

УДК: 336.142.4

C. M. КЛІМОВА

ПРАВОВІ СПОСОБИ БЮДЖЕТНОГО ЗМІНЮВАННЯ

Досліджено правові норми щодо бюджетного змінювання та визначено, що вони містять визначення складу учасників, перелік видів необхідних дій, що передують внесенню змін до бюджетів та їх обов'язкову послідовність. Визначено п'ять основних шляхів удосконалення правового регулювання бюджетного змінювання.

Legal norms are investigational in relation to budgetary treason and certainly, that they contain determination of list of entries, list of types of necessary actions which are preceded making alteration in budgets and them obligatory sequence. Certainly five basic ways of improvement of the legal adjusting of budgetary treason

Україна як суверенна, незалежна держава і суб'єкт міжнародного права вибрала курс на інтеграцію в Європейське співтовариство, поступове входження в європейські інституції. Процес інтеграції вимагає адаптації бюджетного законодавства до європейських стандартів. Оскільки Державний бюджет України складає матеріальну основу реалізації державою своїх функцій, то основна увага під час реформування системи державних фінансів приділяється мобілізації, розподілу та використанню коштів Державного бюджету як основного централізованого фонду коштів. Ключовим моментом економічних перетворень Україні є реформування всієї системи управління державними фінансами, що має на меті забезпечення підвищення ефективності її функціонування шляхом удосконалення нормативно-правового забезпечення і створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи управління державними фінансами.

Протягом останнього десятиріччя в Україні було прийнято низку важливих нормативно-правових актів, що склали основу для модернізація системи управління державними фінансами. Певний інтерес для наукових досліджень стали становити питання бюджетного процесу. З'явились роботи Л. Маслій “Правові основи бюджетного процесу (за законодавством України та країн з розвиненою економікою)”, Сидорової Н. “Теоретичні основи бюджетного права”. Певний внесок у розробки визначені проблематики зробили А. Анісімова, О. Васильк, Р. Долінська, С. Ільїніх, С. Кондратюк, І. Луніна, З. Луценко, В. Малько, С. Мельник, В. Опарін, Н. Сушко, М. Харенко. Разом з тим, бракує комплексних досліджень правового регулювання бюджетного змінювання, що виникає на основній стадії бюджетного процесу і негативно позначається на ефективності формування, розподілу, використання коштів Державного бюджету та здійснення контролю в цій галузі.

Бюджетне законодавство України, незважаючи на періодичні спроби законодавця вдосконалити нормативно-правову базу, не відповідає потребам сьогодення і не вирішує всіх питань бюджетного процесу. Глибока фінансова криза

в різних сферах Українського суспільства вимагає від учених і політиків пілінії роботи над розробкою бюджетної доктрини. На цей час мова не може йти про восконалення окремих проблемних явищ у бюджетній сфері. Той стан, в якому знаходиться країна сьогодні, є підтвердженням необхідності комплексного реформування бюджетної сфери як на центральному рівні, так і на місцях.

Етап розробки і впровадження бюджетної доктрини є найскладнішим і найвідповідальнішим, оскільки спрямований на укріплення та адаптацію існуючого ладу економічних відносин до змінних умов існування. Економічні інтереси різних регіонів України можуть бути діаметрально протилежними, тому розробка бюджетної доктрини, яка б стала підґрунтам розвитку фінансових відносин у всій країні – надзвичайно важке завдання.

Мета даного дослідження полягає у здійснення комплексного аналізу правовідносин, що виникають у процесі змінювання Державного бюджету України та місцевих бюджетів, удосконаленні правових способів впливу на визначені правовідносини.

Предметом дослідження є нормативно-правові акти України, що регулюють відносини у сфері змінювання державних і місцевих бюджетів.

Останнім часом почали з'являтися наукові роботи, предметом дослідження яких виступає бюджетна доктрина [5; 8; 10]. Тобто, мова іде не про конкретну економічну категорію, а про теорію, відображену у правовому акті.

Якщо доктрина – це вчення, наукова або філософська теорія, система поглядів, керівна політична програма [12, с.119], то при перенесенні основних елементів визначення категорії “доктрина” на сферу бюджетного регулювання, можна цілком прийняти визначення В. Дем'янишина: “... бюджетна доктрина як елементом фінансових наукових знань є сукупність принципів, положень, ідей, цілісна концепція, систематизоване вчення, закінчений комплекс наукових пояснень, взаємозв’язаних між собою об’єктивних і суб’єктивних засад функціонування бюджету держави, бюджетних явищ і процесів у суспільстві з відображенням результатів у державному документі стратегічного значення” [5, с.18].

