

**Зайчикова В.В.,**

кандидат економічних наук,  
старший науковий співробітник,  
докторант Київського  
національного університету  
імені Тараса Шевченка

### УДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ СКОРОЧЕННЯ ДЕФІЦИТУ БЮДЖЕТУ

*Розглянуто актуальні проблеми вдосконалення бюджетного законодавства України в контексті запровадження фінансових правил збалансування бюджету на основі проведеного аналізу заходів фінансової політики, які вживалися протягом 2009—2010 рр. у країнах Європи, у т. ч. Євросоюзу, а також теоретичних підходів до застосування фінансових правил збалансування бюджету й обмеження витатків в умовах фінансової кризи.*

*In the article topical issues of budgetary legislation improvement in Ukraine are examined in the context of introduction of fiscal rules of budget balance on the basis of the conducted analysis of measures of fiscal policy, which was used during 2009-2010 in the countries of European Union, and also theoretical approaches to application of such fiscal rules as budget balance rules and expenditure rules in the conditions of financial crisis.*

**Ключові слова:** бюджетна політика, державний бюджет, дефіцит бюджету, доходи бюджету, витатки бюджету.

В умовах економічного відновлення після глобальної фінансової кризи, значного збільшення бюджетного дефіциту й державного боргу в більшості розвинутих країн Європейського Союзу та економіках інших європейських країн вживаються дієві фінансові заходи щодо скорочення дефіциту бюджету, змінюються організаційно-правові засади формування бюджетної політики в середньо- й довгостроковій перспективі.

Проблематика теоретичних основ регулювання бюджетного дефіциту у взаємозв'язку з інструментами боргової політики держави розглядається у працях таких зарубіжних і вітчизняних учених, як Г. Копіц, К. Котарелі, М. Кумар, С. Симанський, Дж. Стігліц, П. Хаббард; Л. Алексеєнко, М. Аргус, Т. Вахненко, В. Кудряшов, В. Міщенко, А. Мних, Ц. Огонь, В. Опарін, В. Федосов, Н. Хижа, С. Юрій. Водночас огляд сучасних фінансових показників та інструментів фінансово-бюджетної політики європейських країн у частині регулювання дефіциту бюджету й у контексті розробки рекомендацій для бюджетної політики в Україні ще недостатньо представлений в українській фінансовій науці.

Деякі вітчизняні науковці у своїх працях розглядають методи обмеження і шляхи скорочення дефіциту бюджету, при цьому зазначаючи, що одним із найважливіших методів боротьби з дефіцитом у зарубіжних країнах було застосування спеціальних фіскальних норм — законодавчо встановлених правил і бюджетних процедур, якими регулюється порядок ухвалення політичних рішень у сфері фіскальної

політики щодо обсягу й розподілу державних видатків і джерел їх фінансування (податкового чи боргового) з установленням відповідних граничних показників<sup>1</sup>.

Метою статті є визначення заходів, які вживаються у фінансово-бюджетній політиці європейських країн для зниження дефіциту бюджету, та обґрунтування пропозицій щодо використання європейського досвіду в Україні. Зазначене питання розглядається у двох аспектах: перший включає теоретичні передумови застосування фінансових правил, принципи їх використання, другий — огляд заходів фінансової політики, що їх вживали країни Європейського Союзу протягом 2009—2010 рр. Подано також пропозиції з удосконалення вітчизняного бюджетного законодавства.

Аналіз застосування фінансових правил для стабілізації суспільних фінансів, здійснений фахівцями Міжнародного валютного фонду К. Котарелі та М. Кумаром, засвідчив, що істотне збільшення бюджетного дефіциту й державного боргу посилює очікування щодо можливості підтримки стабільності суспільних фінансів і привернуло увагу до потреби істотного корегування бюджетної політики в середньостроковій перспективі. Дані, які використовували фахівці, включали узагальнення щодо 80-ти країн і охоплювали національні й наднаціональні фінансові правила, зокрема проводилася оцінка фінансового законодавства за: законодавчим закріпленням правил, числових обмежень і року прийняття або головних змін у законодавстві; наявністю повноважень вищим чиновникам вживати заходів у відповідь на різні види потрясінь (наприклад, циклічне корегування фінансових цілей); застосуванням підтримуючих процедур (як, приміром, незалежне формулювання фінансових прогнозів). Індекс впливу фінансових правил на бюджетну політику автори розраховували з використанням таких змінних: обов'язковість; охоплення; законодавча база; наднаціональні правила; індекс підтримки процедур контролю; гнучкість; середнє число фінансових правил; співвідношення національних і загальних фінансових правил.

