

АДМІНІСТРУВАННЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ: ПРОБЛЕМНА ПРАКТИКА ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

КОВАЛЬЧУК Андрій Трохимович - доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри транспортного права Київської державної академії водного транспорту імені гетьмана П. Конашевича-Сагайдачного

УДК 342.9

Аналізується проблемна практика здійснення бюджетного процесу в Україні. Аргументуються нормативно-правові засади механізмів та шляхів адміністрування державного бюджету та оптимізації бюджетування в середньостроковій перспективі.

Ключові слова: адміністрування бюджетного процесу, адміністрування рентних платежів, бюджетне законодавство, бюджетні правовідносини, середньострокове бюджетування.

Бюджетні відносини в нашій державі регулюються Бюджетним кодексом України, щорічними Законами про Державний бюджет України та цілою низкою підзаконних нормативно-правових актів. Необхідно зазначити, що наявна система адміністрування бюджетного процесу породжує розмаїті суб'єктно-правові відносини. Ці останні врегульовуються системою нормативно-правових актів відповідної ієрархії та юридичної сили. Бюджетний процес у всіх його проявах та вимірах адмініструється нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України, Національного банку України, Міністерством фінансів, Міністерством доходів і зборів, Державною казначейською службою, іншими органами виконавчої влади, а також рішеннями органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Однак сама по собі наявність нормативно-правових актів мало що вирішує. Якщо

основні суб'єкти та учасники бюджетного процесу є носіями суперечливих інтересів, не сприймають ключових принципів бюджетування, не орієнтуються в стратегічних пріоритетах економічної політики, то за таких очевидностей панують системні ризики й проблемна практика.

Так, нинішній владі принципово важливо визначитися в стратегії національного бюджетування: держава націлена пріоритетно підтримувати (спираючись на приватний і корпоративний сектор) інноваційну конкурентоспроможність національної економіки і водночас гарантувати купівельну спроможність працюючого населення, чи продовжувати виходити з кон'юнктурних (передвиборчих) пріоритетів і пускати бюджетні ресурси на соціальні потреби, остаточно «проїдаючи» успадкований виробничий потенціал?

Принциповість даної дилеми беззаперечна. Нині в країні панує тотальна бідність працюючого населення. Близько 80% бідних родин становлять сім'ї, де хоча б один дорослий працює. Заробітна плата масових категорій працівників забезпечує лише злиденне існування [8, 130-138]. Якщо ж мати на увазі безробітних, то ситуація в країні є критичною. Масами опанувало відчуження, апатія, схильність до антисоціальної поведінки. Звідси зрозуміла важливість ефективного адміністрування бюджетних процесів, націлених на створення конкурентоспроможної економіки.

Основним нормативно-правовим актом вищої юридичної сили, що визначає ключові засади бюджетної системи України є Бюджетний кодекс України, який визначає найбільш суттєві аспекти і сторони бюджетування в країні і, зокрема, містить характеристики базових термінів, що вживаються в бюджетних правовідносинах [1].

Бюджетний кодекс також визначає базові принципи, опора на які забезпечує (так має бути) консолідацію, взаємозв'язок та ефективність широкого спектру бюджетних відносин [1, ст.2]. Також чинний кодекс врегульовує правовідносини, що виникають у процесі складання, затвердження та розгляду бюджетів, а також аналізу звітів й контролю щодо виконання Державного і місцевих бюджетів та інші аспекти адміністрування бюджетного процесу.

Водночас важливо зауважити, що проблему адміністрування бюджетного процесу на дійсно самодостатній основі неможливо вирішити шляхом вдосконалення самого по собі бюджетного законодавства – необхідна повна реформа місцевого самоврядування в державі, починаючи з оптимізації наявного нині адміністративно-територіального поділу країни [7, 24-36]. Слід визнати, що у діючій структурі побудови бюджетування в Україні досягти дійсної фінансової самостійності всіх первинних ланок місцевого самоврядування не уявляється можливим. Досить хоча б того, що ніхто із найдосвідченіших фахівців адміністративного і фінансового права не знає, як можна розрахувати таку величезну кількість дрібних бюджетів, адже їх утричі більше, ніж у Франції, яка має наближені з Україною територію і населення. За таких умов реалізується спокуса конструювання таких механізмів бюджетування, які дозволять практикуючим чиновникам здійснювати бюджетні процеси в ручному режимі, першочергово реалізуючи при цьому меркантильні інтереси.

