

УДК: 35:336.142.4

С. М. КЛИМОВА

## УДОСКОНАЛЕННЯ ОКРЕМИХ ЕТАПІВ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ

*Визначено недоліки бюджетного процесу та запропоновано конкретні зміни до чинного законодавства.*

*The lacks of budgetary process are certain in Ukraine and it is suggested to bring in concrete changes in a current legislation.*

**Ключові слова:** бюджет, бюджетний процес, прозорість бюджетного процесу.

За результатами аудиту Рахункової палати України операцій з державним боргом за 2008 рік було відзначено його зростання за рік на 100 млрд грн., або більш ніж у 2 рази. Моніторинг показує, що державний борг збільшується за всіма напрямками, зростає і зовнішня його складова, і внутрішня, і об'єми державних гарантій. Так, за I півріччя 2009 р. державний борг зріс на 29,5 млрд грн і перевищив 218 млрд грн, а це означає, що уряд вже вийшов за межі його гранично допустимого розміру, встановленого на кінець 2009 р. у сумі 193 млрд грн. Граничний розмір гарантій установлено в сумі еквівалентної 6,8 млрд дол. США, а рішень вже прийнято на суму 5,6 млрд дол. США [2].

Проблеми визначення боргових зобов'язань держави в офіційних заявах уряду України не висвітлюється повністю. В умовах глобальної фінансової кризи потенційну загрозу економічній безпеці України представляють значні об'єми боргових зобов'язань, неефективне використання бюджетних коштів, непрозорість бюджетного процесу.

На необхідність удосконалення механізму інформування громадян про рух бюджетних коштів наголошували такі представники науки: О. Близнюк, Т. Бондарчук, А. Зюнькін, Л. Коваленко, С. Ковальчук, В. Кравченко, С. Міщенко, С. Науменкова, В. Стоян. На особливу увагу заслуговують роботи О. Чорного, який комплексно дослідив процеси демократизації бюджетного процесу [6]. Але відсутність робіт, у яких би були проаналізовані законопроекти, що знаходяться на доопрацювання в Комітеті Верховної Ради з питань бюджету, їх значення в державно-управлінських процесах спонукала автора до такого аналізу та вироблення конкретних пропозицій щодо вдосконалення бюджетного процесу на сучасному етапі державного розвитку.

Метою дослідження є здійснення порівняльного аналізу забезпечення законності та ефективності використання бюджетних коштів в Україні та зарубіжних державах, і на цій основі вироблення рекомендацій щодо зміцнення фінансової дисципліни в Україні.

Предметом дослідження є механізми забезпечення законності, ефективності й доцільності виконання бюджетів усіх рівнів.

У країнах із трансформаційною економікою, у тому числі й в Україні, збільшення

доходів державного бюджету має відбуватися не за рахунок посилення податкового навантаження на економіку, а шляхом глибокої лібералізації податкового законодавства, розширення бази оподаткування, скорочення тіньової економіки [5, с.18], а також удосконалення бюджетного процесу та визначення підстав і процедур юридичної відповідальності органів влади та їх посадових осіб за порушення фінансового законодавства.

Бюджетне регулювання як відповідний процес управління публічними фінансами здійснюється відповідно до Бюджетного кодексу України. У даному Кодексі визначено, що стадія бюджетного процесу – етап діяльності держави чи місцевого органу, внаслідок якого бюджет набуває нових якостей.

Відповідно до ст.19 Бюджетного кодексу України, виділяється чотири стадії бюджетного процесу: складання проектів бюджетів; розгляд та прийняття Закону про Державний бюджет України, рішень про місцеві бюджети; виконання бюджету, у тому числі у разі необхідності внесення змін до Закону про Державний бюджет України, рішення про місцеві бюджети; підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього [1].

Усі стадії бюджетного процесу ґрунтуються на єдиних принципах, до яких відносять такі: принцип розподілу повноважень Верховної Ради України, Верховної Ради АРК, органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування; принцип реальності включення показників доходів і видатків; принцип гласності; принцип наочності; принцип порівняльності; принцип повноти обсягу в бюджеті; принципи застосування балансового методу.

Слід відмітити, що принцип гласності реалізується недостатньою мірою, тому проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо забезпечення прозорості та доступності інформації про виконання Державного бюджету) [3], вважається необхідним і своєчасним. Без внесення таких змін до Бюджетного кодексу України неможливою є реалізація принципу публічності управління фінансами.

Надзвичайно важливо вдосконалити процедуру доступу громадян до управління публічними фінансами, оскільки впроваджено небагато форм його реалізації на практиці, але разом із цим цей елемент є складовою загального механізму демократичного розвитку суспільства і потребує вдосконалення.

Прозорість і публічність діяльності органів влади при управлінні публічними фінансами, що здійснюється спеціальним апаратом за допомогою особливих засобів і методів через наявну систему фінансових відносин, має стати перешкодою для корупційних проявів і підґрунтям розвитку нових відносин між владою та громадянами.

Разом із цим вищезазначений законопроект містить низку неоднозначно викладених положень. Так, пропонуючи ч. 1 ст. 123 викласти в такій редакції: “1. Органи Державного казначейства України, відповідно до закону, несуть відповідальність за невиконання вимог щодо ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання бюджетів, достовірність інформації про виконання Державного бюджету України та зведеного бюджету України,

дотримання порядку надання звітності”, автори законопроекту намагаються закласти в законі гарантії обов’язковості інформування громадськості та органів державного управління. Однак із положень законопроекту випливає, що відповідальність, яку нестимуть органи Державного казначейства України, може бути цивільною або фінансовою, оскільки суб’єктом правопорушення визначено юридичну особу. Враховуючи те, що застосування заходів цивільно-правового захисту при здійсненні державно-управлінських процесів недоречно, то лишається такий вид відповідальності, як фінансовий.