Центральною категорією бюджетної доктрини є бюджет держави. Ця сукупність грошових відносин між державою і юридичними та фізичними особами з приводу формування та використання централізованого фонду коштів реалізується за чітко визначеними в нормативно-правових актах правилами. Матеріальні і процесуальні норми бюджетного права України нерозривно пов’язані між собою. На думку Л. Воронової, бюджетний процес є формою здійснення матеріальних бюджетних прав, які надані учасникам бюджетного процесу (органам і посадовим особам, що наділені бюджетними повноваженнями, тобто правами й обов’язками учасників бюджетного процесу) законодавством [4, с.143]. Тому структурною частиною бюджетної доктрини вважаємо бюджетний процес, який, у свою чергу, тісно пов’язаний з бюджетною політикою. В. Лагутін при цьому зазначає: “Бюджетна політика держави – це цілеспрямована діяльність держави із забезпеченням ефективності бюджетного процесу” [8, с. 42].

Повний цикл бюджетного процесу, тобто період із початку складання проекту бюджету до затвердження звіту про його виконання триває близько двох років. У

ході здійснення окремих етапів діяльності з бюджетом, які мають назву стадій бюджетного процесу, реалізуються бюджетні повноваження всіх суб'єктів бюджетних правовідносин.

Законодавець використовує сукупність прийомів, способів впливу правових норм і правил на бюджетне змінювання. У теорії права вирізняють два основних методи правового регулювання – імперативний і диспозитивний [6, с.179].

При фінансово-правовому регулюванні використовується сукупність засобів впливу з боку держави на учасників фінансово-правових відносин. Основним є метод владних приписів, який за своєю структурою є органічно цілісною системою безперервного впливу на учасників фінансово-правових відносин з метою реалізації ними своїх функцій. Для державно-владних приписів у сфері фінансової діяльності характерні такі риси, як категоричність і відсутність оперативної самостійності. Цей метод характеризується юридичною нерівністю суб'єктів, коли одні суб'єкти володіють одностронніми юридично-владними повноваженнями щодо інших суб'єктів, тоді як останні не мають адекватних повноважень щодо владних суб'єктів.

Такі ознаки повною мірою відносяться до правових способів бюджетного змінювання. Але слід зазначити, що поряд із методом владних приписів, для даного виду бюджетних правовідносин характерні метод субординації, метод погодження, метод рекомендації тощо, які поступово поширяються. Особливо це стосується сфери місцевих фінансів, де органи місцевого самоврядування мають певну самостійність у фінансовій сфері (при визначені питання бюджетного змінювання при недоотриманні доходів загального фонду місцевого бюджету та ін.). Але методи субординації, метод рекомендацій та узгоджень використовуються одночасно з основним методом владних приписів і становлять разом органічну систему єдиного методу регулювання фінансових правовідносин.

Бюджетний процес в Україні включає етап внесення змін і доповнень до бюджетів на стадії його виконання. Згідно зі ст. 93 Конституції України право законодавчої ініціативи щодо внесення змін до закону про державний бюджет належить Президенту України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України і Національному банку України.

Необхідність внесення змін до закону про державний бюджет може бути обумовлена відхиленням параметрів бюджету, що фактично складаються у процесі його виконання, від затверджених законом і необхідністю їх коригування. Відстежування відповідності фактичних показників бюджету показникам, встановленим законом про державний бюджет, здійснюється Міністерством фінансів України та Державним казначейством України щомісячно. Крім того, внесення змін до закону про державний бюджет у процесі його виконання може бути викликане необхідністю коригування структури видатків із державного бюджету в поточному бюджетному році (у розрізі головних розпорядників бюджетних коштів, бюджетних програм, виконуваних функцій тощо) та іншими обставинами (ст. 52 Бюджетного кодексу України) [1].

Якщо визначати ризик бюджету як невідповідність його виконання очікуваній величині, то стовідсоткове виконання бюджету є безризиковим бюджетом, а

бюджети, виконання яких відрізняється від стовідсоткового, є ризиковими. Ризик тим більший, чим більша мінливість бюджету.

Слід зазначити, що будь-яке внесення змін не може порушувати баланс державного бюджету, прийнятого Верховною Радою у вигляді закону. Тобто, пропозиції щодо збільшення видатків мають бути обов'язково збалансовані з дохідною частиною бюджету та прийматися до розгляду за наявності обґрунтованих джерел відповідного збільшення доходів бюджету. Ця норма закріплена ч. 2 ст. 27 БК України і відповідає вимогам бюджетного процесу та принципам побудови бюджетної системи.