У дослідженні значну увагу приділено історії запровадження фінансових правил. Зокрема наголошено, що в середині XIX століття суб'єкти федерації федеративних країн були зобов'язані виконувати фінансові правила, установлені законами з метою уникнення значного дефіциту бюджету. Після Другої світової війни Німеччина, Італія, Японія і Нідерланди включили правило бюджетного балансу у програми стабілізації на урядовому рівні. Якщо на початку 1990-х рр. законодавчі обмеження використовувалися лише в декількох країнах, то у 2009 р. більшість урядів використовують числові обмеження в бюджетній політиці — загалом 80 країн установили національні або наднаціональні фінансові правила. Країни — члени Європейського Союзу доповнили законодавство ЄС національними фінансовими правилами. Отже, останніми роками збільшується кількість країн, в яких розробка фінансово-бюджетної політики залежить від законодавчо встановлених правил<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Фінанси: Підруч. / С.І. Юрій, В.М. Федосов, Л.М. Алексеєнко та ін.; за ред. С.І. Юрія, В.М. Федосова. — К.: Знання, 2008.

<sup>2</sup> Cottarelli C., Kumar M. Fiscal Rules — Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances / International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department. — December 16, 2009. — P. 4, 7, 8.

У зарубіжній фінансовій науці і практиці фінансове правило визначається як постійне обмеження, установлене в бюджетній політиці через прості числові обмеження на бюджетні показники. Кожен з елементів у визначенні важливий: правило змальовує числову мету на тривалий період часу з урахуванням у документах бюджетної політики; конкретизує оперативний фінансовий індикатор таким чином, щоб його можна було операціонізувати, оприлюднити й використати для моніторингу. Фінансові правила являють собою встановлені механізми, націлені на підтримку фінансової довіри й дисципліни<sup>3</sup>.

Фінансові правила класифікуються за інституційною ознакою як частина фінансової політики, вбудовуються в жорсткі правові рамки, у т. ч. у фінансові закони, що спричиняє необхідність врахування правових процедур і часу, потрібного для внесення змін у відповідні закони. В умовах економічної та політичної невизначеності час для ухвалення певних рішень може бути непередбачувано тривалим. Інші інституціональні чинники включають запровадження правових механізмів для забезпечення відповідальності, моніторингу, визначення ефективності застосування правил.

Упродовж 60-ти років свого існування Європейське співтовариство, а надалі і Євросоюз не раз стикалися з проблемою визначення пріоритетів і виділення найважливіших напрямів при розподілі бюджетних коштів. Механізм регулювання бюджетного дефіциту Європейського Союзу на сучасному етапі відображає баланс між повноваженнями ЄС та Європейського парламенту. Введення середньострокового фінансового планування здійснюється за Міжінституційною угодою від 17.05.2006, невід'ємною складовою частиною якої є рамковий фінансовий план на 2007—2013 рр., у якому виділено шість основних напрямів для наднаціонального фінансування в рамках існуючих загальних політик ЄС. У межах кожного напрямку закладено граничні розміри його фінансування на вищезгаданий період і граничне значення відхилення від них. Окрім цього, у названій угоді закріплено класифікацію витрат на обов'язкові та необов'язкові<sup>4</sup>.

У європейських країнах основна увага зосереджується на правилах, які сприяють фінансовій стабілізації. Одним із найважливіших фінансових правил, які закріплюються законодавчо з метою фінансової стабілізації, є *правило збалансованості бюджету*, що може бути охарактеризоване як повний баланс доходів і видатків бюджету, структурний або циклічно скорегований баланс. *Боргове правило* встановлює відповідну частку державного боргу у відсотках до ВВП, що є ефективним для гарантування конвергенції боргової політики у країнах євросони, проте не забезпечує достатнє управління фіскальною політикою у випадках, коли рівень боргу є нижчим за встановлені обмеження. В бюджетній політиці держави додатково до визначення граничних розмірів дефіциту бюджету й державного боргу застосовуються також обмеження щодо бюджетних видатків — *правила витрат*, якими

---

<sup>3</sup> Kopits G. and Symansky S. Fiscal Rules // IMF Occasional Paper. — 1998. — № 162.

<sup>4</sup> Interinstitutional Agreement of 17 May 2006 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management // Official Journal C 139, 14/06/2006. — P. 0001—0017.