Аналізуючи реальні чинники, що зумовлюють параліч доходних статей державного бюджету, зазначимо передусім такі з них:

По-перше, тривала стагнація вітчизняної економіки, що відбувається упродовж усіх років незалежності. Той факт, що Україна практично єдина на пострадянському просторі держава, яка досі не досягла рівня ВВП 90-х років минулого століття, є цьому переконливим підтвердженням¹. Світова практика демонструє фантастичні інноваційні здобутки завдяки насамперед венчурним формам організації науки. Є немало вражаючих прикладів, коли наукові утворення з декількох талантів, які розпочинали ризиковані проекти (start-up) без найменшої фінансової підтримки з боку держави, однак за лічені роки виходили на світове визнання. На часі і в Україні створювати малі інноваційні підприємства на базі Вищих навчальних закладів. Поєднання молодого азарту студентської молоді й досвіду професорсько-викладацького складу (з фінансовою підтримкою унікальних проектів з боку держави) завжди несе в собі серйозні наукові перспективи.

По-друге, в національній економіці склався міцний ланцюг кругової поруки, у якому взаємовигідно співпрацюють самі підприємці, податківці, митники та прикордонники – значна частина всієї державної машини. Тому слід скептично відноситися до всіх спроб «вдосконалення адміністрування» бюджетних надходжень, до зниження податкових ставок, тому що в наших умовах такі кроки, на жаль, мають зворотній наслідок – збільшення державної заборгованості і розбухання тіньових каналів збагачення учасників корупційних змов і діянь. Тотальна корумпованість (як по вертикалі, так і горизонталі) фінансових відносин і, зокрема, безконтрольна офшоризація, що провокує перманентний відтік фінансового капіталу з України.

По-третє, у фінансовій системі країни превалюють «короткі» гроші. Через це практично призупинилося інвестування в майбутній розвиток. Мають місце спроби фінансувати модернізацію морально і фі-

¹ На даний час Україна за своїм технологічним та фінансовим станом відстає не лише від 25 розвинутих держав, а і практично від всіх постсоціалістичних країн та щонайменше трьох - чотирьох десятків країн, що розвиваються.

зично застарілої технічної бази, не конкурентоздатних виробництв. Така практика поглинає значні фінансові (в тому числі й бюджетні) ресурси і є безперспективною щодо здійснення стратегії інноваційного оновлення.

По-четверте, попри відносно розвинутий банківський сектор в Україні практично не започатковані такі інститути ринкового капіталу, як накопичувальні пенсійні фонди, пайові фонди, хедж-фонди тощо. Фактично в ембріональному стані знаходиться фондовий ринок. А саме в останніх формуються «довгі» гроші, інвестиційне застосування яких відкривало б перспективи для сталого поповнення державної казни.

По-п'яте, упродовж десятиліть має місце край слабке адміністрування фінансово значимих загальнообов'язкових фондів, які концентрують щонайменше 15% загальнонаціональних фінансових потоків. Йдеться передусім про Державний пенсійний фонд, Фонд загальнообов'язкового державного страхування, Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві і професійних захворювань тощо. Той факт, що реалізація так званих «митних конфіскацій» віддана приватним структурам, також не працює на поповнення державної казни.

