

РОЗВИТОК БЮДЖЕТНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН ЧЕРЕЗ ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

У статті автор досліджує недоліки діючого порядку організації бюджетного процесу, напрямки вирішення проблем ефективності використання бюджетних коштів, пропонує внесення змін до Бюджетного кодексу України в частині удосконалення бюджетно-правових процедур, бюджетного процесу, досліджує результати проведення фінансового аудиту Державного бюджету Рахунковою палатою, ефективність реалізації бюджетної політики, пропонує Концепцію «управління результатами» з метою удосконалення бюджетно-процесуальними правовідносинами, а також проект Закону України «Про публічний борг».

Ключові слова: бюджет, бюджетний процес, бюджетні асигнування, видатки, доходи, затвердження бюджету, прийняття бюджету, фінансування, фонди грошових коштів, централізація.

В статье автор исследует недостатки действующего порядка организации бюджетного процесса, направления решения проблем эффективности использования бюджетных средств, предлагает внесение изменений в Бюджетного кодекса Украины в части совершенствования бюджетно-правовых процедур, бюджетного процесса, исследует результаты проведения финансового аудита Государственного бюджета Украины Счетной палатой, эффективность реализации бюджетной политики, предлагает концепцию «управления результатами» с целью удосконалення бюджетно-процесуальними правоотношениями, а также проект Закона Украины «О публичном долге».

Ключевые слова: бюджет, бюджетный процесс, бюджетные ассигнования, доходы, принятие бюджета, расходы, утверждение бюджета, финансирование, фонды денежных средств, централизация.

The article is dedicated to the shortcomings of the current organization of the budget process, the direction of solving the problems of the efficiency of using budget funds, proposes to introduce amendments to the Budget Code of Ukraine in the part of improving the budget-legal procedures, budget process, to the results of the financial audit of the State Budget by the Accounting Chamber, policy, proposes the concept of "results management" with a view to improving the budget legal process as well as on Act of Ukraine "About the Public Debt". New provisions in the Budget Code of Ukraine should stipulate the following. The Ministry of Finance of Ukraine agrees with the indicators of the forecast of social and economic development and the main indicators of the draft budget on incomes and expenditures with the Supreme Council of Ukraine at the preparatory stage of the budget drafting phase, which will overcome the main differences between the various branches of government at the stage of elaboration of the draft budget, prevent the transformation of the phase consideration and approval of the draft budget at the stage of drafting and approval of a new draft budget. Drawing up and approval of the draft budget in an expanded form, detailed for all subdivisions and objects of the budget classification with a quarterly distribution of indicators, with the subsequent drawing up by the Cabinet of Ministers of Ukraine of quarterly distribution of the main indicators of the budget and on this basis a budget note. There is no regulation in the Budget Code of Ukraine about the form and content of the main budget documents (draft budget, budgeting, estimates), the degree of detail of budget indicators in these planning documents. In practice, it leads to an unjustified extension of the powers of the executive

authorities (the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Ministry of Finance of Ukraine), which actually decide on the main issues of budget execution in the context of specific key managers and recipients of budget funds, objects of budget classification. In these conditions, there are big problems and to exercise control over the targeted use of budget funds. The inclusion in the Budget Code of Ukraine of the provisions governing the form, content, level of detail of the indicators of the draft budget, budget writing will, firstly, increase the informality of the budget, guarantee the availability of information presented in the clearest and most accessible form, and secondly, realize principle of completeness of the budget, presenting in the law on the budget revenues and expenditures subject to forecasting. Thirdly, such a procedure will not allow the executive authorities to resolve all issues of budget execution independently and at their discretion, that is, reduce the likelihood of abuse and increase the efficiency of such a stage of the budget process as budget execution. Fourthly, the effectiveness of public financial control will be improved, the notion of misuse of budget funds will be more clearly defined.

Key words: *budget adoption, budget approval, budget process, budget, budgetary allocations, centralization, expenses, financing, funds, funds, revenues.*

Вступ. Бюджетний процес є діяльністю, яка пов'язана з бюджетом. Тому для того, щоб бюджетний процес не мав законодавчих прогалин та потребував постійних змін до законодавства з метою його належного врегулювання, необхідно вибудувати таку структуру бюджетного процесу, яка б була достатньою мірою уніфікованою в довгостроковій перспективі.

Мета статті – розробити пропозиції до чинного бюджетного законодавства з метою удосконалення бюджетного процесу.

