

УДК 342.537.4:336.14

А.М. ЧВАЛЮК, Донецький юридичний інститут Луганського державного університету внутрішніх справ

ЕТАПИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНУ ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ

Ключові слова: законопроект, Державний бюджет, фінансовий план

Своєчасне прийняття закону України «Про державний бюджет», в якому будуть втілені інтереси всіх соціальних верств населення, передбачені всі необхідні статті видачків та економічні перетворення які можуть вплинути на перегляд бюджетних показників впливає на розвиток держави. Отже процес формування державного бюджету потребує наукового підходу.

Однак дослідження теоретичних аспектів формування державного бюджету в нашій країні є неповними та носять поверхневий характер. Окремі сторони формування бюджетів розкрили у працях сучасні вітчизняні та російські науковці – С.О. Булгакова, О.А. Дмитрик, І.Д. Мацуляк, А.І. Ротов.

Нові роботи у цій сфері мають бути присвячені дослідженню етапів формування державного бюджету, що сприятиме подальшим теоретичним розробкам та використанню отриманих результатів з метою покращення бюджетного процесу. Метою даної статті є:

- розмежування формування державного бюджету як законодавчого акту і як фінансового плану;
- визначення, коли саме проект державного бюджету набуває своїх правових атрибутів;
- уточнення самостійних етапів процесу формування державного бюджету з метою покращення прогностичної та організаційної роботи над ним.

Отримані в роботі за метою статті результати є новими в галузі досліджень.

Порядок створення тексту закону України «Про державний бюджет» і етапи його проходження у Верховній Раді України від вперше зареєстрованого законопроекту до остаточного варіанту підготовленого до підписання Президентом, як вже зазначалось вище, не привертало особливого інтересу в наукових колах. По-перше, тому, що законодавець визначив порядок розгляду законопроектів в цілому, і проекту закону України «Про державний бюджет» зокрема, в регламенті Верховної Ради України [1], а по-друге, за останні роки не було приводу сумніватися в неправильній роботі системи.

Проте, враховуючи, що основний фінансовий план держави щорічно приймається значно пізніше зазначеного в Бюджетному кодексі терміну [2], можна припустити, що це відбувається не тільки через те, що закон України «Про державний бюджет» є самим заполітизованим законодавчим актом і на своєчасність його ухвалення впливають спроби представників різних соціальних груп і політичних партій добитися через бюджет певних благ для себе. А також через те, що механізм створення тексту бюджетного закону і набуття ним правових якостей далекий від досконалості.

На підставі ч.2. ст.36 Бюджетного кодексу України, проаналізувавши отримані від головних розпорядників бюджетних коштів бюджетні запити, Міністерство фінансів складає проект Державного бюджету, після чого готує проект закону про Державний бюджет. Разом із тим, для підготовки проекту закону про Державний бюджет використовуються не тільки бюджетні запити. Так, в обов'язковому порядку враховуються положення й інших найважливіших документів, таких як: Основні макропоказники економічного і соціального розвитку України, підготовлені міністерством Економіки, Основні принципи грошово-кредитної політики України, підготовлені національним банком України, Основні напрями бюджетної політики, затверджені Верховною Радою України, звіти про виконання Державного бюджету

ту за попередній бюджетний період, а також прогнозні показники на наступні за плановим три роки та ін. [3, с.133].

З наведеного вислову О.А. Дмитрик (і як завжди, заявляємо ми), після завершення аналізу бюджетних запитів, проект державного бюджету існує тільки у вигляді безликого кошторису, що містить цифровий і слововий опис того, скільки потрібно фінансових ресурсів для здійснення державою своїх функцій в наступному році. З початку перших планувань та до закінчення аналізу бюджетних запитів проект державного бюджету формується як фінансовий план – структурно нестабільний та не наділений правовим змістом. Для перетворення його в проект закону про державний бюджет необхідно погоджувати його з іншими нормативними актами. Це, на нашу думку, вносить до тексту проекту нові категорії.

Дійсно, правовий зміст починає наповнювати проект бюджету, коли йому починають надавати властиві законопроекті атрибути, додають до нього необхідні, передбачені Бюджетним кодексом України, матеріали (хоча самі ці матеріали не несуть в собі правового змісту, про що мова ще буде йти далі), перевіряють проект на відповідність програмним документам Парламенту і вимогам, що пред'являються до проектів законів загалом і проекту закону про державний бюджет зокрема. Але статус законопроекті проект державного бюджету отримує тільки при реєстрації його як такого у Верховній Раді України, з наданням номера і початком відліку процесуальних термінів.