По-шосте, у нашій державі запанували хронічно боргові відносини. За експертними оцінками валовий борг України (загальнодержавний та зовнішній корпоративний борг підприємств і організацій) у 2013 р. сягнув 130 млрд. дол. США. [15]. Якщо взяти до уваги, що ВВП в 2014 році має скласти 1 694 млрд. грн. або 206,5 млрд. дол., то це засвідчує непосильний тягар валового боргу країни [2]. Попри те, що державний і гарантований державою зовнішній борг складає 70-75 млрд. дол. США, все одно при нинішній ситуації в національній економіці його погашення є вельми проблемним. І що найгірше: спроби пролонгації боргових зобов'язань породжують симптоми неокolonіальності у відносинах української держави із зарубіжними кредиторами, оскільки переговори ведуться не лише про гроші, але і про політичні й соціальні засади функціонування української держа-

ви, які фактично звужують та гальмують можливості й перспективи цивілізаційного розвитку України.

По-сьоме, лєвова частка державного майна, що знаходиться в так званому «довірчому управлінні», використовується в комерційних цілях і в тіньовому режимі.

Перелік факторів та чинників, які прирікають бюджетний процес на безкінечне латання фінансово-економічних дір, можна продовжувати. Російський 15-мільярдний доларовий кредит Україні лише забезпечив коротку паузу в реальній загрозі фінансового банкрутства держави. Отже, негативні тренди в динаміці бюджетних процесів зумовлюються багатьма факторами та чинниками. При чому корінні проблеми бюджетного процесу в Україні обумовлюються не стільки зовнішніми обставинами чи глобалізаційними впливами, як внутрішньою практикою бюджетування, звична пролонгація якої уже впритул наблизилася вітчизняну економіку до фінансового дефолту.

Читач, мабуть, погодиться з доречністю такого узагальнення: якщо управлінсько-регуляторна система не вловлює генеральні тенденції цивілізаційного розвитку, не володіє ключовими механізмами, запуск яких забезпечував би сталі фінансові надходження до державної казни, то тоді неминучими є спорадичні частковості, які націлені на ситуаційні деталі і в кінцевому підсумку призводять до глибокої (хронічної) соціально-економічної депресії.

Такі сценарії можливі тому, що Міністерство фінансів, як центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики і розробляє ключові бюджетні параметри, не цікавиться кінцевими результатами (ефективністю) освоєння бюджетних коштів. Доповідаючи Кабінетові Міністрів основні параметри бюджету на черговий рік, Мінфін не інформує Уряд про те, які результати соціально-економічні мають бути досягнуті. З позицій принципів ефективного адміністрування бюджетних процесів неприпустимо, коли один з центральних виконавчих органів виступає монополістом при розробці фінансового плану країни,

визначанні пріоритетів фінансової політики і водночас сам себе контролює. Це одна з причин того, що за всі роки незалежності загальнодержавний бюджет так і не став бюджетом розвитку.

Ознайомлення з цифровими даними Бюджету-2014 дає підстави зробити ряд принципових зауважень щодо нераціональної політики бюджетування, яка проявляється у звичних зонах неефективного розподілу та використання фінансових ресурсів у поточному році. Основні зусилля учасників бюджетного процесу спрямовані, аби за всяку ціну перетягнути грошовий потік на себе без попереднього обґрунтування можливих результатів, які мали б досягатися при застосуванні виділених бюджетних коштів.

Одним з вагомих невикористаних ресурсів для поповнення українського бюджету на сьогодні може стати об'єктивно виважене законодавче встановлення норм надходженням рентної плати. Закладені у вітчизняному законодавстві норми стягнення ренти за використання природних копалин не лише сміхотворно малі, а й концептуально хибні. Натомість більшість високоприбуткових свердловин експлуатуються приватними структурами, які практикують подвійну бухгалтерію, яка тінює облік видобутого палива, через що сукупний видобуток енергоресурсів по країні визначити взагалі неможливо. Таким чином, приватні особи привласнюють весь прибуток, сплачуючи до бюджету мінімально можливу ренту. Жодного разу при обговоренні бюджету не виникало дискусій з приводу реального адміністрування рентних платежів, не заслуховувалися фахівці з цих питань – тож і надалі потенційний доход від всенародної власності бюджет не отримуватиме.

Як зазначалося, Міністерство фінансів займає особливе місце в державі, особливо як орган, що покликаний координувати діяльність Державної фінансової служби та Державної казначейської служби. Не в останню чергу через це бюджетна політика також не націлена на принципово змістовні зміни у регіональному вимірі, у рамках місцевого самоуправління (про що свід-

чить диспропорційний розвиток місцевих бюджетів), базових сегментах національної економіки та соціальної сфери.