Результати. Бюджетний процес в науці фінансового права України досліджено в наукових працях Л. К. Воронової, О. П. Гетманець, О. М. Горбунової, І. Б. Заверухи, А. Й. Івансько-го, Л. М. Касьяненко, Ю. О. Крохіної, М. П. Кучерявенка, Т. А. Латковської, А. О. Монаєнка, О. П. Орлюк, Н. Ю. Пришви, Л. А. Савченко, О. В. Солдатенко, Н. І. Хімичевої, В. Д. Чернадчука, Н. Я. Якимчук та ін. Проте, не достатньо уваги було приділено дослідженню удосконаленню бюджетно-процесуальних правовідносин через внесення змін до Бюджетного кодексу України.

Аналіз процедур бюджетного процесу відповідно до Бюджетного кодексу України показує, що бюджетний процес потребує подальшого вдосконалення його правових основ, оскільки його сучасній версії властивий ряд великих недоліків. Недоліки діючого порядку організації бюджетного процесу відповідно до бюджетного законодавства України проявляються, зокрема, в наступному:

- а) у відсутності законодавчого закріплення механізмів, які забезпечують результативність бюджетних видатків;
- б) у розробці відповідних бюджетів для кожного бюджетного циклу окремо і річному періоді планування бюджетних видатків без урахування результатів середньострокового планування;
- в) у наданні бюджетних коштів на основі коригування (індексації) асигнувань минулих років в умовах низької формалізації механізмів перерозподілу бюджетних ресурсів, а також відсутність чітких критеріїв і процедур відбору напрямків фінансування у відповідності з пріоритетами державної політики;
- г) відсутність чітких формулювань цілей і кінцевих результатів використання бюджетних коштів, а також критеріїв оцінки діяльності головних розпорядників бюджетних коштів;
- д) переважання зовнішнього контролю за відповідністю видатків бюджету плановим показникам бюджету при відсутності процедур і методології внутрішнього і зовнішнього контролю (моніторингу) обґрунтованості планування і результатів використання бюджетних коштів;
- е) у нечіткості розмежування повноважень органів державної влади у бюджетному процесі між законодавчим, органами місцевого самоврядування і виконавчими органами влади тощо.

А. О. Монаєнко зазначає, що одержання доходів, їх розподіл між ланками (видами) бюджетної системи й використання їх на покриття видатків, пов'язаних з виконанням передбачених Конституцією України функцій органами держави і місцевого самоврядування, не проходить автоматично. Держава за допомогою правових норм ретельно регулює відносини, що виникають при формуванні та виконанні всіх видів бюджетів, контролі за виконанням бюджетів і звітуванні про їх виконання. Діяльність органів держави і місцевого самоврядування в галузі бюджету у широкому плані дістала назву бюджетного процесу [2, с. 87].

Слід зазначити, що усталені традиції і організація бюджетного процесу в Україні суттєво обмежують можливості та інституціональні стимули підвищення ефективності управління публічними фінансами та переорієнтації діяльності головних розпорядників бюджетних коштів з освоєння виділених їм бюджетних асигнувань на досягнення кінцевих суспільно значущих і вимірних результатів.

Серед безлічі можливих напрямків вирішення проблеми ефективності використання бюджетних коштів одними з найбільш перспективних, на думку автора, є:

- 1) загальне вдосконалення методології бюджетного процесу;
- 2) підвищення його прозорості.

Метою вдосконалення методології бюджетного процесу є створення умов і передумов для максимально ефективного управління публічними фінансами у відповідності з пріоритетами державної політики.

Наявна нормативно-правова база України недостатньо пристосована до вирішення актуальних проблем удосконалення бюджетного процесу в сучасних умовах, розвитку бюджетно-процесуальних правовідносин. Так, у Бюджетному кодексі України (ст. 7) питання про ефективність використання бюджетних коштів зачіпається, проте, практично ототожнюються принципи ефективності та економності використання бюджетних коштів, що нам представляється неправомірним: економність є лише окремим випадком ефективності. В статті нічого не сказано про порядок визначення показників ефективності, що для сучасних умов розвитку України та її бюджетно-процесуальних правовідносин виглядає вже неприйнятним, враховуючи останню практику прийняття того ж Державного бюджету України, постійне внесення до нього законодавчих змін.

Так, зокрема відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 7 Бюджетного кодексу України принцип ефективності та результативності – при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання публічних послуг при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів.

З метою вдосконалення відповідних бюджетно-процесуальних правовідносин через внесення змін до нормативно-правової бази для вирішення проблем бюджетної ефективності ми пропонуємо викласти п. 6 ч. 1 ст. 7 Бюджетного кодексу України в наступній редакції:

«Принцип економності та ефективності використання бюджетних коштів:

Принцип економності використання бюджетних коштів означає, що при складанні та виконанні бюджетів уповноважені суб'єкти владних повноважень та одержувачі бюджетних коштів мають виходити з необхідності досягнення заданих результатів з використанням найменшого обсягу коштів або досягнення найкращого результату з використанням визначеного бюджетом обсягу коштів.