Нам незрозуміло, як О.А. Дмитрик коментує ч.1 ст.37 Бюджетного кодексу, що на початку серпня (після ґрунтового аналізу всіх отриманих необхідних даних, проведення погоджувальних заходів) закінчується робота Міністерства фінансів по розробці проекту державного бюджету. Підготовлений Міністерством фінансів відповідно до Бюджетної класифікації проект закону про державний бюджет разом із необхідними документами подається до 15 серпня Кабінету Мініс-

трів України [3, с.134-135]. І тут же в коментарі до ч.2 ст.37 Бюджетного кодексу пише, що надані Міністерством фінансів проект державного бюджету та документи і матеріали пояснень вивчаються урядовими комітетами. ...Після аналізу проекту закону про Державний бюджет урядовим комітетом до 25 серпня проект державного бюджету подається для розгляду на засідання Кабінету Міністрів [3, с.136].

На нашу думку, якщо О.А. Дмитрик вважає, що правову природу державний бюджет остаточно отримує, коли Міністерство фінансів передає його текст разом із додатками в Кабінет Міністрів України, то з цієї миті і до ухвалення Закону України «Про Державний бюджет», проект державного бюджету необхідно називати не інакше, як проект закону про Державний бюджет. Оскільки проект державного бюджету і проект закону про державний бюджет – це різні наукові категорії, що відображають дві його сторони, економічну і правову, тому з наведеним прикладом чергування цих категорій в тлумаченні Бюджетного кодексу треба не тільки не погоджуватися, але й категорично заперечувати.

Проте, ми повністю згодні з О.А. Дмитрик, що передбачені ч.1 ст.38 Бюджетного кодексу матеріали, які готує Міністерство фінансів, а Кабінет Міністрів України подає разом із проектом закону про державний бюджет Верховній Раді України, не мають правової форми [3, с.139]. Аналогічним чином, на нашу думку, несуть в собі тільки економічний зміст і окремі додатки до закону України «Про Державний бюджет», які є його невід'ємною частиною. Отже, Закон України «Про Державний бюджет» є яскравим прикладом нормативного акту в якому рівноправно співіснують такі різні за змістом ланки науки, як право та економіка.

Складанню проекту Державного бюджету України та формуванню проекту закону про Державний бюджет України на відповідний

рік¹ має передувати робота Кабінету Міністрів України та його центральних органів влади з підготовки Програми соціально-економічного розвитку України на наступний рік, Національного банку України – з визначення Основних засад грошово-кредитної політики на відповідний бюджетний період. Ці програмні документи мають бути подані на розгляд і затвердження до Верховної Ради України відповідно до встановлених термінів [4, с.249].

Як вважає І.Д. Мацуляк, безпосередньому складанню проекту бюджету на черговий фінансовий рік передують підготовка ряду документів і матеріалів, складених на черговий фінансовий рік. До них відносяться прогноз соціально-економічного розвитку, основних напрямів бюджетної і податкової політики, прогноз зведеного фінансового балансу [5, с.358].

Під формуванням бюджету ми розуміємо, з юридичної точки зору, процедуру його складання. Формування державного бюджету як законодавчого акту проходить багато стадій і етапів до того, як закон про державний бюджет на відповідний рік буде опубліковано і він вступить в законну силу. Перший етап назвемо проектним, тому що саме з нього починається робота над підготовкою проекту бюджету. Під час цього етапу здійснюється бюджетне планування, яке є невід'ємною частиною формування державного бюджету. Для ретельного планування треба володіти завжди свіжими економічними показниками, якщо при складанні бюджету використовувати приблизні показники та прогнози, головний фінансовий план держави виявиться нереальним для виконання. До того ж, неправильне формування бюджету призведе до зростання політичної та соціальної напруги в суспільстві й подальшого погіршення стану економіки. На погляд А.І. Ротова, «подолання бюджетної кризи, якої останнім часом зазнала Україна, слід почати

з вирішення проблем формування державного бюджету» [6, с.18].

Як вважають деякі вчені, складання проекту бюджету розпочинається підведенням підсумків виконання закону про Державний бюджет України за минулий рік, здійсненням оцінки та аналізу причин, які вплинули на відхилення бюджетних показників звітного періоду та ухвалення рішення щодо звіту про виконання бюджету за минулий (звітний) рік [4, с.250]. На нашу думку, автори абсолютно правильно висвітлюють початок роботи над проектом державного бюджету, але тільки з економічної точки зору. Тому, у контексті дискусій, що ведуться з проблеми вибору черги заходів, з яких потрібно розпочинати формування державного бюджету, ми вважаємо, що робота над державним бюджетом повинна починатися ще раніше. По-перше, в Міністерстві фінансів повинні встановити наявність у розпорядженні техніки, інформації, часу та фахівців, необхідних для нормальної роботи; по-друге, розпланувати роботу так, щоб уникнути порушення встановлених законом термінів. І вже потім, використовуючи за зразки діючий бюджетний закон та текст державного бюджету за минулий рік, провести їх аналіз і почати формулювати бажані зміни.

