національних традицій, менталітету народу, умов внутрішньої та міжнародної обстановки тощо;
- вивчення і використання попереднього досвіду господарського і фінансового будівництва національної економіки;
- врахування власних помилок і помилок інших держав при формуванні окремих напрямів економічної політики;
- використання системного і комплексного підходів при формуванні всіх напрямів реалізації засад економічної політики та розробці законодавства тощо.

Основою бюджетного законодавства України є її Конституція. Вона визначає найбільш загальні концептуальні підходи до формування бюджетної політики, побудови бюджетної системи України, організації бюджетного механізму та характеристики його основних елементів і важелів. Вона врегулює організаційне забезпечення бюджетної політики на різних рівнях державної влади, управління та місцевого самоврядування.

Одним із важливих конституційних документів вважаються щорічні послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище держави,

яке є предметом заслуховування Верховною Радою України. У цих посланнях відображаються загальні напрями внутрішньої та зовнішньої політики, визначаються найважливіші проблеми макроекономічного розвитку країни, які охоплюють фінансову (а у її складі бюджету), економічну, соціальну, зовнішньоекономічну, політичну та інші сфери життєдіяльності держави, що мають пряме відношення до формування бюджетної політики. Тому, на думку І. Плужнікова, Л. Бабич "...щорічні послання Президента України до Верховної Ради України слід розглядати як концептуальну основу формування бюджетної політики держави на відповідний період" [2, 66].

Серед кодексів центральне місце займає Бюджетний кодекс України, оскільки ним визначаються засади формування і реалізації бюджетної політики держави, побудови бюджетної системи України, її структура, принципи, правові норми функціонування, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства. Бюджетним кодексом України передбачається регулювати всі правові відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів та розгляду звітів про їхнє виконання, а також контролю за виконанням Державного бюджету України та місцевих бюджетів.

Недоліком Бюджетного кодексу України є вилучення із бюджетів місцевого самоврядування обласних та районних бюджетів. Однак ці бюджети знаходяться у розпорядженні обласних і районних рад, які відповідно до статті 140 Конституції України віднесені до органів місцевого самоврядування [8, 4]. Таким чином, і їхні бюджети є бюджетами місцевого самоврядування. Необгрунтованою, на нашу думку, є назва бюджету, що знаходиться у віданні Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Ради міністрів АРК, як бюджету Автономної Республіки Крим. За логікою, цей бюджет є республіканським бюджетом АРК, який використовується органами влади та управління АРК для вирішення питань, що відносяться до компетенції автономії, так само як обласні ради використовують обласні бюджети для вирішення питань обласного значення. Зведений бюджет АРК, так як і зведені бюджети областей, включав би республіканський бюджет АРК, бюджети міст республіканського підпорядкування АРК і бюджети районів.

У зв'язку з цим ми вважаємо, що у Бюджетному кодексі України у складі бюджетної системи доцільно залишити дві ланки: державний і місцеві бюджети, а місцеві бюджети поділити на дві групи: регіональні (республіканський бюджет АРК, обласні, районні) бюджети та бюджети територіальних громад

(міські міст державного, обласного й республіканського АРК значення, міські міст районного значення, селищні і сільські) як базові бюджети. Така класифікація у Кодексі дала б можливість усунути наявні суперечності при формулюванні бюджетної системи та її лапок.

Невдалим, на нашу думку, є формулювання у Бюджетному кодексі України принципів побудови бюджетної системи. У наукових публікаціях більшості вчених і практиків з питань перерахованих у Кодексі одинадцяти принципів не ведеться дискусія, ці принципи сприймаються як догма, що ми вважаємо ненауковим підходом.