Принцип ефективності використання бюджетних коштів означає досягнення найкращих співвідношень між кінцевими суспільно значущими результатами діяльності розпорядника бюджетних коштів та видатками бюджету на їх досягнення. При цьому розпорядниками бюджетних коштів можуть визначатися:

- економічна ефективність, під якою розуміється співвідношення безпосередніх результатів діяльності, результатів, запланованих для досягнення в рамках тактичних завдань, програм, програмних заходів, з видатками на їх досягнення;

- суспільна ефективність, під якою розуміється співвідношення суспільно значущого ефекту діяльності (показника кінцевого результату діяльності або його зміни) по відношенню до безпосереднього показника діяльності держави;

- суспільно-економічна ефективність, під якою розуміється співвідношення величини досягнутого кінцевого суспільно значущого результату і обсягу видатків на його досягнення».

Такі нові завдання, на наш погляд, продиктовані нецільовим використанням бюджетних коштів, яке встановлює останнім часом Рахункова палата в результаті проведення фінансового аудиту, яке розходиться із задекларованими органами публічної влади напрямками фінансування держави, що вимагає відповідних змін у регулюванні бюджетного процесу за такими напрямками:

- перехід на фінансування, засноване на довгострокових цілях розвитку держави;
- підвищення ефективності бюджетних видатків за рахунок впровадження механізму «управління результатами»;
- підвищення самостійності, прозорості та відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів.

Так, зокрема, результати проведеного аудиту Рахунковою палатою у 2017 році та аналіз державного бюджету 2017 року засвідчили, що його виконання відбувалося в умовах уповільнення темпів зростання економіки, скорочення її кредитування та прискорення інфляційних процесів. Приріст реального валового внутрішнього продукту у січні-вересні 2017 року становив, за експертною оцінкою Рахункової палати, 2,3 відсотка. Доходи державного бюджету у звітному періоді становили 585,8 млрд грн, або 74,4 відс. планового річного обсягу з урахуванням внесених змін, що вище від середньої за попередні п'ять років частки доходів січня-вересня в річній сумі. Порівняно з відповідним періодом попереднього року доходи державного бюджету збільшилися в 1,4 раза. При цьому податковий борг економічно активних підприємств з початку року збільшився на 7,4 млрд гривень [1].

Видатки державного бюджету у звітному періоді проведені в сумі 571 млрд 93,9 млн грн, або 66,4 відс. річного плану. План видатків загального фонду не виконано на 9,7 відсотка. При цьому рівень невиконання видатків вищий, ніж у середньому за відповідний період попередніх п'яти років. Неналежна організація проведення видатків учасниками бюджетного процесу завалила використання у запланованих обсягах коштів за більшістю бюджетних програм. У запланованих обсягах видатки проведені лише за 16-ма бюджетними програмами, або 3,7 відс. їх загальної кількості, у сумі 1,6 млрд грн, або 0,5 відс. плану на 2017 року.

У звітному періоді вдвічі збільшилися видатки державного бюджету на субвенцію місцевим бюджетам для надання пільг і житлових субсидій на оплату житлово-комунальних послуг, насамперед за рахунок збільшення кількості домогосподарств, які внаслідок низької платоспроможності отримали субсидії. Водночас річний план субвенції виконаний на 91 відс., що збільшило ризики незабезпечення до кінця року таких виплат у повному обсязі. Частка трансфертів з державного бюджету в доходах місцевих бюджетів порівняно з відповідним періодом попереднього року збільшилася до 55,3 відс., що свідчило про зростання залежності місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету. При цьому в шістнадцяти з двадцяти п'яти регіонів України частка трансфертів з державного бюджету в доходах місцевих бюджетів перевищила 60 відс., у тому числі у чотирьох – 70 відсотків [1].