Беззаперечною очевидністю є те, що з бюджетної кризи неможливо вийти за рахунок тотального скорочення бюджетних видатків [3]. Навпаки, необхідно і важливо не зменшувати суспільні витрати, а продуктивно господарювати і таким чином більше заробляти. Попри це Бюджет-2014 не засвідчує реальні кроки, націлені на те, щоб привести фінансову ситуацію в режим здорового глузду та у відповідність з вимогами часу.

Що ж стосується привілеїв, то тут Україна заткнула за пояс навіть середньоазійські кланові режими. Доречно нагадати, що навіть такий невисокий адміністративно-управлінський рівень, як керівники департаментів Адміністрації Президента, Кабінету Міністрів, заступники міністрів, державних комітетів та комісій, не кажучи вже про більш елітарні рівні, обслуговуються персональним автотранспортом. Скільки витрачається коштів загалом на бензин, що постійно дорожчає, та технічне обслуговування, не підраховував ніхто.

Якщо скрупульозно пройтись по всьому полю неприпустимих для нинішньої ситуації бюджетних витрат, то – набіжить досить вагома цифра антисоціальних виплат. Так, напр., витрати на державні мисливські угіддя в рази більші, аніж заплановано на розробку найважливіших новітніх технологій та підготовку наукових кадрів у сфері охорони здоров'я.

Якщо узагальнити всі бюджетні витрати на утримання академічних інституцій (а підтримувати академії, зовсім не означає підтримувати науку), то обсяги державних щедрот вражають. Сумарна цифра грошових витрат, які щорічно витрачаються на утримання «галузевих академій», значно перевищує витрати, що виділяються державою на підготовку фахових кадрів Київським національним університетом ім. Тараса Шевченка і Національним політехнічним університетом «КПІ» разом узятих. А вітчизняна наука, як відомо, черпає і формує свої науково-інноваційні та цивілізаційні перспективи саме в таких на-

вчальних закладах [10, 205].

Найбільш простий і перевірений досвідом інших країн шлях збільшення доходів – застосування бюджетного дефіциту. Під тиском зарубіжних радників українською фінансовою політикою прийнято як керівництво до дії так зване «бюджетне правило» щодо обов'язкового дотримання бюджетного дефіциту на мінімальному рівні, не вище 3-4%. При цьому ігнорується той факт, що упродовж років розвинуті країни стабільно закладають досить високий рівень бюджетного дефіциту. Так, Великобританія минулі роки завершила з дефіцитом 8%. На такому ж рівні знаходиться бюджетний дефіцит у США. Практично всі розвинуті країни не гребують бюджетним дефіцитом. Водночас штучно затиснутий дефіцит бюджету – це свого роду «бомба економії» (Нобелівський лауреат Пол Кругман), оскільки породжує перманентно зростаючу боргову залежність і гальмує економічний розвиток. Ситуація в країнах ЄС, які жорстко обмежені в застосуванні бюджетного дефіциту, є цьому переконливим підтвердженням.

Застосування «бюджетного правила» можна зрозуміти, коли необхідно пригальмувати надмірне економічне зростання, однак насправді дана проблема перед нами не стоїть. Тому бюджетний дефіцит в поточному році доцільно було б, щонайменше подвоїти. Питання лише в тому, яким чином покривати бюджетний дефіцит: зовнішніми запозиченнями чи власною емісією. Розумно використаний дефіцит дозволяє здійснювати водночас і соціальну, й інноваційну політику. Для України проблема полягає не у дефіциті самому по собі, а в способах його покриття і ефективності використання залучених для цього коштів. Нам конче важливо повернутися до практики виваженого фінансування бюджетного дефіциту не зарубіжними позиками, а власною (гривневою) емісією.