завичай устанавлюються постійні обмеження на видатки загалом, а також на поточні видатки. Показники, що визначають обмеження видатків бюджету, наводяться в абсолютних значеннях, темпах приросту, відсотках до ВВП. Правила обмеження видатків є оперативним інструментом бюджетної політики, який забезпечує необхідну фінансову консолідацію, погоджену з можливістю відповідності борговим правилам і правилам збалансованості бюджету. *Дохідні правила* встановлюють верхню межу доходів і націлені на підвищення надходжень і/або запобігання надмірному податковому навантаженню. Здебільшого ці правила не пов'язуються безпосередньо із завданням боргової політики доти, доки не порушується збалансованість бюджету.

Як показують дослідження зарубіжних учених, фіскальні правила по-різному впливають на ефективність бюджетної політики в умовах фінансових криз. Відносно зовнішніх фінансових потрясінь правила збалансування бюджету й дотримання відповідного рівня державного боргу переважно забезпечують найнижчу міру циклічної гнучкості. Дотримання правил циклічно скорегованого або структурного балансу дає можливість задіяти автоматичні стабілізатори, хоча це не створює умов для розвитку відповідних фінансових стимулів ринкової економіки.

Узагальнюючи теоретичні положення щодо застосування фінансових правил збалансування бюджету, зазначимо, що стійкість суспільних фінансів до виникнення нових ризиків із негативними наслідками циклічних економічних криз і “шоків” фінансового ринку пов'язана, з погляду економічної перспективи, з тим, що такі ризики є балансуєчим елементом суспільних фінансів в умовах ринкової економіки. Практика європейських країн засвідчила, що введення фінансових правил, спрямованих на збалансування бюджету, здійснюється переважно на основі правила оптимізації видатків бюджету, а не зростання його доходів, які є досить обмеженими в умовах глобальної фінансової кризи й безпрецедентних рівнів дефіциту бюджету, що передбачає введення жорстких бюджетних обмежень. До факторів, які негативно впливають на економічний розвиток і розв'язання соціальних проблем унаслідок дефіцитного фінансування бюджету в середньо- й довгостроковому періодах, слід віднести, зокрема, й формування бюджету з дефіцитом за умов нераціонального використання залучених ресурсів, що спричиняє зниження стійкості фінансової системи. Водночас спрямування запозичень на розв'язання окремих поточних проблем може стати поштовхом до їх загострення в майбутньому.

В умовах розробки програм фінансової стабілізації потребує врахування такої важливої фактор, як тимчасовий характер антикризових заходів у бюджетно-фінансовій політиці. Це передбачає вчасне скасування заходів фінансової підтримки й уникнення збільшення поточних витрат, які в перспективі важко буде скоротити, що в наступних бюджетних періодах гарантуватиме тривалу фінансову стабільність.

Удосконалення підходів до організації бюджетного механізму фінансування дефіциту бюджету має відбуватися з урахуванням того факту, що збільшення

обсягів дефіциту бюджету обмежує залучення фінансових ресурсів для розвитку приватного сектору економіки і провокує зростання ставок за кредитні ресурси. Тому, з огляду як на позитивні результати, так і негативні наслідки дефіцитного бюджетного фінансування, у проведенні державної економічної політики першочерговим має бути не подолання бюджетного дефіциту, а досягнення позитивної динаміки показників економічного розвитку.

Як видно з табл. 1, Організацією Економічного Співробітництва і Розвитку (ОЕСР) прогнозується безпрецедентний рівень дефіциту бюджету, що нерівномірно розподілений між країнами: так, дефіцит бюджету в США, Японії та Великобританії разом становить більше половини дефіциту бюджету країн ОЕСР.

Таблиця 1. Дефіцит бюджету у країнах ОЕСР у 2007, 2011 рр.

Група країн/країна	2007	2011		
	% ВВП	% ВВП	Млрд дол. США	Частка в загальному обсязі країн ОЕСР, %
ОЕСР, усього	1,3	7,6	3172	100
США	2,8	9,4	1439	45
Японія	2,5	9,5	397	13
Великобританія	2,7	12,5	279	9
Єврозона	0,6	6,2	683	22

*Джерело:* Hubbard P. The Parameters of a Financial Transaction Tax and the OECD Global Public Good Resource Gap, 2010—2020. TUAC Secretariat. — Paris, 15 February 2010. — P. 3: [Електр. ресурс]. — [http://www.tuac.org/e-docs/00/00/06/7C/telecharger.phtml?cle\\_doc\\_attach=2104](http://www.tuac.org/e-docs/00/00/06/7C/telecharger.phtml?cle_doc_attach=2104).