Державний бюджет формується на підставі прогнозу надходжень до бюджету податкових, неподаткових та інших платежів, які визначаються на основі макропоказників, та здійснення розрахунків з урахуванням динаміки, що склалася за останні роки за цими видами доходів. У реальному вимірі ці показники можуть не співпадати з прогнозами. БК України встановлено (ст. 53), що факт перевиконання дохідної частини бюджету визнається у випадку, якщо за підсумками трьох кварталів фактичні обсяги доходів державного бюджету перевищують затверджені розписом державного бюджету більш ніж на 15 %. Таке перевищення мають офіційно підтвердити Рахункова палата та Міністерство фінансів України на основі здійснення постійного моніторингу виконання закону про державний бюджет і до 15 жовтня поточного бюджетного року повідомити про це Комітет Верховної Ради України з питань бюджету.

За таких обставин Кабінет Міністрів України зобов'язаний подати Верховній Раді України проект закону про внесення змін до чинного закону про державний бюджет, яким має коригуватися обсяг дохідної та видаткової частин державного бюджету, а також структура видатків державного бюджету.

Розгляд і прийняття Верховною Радою законопроектів щодо внесення вказаних змін до закону про Державний бюджет України здійснюється аналогічно процедурі прийняття будь-якого проекту закону. Комітет з питань бюджету готує законопроект на перше, друге, а за необхідності, і на третє читання у разі його несхвалення Верховною Радою у першому чи другому читанні.

Щомісячний моніторинг виконання закону про державний бюджет дозволяє встановити також недовиконання доходів по загальному фонду державного бюджету. Це може бути підставою для Міністерства фінансів України щодо тимчасового обмеження асигнувань із загального фонду державного бюджету. У випадку збереження таких тенденцій протягом кварталу, що призводить до відхилення фактичних надходжень від передбачених розписом державного бюджету більше ніж на 15 %, Кабінет Міністрів України за пропозицією Міністерства фінансів подає до Верховної Ради законопроект про внесення змін до закону.

На випадок виникнення обставин для термінового скорочення видатків державного бюджету, Кодексом встановлено графік розгляду Верховною Радою України поданого Кабінетом Міністрів України відповідного законопроекту. Визначено, що термін, протягом якого Верховна Рада України має розглянути зазначений проект закону та прийняти відповідне рішення, складає два тижні. Упродовж цього часу, до прийняття Парламентом рішення Міністерство фінансів України може здійснювати видатки з

урахуванням обмежень бюджетних призначень. При цьому захищенні статті видатків, тобто видатків, обсяг яких не може змінюватись при скороченні бюджетних призначень, мають фінансуватися в повному обсязі. Перелік захищених статей видатків визначається законом про державний бюджет [3, с. 124–125].

Законом про Державний бюджет України на 2009 р. затверджено такий перелік захищених статей видатків загального фонду бюджету за економічною структурою видатків:

- оплата праці працівників бюджетних установ;
- нарахування на заробітну плату;
- придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів;
- забезпечення продуктами харчування;
- оплата комунальних послуг та енергоносіїв;
- виплата процентів за державним боргом;
- трансферти населенню;
- трансферти місцевим бюджетам.

Захищеними видатками Державного бюджету України на 2009 р. також є видатки на компенсацію Пенсійному фонду України втрат від застосування платниками фіксованого сільськогосподарського податку спеціальної ставки по збору на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, заходи, пов'язані з підготовкою і проведенням в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 р. з футболу та ін. [2]. У даному переліку немає видатків судової влади, що є недоліком бюджетної практики, що склалася з 2001 р. Можна погодитись з обґрунтовуванням М. Харенка про необхідність існування захищеності видатків судової влади згідно з Конституцією України [11].

Через місцеві фінансові ресурси мобілізується частина валового внутрішнього продукту, здійснюється її вилучення, розподіл і перерозподіл. Тому місцеві фінанси є інструментом державного регулювання економічного й соціального розвитку регіонів, і етап бюджетного змінювання має важливе значення.

Рішення про внесення змін до рішення про місцевий бюджет ухвалюється відповідною радою за поданням офіційного висновку місцевого фінансового органу про обсяг вільного залишку бюджетних коштів, перевиконання чи недовиконання дохідної частини загального фонду відповідного бюджету. Факт перевиконання дохідної частини загального фонду місцевого бюджету визнається за підсумками першого півріччя та наступних звітних періодів поточного бюджетного періоду на підставі офіційних висновків місцевого фінансового органу за умови перевищення доходів загального фонду місцевого бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів), врахованих у розписі місцевого бюджету на відповідний період, не менше ніж на 5 %. Факт недоотримання доходів загального фонду місцевого бюджету визнається на підставі офіційних висновків місцевого фінансового органу за підсумками квартального звіту при недоотриманні доходів загального фонду місцевого бюджету, врахованих у розписі місцевого бюджету на відповідний період, більше ніж на 15 % (п. 7 ст. 78).