Основною передумовою успішного завершення планування має стати єдина база визначення доходів і видатків, тобто матеріали, прогнози та розрахунки, на основі яких складають майбутній бюджет. Необхідно також налагодити субординацію та здорову співпрацю виконавчої та законодавчої влади у процесі формування бюджету [6, с.20]. Ця робота повинна включати: закріплення пріоритетів бюджетної політики згідно проголошеної урядом програми розвитку; встановлення граничного розміру дефіциту (профіциту) Державного бюджету України у відсотках до прогнозного річного обсягу валового внутрішнього продукту; встановлення частки прогнозного річного обсягу валового внутрішнього продукту, що перерозподіляється через зведений бюджет України; встанов-

¹ Це один з небагатьох прикладів, коли автори розрізняють формування Державного бюджету на два аспекти – економічний та правовий.

лення граничного обсягу державного боргу та його структури; обґрунтування і розрахунки питомої ваги обсягу міжбюджетних трансфертів у видатках Державного бюджету України і коефіцієнта вирівнювання для місцевих бюджетів; розрахунки питомої ваги капітальних вкладень у видатках Державного бюджету України та пріоритетних напрямів їх використання; визначення взаємовідносин Державного бюджету України з місцевими бюджетами в наступному бюджетному періоді; пропозиції щодо змін до законодавства, прийняття яких є необхідним для реалізації бюджетної політики держави; встановлення переліку головних розпорядників коштів Державного бюджету України; встановлення переліку захищених статей витрат державного бюджету; обґрунтування необхідності поділу бюджету на загальний та спеціальний фонди; встановлення розміру мінімальної заробітної плати та рівня забезпечення прожиткового мінімуму на плановий бюджетний період; оцінка об'єму фінансування бюджету; аналіз доповіді про хід виконання державного бюджету України поточного року; аналізу звіту про виконання державного бюджету за минулий рік.

Коли все з вищезазначеного буде виконано, з представлення проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік Верховній Раді починається робочий етап формування державного бюджету, як законодавчого акту. В нього входить: перевірка комітетом з питань бюджету проекту закону про державний бюджет на наступний рік щодо відповідності його Основним напрямкам бюджетної політики на наступний бюджетний період та вимогам Бюджетного кодексу України; процедура повного обговорення його в Верховній Раді; прийняття рішення про схвалення та прийняття його до розгляду, або рішення про його відхилення, з наступним поверненням для доопрацювання до Кабінету Міністрів України.

На нашу думку, процес формування бюджету як правової категорії проходить через всі стадії складання проекту державного бю-

джету: при розгляді його Кабінетом Міністрів України з подальшим внесенням змін; присутній у всіх трьох його читаннях у Верховній Раді, при внесенні виправлень, поправок та пропозицій; при усуненні помилок, суперечностей у тексті законопроекту; внесенні поправок з метою узгодження між собою структурних частин законопроекту; при проведенні наукової і юридичної експертизи та редакційного опрацювання; направлення для отримання експертних висновків.

Навіть обов'язкове ведення апаратом Верховної Ради та комітетом з питань бюджету справи законопроекту (ст.92) [1] – є, на наш погляд, невід'ємною частиною формування державного бюджету. Розгляд Президентом закону про державний бюджет (з можливим формулюванням пропозицій і поверненням на повторний розгляд у Верховну Раду) є завершальним етапом його формування. Доки вносяться зміни, вводяться нові ставки податків і зборів, розширюється база оподаткування тим самим, уповноважуючи державні органи на проведення певних дій, доки визначається та закріплюється коло головних розпорядників бюджетних коштів, продовжується формування державного бюджету.

Його формування закінчується тільки тоді, коли Закон України про Державний бюджет, що утілює в собі реальні прогнози, можливі доходи і необхідні витрати, інтереси політичних партій і соціальних груп населення, вступає в законну силу. Проте, як показує практика, при складанні проекту державного бюджету важко передбачити всі можливі економічні і політичні хвилювання, які можуть вплинути на його збалансованість, такі як: підвищення цін на світовому ринку на енергоносії або продукти харчування; перепади курсу основних світових валют і монетарних металів, економічні санкції з боку інших держав, відмова міжнародних банків у видачі кредитів, тощо.