За результатами проведеної експертизи поданого до Верховної Ради України проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» Рахункова палата зазначила, що сповільнення у 2017 році збільшення експорту товарів і послуг, скорочення обсягу промислового виробництва, кредитування економіки і припливу прямих іноземних інвестицій, а також негативні прогнози на 2018 рік щодо розвитку економіки основних торговельних партнерів України посилюють ризики недосягнення прогнозованого Урядом на 2018 рік зростання реального валового внутрішнього продукту на 3 відс., а отже – невиконання доходів державного бюджету. Рахункова палата зауважила, що окремі положення проекту закону про Державний бюджет України на 2018 рік не відповідали нормам Бюджетного і Податкового кодексів України. Зокрема, у законопроекті продовжено практику попередніх років щодо визначення обсягів доходів і видатків державного бюджету з урахуванням запропонованих Кабінетом Міністрів України змін до податкового законодавства, які Верховною Радою України ще не були прийняті. Неприйняття або прийняття таких змін в іншій редакції створює додаткові ризики ненадходження доходів у прогнозованих на рік обсягах та невиконання в запланованих обсягах відповідних бюджетних програм. Фінансування державного бюджету передбачено насамперед за рахунок нових державних запозичень. На внутрішньому ринку планується запозичити на 19,1 відс. більше, ніж було затверджено на 2017 рік, що залежатиме від здійснення Урядом заходів, спрямованих на розвиток внутрішнього ринку державних цінних паперів [1].

Значним є ризик невиконання запланованих обсягів надходження коштів від приватизації державного майна у 2018 році через низький рівень надходження таких коштів у 2017 році і неприйняття або прийняття в іншій редакції запропонованих Кабінетом Міністрів України змін до законодавства з питань приватизації. Недоотримання запланованих обсягів надходжень від приватизації державного майна призведе до збільшення державних запозичень, що спричинить збільшення обсягу державного боргу і видатків на його обслуговування [1].

Боргове фінансування державного бюджету, що реалізується Урядом протягом тривалого періоду, призведе до необхідності витрачання у 2018 році 35 відс. доходів державного бюджету на виплати за державним боргом. Крім того, зростання боргових витрат звужує фінансові можливості для реалізації пріоритетних заходів, спрямованих на економічне зростання, і спонукає до подальших запозичень для рефінансування накопичених боргів, що не сприятиме зменшенню державного боргу в середньостроковій перспективі [1].

Суть пропонованих змін до бюджетного законодавства полягає у зміщенні акцентів бюджетного процесу від «управління бюджетними видатками» на «управління результатами».

У рамках пропонованої нами концепції «управління результатами» бюджет повинен формуватися виходячи з цілей і запланованих результатів державної політики. Бюджетні асигнування повинні мати чітку прив'язку до функцій (послуг, видів діяльності), при їх плануванні основна увага має приділятися обґрунтуванню кінцевих результатів у рамках бюджетних програм.

Для успішного використання в Україні Концепції «управління результатами» необхідно забезпечити суттєві зрушення в цілому ряді аспектів бюджетного процесу, в тому числі:

- підвищення надійності середньострокового прогнозування обсягу бюджетних ресурсів, доступних для головних розпорядників бюджетних коштів у межах прийнятих бюджетних обмежень і пріоритетів державної політики;

- формування «вбудованих» у бюджетний процес процедур оцінки результативності бюджетних видатків, забезпечення поетапного переходу від кошторисного принципу планування й фінансування видатків до бюджетного планування, орієнтованого на результат;

- вдосконалення процедур складання і розгляду бюджетів у відповідності з вимогами та умовами середньострокового бюджетного планування, орієнтованого на результат.

У зв'язку з необхідністю вдосконалення бюджетного процесу у науковій літературі було висловлено позицію, що сьогодні у системі бюджетного процесу склалося не досить вдалі «звичай». Так, проблемою, що завжди переслідувала бюджетний процес в Україні була хронічна несвоєчасність дій органів державної влади у прийнятті Державного бюджету України. Необхідність прийняття бюджету щороку лише підвищує складність проблеми. Політична нестабільність та відсутність політичного консенсусу, спроби лобювання інтересів промисловими групами, відстоювання власних інтересів представниками влади обумовлюють надзвичайну проблематичність прийняття бюджету. Низька якість державного бюджету багато в чому пояснюється недоліками в його плануванні. Бюджет кожного року від початку і до кінця є новим документом, що був складений за умов поточної реальності, не враховуючи стратегії розвитку держави. Відповідно боротьба кожного року триває за кожен із запланованих показників. Формально в Україні намагаються планувати основні напрями бюджетної політики за допомогою Бюджетної резолюції, втім поки що цей документ є досить формальним і його зміст, як правило, не відповідає змісту проекту бюджету. Ще однією проблемою бюджетного процесу, що виникає як на стадії прийняття бюджету, так і його виконання є прозорість бюджетного процесу. Фактично бюджетний процес в Україні і кулуарним і відірваним від широкої громадськості. Немає публічних слухань і обговорень, не створюється круглих столів з відповідним висвітленням їх діяльності та результатів у ЗМІ, не приймають участь у бюджетному процесі незалежні експерти та аналітики в галузі економіки [4].