Екстраординарна рецесія призвела до погіршення бюджетних позицій у більшості країн Євросоюзу: у 2009 р. 22 країни перевищили 3-відсотковий рівень дефіциту бюджету до ВВП порівняно з 11 країнами у 2008-му. Люксембург, Фінляндія, Данія, Швеція та Естонія дотрималися параметрів бюджетного збалансування у 2009 р.; за оцінками Європейської комісії, у 2010-му лише Болгарія, Швеція та Естонія дотрималися цього індикатора (табл. 2). Установлення фінансових правил збалансування бюджету в більшості європейських країн супроводжувалося ухваленням законів із питань посилення фіскальної відповідальності.

Передумовами, необхідними для формування дієвої бюджетної політики щодо збалансування бюджету, є точність, адекватність і відкритість фінансової інформації. Запровадження середньострокового бюджетного планування, визначення збалансованості бюджету в середньо- й довгостроковій перспективі передбачають застосування таких принципів: по-перше, створення надійної системи статистичної бюджетної інформації і збору даних, а також технічне забезпечення програмування й бюджетного прогнозування. Бюджетні показники мають прогнозуватися з достатньою мірою точності для уникнення в подальшому ризиків значного відхилення від анонсованих позицій бюджетної політики, що може підірвати довіру до дієвості фінансових правил; по-друге, системи бюджетної звітності мають бути всебічними, всеохоплюючими в частині повного покриття бюджетних і фінансових показників, що надасть можливість здійснювати внутрішній

Таблиця 2. Заходи щодо скорочення дефіциту бюджету у країнах Європейського Союзу

Країна	Дефіцит бюджету до ВВП, %		Заходи фінансової політики, законодавча база, рік
	2009	2010	
1	2	3	4
Австрія	3,4	4,7	Федеральне бюджетне законодавство, Національний пакт стабільності (2007): установлення (2007) обмеження бюджетних витратів на наступні чотири роки 75 % обсягу витратів фіксовано, 25 % змінних — згідно з бізнес-циклом (2009), запровадження обов'язкового довгострокового прогнозування на 30 років, модернізація системи фінансової звітності та бухгалтерії (2013). Утворення робочої групи з підготовки реформи публічної адміністрації з урахуванням міжнародного досвіду
Бельгія	6,0	5,0	Вища рада фінансів і Національний інститут фінансової звітності як незалежні фінансові установи беруть активну участь у розробці фінансової політики, встановлено мультирічні обмеження витратів бюджету в середньостроковій перспективі (2009—2010)
Болгарія	3,9	2,8	Заміна правила обмеження витратів наданням виключного права Кабінету Міністрів скорочувати витрати відповідно до економічної ситуації (2010)
Великобританія	11,5	12,0	Закон про фінансову відповідальність (2010), згідно з яким уряд зобов'язується ухвалювати план фінансової консолідації (Закон про фінансову стабілізацію, 1998), яким установлюються фінансові цілі: числові обмеження дефіциту й боргу на наступні роки, корегування бюджетного плану на 2009—2010 рр. й на період до 2015—2016 рр., звіт Міністерства фінансів перед парламентом стосовно дотримання встановлених обмежень
Греція	13,6	9,3	Надання статусу незалежної установи Національній статистичній службі, поліпшення достовірності фінансових і звітних показників (2010), посилення ролі Міністерства фінансів у бюджетному процесі шляхом утворення міжміністерських робочих груп моніторингу та фінансового планування (2010), установлення в національному законодавстві фінансових правил (2010), запровадження трирічного обмеження обсягу витратів
Данія	2,7	5,5	Правила бюджетного балансу, обмеження боргу та витратів (1992), правило доходів (2001) обмежує підвищення прямих та непрямих податків. Установлено індикатори до 2015 р. щодо структурно збалансованого бюджету
Естонія	1,7	2,4	Правило збалансованого бюджету (1993), обмеження дефіциту та боргу (2004), середньострокове бюджетне планування (2010), удосконалення планування витратів і контролю ефективності й звітності (2011)
Ірландія	14,3	11,7	Наднаціональне регулювання обмеження боргу та дефіциту (1992), додатковий бюджет (2009), моніторинг досягнення бюджетних індикаторів протягом бюджетного періоду (2010)
Іспанія	11,2	9,8	Обмеження дефіциту бюджету в період економічних спадів 1 % ВВП, у разі перевищення 0,5 % ВВП установлюються спеціальні умови публічних інвестицій (2003)
Італія	5,3	5,3	Запровадження регулювання витратів (2008), бюджетна реформа, посилення фіскальної дисципліни й контролю витратів — Закон про суспільні фінанси та звітність (2010)
Кіпр	6,1	7,1	Обмеження дефіциту та боргу (2004), запровадження середньострокового бюджетного планування, нової системи звітності
Латвія	9,0	8,6	Обмеження дефіциту та боргу (2004), запровадження бюджетних показників якості виконання бюджетних програм (2010), заходи щодо корегування бюджетних витратів відповідно до зменшення доходів бюджету, розроблення законопроекту про фіскальну дисципліну