Нинішній катастрофічний стан України з бюджетними доходами не кореспондується з перевиборчими зусиллями влади за всяку ціну продемонструвати спроможність держави виконувати взяті соціальні обіцянки. Водночас попри край гострої

ситуації з фінансовим забезпеченням соціальних потреб у Державному бюджеті відсутні механізми реальної економії та залучення додаткових джерел грошових надходжень. Тому на часі запровадження в Україні середньострокового бюджетного планування. І навряд чи можна погодитися з авторами, які вважають останнє «складним і адміністративно затратним інструментом, що може відвернути увагу й ресурси від фундаментальних завдань розвитку й удосконалення відповідних річних бюджетів» [14, 741]. Навпаки, середньострокове бюджетування неминуче зумовить більш обґрунтоване визначення цілей та пріоритетів бюджетної політики, забезпечить принцип наступності і передбачуваності при здійсненні бюджетного процесу.

Висновки

Підводячи підсумок, зазначимо окремі резерви й приховані можливості поповнення державного бюджету та бюджетної економії, які потребують невідкладної реалізації:

1. На часі створення нормативно-правових засад для чіткої регламентації бюджетних процедур, які дозволять запобігти тінізації доходів від користування унікальним національним багатством (земля, надра, корисні копалини), що на сьогодні великою мірою привласнюються поза межами державної казни. Видобуток руд чорних та кольорових, у тому числі рідкісних металів, природної сировини для виробництва будівельних матеріалів та інших видів корисних копалин в Україні взагалі майже не позначається на бюджетних надходженнях – вся рента перетікає у приватні кишені.

2. Насправді повних розмірів отриманого прибутку в Україні не декларує жоден підприємець. В країні діє такий собі «закон української прибутковості»: чим вона вища на ділі, тим менша у статистиці. Заслугують на принципову оцінку, а отже, ліквідацію, надмірні пільги (зокрема у формі наявної плоскої шкали оподаткування) приватних монополістичних об'єднань. Це – кричуща фінансова потреба, якщо не на словах, то на ділі відстоювати інтереси

держави. Більшість експертів сходяться на тому, що реальні обсяги ВВП у сьогоднішніх умовах принаймні у півтора рази більші за статистично обраховані.

3. Також потребує переосмислення практика, коли страхові премії оподатковуються за ставкою 3%, що є надпотужним стимулом для укладання договорів страхування фінансових ризиків, події за якими, як правило, не наступають. Таким чином, колосальні обсяги реального прибутку промислового сектору перекачуються у страховий.

4. Слід повернутися до практики виваженого фінансування бюджетного дефіциту не зарубіжними позиками, а власною (гривневою) емісією. Бюджетний дефіцит створює, з одного боку, штучні переваги для країни, яка його застосовує в експорті товарів, а з іншого – одночасно такі ж штучні перепони для імпорту. Розумно використаний дефіцит дозволяє здійснювати водночас і соціальну, й інноваційну політику. Тобто можна зрозуміти, коли нам радять зменшити бюджетний дефіцит конкуренти – але зовсім вже незрозуміло, з яких міркувань ми ці поради виконуємо.

5. Варто визнати, що запозичене з іноземної практики застосування ПДВ в українських умовах виявилось невдалим, передусім у контексті бюджетних поступлень. Варто нагадати, що цей податок на Заході поширився в 60-ті роки ХХ століття як одна з складових механізму боротьби з «перегрівом» економіки. Вітчизняні ж реалії в сукупності роблять ПДВ надзвичайно вразливим з точки зору потенційної корумпованості. Закладена у висхідних засадах ПДВ потенційна можливість тіньових домовленостей та угод у нашій країні знайшла благодатне підґрунтя. На сьогодні мабуть, нема більш ефективного інструменту незаконного збагачення, ніж махінації з обчисленням та поверненням ПДВ.

