

УДК 212.111.192.94

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В СУЧАСНИХ ЕКОНОМІЧНИХ УМОВАХ

Л.М. БАБИЧ

Київський національний університет технологій та дизайну

У статті розглянуті актуальні питання щодо удосконалення чинного Бюджетного кодексу України та його взаємоузгодження з бюджетним та податковим законодавством

Науковий підхід до розроблення бюджетної політики, знання і вивчення всіх чинників, що визначають її формування та відповідність закономірностям суспільного розвитку, передбачають постійне врахування теоретичних засад і норм бюджетного права. Порушення цієї важливої вимоги призводить до великих втрат в економіці. Політичні рішення повинні прийматися за законами економічного розвитку, на основі чітких розрахунків і передбачення наслідків здійснення намічених бюджетних заходів, що дає змогу уникати частих, нерідко непередбачуваних змін у бюджетній політиці.

З огляду на це, науково важливим підґрунтям щодо забезпечення сталого розвитку бюджетної політики є формування дієвої законодавчої бази. Водночас варто відзначити, що бюджетна політика в Україні останніми роками не відзначалася послідовністю, а її законодавчо-правовий механізм не перетворився на вагомий стимул інвестиційної діяльності та розвитку вітчизняного виробництва. Отже, проведення бюджетної політики потребує переорієнтації на забезпечення економічного зростання, яке має стати основою виходу з фінансової кризи і забезпечення істотного підвищення рівня життя нашого народу.

Об'єкти та методи дослідження

Об'єктом дослідження є Державний бюджет України як основний фінансовий план щодо реалізації завдань бюджетної політики за допомогою методів екстраполяції, коефіцієнтів, економічного аналізу тощо. Вивченню проблем формування бюджетного законодавства та його застосування при розробці бюджетної політики та виконанні бюджету було присвячено ряд наукових праць [11–14].

Постановка завдання

Метою даної статті є з'ясування особливостей узгодження чинного бюджетного законодавства та розробка пропозицій з його удосконалення в контексті формування та реалізації дієвих заходів сучасної бюджетної політики для подальшого реформування бюджетної моделі в Україні.

Результати та їх обговорення

Загальновідомо, що метою національної бюджетної політики є формування нової моделі соціального та економічного розвитку, яка передбачає побудову соціальної ринкової економіки з рівнем доходів громадян, що відповідає світовим стандартам. Для цього вона повинна спрямовуватися на підвищення конкурентоспроможності вітчизняного бізнесу та поглиблення економічних зв'язків зі світовим товариством. Основними завданнями сучасної бюджетної політики є забезпечення поступального розвитку підприємницької діяльності, прискорення економічного зростання й підвищення ефективності державного регулювання економічних та соціальних процесів. Важливу роль бюджетна політика відіграє також у формуванні ринкової інфраструктури та раціональної структури

господарського комплексу країни. Саме з урахуванням цих особливостей слід здійснювати подальший розвиток та удосконалення законодавчого регулювання бюджетних правовідносин, координації діяльності органів державної виконавчої влади щодо формування показників бюджетної політики.

Правові норми, що регулюють бюджетні відносини, становлять систему бюджетного права, яка ґрунтується, передусім, на Конституції України, де визначені засади побудови бюджетної системи України. Склад бюджетного законодавства, що регулює бюджетні відносини, визначається положеннями статті 4 Бюджетного кодексу України, якою встановлено конкретний перелік нормативно-правових актів даної сфери. При цьому ті із законодавчих документів, що торкаються бюджетного процесу, застосовуються лише в частині, в якій вони не суперечать Конституції України, Бюджетного Кодексу та закону про державний бюджет України.

У бюджетному законодавстві чинне місце належить Бюджетному кодексу, що по суті є бюджетною конституцією України. Варто зазначити, що чинний Бюджетний кодекс, який прийнятий Верховною Радою України у червні 2001 року, попри всі його переваги та недоліки, був підлаштований під систему президентської держави, коли домінуючу роль відігравала не так буква закону, як політичне замовлення. Зокрема, часті відхилення від положень щодо етапів бюджетного процесу його учасниками як при розробці, так і при розгляді проекту бюджету на Верховній Раді, свідчать, що необхідність внесення змін до бюджетного законодавства вже стала очевидною.