1	2	3	4
Литва	8,9	8,4	Обмеження боргу (1997), установлення видаткових і дохідних правил (2008): зростання бюджетних призначень не може перевищувати 0,5 % середнього зростання бюджетних доходів за останні п'ять років, видатки бюджету мають бути скорочені відповідно до зменшення доходів поточного бюджетного періоду
Люксембург	0,7	3,5	Уточнення бюджетних показників, які впливають на дефіцит бюджету, урахування видатків, пов'язаних зі старінням населення, пенсійна реформа (2011)
Мальта	3,8	4,3	Заплановано скорочення дефіциту бюджету до 3,9 % ВВП у 2010 р., до 3 % ВВП у 2011 р. шляхом покращання моніторингу виконання бюджету, підвищення ефективності суспільних витрат передусім у сфері охорони здоров'я
Нідерланди	5,3	6,3	Акт скорочення дефіциту — запроваджується з 2011 р. і встановлює обмеження видатків, надає повноваження галузевим міністерствам щодо реалокатії (перерозподіл видатків згідно з цілями бюджетної політики за винятком капітальних видатків на інфраструктуру)
Німеччина	3,3	5,0	Правила бюджетного балансу (1972), правило обмеження видатків (1982), правило структурного балансу закріплено в Конституції (2009) — структурний дефіцит не може перевищувати 0,35 % ВВП. Нова бюджетна стратегія на 2011—2013 рр., перетворення Ради фінансового планування на Раду стабілізації, відповідальну за моніторинг досягнення фінансових цілей
Польща	7,1	7,3	Обмеження боргу (1997), обмеження дефіциту (2004), Закон про суспільні фінанси (зміни набрали чинності у 2010 р.), реорганізація органів державного управління згідно з вимогами ЄС, збільшення горизонту бюджетного планування від трьох до чотирьох років. План розвитку та консолідації суспільних фінансів (2010), два видаткових правила, зниження частки поточних видатків у загальному обсязі видатків, скорочення необов'язкових (немандатних) видатків
Португалія	9,4	8,5	Мінімізація ризиків неефективного функціонування публічно-приватних партнерств і державних підприємств, реформування бюджетного законодавства (2011), щорічний перегляд обмеження видатків у процесі середньострокового бюджетного планування
Румунія	8,3	8,0	Обмеження дефіциту та боргу (2007), Закон про фінансову відповідальність (2010), утворення Фінансової ради для проведення макроекономічного та бюджетного аналізу й розробки фінансової політики, адміністрування, планування й виконання суспільних інвестиційних проектів, установлення параметрів фінансової консолідації як бюджетних цілей на 2011—2012 рр.
Словаччина	6,8	6,0	Обмеження дефіциту та боргу (2004), установлення обмеження видатків зведеного бюджету, запровадження середньострокового бюджетного планування за роками та в розрізі інституційних підсекторів
Словенія	5,5	6,1	Утворення незалежного фінансового органу (2009), відповідального за стійкість суспільних фінансів і розробку фінансової політики, спрямування номінального зростання видатків на потенційне зростання, запровадження числових параметрів цілей та індикаторів бюджетної політики
Угорщина	4,0	4,1	Закон про фінансову відповідальність (2008), утворення Фінансової ради, деталізація поточних функцій фінансового менеджменту для всіх бюджетних інституцій
Фінляндія	2,2	3,8	Установлення обмеження видатків за винятком 1/4 циклічно чутливих видатків
Франція	7,5	8,0	Запровадження нового правила щодо встановлення середньострокового бюджетного збалансування, установлення "нульового" збільшення видатків, запровадження принципу нейтральності до виключень з оподаткування — кожна податкова пільга має компенсуватися іншими надходженнями