Однак окремі вчені критично відносяться до сформульованих законодавцем принципів. Причому кожен із них бачить проблему по-різному. Так, наприклад, С. Єрохін, І. Плужніков, А. Соколовська пропонують змінити трактування окремих принципів та доповнити їхній список ще чотирма [2, 46 - 48]. Ю. Пасічник вважає доцільним виділити 24 принципи побудови бюджетної системи, які він об'єднує у 3 групи: управління (8 принципів); стабільності (11 принципів); розвитку (5 принципів) [6, 136]. В. Опарін, аналізуючи задекларовані у Бюджетному кодексі принципи бюджетної системи зробив три найважливіших висновки: перший – усі вони за своїм визначенням фактично є принципами бюджетного процесу; другий – визначенні принципи досить нечіткі і викликають багато заперечень; третій – значна частина зафіксованих у Кодексі принципів є, власне, вимогами до бюджету; четвертий – принципи побудови бюджетної системи у Бюджетному кодексі не визначенні [5, 180 - 195]. На нашу думку, всі ці погляди є обґрунтованими і мають право на існування. Однак, виходячи з сутності поняття „принципи”, вважаємо, що бюджетна система України побудована на трьох принципах: єдності, самостійності та адміністративно-територіального устрою.

Крім цього, недоліком Бюджетного кодексу України вважаємо: відсутність у ньому переліку складу доходів Державного бюджету України; відсутність підходів до поділу доходів бюджету на власні, закріплені і регулюючі; відсутність принципів розподілу доходів і видатків між окремими ланками бюджетної системи; зашлутану термінологію, зокрема, доходи і надходження, витрати і видатки тощо.

Ми підтримуємо пропозиції М. Єрмошенка, С. Єрохіна, І. Плужнікова, Л. Бабич, А. Соколовської, Ю. Чередніченка про необхідність включення до Бюджетного кодексу таких статей, як „Визначення основних напрямів бюджетної політики на середньо- та довгострокову перспективу”, „Вимоги щодо

визначення пріоритетів бюджетної політики України на перспективу”, „Інформаційні засади складання проєкту Державного бюджету України”, „Перспективний фінансовий план держави”, „Довгострокові цільові бюджетні програми” [2, 278 - 281].

Серед поточних правових актів, які мають особливе значення для формування і реалізації тактичних засад бюджетної політики, можна виділити основні напрями бюджетної політики на наступний період (Бюджетну резолюцію) [7] та закон про Державний бюджет України [1].

Бюджетна резолюція містить основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний період. Вона приймається щорічно Верховною Радою України і виступає своєрідним орієнтиром для уряду при складанні проєкту Державного бюджету України. Кабінет Міністрів України зобов'язаний врахувати всі положення зазначеної резолюції при бюджетному плануванні.

Бюджетна резолюція відноситься до документів тактичного характеру, у якому відображається бюджетна позиція держави та напрями реалізації бюджетної стратегії протягом планового бюджетного року. Однак вона ще не стала тим фундаментальним документом, на основі якого розраховувалися б показники доходів і видатків бюджету, оскільки містить переважно загальні положення, мінімальні кількості конкретного цифрового матеріалу. Істотним недоліком бюджетної резолюції є чергування у її тексті стратегічних і тактичних напрямів, повторення більшості позицій у щорічних документах, наявність таких завдань, які задалегідь неможливі для виконання.

На нашу думку, слушними є пропозиції вітчизняних науковців і практиків щодо доцільності конкретизації змісту бюджетних резолюцій, наведення достатньої інформації про виконання зведеного, державного і місцевих бюджетів хоча б за три попередні роки, детального розрахунку показників доходів і видатків бюджету на наступний рік, іронічно основних бюджетних параметрів на наступні кілька років. Так, наприклад, О. Кириленко вважає, що всі положення бюджетних резолюцій „... мають бути чітко сформульовані, містити конкретні, абсолютні й відносні параметри: абсолютні обсяги, питому вагу, темпи зростання або зменшення тощо” [3, 5]. Аналогічні пропозиції вносить В. Кудряшов [4, 21].

З метою усунення вказаних недоліків В. Кудряшов пропонує змінити концептуальні підходи і вимоги до розробки бюджетної резолюції, відповідно до яких параметри розвитку бюджетної системи мають узгоджуватися з перспективними фінансовими планами розвитку країни. Ми вважаємо об-

ґрунтованими та підтримуємо його пропозиції, що у бюджетній резолюції основні положення мають бути відображені за допомогою таких шести груп: мета, завдання та способи реалізації бюджетної політики; пріоритети бюджетних видатків; джерела формування бюджетних ресурсів та їх складові; джерела фінансування бюджету; граничні параметри зведеного бюджету (обсяги та структура бюджетних видатків, доходів та дефіциту бюджету); макро-економічні параметри зведеного бюджету [4, 22].