Нестабільність у роботі Верховної Ради України, безкінечні політичні сварки і ускладнення при укладанні домовленостей між фракціями, часті зміни Уряду, призводять до того, що зміни до законодавства, які треба вносити і приймати негайно, не приймаються, в результаті чого відбувається порушення норм бюджетного законодавства в частині термінів прийняття Закону України «Про Державний бюджет України». Так, наприклад, замість того, щоб на 2009 рік затвердити законом проект бюджету до 1 грудня 2008 року, ця процедура відбулася лише наприкінці року, що фактично зруйнувало подальший процес затвердження місцевих бюджетів на всіх рівнях. З огляду на це, а також в результаті ігнорування основних принципів побудови бюджету зокрема таких, як обґрунтованість та збалансування параметрів, Державний бюджет України на 2009 рік складено на основі надто оптимістичних, або навіть нереальних прогнозних макроекономічних показників. А саме: зростання ВВП – на 0,4 %, інфляція – на рівні 9,5 %. В той же час Світовий Банк прогнозує до кінця року скорочення ВВП на 4 %, а рівень інфляції складатиме 13,7 % - і це не песимістичний прогноз. Таким чином, має місце завищення ВВП на 4,4 % і зниження інфляції – на 4,2 %. До того ж ситуація ускладнюється там, що у 2009 році порівняно з 2008 роком суттєво зменшилися обсяги видатків Державного бюджету, при чому видатки загального фонду скоротяться не лише в реальному (з урахуванням інфляції), але й у номінальному вимірі – майже на сім мільярдів гривень, що свідчить про постійне звуження фінансових можливостей держави щодо виконання своїх основних функцій, в тому числі і у соціальній сфері.

Потрібно зазначити, що робота над складанням бюджету у всі часи була непростюю, а це, передусім, пов'язано із соціальною складовою, оскільки за кожною із статей видатків стоять конкретні люди які потребують відповідної підтримки, або невідкладної допомоги. Зрозуміло, що забезпечення оптимального співвідношення фінансування соціальних програм та розвитку економіки країни в цілому

це основна проблема яку завжди вирішує Міністерство фінансів, а за теперішніх умов економічного спаду, пов'язаного із фінансовою кризою, така проблема стала особливо гострою.

Таким чином, з огляду на низьку прогнозованість макроекономічних показників, обвальне падіння національної грошової одиниці, наростання соціальних проблем та інші прояви соціальної кризи не варто сподіватися на оптимістичність бюджету 2010 року. Крім цього залишається багато неузгодженостей Бюджетного кодексу з чинними законодавчими актами, а, невідкоригованість окремих його статей не може не позначитися на бюджетному процесі 2010 року, що безумовно, негативно впливатиме на реалізацію заходів бюджетної політики держави в наступних періодах. Так, потребують невідкладного впорядкування ті положення бюджетного законодавства, що визначають термін прийняття документу, щодо основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період. Зокрема, статтею 33 Кодексу встановлено, що мають відбуватися не пізніше ніж 1 червня або першого наступного за цією датою дня пленарних засідань Верховної Ради України парламентські слухання з питань бюджетної політики на наступний бюджетний період [2]. А в той же час положенням статті 32 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» визначено, що відповідно до повноважень Кабінету Міністрів України з розроблення і забезпечення виконання Державного бюджету України, уряд не пізніше ніж до 1 березня року, що передує плановому бюджетному періоду, схвалює Декларацію цілей та завдань бюджету на наступний бюджетний період. Разом із запровадженням розробки та прийняття Бюджетної декларації, яка використовується для розроблення проекту закону про Державний бюджет України починаючи з 2007 року, фактично відсутня вимога щодо необхідності проведення парламентських слухань з питань бюджетної політики, а отже, і прийняття відповідного рішення у вигляді постанови, що затверджувалася Верховною Радою [7].