Закінчення табл. 2

1	2	3	4
Чехія	5,9	5,7	Створення інтегрованої інформаційної системи державного казначейства на стадіях планування й виконання, недопущення перегляду і збільшення встановленого обсягу видатків, моніторинг досягнення середньострокових бюджетних цілей
Швеція	0,5	2,1	Установлення семирічного індикатору бюджетного балансу в бюджеті поточного року, трирічному бюджеті і трирічному прогнозі бюджету. З 2010 р. уряд зобов'язаний установити обмеження видатків на три наступні роки і здійснювати моніторинг дотримання цього параметра. Утворення фіскальної ради (2007) із реформування державних фінансів, оцінки фінансової політики

*Джерело:* складено за даними: Carlo Cottarelli, Manmohan Kumar. Fiscal Rules — Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances /International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department. — December 16, 2009. — P. 59—68; National fiscal governance reforms across EU Member States. Analysis of the information contained in the 2009—2010 Stability and Convergence Programmes. EUROPEAN ECONOMY. Occasional Papers 67. August 2010. — European Commission. Directorate-General for Economic and Financial Affairs. — P. 17—29; Public finances in EMU — 2010. EUROPEAN ECONOMY 4/2010 — European Commission. Directorate-General for Economic and Financial Affairs. — Brussels. — P.14, 26—65.

контроль і моніторинг неухильного й послідовного виконання фінансових правил збалансованості бюджету, а також забезпечує можливість вчасно повідомляти вищих посадових осіб про необхідність ухвалення політичних рішень у галузі бюджетної й фінансової політики; по-третє, системи внутрішнього й зовнішнього аудиту мають гарантувати громадський контроль і вчасне оприлюднення необхідної інформації стосовно жорстких бюджетних обмежень; по-четверте, фінансові й бюджетні показники мають оприлюднюватися відповідно до заздалегідь анонсованого календаря для ефективного зовнішнього контролю дотримання фінансових правил.

У сучасних умовах економічний механізм подолання дефіциту бюджету полягає у визнанні небезпечності “короткострокового” підходу й необхідності зваженого управління поточними видатками державного бюджету.

У багатьох країнах фінансові правила збалансованості бюджету запроваджуються як складова більш широких реформ, націлених на вдосконалення бюджетного законодавства й бюджетної політики через введення законів фінансової відповідальності. Формування законодавства щодо ефективного управління бюджетним дефіцитом передбачає: включення в закони принципів формування бюджетної політики; деталізацію процедур формування бюджетної політики на засадах довгострокових бюджетних планів і фінансових прогнозів; ефективні бюджетні механізми і процедури прогнозування з метою мінімізації та попередження дефіциту бюджету; суворі вимоги прозорості й суспільного контролю; посилення ролі незалежних фінансових агенцій у процесі контролю й оцінки фінансових подій, наданні незалежних прогнозів. Отже, розвиток адекватної системи менеджменту суспільних фінансів є необхідною передумовою для ефективного виконання фінансових правил.

За дослідженнями таких вітчизняних науковців, як М.М. Артус і Н.М. Хижа, бюджетний дефіцит поділяється, залежно від причин виникнення, на свідомий та



вимушений. Свідомий дефіцит виникає в умовах достатніх ресурсів у суспільстві й високого рівня доходів фізичних і юридичних осіб та пов'язаний із помірним оподаткуванням, що сприяє зміцненню фінансової бази підприємницьких структур. Вимушений дефіцит зумовлений невеликим обсягом виробленого ВВП і, навіть за умов високого рівня оподаткування, не може забезпечити фінансовими ресурсами здійснення видатків бюджету держави<sup>5</sup>.

В бюджетному законодавстві України не встановлено граничного обмеження дефіциту бюджету, тому, з нашого погляду, потребує доповнення глава 3 “Фінансування бюджету (дефіцит, профіцит) та державний (місцевий) борг” Бюджетного кодексу України<sup>6</sup>, зокрема ст. 14 “Дефіцит та профіцит бюджету, залишок бюджетних коштів”. Відповідно до цієї статті затвердження бюджету з дефіцитом дозволяється в разі наявності обґрунтованих джерел фінансування бюджету, однак не встановлено чітких числових обмежень. Пропонуємо доповнити п. 1 ст. 14 Кодексу словами “на кінець бюджетного періоду дефіцит бюджету не може перевищувати 3 відсотків річного номінального обсягу валового внутрішнього продукту України. У разі перевищення граничного розміру дефіциту бюджету Кабінет Міністрів України зобов'язаний вжити заходів для приведення обсягу дефіциту бюджету у відповідність із положеннями цього Кодексу. Доповідь Кабінету Міністрів України про наслідки вжиття зазначених заходів обговорюється Верховною Радою України”.