Аналізуючи проблемні аспекти бюджетних резолюцій, погляди вітчизняних вчених і практиків на вирішення цих проблем, ми вважаємо, що у бюджетній резолюції в обов'язковому порядку мають бути відображені такі показники за напрямками стосовно зведеного, державного і місцевих бюджетів:

- конкретні показники соціально-економічного розвитку країни та бюджетні параметри розподілу ВВП;
- обсяги і структура доходів з визначенням методів мобілізації;
- обсяги і структура видатків за функціональною та економічною класифікацією;
- характер та основні показники міжбюджетних відносин (включаючи фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та коефіцієнти вирівнювання);
- граничний обсяг дефіциту (профіциту) за умови збереження прогнозованих темпів приросту ВВП;
- джерела фінансування дефіциту бюджету;
- граничний обсяг та структура внутрішнього та зовнішнього державного боргу.

У цілому бюджетна резолюція, на нашу думку, мала б поєднувати довгострокові прогнозні показники бюджетної стратегії із показниками планового бюджетного періоду та тактичними заходами, що свідчило б про єдність стратегії і тактики бюджетної політики держави, відповідність визначених напрямів і способів дій владних структур бюджетній доктрині країни.

Закон про Державний бюджет України, як правовий акт держави, що визначає зміст тактичних дій влади у плановому бюджетному році, щорічно приймається Верховною Радою України після представлення його урядом та трьох читань у парламенті.

Оскільки закон про Державний бюджет України є основним правовим документом економічного характеру, що базується на інших законах, він відіграє специфічну роль у законодавчому забезпеченні бюджетної політики. Цим законом безпосередньо регулюються розподільчі та перерозподільчі про-

цеси, пов'язані з формуванням дохідної частини та використанням видаткової частини Державного бюджету України. Він використовується при функціонуванні всіх підсистем бюджетного механізму, пов'язаний з усіма юридичними та фізичними особами, які є платниками податків або інших платежів, а також отримують кошти з бюджету, тобто всіма учасниками перерозподільчих процесів.

Таке велике значення і ключова роль закону про Державний бюджет України у формуванні і реалізації засад бюджетної політики вимагає особливо-го підходу до формування його змісту та конкретних положень на ідеальному рівні.

Аналіз прийнятих законів про Державний бюджет України за роки незалежності свідчить, що з року в рік якість цього документу погіршується. Перш за все це стосується наявності у ньому таких положень, які повинні регулюватися іншими законами. Статтею 71 закону 2007 року зупинено частину положень 60 інших законів України. Біля 50 статей цього закону змінюють або уточнюють положення інших правових актів [1]. На нашу думку, такого допускати не слід, адже при цьому проявляється неповага в першу чергу органу законодавчої влади до законів, ним же прийнятих. Такі зміни повинні вноситися у відповідні закони до прийняття закону про Державний бюджет України.

Ряд статей закону про Державний бюджет України регулює механізм фінансування видатків, які не є прерогативою законодавчої влади, а визначаються нормативними документами виконавчої влади.

З метою покращення якості змісту закону про Державний бюджет України доцільно всі поточні питання вирішити напередодні прийняття даного закону, таким чином очистити його від невласливих положень.

Загальним та істотним недоліком нормативно-правового забезпечення бюджетної політики ми вважаємо відсутність напрацьованих документів стратегічного характеру, внаслідок чого зміст цієї політики не визначається відповідною конкретною спрямованістю, а значить й системністю та ефективністю. Відсутність стратегії робить тактичні дії хаотичними, незрозумілими як для керівництва держави, так і для її громадян. Тому першочерговим завданням для органів державної влади та державного управління, на нашу думку, має бути розробка стратегії соціально-економічного розвитку країни на 25–50 років (або ж соціально-економічної доктрини держави) і на її базі бюджетної доктрини як державних правових актів.