Зміни до рішення про місцевий бюджет можуть бути також ухвалені відповідною радою у випадках виникнення відхилення оцінки очікуваних надходжень

до бюджету від прогнозу, врахованого при затвердженні місцевого бюджету на відповідний бюджетний період, а також за умови зміни структури видатків бюджету та інших умов, передбачених Бюджетним кодексом України (ст. 52) [1].

Правові норми щодо бюджетного змінювання характеризуються тим, що вони містять визначення складу учасників, перелік видів необхідних дій, що передують внесенню змін до бюджетів та їх обов'язкову послідовність, передбачається законом організаційна форма кожної дії, визначається обов'язковий порядок прийняття рішень.

Підґрунтам правового регулювання такого етапу бюджетного процесу, як внесення змін або доповнень (бюджетне змінювання) є розробка економічних і організаційних способів. До формування правової норми необхідно: сформувати інструментарій для визначення ризику бюджету, а також інструментарій для визначення рівня бюджетного змінювання та суми бюджетного змінювання, який пов'язаний з ризиком бюджету.

Удосконалення існуючої нормативно-правової бази та розробка елементів правового механізму кожної стадії бюджетного процесу, особливо – прийняття закону про бюджет та внесення до нього змін і доповнень, постає одним із невідкладних завдань нормотворчості у бюджетно-правовій галузі. Удосконалення полягає у такому:

1) розробці й затверджені бюджетної доктрини України на тривалу перспективу;

2) розробці бюджетної доктрини як важливого політичного документу після обрання вченими та службовцями органів публічної влади моделі суспільства, яка б не мінялася залежно від політичної сили, що прийшла до влади;

3) обґрунтуванні регулятивного впливу через систему нормативних актів у сфері бюджетного процесу. Тобто міра публічних правообмежень має відповідати публічним інтересам. При цьому важливо, щоб публічні (суспільні) інтереси не підмінялися державними [9]. Розробляючи механізм бюджетного змінювання, законодавці повинні спершу проаналізувати суспільну користь від такого змінювання, а потім – розробити варіанти систем управління, провести порівняльний аналіз їх та виробити найкращий варіант такої системи;

4) використанні як імперативного методу при регулюванні бюджетного змінювання місцевих бюджетів, так методів субординації, рекомендацій та узгоджень, що становлять разом органічну систему єдиного методу регулювання фінансових правовідносин;

5) визначенні санкцій при порушенні порядку внесення змін і доповнень до бюджетів різних рівнів.

Література:

1. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 р. № 2542-III // ВВР України. – 2001. – № 37 – 38. – Ст. 189.
2. Про Державний бюджет України на 2009 рік : Закон України від 26 грудня 2008 р. № 835-VI // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 100. – Ст. 3299.
3. Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар / [ред.-упоряд. О. В. Турчинов, Ц. Г. Огонь]. – К. : Парламентське вид-во, 2002. – 320 с.
4. Воронова Л. К. Фінансове право України : підручник / Л. К. Воронова. – К. : Прецедент ; Моя книга, 2006. – 448 с.

5. Дем'янишин В. Г. Бюджетна доктрина держави: детермінізм фінансової науки та бюджетної політики / В. Г. Дем'янишин // Вісник економічної науки України. – 2008. – № 1. – С. 17–21.
 6. Державне управління та державна служба: словник-довідник / [авт-уклад. О. Ю. Оболенський]. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
 7. Долінська Р. Г. Державні фінанси: навч. посіб. [для студентів інженерно-економічних спеціальностей, слухачів після вузівської системи навчання, аспірантів і спеціалістів] / Р. Г. Долінська. – Х. : НТО “ХПІ”, 2002. – 232 с.
 8. Лагутін В. Д. Бюджетна та монетарна політика: координація в трансформаційній економіці : [монографія] / В. Д. Лагутін. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2007. – 248 с.
 9. Селіванов В. Приватноправові засади розвитку вітчизняної юридичної науки / В. Селіванов // Право України. – 2001. – № 3. – С. 25.
 10. Становлення доктрини фінансової системи України: [монографія] / за ред. С. І. Юрія, О. М. Цесянюк. – Тернопіль : Економічна думка, 2008. – 192 с.
 11. Харенко М. В. Правові основи виконання Державного бюджету України 2001 року : автореф. дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.07 “Теорія управління; адміністративне право та процес; фінансове право” / М. В. Харенко. – К., 2001. – 16 с.
 12. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. Ю. С. Шемщученко (голов. ред.) [та ін.]. – К. : Укр. Енцикл.
- Т. 2 : Д – Й. – 744 с.

Надійшла до редколегії 20.02.2009 р.