Із метою розробки стратегії управління дефіцитом бюджету на середньо- й довгострокову перспективу пропонуємо доповнити деякі положення Бюджетного кодексу. Зокрема, до назви ст. 21 “Складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди” додати слова “та на довгостроковий період”; у п. 2 цієї статті слова “досягнення поставлених цілей” замінити на слова “упорядкування та оптимізації кількості бюджетних програм, посилення ролі бюджетних видатків у процесі регулювання соціально-економічного розвитку в Україні та підвищення результативності програмно-цільового методу планування видатків”; додати до цієї статті п. 6 “Перспективне бюджетне прогнозування здійснюється Міністерством фінансів України шляхом складання довгострокового фінансового прогнозу на термін 25 років”. Статтю 32 “Організаційні засади складання проекту Державного бюджету України” доповнити п. 4 “Міністерство фінансів України на підставі основних прогнозних макропоказників економічного й соціального розвитку України складає довгостроковий фінансовий прогноз на термін 25 років”. Статтю 35 “Складання бюджетного запиту” доповнити п. 4 “Головні розпорядники бюджетних коштів забезпечують складання бюджетних запитів з урахуванням середньострокових бюджетних цілей та здійснюють щорічне корегування бюджетних програм з метою дотримання бюджетних показників дефіциту та рівня видатків”. Статтю 62 “Розгляд річного звіту про виконання закону про Державний бюджет

---

<sup>5</sup> Бюджетна система України: Навч. посіб. / М.М. Артус, Н.М. Хижа. — К.: Вид-во Європ. ун-ту, 2005.

<sup>6</sup> Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI // ВВР. — 2010. — № 50. — Ст. 572.

України” доповнити п. 3 “З урахуванням результатів розгляду річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України Міністерство фінансів здійснює корегування фінансово-бюджетних показників на середньо- й довгостроковий період”.

Для запровадження планування бюджетної політики в середньостроковій перспективі пропонуємо внести зміни до ст. 33 “Визначення бюджетної політики на наступний бюджетний період” Бюджетного кодексу. Зокрема, у назві статті додати слова “та на середньостроковий період”; у пп. 2 п. 4 після слів “граничного обсягу дефіциту державного бюджету” додати слова “скоригованого відповідно до економічного циклу”; статтю доповнити п. 5 “Міністерство фінансів України спільно з іншими центральними органами виконавчої влади розробляє проект основних напрямів бюджетної політики на середньостроковий період— Бюджетну стратегію”.

Необхідно також внести зміни до Порядку розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26.04.2003 № 621. Зокрема, п. 22 Порядку доповнити словами “та на середньострокову перспективу. Міністерство фінансів розробляє індикативні бюджетні показники видатків, скориговані відповідно до прогнозного зниження доходів бюджету; при розрахунку бюджетних показників видатків на середньострокову перспективу враховуються демографічні тенденції старіння населення”.

Потрібно розробити також методику оцінки впливу економічного циклу на видатки державного бюджету. Доцільно уточнити положення Бюджетного кодексу в частині скорочення видатків і кредитування загального фонду Державного бюджету України та захищених видатків бюджету (ст. 54, 55). Зокрема, слід внести зміни до ст. 54 “Скорочення видатків і кредитування загального фонду Державного бюджету України” Кодексу, а саме доповнити її п. 3 “Якщо за результатами місячного (квартального) звіту про виконання загального фонду Державного бюджету України виявиться, що з урахуванням економічних тенденцій перевищується граничний обсяг дефіциту, Міністерство фінансів України готує проект програми стабілізації державних фінансів. Кабінет Міністрів України, розглянувши ці пропозиції, подає до Верховної Ради України розроблений на їхній основі законопроект про внесення змін до закону про Державний бюджет України”.