У таких випадках при настанні наслідків, описаних в ст.ст.52-54 Бюджетного кодексу України [2], в Закон України про Державний

бюджет вносяться зміни. Оскільки закон в цих випадках набуває додаткові правові категорії і тягне за собою нові правові наслідки, (підготовка необхідних поправок до бюджету; відпрацювання формулювань; уточнення виконавців програм; графіків фінансування), вважаємо, що знов розпочинається процес формування державного бюджету. Регулювання державного бюджету шляхом внесення змін до закону починає виступати як спосіб його формування. Цей етап (назвемо його регулятивним) не знайшов відбитку в наукових колах, але ми вважаємо, що він існує, й обґрунтовуємо своє дослідження тим, що закон про державний бюджет знаходиться в безперервному розвитку, прагнучи досконалості, а отже процес формування супроводжує його, починаючи з найперших прогнозів і закінчуючи всім терміном його дії.

Відомо, що спроби створити «нормальний» бюджет, показники якого з року в рік залишатимуться без змін, зазнали невдач ще в кінці позаминулого століття [7, с.281], але ми не відмовляємося від ідеї, що теоретично (за відсутності інфляції, тощо) цього можна досягти, а отже, слід прагнути.

Враховуючи вищевикладене, періодизація формування державного бюджету виглядатиме таким чином:

- проектний етап;
- робочий етап;
- завершальний етап;
- регулятивний етап.

Перші три етапи є основними, четвертий – додатковим. Отже, формування державного бюджету проходить чотири етапи і супроводжує державний бюджет протягом усього бюджетного процесу.

Таким чином можна підвести наступні висновки. Планування є початком бюджетного процесу та від ретельності його проведення залежить якість складання основного фінансового плану держави і нормативного акту про нього. Під формуванням бюджету, з юридичної точки зору, варто розуміти процедуру його складання. Проект державного

бюджету набуває правового змісту, коли він починає відповідати вимогам, які законодавець висуває до проекту закону про державний бюджет, але остаточно набуває статусу законопроекту тільки після його реєстрації у Верховній Раді України. Формування державного бюджету проходить чотири самостійні етапи і супроводжує державний бюджет протягом всього бюджетного процесу.

На нашу думку, перспективним напрямком дослідження процесу формування державного бюджету стане науковий аналіз висновків, які робить Рахункова палата України, про виконання Державного бюджету за минулі роки. Таким чином можна буде виявити та усунути недоліки етапів, а також методів формування державного бюджету України. Паралельно, наголошуємо на поглибленому плануванні бюджетного процесу. Вважаємо за доцільне у подальшій роботі акцентувати увагу на дослідженні порушених питань.

ЛІТЕРАТУРА

1. Постанова Верховної Ради України «Про Регламент Верховної Ради України» від 16.03.2006 р., № 3547-IV [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
2. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р., із змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
3. Научно-практический комментарий Бюджетного кодекса Украины /Под общ. ред. Н.П. Кучерявенко. –Х.: Одиссей, 2005. – 416 с.
4. Булгакова С.О., Василенко Л.І., Єрмошенко Л.В., Александров В.Т., Недбаєва С.М. Державні фінанси: Фінанси. Бюджетна система України: У 5-ти т. –Т.1. –К.: НВП «АВТ лтд.», 2004. –400 с.
5. Мацуляк И.Д. Экономика: научные очерки. –М.: Изд-во РАГС, 2005. – 504 с.
6. Ротов А.І. Формування державного бюджету України // Фінанси України. –1999. –№

9. –С.18-21.

7. Энциклопедический словарь /Под изд.

Ф.А. Брокгауза, И.А. Ефрона. -Т.5. -СПб., – 1891. –468 с.

Чвалюк А.М. Етапи формування закону про державний бюджет // Форум права. - 2007. -№ 3. -С.272-277 [Електронний ресурс]. -Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-3/07campdb.pdf>

Розмежовано формування державного бюджету в двох ракурсах – як фінансового плану та як законодавчого акту. Автором вирахований момент, коли проект державного бюджету стає проектом закону про державний бюджет. Висвітлено, як процес формування проходить через всі стадії складання державного бюджету; запропоновано розподілити процес формування державного бюджету на самостійні етапи з метою покращення прогнозової та організаційної роботи над ним.

Чвалюк А.М. Этапы формирования закона о государственном бюджете

Разграничено формирование государственного бюджета в двух ракурсах - как финансового плана и как законодательного акта. Автором высчитан момент, когда проект государственного бюджета становится проектом закона о государственном бюджете. Освещено, как процесс формирования проходит через все стадии составления государственного бюджета; предложено распределить процесс формирования государственного бюджета на самостоятельные этапы с целью улучшения прогнозной и организационной работы над ним.

CHvaljuk A.M. Stage of formation of the law on the state budget

Formation of the state budget in two foreshortenings - as financial plan and as act is differentiated. The author calculates the moment when the project of the state budget becomes a bill about the state budget. It is covered, as process of formation passes through all stages of drawing up of the state budget; it is offered to distribute process of formation of the state budget on independent stages with the purpose of improvement prediction and organizational work on it.

Форум права