Загальне вдосконалення методології бюджетного процесу повинно, на нашу думку, спиратися на чітку бюджетну політику, яка лежала б в основі щорічного бюджетного процесу.

Треба сказати, що необхідність формування належної бюджетної політики передбачено чинним бюджетним законодавством. Так, ч. 1 ст. 33 Бюджетного кодексу України обумовлює, що Міністерство фінансів України спільно з іншими центральними органами виконавчої влади розробляє відповідно до визначених у щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України пріоритетів бюджетної політики проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період та до 20 березня року, що передує плановому, подає його на розгляд до Кабінету Міністрів України.

Бюджетну політику можна розглядати як комплекс заходів регулюючого впливу на соціально-економічні та інші процеси, спрямований на формування і використання бюджету з метою забезпечення життєдіяльності та підвищення рівня життя населення.

Бюджетна політика повинна кореспондуватися зі стратегічним планом соціально-економічного розвитку країни, що дозволить найбільш ефективно використовувати бюджет в системі її фінансового забезпечення.

Слід зазначити, що вивчення процедури складання видаткової частини бюджету виявляє ряд важливих проблем. До них, зокрема, належить технократичний підхід до складання видаткової частини бюджету поза рамками цілей і завдань розвитку країни [3, с. 437].

Треба сказати, що вдосконалення потребує також і процедура планування дохідної частини бюджетів. Зокрема, це виражається в зміні підходу до таких джерел бюджетних коштів як зовнішні та внутрішні запозичення. У зв'язку з цим необхідно розробити і прийняти Закон України «Про публічний борг». Даний нормативно-правовий акт повинен поставити заслін для неконтрольованих запозичень держави та територіальних громад, зокрема за допомогою:

- посилення порядку прийняття рішення про використання даного методу залучення грошових коштів у бюджетну систему держави;
- обмеження обсягу запозичень;
- встановлення правила, згідно з яким запозичення проводиться на цілі інвестування самокупного проекту, тобто сам проект повинен виступити джерелом погашення відповідного боргу;
- обмеження практики надання держаних гарантій;
- створення дієвого і прозорого механізму, що забезпечує раціональне, ефективне та цільове використання коштів, отриманих за допомогою державних запозичень;
- створення належного механізму, що забезпечує повне і своєчасне погашення державних боргів та боргів за місцевими запозиченнями.

Таким чином, до бюджетного законодавства можуть внесено окремі зміни, спрямовані на вдосконалення тих чи інших процедур бюджетного процесу, що удосконалив бюджетно-процесуальні правовідносини в Україні. Проте в даний час все більш нагальною стає докорінна «модернізація» Бюджетного кодексу України, спрямована на внесення принципово нових моментів, насамперед – освоєння методології бюджетування, орієнтованого на кінцевий результат.

Підвищення ефективності бюджетного процесу є одним з найважливіших завдань фінансового права на теперішньому етапі.

Низька ефективність бюджетного процесу в нашій державі залежить від цілого ряду факторів. Серед них можна виділити надмірну залежність окремих адміністративно-територіальних одиниць від уряду при складанні та виконанні місцевих бюджетів; прийняття фінансових рішень за рамками бюджетного процесу; відсутність чітких процедур та механізму планування та виконання місцевих бюджетів; недотримання ресурсних обмежень на всіх стадіях бюджетного процесу; відсутність прямого ув'язування і координації макроекономічних і бюджетних показників на всіх стадіях бюджетного процесу; неповне усвідомлення фінансових наслідків прийнятих рішень.

Багато в чому неефективність пов'язана з закріпленими бюджетним законодавством повноважень законодавчого і виконавчих органів влади. Проблемою в даному випадку є слабе правове забезпечення бюджетних відносин, відсутність чіткої законодавчої регламентації розмежування повноважень між законодавчим і виконавчими органами влади в рамках бюджетного процесу, необґрунтовано широкі повноваження як законодавчого, так і виконавчих органів влади.

З іншого боку, слабка регламентація процедури складання, розгляду і затвердження звіту про виконання бюджету тягне за собою відсутність належного контролю за діяльністю органів виконавчої влади у процесі виконання бюджету.

Вирішення даних проблем має носити тільки глибокий і комплексний характер, і не може бути вирішено тільки за рахунок усунення поверхневих недоліків бюджетного законодавства України.

Необхідним нам видається проведення наступних заходів. Насамперед, слід однозначно визначити повноваження законодавчого і виконавчих органів влади на всіх стадіях бюджетного процесу. При цьому зміни в чинному законодавстві повинні бути розширені відповідними змінами.