Із метою посилення суспільного контролю фінансових і бюджетних показників, залучення недержавних організацій до розробки бюджетної політики, обговорення проекту бюджету на середньо- й довгострокову перспективу пропонуємо включення до Бюджетного кодексу положень стосовно додаткових бюджетних процедур, що забезпечують транспарентність (відкритість) бюджетного процесу, зокрема: п. 2 ст. 26 “Контроль та аудит у бюджетному процесі” доповнити словами “Міністерство фінансів України здійснює моніторинг досягнення бюджетних індикаторів протягом бюджетного періоду та забезпечує їх коригування відповідно до чинного законодавства”; ст. 26 доповнити п. 4 “Головні розпорядники бюджетних коштів здійснюють контроль та моніторинг за бюджетними програмами та

показниками”; назву ст. 28 “Доступність інформації про бюджет” доповнити словами “та забезпечення прозорості бюджетного процесу”, а також додати до статті п. 6 “Учасники бюджетного процесу забезпечують врахування у бюджетному процесі результатів громадського обговорення”.

Потребує вдосконалення й система фінансової звітності шляхом внесення змін до Порядку подання фінансової звітності, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2000 № 419. Зокрема, п. 7 Порядку пропонуємо доповнити словами “Головні розпорядники коштів державного бюджету подають зведену фінансову звітність за бюджетними програмами та показниками”.

Доцільно передбачити функції фінансових органів та учасників бюджетного процесу щодо моніторингу бюджетних показників, а також санкції до порушників бюджетної дисципліни виданням відповідного наказу Міністерства фінансів України “Про моніторинг показників виконання бюджету”. У Бюджетному кодексі ст. 44 “Розпис Державного бюджету України” пропонуємо доповнити п. 3 “Міністерство фінансів України протягом бюджетного періоду здійснює моніторинг відповідності розпису Державного бюджету України встановленим бюджетним призначенням, а також відповідності розподілу бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів у межах установлених лімітів видатків”.

Подальшого вдосконалення потребує система фінансової статистики сектору державного управління. Для цього пропонуємо внести зміни до розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 1413-р у частині приведення методології формування зведеної інформації про фінансові операції сектору загальнодержавного управління до європейських стандартів. Необхідною також є подальша деталізація плану заходів щодо Стратегії розвитку державної статистики на період до 2008 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 13.07.2004 № 910.

Пропонуємо також внести зміни до Положення про Державне казначейство України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21.12.2005 № 1232, а саме пп. 14 п. 4 доповнити словами “інтегрована інформаційна система забезпечує моніторинг бюджетних показників на всіх стадіях бюджетного процесу”.

З урахуванням досвіду європейських країн у частині посилення фінансової відповідальності стосовно дотримання відповідного рівня дефіциту пропонуємо зміни до ст. 18 “Граничні обсяги боргу та гарантій” Бюджетного кодексу, зокрема, п. 2 після слів “У разі перевищення цієї граничної величини Кабінет Міністрів України зобов’язаний вжити заходів для приведення такого загального обсягу боргів у відповідність із положеннями цього Кодексу” доповнити словами “Доповідь Кабінету Міністрів України про наслідки вжиття зазначених заходів обговорюється Верховною Радою України”.

Як показав досвід європейських країн, в умовах фінансової кризи ухвалювалося спеціальне законодавство про фіскальну відповідальність. Відповідно розробка законопроекту “Про фіскальну дисципліну” дасть змогу визначити відповідальність кожного з учасників бюджетного процесу за дотримання фіскальних показників,

індикативних бюджетних показників, скорочення бюджетних видатків, затвердити показники оцінки фіскальної дисципліни в умовах виконання бюджету й забезпечити посилення ролі Міністерства фінансів України.

Пропонуємо також внести зміни до ст. 111 “Повноваження Міністерства фінансів України та місцевих фінансових органів з контролю за дотриманням бюджетного законодавства” Бюджетного кодексу, доповнивши її п. 4 “Міністерство фінансів України утворює міжвідомчі робочі групи фінансового моніторингу і планування на всіх стадіях бюджетного процесу”.

Слід зазначити, що запровадження нового податкового законодавства матиме позитивний вплив на формування дохідних показників бюджету. Разом із тим вважаємо за доцільне внести зміни до ст. 4 “Основні засади податкового законодавства України” Податкового кодексу, зокрема, пп. 4.1.5 цієї статті доповнити словами “Встановлення податкових пільг здійснюється з урахуванням забезпечення збалансованості бюджету. Із метою недопущення дефіциту бюджету надання податкових пільг має компенсуватися іншими податковими надходженнями”.

У процесі розробки бюджетної політики необхідно враховувати, що механізм наднаціонального бюджетного фінансування Європейського Союзу має півстолітню історію, тому використання європейського досвіду могло б істотно прискорити процес поступального соціально-економічного розвитку України.