Неузгодженими між собою залишаються окремі положення Бюджетного кодексу України та Закону «Про Національний банк України» [10]. Зокрема згідно з Бюджетним кодексом Національний банк України до 1 квітня року, що передує плановому, має подавати до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України проект Основних засад грошово-кредитної політики на наступний бюджетний період, а також проект кошторису доходів та видатків Національного банку України на наступний бюджетний період, однак у законі про Національний банк така норма зовсім відсутня. Водночас передбачено, що Рада Національного банку України відповідно до загальнодержавної програми економічного розвитку і основних параметрів економічного та соціального розвитку України до 15 вересня розробляє Основні засади грошово-кредитної політики і подає їх до Верховної Ради України разом з кошторисом доходів та витрат Національного банку, при цьому прогнозовані відомості про сальдо кошторису для включення до проекту Державного бюджету України на наступний рік попередньо подаються Кабінету Міністрів України до 1 вересня поточного року.

Дещо по-різному викладені зазначені положення щодо формування засад бюджетної політики і при порівнянні їх із таким базовим щодо формування бюджетної політики законом як Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку» [6]. Даним законом визначений широкий перелік макропоказників, що виступають базовими при обґрунтуванні параметрів бюджетної політики на плановий період, а також відповідні розрахунки щодо оцінки їх можливого впливу на розвиток соціальних процесів, що вирішуються через видатки бюджету. Порівняльна характеристика щодо відображення переліку макроекономічних показників, які мають бути враховані при складанні проекту бюджету та розробці основних засад грошово-кредитної політики як бази бюджетної політики наводяться у табл. 1.

Таблиця 1. Макроекономічні показники, які мають бути враховані при складанні проекту бюджету за нормами різних законодавчих актів

Закон про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку	Бюджетний Кодекс України	Закон про Національний банк України
У прогнозі економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період мають бути відображені: аналіз соціально-економічного розвитку країни за минулий і поточний роки та характеристика головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери; очікувані зміни зовнішньополітичної і зовнішньоекономічної ситуації та їх вплив на економіку країни; оцінка впливу можливих заходів державної політики у прогнозному періоді на розвиток економіки і соціальної сфери; основні макроекономічні та інші необхідні показники і баланси економічного і соціального розвитку, в тому числі у розрізі галузей економіки, Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя; висновки щодо розвитку економіки країни у наступному році.	Проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період ґрунтується на прогнозних макропоказниках економічного і соціального розвитку України на наступний бюджетний період із зазначенням показників обсягу валового внутрішнього продукту, індексів споживчих та гуртових цін, прогнозованого офіційного обмінного курсу гривні у середньому за рік на кінець року, прогнозованого рівня безробіття.	Основні засади грошово-кредитної політики ґрунтуються на основних Критеріях та макроекономічних показниках загальнодержавної програми економічного розвитку та основних параметрів економічного та соціального розвитку України на відповідний період, що включають прогнозні показники обсягу валового внутрішнього продукту, рівня інфляції, розміру дефіциту державного бюджету і джерел його покриття, платіжного та торгового балансу, затверджених Кабінетом Міністрів України.

Таким чином, положення зазначених законів, що визначають засади розробки бюджетної політики, різняться за наповненням та змістом, що свідчить про необхідність їх узгодження та як найшвидшого збалансування для того, щоб вже при формуванні бюджетної політики на 2011 рік дії всіх гілок влади були злагодженими на всіх етапах бюджетного процесу.

До того ж разом з удосконаленням бюджетного законодавства, як на нашу думку, варто паралельно усувати численні недоліки з обґрунтуванням окремих категорій, що викладенні у чинній редакції Бюджетного кодексу України.

Доцільно, по-перше включити до Бюджетного кодексу визначення таких важливих термінів, як «бюджетна політика держави», «пріоритети бюджетної політики», а також вимоги щодо визначення основних пріоритетів бюджетної політики, які на сьогодні невідомо з яких причин відсутні, а це в свою чергу, передбачає можливість їх різного тлумачення.

По-друге, залишаються недостатньо обґрунтованими такі поняття як, наприклад, «індекс відносної податкоспроможності», «норматив фінансової забезпеченості», «трансферти» тощо. Зокрема згідно із п. 8 ст. 98 не обґрунтовано чому індекси відносної податкоспроможності відповідних бюджетів не можуть змінюватися і переглядатися частіше, ніж раз на три роки. А, зокрема, щодо визначення поняття трансфертів, то у п. 4 ст. 9 зазначено, що це кошти, які одержані від інших органів державної, місцевої влади, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі. Враховуючи, що крім дотацій вирівнювання в якості трансфертів широко застосовуються різні види субвенцій, це означає, що за умов нецільового використання таких коштів вони мають повертатися до тих, хто їх надавав. Тому доцільно наведене визначення трансфертів продовжити такою редакцією «в разі їх надання у вигляді дотацій вирівнювання».