Значні проблеми виникають також при формуванні показників бюджетів різного рівня. У зазначеній сфері також існує цілий ряд «слабких місць». Основною проблемою у сфері формування показників в даний час є прийняття рішень поза рамками бюджетного процесу, а також відсутність механізму і заходів по ув'язці доходів і видатків.

Основним напрямком вирішення цієї проблеми є курс на уточнення процедур та змісту етапів бюджетного процесу. Слід насамперед провести удосконалення методики складання бюджету. Важливим є також розробка методики кількісної оцінки обґрунтованості та ефективності видатків бюджетів.

Нарешті, ще однією важливою проблеми бюджетного процесу, що вимагає найпильнішої уваги, є відсутність відповідальності за фінансові наслідки прийнятих рішень. Необхідно посилити вимоги до процедур планування, розгляду, затвердження і виконання бюджетів різного рівня.

Розбираючи детально зазначені вище шляхи реформування бюджетного законодавства, слід зазначити необхідність додаткової детальної регламентації положень Бюджетного кодексу України, без якої реалізація закладених у ньому положень є неможливою. При цьому, Бюджетний кодекс України передбачає можливість видання нормативно-правових актів органами виконавчої влади, однак умови такого нормотворення при цьому не визначені. Результатом є те, що саме виконавчі органи влади визначають основи (порядок, методику) формування, а потім і виконання бюджетів усіх рівнів.

Отже, необхідно, щоб у статті 4 Бюджетного кодексу України були чітко зафіксовані умови, при дотриманні яких органи виконавчої влади можуть приймати нормативно-правові акти. До них, зокрема, можна віднести:

- нормативні акти приймаються тільки у випадках, прямо передбачених Бюджетним кодексом України.
- дані нормативно-правові акти не повинні змінювати або доповнювати чинний Бюджетний кодекс України.

Необхідно також передбачити в Бюджетному кодексі підстави і порядок визнання нормативно-правових актів у сфері бюджетних правовідносин такими, що не відповідають бюджетному законодавству.

Дійсно, в даний час в Україні законодавча база, що регламентує процес складання, розгляду, затвердження бюджетів, відрізняється стислістю, схематичністю, поверхневим описом окремих етапів без чіткої регламентації всіх процедур бюджетного процесу.

Законодавчо визначені тільки строки складання бюджету, порядок його розгляду та затвердження. Однак відсутність законодавчо чітко визначених і закріплених процедур бюджетного процесу призводить, в першу чергу, до низької якості бюджетного планування. На практиці нерідко виходить, що виконавчі органи влади самостійно вирішують, як буде організований процес складання бюджету на черговий фінансовий рік, в якому обсязі будуть представлені окремі показники в документах, переданих законодавчому органу влади для затвердження бюджету на черговий фінансовий рік. При цьому і законодавчий орган може вносити будь-які поправки і зміни в представлений Кабінетом Міністрів України проект Державного бюджету України.

Очевидно, що Бюджетний кодекс України вимагає внесення змін. Нові положення повинні закріплювати таке:

1. Узгодження Міністерством фінансів України показників прогнозу соціального та економічного розвитку і основних показників проекту бюджету по доходах і видатках з Верховною Радою України ще на підготовчій стадії етапу складання бюджету, що дозволить долати основні розбіжності між різними гілками влади вже на стадії розробки проекту бюджету, запобігти перетворенню етапу розгляду і затвердження проекту бюджету в етап складання і затвердження нового проекту бюджету.

2. Складання і затвердження проекту бюджету у розгорнутій формі, докладній, по всіх підрозділах та об'єктах бюджетної класифікації з поквартальним розподілом показників з подальшим складанням Кабінетом Міністрів України поквартального розподілу основних показників бюджету і на цій основі бюджетного розпису. При цьому відповідно до ст. 44 Бюджетного кодексу України Державний бюджет України виконується за розписом, який затверджується Міністром фінансів України, відповідно до бюджетних призначень у місячний рядків з дня прийняття закону про Державний бюджет України. До затвердження розпису Державного бюджету України Міністром фінансів України затверджується тимчасовий розпис Державного бюджету України на відповідний період.

Міністерство фінансів України протягом бюджетного періоду забезпечує відповідність розпису Державного бюджету України встановленим бюджетним призначенням, а також відповідність розподілу бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів за загальним фондом державного бюджету за визначеними цим розписом періодами року відповідному прогнозу надходжень загального фонду державного бюджету протягом бюджетного періоду.