Ми вважаємо, що бюджетна доктрина у вигляді державного акту може включати такі складові:

- загальне бачення ролі бюджету держави у забезпеченні соціально-економічного розвитку суспільства;
- найважливіші макроекономічні показники, їхня динаміка;
- засади і пропорції розподілу ВВП, зміст податкової політики;
- обсяги бюджету держави, їхня динаміка, співвідношення між державним і місцевими бюджетами, засади розподілу доходів і видатків між окремими ланками бюджетної системи та міжбюджетних відносин;
- підходи до розподілу видаткової частини бюджету держави;
- найважливіші показники соціальних гарантій із деталізацією у сфері соціального захисту населення;
- інші прогностичні показники, які мають відношення до бюджету держави.

На нашу думку, бюджетна доктрина має бути тим орієнтиром, на основі якого розроблятимуть бюджетні прогнози і бюджетні програми, закопи, складатимуть щорічні бюджети, спрямовуватимуть інші середньотермінові та поточні заходи держави у системі бюджетних відносин і процесів.

IV. Висновки. У результаті проведеного дослідження ми прийшли до наступних висновків.

1. Формування вітчизняного законодавства стосовно бюджетної політики доцільно здійснювати з урахуванням таких умов: наукового обґрунтування; впливу особливостей розвитку країни; попереднього власного досвіду; власних помилок і помилок інших держав; системного і комплексного підходів.

2. З метою удосконалення стратегічних і тактичних дій держави пропонуємо переглянути зміст Бюджетного кодексу України та внести до нього наступні зміни:

2.1. Переглянути підходи до формування ланок бюджетної системи і принципів її побудови.

2.2. Доповнити Кодекс переліком складу доходів Державного бюджету України та засадами розподілу доходів між окремими ланками бюджетної системи.

2.3. Включити до Кодексу статті, які б визначали стратегічні засади бюджетної політики, відповідну термінологію та порядок реалізації.

4. Рекомендуємо удосконалити порядок прийняття та конкретизувати зміст Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період (бюджетну резолюцію). Загальні положення цього документа доцільно

відобразити у розрізі шести груп: мета, завдання та способи реалізації бюджетної політики; пріоритети бюджетних видатків; джерела формування бюджетних ресурсів; джерела фінансування бюджету; граничні параметри зведеного бюджету; макроекономічні параметри зведеного бюджету.

5. У щорічних законах про державний бюджет пропонуємо вилучити статті, що відмінюють положення інших законів та регулюють механізм фінансування видатків.

6. Першочерговим завданням для органів державної влади та управління вважасмо розробку стратегії соціально-економічного розвитку країни (або соціально-економічної доктрини держави) і на її базі бюджетної доктрини як державних правових актів.

Література:

1. Закон України „Про Державний бюджет України на 2007 рік” від 19.12.2006 р. № 489 – V // Офіційний вісник України. – 2006. – № 52.

2. Засади формування бюджетної політики держави: Наук. монографія / М. М. Єрмошенко, С. А. Єрохін, І. О. Плужніков, Л. М. Бабич, А. М. Соколовська, Ю. В. Черсидниченко; За наук. редакцією д. с. н., проф. М. М. Єрмошенка. – К.: НАУ, 2003. – 284 с.

3. *Кириленко О. П.* Удосконалення практики розроблення бюджетних резолюцій // *Фінанси України* – 2007. – № 2. – С. 3–12.

4. *Кудряшов В. П.* Бюджетна резолюція: пропозиції з удосконалення // *Фінанси України*. – 2006. – № 12. – С. 21–32.

5. *Опарін В.* Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти): Монографія. – К.: КНЕУ, 2005. – 240 с.

6. *Пасічник Ю. В.* Бюджетний потенціал в Україні: Монографія. – Донецьк: ТОВ „Юго-Восток, ЛТД”, 2005. – 642 с.

7. Про Основні напрями бюджетної політики на 2007 рік. Постанова Верховної Ради України від 27 липня 2006 р. № 42 – V // *Відомості Верховної Ради України*. – 2006. – № 40. – С. 352.

8. *України. Закони. Конституція України: Із змінами, внесеними згідно із Законом № 2222 – IV від 08.12.2004 р.* – К.: Велес, 2007. – 48 с.