По-третє, у Бюджетному Кодексі чітко не визначені засади бюджетного планування на середньо - та довгострокову перспективу. Так, за ст. 38 передбачена необхідність подання до Верховної Ради разом з проектом державного бюджету на наступний рік прогнозу показників зведеного бюджету за основними видами доходів, видатків і фінансування на наступні три бюджетні періоди. Однак не враховано, що за період між першим і третім читанням проекту закону про державний бюджет вноситься цілий ряд коригувань та суттєвих змін до основних його параметрів, через це середньостроковий прогноз бюджетних показників, як орієнтир з фінансового забезпечення державної, економічної та соціальної політики на три наступні бюджетні роки, одразу ж після першого читання втрачає свою вагомість, а після другого - і актуальність.

Разом, це означає, що у Бюджетному Кодексі України відсутні засади інформаційного забезпечення щодо розробки фінансового плану держави на середньострокову та довгострокову перспективу, та не відпрацьовані законодавчі норми щодо розробки довгострокових цільових бюджетних програм по визначених пріоритетах бюджетної політики. Зрозуміло, що за таких обставин внаслідок відсутності належних процедур з визначення пріоритетів бюджетної політики щодо соціально-економічного розвитку на середньостроковий період ускладнюється використання і виконання бюджетних програм як інструменту досягнення загальнодержавних цілей розвитку на довгострокову перспективу, а це означає, що відсутній тісний зв'язок Державного бюджету з перспективним фінансовим плануванням.

З огляду на це, першочерговою у Бюджетному кодексі є необхідність обґрунтування положення щодо застосування програмно-цільового методу з поступовим його запровадженням на рівні місцевих бюджетів, що дозволить забезпечити поєднання процедур бюджетного планування зі стратегічним плануванням соціально-економічного розвитку на рівні держави, окремих адміністративно-територіальних одиниць та кожного з розпорядників бюджетних коштів. Все це вимагає законодавчого прийняття положення щодо розробки прогнозних показників бюджету на середньострокову перспективу на всіх рівнях бюджетної системи, тобто як на рівні державного, так і місцевих бюджетів.

Таким чином, з метою оптимізації процедур складання, розгляду та прийняття Закону України «Про Державний бюджет України» важливо конкретизувати функції Кабінету Міністрів та Верховної Ради України, особливо щодо процедури збалансування показників бюджету після врахування висновку Кабінету Міністрів при їх розгляді у Верховній Раді України вже на першому читанні.

Отже, на сьогоднішній день, наявність недостатньо чітких процедур щодо обґрунтування та узгодження показників бюджету всіма основними учасниками бюджетного процесу викликає необхідність внесення змін і доповнень до Бюджетного кодексу України, та узгодження його положень з іншими Законами, які діють у бюджетному законодавстві.

Що ж стосується податкового законодавства, то у Постанові Кабінету Міністрів України від 13 березня 2008 року № 160 «Про схвалення Декларації цілей та завдань бюджету на 2009 рік» в розділі II «Пріоритетні завдання податкової політики» встановлена основна мета – «Формування прогнозованої та раціональної податкової політики в Україні». Реалізація цієї мети можлива лише за умови реформування податкової системи України шляхом взаємоузгодження законопроектів внесенням необхідних до них змін з питань оподаткування, ведення кодифікації цих законів та їх укомплектування у Податковому кодексі України. На жаль проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» також розроблений на старій податковій базі. Тому прийняття та запровадження Податкового кодексу, є невідкладним, – кодекс повинен замінити понад дві тисячі нормативно-правових актів, які на сьогоднішній день діють в податковому правовому полі. Так, тільки до нової редакції Закону України «Про податок на додану вартість», введеного в дію 03.04.1997р., зміни та доповнення вносилися більш, ніж 60 законами [5].