У бюджетному законодавстві України і в Бюджетному кодексі насамперед відсутня регламентація форми і змісту основних бюджетних документів (проекту бюджету, бюджетного розпису, кошторисів), ступеня деталізації бюджетних показників в цих планових документах. На практиці це призводить до необґрунтованого розширення повноважень органів виконавчої влади (Кабінету Міністрів України та Міністерства фінансів України), які фактично самостійно вирішують основні питання виконання бюджету в розрізі конкретних головних розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, об'єктів бюджетної класифікації. У цих умовах виникають великі проблеми і для здійснення контролю над цільовим використанням бюджетних коштів.

Включення в Бюджетний кодекс України положень, що регламентують форму, зміст, ступінь деталізації показників проекту бюджету, бюджетного розпису дозволить, по-перше, підвищити інформативність бюджету, гарантувати наявність у ньому відомостей, представлених в найбільш ясній і доступній формі, по-друге, реалізувати принцип повноти бюджету, представивши вже в законі про бюджет доходи і видатки, що піддаються прогнозуванню. По-третє, такий порядок не дозволить виконавчим органам влади самостійно і на свій розсуд вирішувати всі питан-

ня виконання бюджету, тобто знизить ймовірність зловживань і підвищить ефективність такого етапу бюджетного процесу як виконання бюджету. По-четверте, підвищиться ефективність публічного фінансового контролю, більш чітко буде визначено поняття нецільового використання бюджетних коштів.

В сфері міжбюджетних відносин необхідно обов'язкове затвердження рішенням Кабінету Міністрів України методики формування та використання коштів фонду фінансової підтримки регіонів з дотриманням усіх процедур погодження, а також встановлення стпроків доведення методики до адміністративно-територіальних одиниць.

Все зазначене вище можливо реалізувати тільки в тому випадку, якщо в обов'язковому порядку буде супроводжуватися чітким визначенням повноважень Верховної Ради України при розгляді та затвердженні бюджету.

Важко вимагати від регіонів злагодженої і чіткої процедури бюджетів у разі, якщо навіть по відношенню до процедур розгляду державного бюджету Бюджетний кодекс України при описі процедури роботи над проектом державного бюджету при його відхиленні Верховною Радою України у першому читанні не визначає причин, за якими Верховна Рада України має право відхилити проект державного бюджету.

Також Бюджетним кодексом України не передбачено причини для відхилення проекту державного бюджету у другому читанні. Між тим, саме Бюджетний кодекс України служить підставою для прийняття місцевими радами відповідних бюджетів. Тому в Бюджетному кодексі України повинні бути чітко сформульовані критерії, за якими Верховна Рада України має право відхилити проект бюджету у першому та наступних читаннях.

Крім того, пропозиції і поправки, внесені народними депутатами Верховної Ради України у проект бюджету, не повинні прийматися, якщо наслідком їх прийняття буде скорочення надходження коштів до бюджету або неузгоджене збільшення видатків. У будь-якому разі, при закріпленні можливості подання подібних поправок слід передбачити необхідність отримання позитивного висновку не тільки науково-експертного управління та Головного юридичного управління Верховної Ради України, а й органів виконавчої влади, контролюючих органів, за даними поправками. Але в цілому поправки можуть бути спрямовані на виключення або скорочення видатків, реальне збільшення надходження доходів, забезпечення контролю за видатками бюджету.

Потребують уточнення та окремі аспекти виконання державного бюджету. Зокрема, у ч. 3 ст. 15 Бюджетного кодексу України вказується, що джерелами формування спеціального фонду Державного бюджету України в частині фінансування є кредити (позики), що залучаються державою від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів.

Однак у Бюджетному кодексі України не визначено вимоги, яким повинні відповідати іноземні фінансові установи і міжнародні фінансові організації, що обслуговують операції з надання коштів на поворотній основі, а також органи, які повинні здійснювати відбір цих установ. У зв'язку з цим представляється доцільним уточнити статтю 15 Бюджетного кодексу України, передбачивши порядок і критерії відбору вище наведених міжнародних фінансових установ для роботи з бюджетними коштами.

У бюджетному законодавстві України також необхідно обмежити права Міністерству фінансів України та Кабінету Міністрів України самостійно скорочувати видатки бюджету в процесі його виконання. У світовій практиці виконавчі органи, як правило, володіють повноваженнями збільшувати доходи і, відповідно, видатки бюджету, а не скорочувати видатки. За керівником фінансового органу визнається право скорочувати видатки, якщо в національній економіці відбуваються виняткові за своїм характером негативні події. Так, у Німеччині Міністр фінансів після затвердження бюджету має право відкладати виділення бюджетних асигнувань, прийняти рішення про обмеження запозичень, перенесення асигнувань на наступний фінансовий рік, санкціонувати нові урядові видатки в надзвичайних ситуаціях у розмірі до 5% від обсягу бюджету.