6. На сьогодні наявна в Україні система адміністративних правовідносин стабільно демонструє «дефолт відповідальності», в силу чого розкрадаються й експортуються (в приручені офшори) величезні фінансові ресурси. Тому особливим актуалітетом сьогодні виступає проблема фінансово-

правової відповідальності юридичних осіб. Юридична особа – це «безтілесне» явище, чим ускладнюється проблема застосування дієвої юридичної відповідальності. Тим не менше, усе більшою мірою у зарубіжних правових системах, зокрема США, Англії, Франції, Ізраїлі, Іспанії, Китаї та ін. активно апробується відповідальність юридичних осіб. Однак, попри дану очевидність, відповідальність юридичних осіб не отримала достатньої уваги з боку вітчизняних фахівців. Однією з причин такої пасивності, очевидно, є розуміння, що запровадження юридичної відповідальності юридичних осіб в українських умовах стане додатковим засобом запровадження відчутних репресивних впливів.

Формування по-справжньому дієвого адміністративного права України має базуватися, по-перше, на системному принципі, тобто має наповнюватися достатньою кількістю законів, здатних регулювати фінансові відносини ринкового типу, і, по-друге, чинні закони мають базуватися на принципі верховенства права, тобто бути наповнені нормами прямої дії, зрозумілими й доступними в практичному підприємстві, бізнесовому користуванні та чинному судочинстві. Хотілося б сподіватися, що наукова спільнота консолідує свої зусилля з тим, щоб актуалізувати застосування фінансового права, яке покликане регулювати найбільш важливий блок публічних відносин, що визначають правове поле, в якому ми живемо і діємо.

Література

1. Бюджетний кодекс України. Із змінами та доповненнями, винесеними Законами України / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 50-51.

2. Закон України «Про Державний бюджет на 2014 рік». – Електронний ресурс // Офіційний сайт Верховної ради України.- Режим доступу: [http:// zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=)

3. Закон України “Про внесення змін до деяких законів України з метою поліпшення стану платіжного балансу у зв’язку із світовою фінансовою кризою”. – Голос України, 2009. – № 33.

4. Арбузов Сергій. Основні засади грошово-кредитної політики на 2013 рік: нотатки на полях / Сергій Арбузов, Олена Щербакова // Вісник Національного банку України. – 2013. – № 1. – С. 3-6.

5. Богдан Т.П. Боргова політика держави в умовах глобальної нестабільності / Т.П.Богдан // Економіка України. – 2013. – № 2. – С. 4-17.

6. Геєць В.М. Вихід з кризи (роздуми над актуальним зв'язку з прочитаним) / В.М.Геєць, А.А.Гриценко // Економіка України.- 2013.- № 6.- С. 4-19.

7. Ковальчук Т.Т. Економічна безпека і політика. Із досвіду професійного аналітика / Т.Т.Ковальчук.- К.: Знання.- 2004.- 637 с.

8. Ковальчук Т.Т. Актуалітети політики розвитку /Т.Т.Ковальчук, В.К.Черняк, В.Я.Шевчук.- К.: Знання, 2009.- 326 с.

9. Ковальчук А.Т. Щодо правового статусу і податкових зобов'язань НБУ / А.Т.Ковальчук, А.В.Матіос // Вісник прокуратури.- 2007.- № 8.- С. 16-26.

10. Лук'янов В.С. Щодо бюджетних витрат, не зумовлених державними потребами й пріоритетами /В.С. Лук'янов,

SUMMARY

The article analyzes problematic practice of the budget process in Ukraine. Argued legal principles mechanisms and ways of administration of the state budget and optimize budgeting over the medium term.

Т.Т.Ковальчук //Актуальні проблеми економіки.- 2012.- № 11.- С. 200-208.

11. Розвиток інформаційного суспільства. Том 6. За наук. ред. Грушка В.І.- К.: ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК». 2012.- 296 с.

12. Становлення доктрини фінансової системи України. Монографія / за ред. С.І.Юрія, О.М.Десятнюк.- Тернопіль, 2008.- 192 с.

13. Україна. Фінансовий сектор: нова стратегія реформ.-К.: Україна, 2002.- 124 с.

14. Управління державним бюджетом України. Підручник. За заг. ред. М.Я.Азарова.- К.: Міністерство фінансів України, 2010.- 816 с.

15. OSP-UA.info: <http://osp-ua.info/analytics/14977-.html>