Слід також врахувати, що крім спеціальних законів, питання оподаткування регулюються ще і багатьма іншими нормативно-правовими актами, що в цілому значно ускладнює ефективність застосування норм податкового законодавства при розробці бюджету. Так, наприклад, у податковому законодавстві ще діють деякі закони, що приймалися у 1991-1992рр., зокрема, це Декрети Кабінету Міністрів України «Про акцизний збір» № 18-92 від 26.12.1992 р., «Про прибутковий податок з громадян» № 13-92 від 26.12.1992р., Закон України «Про Єдиний митний тариф» N 2097-XII від 05.02.1992р. та інші, а до Єдиного Митного тарифу, що визначає ставки ввізного мита, з часу його введення прийнято 25 декретів та законів із змінами та поправками.

Недостатньо обґрунтоване зменшення ставок податку на додану вартість і податку на прибуток підприємств без відповідної компенсації втрат бюджету за рахунок коштів, що надійшли від сплати податків, пов'язаних із сплатою до бюджету надприбутків з видобутку та використання природних ресурсів та акцизних зборів, що значною мірою спричинює напруження під час формування дохідної частини бюджету і бюджетної політики в цілому. Зрозуміло, що за наявності такої значної кількості нормативно-правових актів, та частих внесення змін і доповнень, що вносяться до них, значно ускладнюється робота контролюючих органів із забезпечення виконання платниками податків податкових зобов'язань, що, в решті решт, знижує привабливість національної економіки для іноземних інвесторів.

Висновки

Отже, аналіз чинного бюджетно-податкового законодавства, свідчить про наявність багатьох суперечностей та неузгодженостей, що викликає необхідність внесення змін до Бюджетного кодексу України, а податкове законодавство взагалі потребує оновлення, систематизації та прийняття нового узагальненого документу.

Для підвищення результативності бюджетної політики в Україні важливим є посилення використання таких засад як прогнозування та бюджетне планування, бюджетна декларація, а також

узгодження всіх положень основних базових законів щодо розробки бюджетної політики в Україні на кожний бюджетний період. Саме у Бюджетній декларації повинні задаватись реальні параметри розвитку бюджетної політики та бюджетної системи України, тому слід чітко визначити підходи до формування її змісту та структури. При цьому потребують перегляду та уточнення положення Бюджетного кодексу України щодо показників, які мають відобразитися у Бюджетній декларації, особливо що стосується планування параметрів бюджету на середньострокову та довгострокову перспективу. Для обґрунтування напрямів та пріоритетів бюджетної політики важливо розробити концептуальні положення щодо формування ефективної бюджетної моделі в Україні. Без сумніву, постійне удосконалення бюджетного законодавства його узгодження з законами з оподаткування сприятиме утвердженню України як високорозвиненої демократичної правової держави, її інтегрування у світовий економічний простір і забезпечить формування нових концептуальних перспектив у реалізації бюджетної політики. Надійне бюджетне законодавство є і на далі залишатиметься невід'ємною складовою фінансового механізму та дієвим інструментом соціально-економічної стратегії розвитку України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України
2. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001р., №2542-III.
3. Закон України «Про Національний банк України» від 25 червня 1991 р. №1251.
4. Декрет Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» від 20 травня 1993 р. №56-93.
5. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання фінансовим правопорушенням, забезпечення ефективного використання бюджетних коштів, державного і комунального майна» від 15.12.2005 р. № 3202-IV.
6. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 р. № 1602-III.
7. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 16 травня 2007 р. N 279-VI .
8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про схвалення Декларації цілей та завдань бюджету на 2008 рік" (Бюджетна декларація) від 1 березня 2007 р.№ 316
9. Звіт Національного банку України «Дії Національного банку України в період загострення світової фінансової кризи», Київ – 2009.
10. Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Подолання впливу світової фінансово-економічної кризи та поступальний розвиток», Київ – 2009.
11. Єрмошенко М.М., Єрохін С.А., Плужников І.О., Бабич Л.Н., Соколовська М. Засади формування бюджетної політики держави: Наук. монографія . К.: НАУ, 2003 р.
12. А. Гальчинський Три кроки бюджетної політики // «Дзеркало тижня» № 37 (618) 6 жовтня 2006 р.
13. В. Геєць Бюджетна політика в Україні: проблеми і перспективи // «Дзеркало тижня» № 5 (480) –2004р
14. В.Д. Лагутін, О.Б. Каун Вдосконалення міжбюджетних трансфертів у контексті бюджетної реформи в Україні // Наукові праці НДФІ – випуск 3 (22) – 2003 р. с. 70–83.

Надійшла 15.12.2009