Відповідно ж до ст. 54 Бюджетного кодексу України, яка регламентує скорочення видатків і кредитування загального фонду Державного бюджету України, якщо за результатами місячного звіту про виконання загального фонду Державного бюджету України виявиться, що отриманих надходжень державного бюджету недостатньо для здійснення бюджетних асигнувань відповідно до бюджетних призначень з урахуванням граничного обсягу дефіциту (профіциту), затвердженого законом про Державний бюджет України, Міністр фінансів України може вносити зміни до розпису Державного бюджету України за загальним фондом з метою забезпечення збалансо-

ваності надходжень та витрат державного бюджету з дотриманням граничного обсягу річного дефіциту (профіциту) державного бюджету.

Якщо за результатами квартального звіту про виконання Державного бюджету України має місце недоотримання надходжень загального фонду Державного бюджету України більше ніж на 15 відсотків суми, передбаченої розписом державного бюджету на відповідний період, Міністерство фінансів України готує пропозиції про внесення змін до Державного бюджету України. Кабінет Міністрів України, розглянувши ці пропозиції, подає до Верховної Ради України розроблений на їх основі проект закону про внесення змін до закону про Державний бюджет України не пізніше двох тижнів з дня подання пропозицій Міністерством фінансів України.

У цілому цей механізм відповідає сучасному розвиненому законодавству, однак його слід більш точно пов'язати з причинами зменшення надходження коштів до бюджету, а також із заходами виконавчих органів щодо виконання планових призначень по бюджету.

В якості причин, що дозволяють вводити Кабінету Міністрів України режим скорочення видатків, слід передбачити у статті 54 Бюджетного кодексу України такі об'єктивні чинники, як, наприклад, зміна рівня інфляції, темпів зростання оптових і роздрібних цін, більш низькі темпи зростання валового внутрішнього продукту в порівнянних цінах у порівнянні з запланованими в прогнозі соціально-економічного розвитку, а також встановити кількісні параметри, які будуть використані для оцінки цих факторів.

У той же час підвищення ефективності бюджетного процесу неможливо без визначення відповідальності учасників бюджетного процесу за порушення або недотримання строків, порушення процедур бюджетного процесу. Це припускає чітку та однозначну регламентацію видів відповідальності, санкцій за кожне порушення з обов'язковим введенням особистої, у т. ч. матеріальної, відповідальності посадових осіб за низьку якість бюджетного планування, недотримання строків щодо окремих процедур бюджетного процесу тощо.

Глава 18 Бюджетного кодексу України характеризує загальні положення настання відповідальності за порушення бюджетного законодавства України. Так, ст. 121 Бюджетного кодексу України регламентує, що посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з законом.

Порушення бюджетного законодавства, вчинене розпорядником чи одержувачем бюджетних коштів, може бути підставою для притягнення до відповідальності згідно з законами України його керівника чи інших відповідальних посадових осіб, залежно від характеру вчинених ними діянь.

Але при цьому, по-перше, суб'єкти за окремими видами порушень взагалі не визначені (наприклад, при невиконанні закону (рішення) про бюджет); по-друге, відповідальність за їх вчинення або не прописана, або визначається посиланням на чинне законодавство (наприклад, КУпАП), де відсутній такий склад правопорушень і, відповідно, пряме встановлення відповідальності за їх вчинення.

Тому видається доцільним уточнити зміст глави 18 Бюджетного кодексу України, передбачивши всі елементи по кожному бюджетному правопорушенню: склад, об'єкт, суб'єкт, ознаки правопорушення, а також загальні умови притягнення до відповідальності за порушення бюджетного законодавства України.

Важливим є також включення до Бюджетного кодексу України не тільки положень, що регламентують відповідальність, але й визначають гарантії прав учасників бюджетних правовідносин, тобто законодавчо закріпити засоби і способи охорони прав учасників, способів реалізації цих прав, які забезпечують саму можливість його захисту або підвищують її ефективність.

Список використаних джерел:

1. Звіт Рахункової палати за 2017 рік // Режим електронного доступу: https://tr.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/Zvit_RP_2017.pdf.
2. Монаєнко А. О. Бюджетне право України : навч. посіб. / А. О. Монаєнко. – Запоріжжя : КПУ, 2009. – 480 с.
3. Теремцова Н. В. Загальнотеоретичні питання бюджетного процесу в Україні (порівняльний аналіз) / Ніна Теремцова // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. – 2008. – Випуск 9. – 452 с. – С. 436–439.
4. Фролов С.М. Дослідження проблем організації і реалізації бюджетного процесу в Україні // Режим електронного доступу: <http://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/8043/3/a.r.9.pdf>.