

## **ПРОБЛЕМИ ТА МОДЕРНІЗАЦІЯ ПРОЦЕСУ РОЗГЛЯДУ І ЗАТВЕРДЖЕННЯ БЮДЖЕТІВ**

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.

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 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 [1].

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 лобіювання 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 затягує дискусії з приводу бюджетних преференцій 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. Доцільно, 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 затвердженні 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.

Отже, категоричностей при затвердженні бюджету допускати не доцільно, однак безплідних дискусій у цьому процесі теж бажано не стимулювати, хоча це обмежує права та ініціативу народних депутатів.

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.

Якість бюджету могла б бути значно вищою за умови залучення до процесу розгляду проекту бюджету під час першого та другого читання незалежних експертів з числа науковців та практиків, які могли б дати пропозиції стосовно окремих бюджетних показників без упередженого підходу до їхнього обґрунтування. В українській фінансовій практиці роль незалежних експертів недо-

оцінюється, що призводить до низької якості законів та урядових рішень. На нашу думку, такі недоліки доцільно врахувати, тим більше що вони не вимагають великих державних витрат.

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 бюджетів 2007, 2008 і 2009 років їхня кількість та обсяг значно скоротились);

- великий розрив між макроекономічними 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.

Своєчасний розгляд і затвердження бюджетів на загальнодержавному та місцевому рівнях є одна за найважливіших норм Бюджетного кодексу України, 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, с. 30]. Відповідні обмеження при несвоєчасному затвердженні місцевих бюджетів встановлені і для місцевих державних адміністрацій та виконкомів місцевих рад. Тому питання своєчасного затвердження усіх бюджетів є актуальним. На рівень його вирішен-

ня 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.

Важливим питанням у процесі розгляду і затвердження бюджету є ув'язка вигоди від суспільних благ і витратами громадян. Відсутність такої ув'язки і, як наслідку, наявність високого рівня витрат бюджетних коштів може бути обумовлена тиском на депутатів або неучастю у голосуванні. 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. 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 більшість економістів роблять висновок, що 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). 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 бюдже-

ту 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.

На обсяги бюджету також впливає механізм лобіювання, який особливо поширений у парламентах постсоціалістичних країн, включаючи Україну. З метою лобіювання створюють потужні партійно-фінансові групи (клани), які за допомогою законодавчого органу забезпечують замовлені податкові преференції, пряме і непряме бюджетне фінансування проектів та програм, що є базою для особистого збагачення. За допомогою механізму голосування у законодавчому органі такі групи приймають саме ті рішення стосовно бюджету, які їх найбільше влаштовують.

У цілому процес прийняття рішень в умовах представницької демократії, на відміну від прямої демократії, пов'язаний з обміном голосами, лобіюванням 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 неефективних бюджетних рішень. Вітчизняна економічна наука 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.

Аналізуючи практику ухвалення рішень державною владою Дж. Б'юкенен прийшов до висновку, що «... держава у широкому розумінні – це складний інституційний комплекс, здатний досягти багато з того, що є «добрим», ... але що діяльність держави може також мати і негативні наслідки – тобто вона може робити багато «поганого» [2, с. 76]. Тому він прийшов до висновку, що «... певні обмеження на здійснення політичної влади ... вважаються кардинально необхідними для функціонування суспільного устрою» [2, с.

76]. Значна частина цих обмежень стосується вирішення фінансових питань у процесі розгляду і затвердження бюджету держави. Такі обмеження передбачені у фінансовому законодавстві більшості розвинутих країн світу і сприяють позитивному вирішенню більшості питань у процесі розгляду і затвердження бюджетів.

Прискоренню процесу розгляду і затвердження бюджету та оптимізації видаткової частини бюджету сприяють обмеження ініціатив народних депутатів з питань бюджетної рівноваги. Чинними нормами законодавства передбачені 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.

Ми також підтримуємо думку більшості економістів, стосовно чинної норми Бюджетного кодексу України, яка визначає, що пропозиції стосовно збільшення видатків Державного бюджету України мають визначати джерела покриття таких видатків; пропозиції стосовно зменшення доходів Державного бюджету України мають визначати джерела компенсації втрат доходів бюджету або види та обсяги видатків, що підлягають відповідному скороченню; жодна за таких пропозицій не повинна призводити до збільшення державного боргу і гарантій порівняно з їх обсягом, передбаченим у

представленому проекті закону про Державний бюджет України, доцільно доповнити наступним обмеженням: «... пропозиції щодо джерел покриття додаткових видатків не повинні передбачати внесення змін до чинного податкового законодавства, спрямованих на запровадження нових видів податків, зборів та інших обов'язкових платежів (у тому числі їхнього запровадження законом про Державний бюджет України), а також підвищення податкових ставок». Таке обмеження дасть можливість збільшення обсягів видатків не перетворювати у додатковий податковий тягар для платників податків.

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.

#### **Література:**

1. Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар / [О.В. Турчинов, Ц.Г. Огонь, Г.С. Фролова ті ін.]; за редакцією О.В. Турчинова і Ц.Г. Огня. – К.: Парламентське вид-во, 2002. – 320 с.
2. Б'юкенен Джеймс М. Суспільні фінанси і суспільний вибір: Два протилежних бачення держави / Б'юкенен Джеймс М., Масгрейв Річард А.; пер. з англ. – К.: Вид. дім «КМ Академія», 2004. – 175 с.

**Дем'янишин В. В.**

*Молодший науковий співробітник НДЧ ТНЕУ*

### **РОЗВИТОК ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ БЮДЖЕТНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ**

В умовах ринкових трансформацій обсяги фінансових ресурсів бюджетних організацій характеризуються стабільними позитивними тенденціями. Однак в Україні закономірно низьким залишається внесок бюджетних організацій у ВВП, незважаючи на той факт, що ці організації здатні надавати ті ж самі соціальні послуги що й комерційний сектор за значно нижчу плату.

Дослідження фінансових ресурсів бюджетних організацій вимагає, насамперед, визначення їх змісту та методів організації.