Однак він системно не прописаний у нормативно-правових актах, існує низка прогалин і суперечностей у чинному законодавстві щодо накладення фінансових санкцій.

Тому пропонуємо викласти положення законопроекту таким чином, щоб виникала підстава для притягнення до дисциплінарної відповідальності посадових осіб органів Державного казначейства України за ненадання або неповне, неточне надання відповідної інформації.

Автори законопроекту від 29 травня 2009 р. № 4559 пропонують гл. 18 доповнити статтею 123 таким чином: “Стаття 123. Відповідальність Міністерства Фінансів України щодо надання інформації про бюджет.

Міністерство фінансів України несе відповідальність за достовірність інформації про виконання Державного бюджету України та виконання положень цього Кодексу щодо доступності інформації про Державний бюджет України та зведений бюджет України”.

Обсяг цієї статті вбачається неповним, оскільки ні в чинному Бюджетному кодексі України, ні в постанові Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України” немає підстав для притягнення до відповідальності Міністерства за правопорушення у сфері інформування. З вищевикладеного не можна визначити, який орган державного управління повинен притягувати Міністерство фінансів України до юридичної відповідальності.

Тому потребує доопрацювання частина законопроекту, в якій має бути визначено вид юридичної відповідальності, що накладатиме санкції. Авторський варіант виглядає таким чином.

“Стаття 123. Відповідальність Міністерства Фінансів України щодо надання інформації про бюджет.

Міністерство фінансів України несе фінансово-правову відповідальність за достовірність інформації про виконання Державного бюджету України та виконання положень цього Кодексу щодо доступності інформації про Державний бюджет України та зведений бюджет України”.

Разом з тим слід відмітити, що в Україні відсутній нормативний акт про фінансово-правову відповідальність. Логічно було б пропонувати прийняття закону “Про публічні фінанси”, в окремому розділі якого визначити поняття фінансово-правової відповідальності, фінансового правопорушення (поняття якого було подано вище), систему органів, що притягують до відповідальності тощо.

Якщо фінансове правопорушення скоєно Міністерством фінансів України (як

у ст. 123 законопроекту № 4559 від 29 травня 2009 р.), то його притягує до відповідальності Кабінет Міністрів України з обов'язковим інформуванням Верховної Ради України.

Проблеми забезпечення публічності при управлінні фінансами та зміцнення фінансово-бюджетної дисципліни в Україні потребують найскорішого вирішення у зв'язку із зобов'язаннями України перед міжнародними організаціями. Тому проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо зміцнення фінансово-бюджетної дисципліни” № 2329 від 4 квітня 2008 р., поданий Ю. В. Тимошенко (Кабінет Міністрів України) [4], відповідає тенденціям розвитку управлінських відносин у фінансовій сфері. Даний законопроект здатен позитивно вплинути на дотримання обов'язків суб'єктів суспільного життя діяти відповідно до вимог фінансово-правових норм, в яких виражається зафіксована в законі воля всього народу. Проблема відповідальності за порушення фінансово-правових норм не нова і потребує якісного правового врегулювання. Однак у зазначеному законопроекті мова іде лише про адміністративну та кримінальну відповідальності. Доповнення до Кодексу України про адміністративні правопорушення (статті 164, 184, 188) є заходом, що поліпшить підстави для притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб.

Разом з тим нормативне визначення поняття фінансового правопорушення відсутнє. Тому пропонується поліпшити процес зміцнення фінансово-бюджетної дисципліни шляхом прийняття та внесення змін до кодексів, законів, постанов, наказів і розпоряджень з метою системного врегулювання поняття, підстав, видів і порядку притягнення до фінансової відповідальності.

Вбачається за необхідне прийняти закон “Про публічні фінанси”, в окремому розділі якого системно викласти підходи щодо фінансової відповідальності. Прийняття цього закону поліпшить процес накладання фінансових санкцій на порушників фінансово-правових норм. Однозначному вирішенню підлягають питання одночасного накладення кількох санкцій (фінансових, адміністративних і дисциплінарних стягнень тощо), система органів, що накладають фінансові санкції і процедура оскарження прийнятих рішень. Без чіткого врегулювання цих та інших проблем не можна говорити про остаточне формування нового виду юридичної відповідальності – фінансової. Авторське визначення фінансового правопорушення таке: це протиправне, винне діяння органів державної влади, місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, юридичних і фізичних осіб, що посягає на відносини в сфері фінансової діяльності держави, за яке законодавством встановлено фінансово-правову відповідальність (фінансові або штрафні санкції). Дане визначення не розкриває всіх характерних ознак фінансового правопорушення, воно вказує на підстави фінансово-правової відповідальності, які закріплені чинними нормативно-правовими актами (як законодавчими, так і підзаконними).

Розглянувши суть і динаміку етапів бюджетного процесу, можна зробити висновок, що багато проблем розвитку суспільних відносин у цій сфері не вирішується належно, тому що не було поєднання відповідної теорії, стадій розвитку, врахування особливостей України, зокрема ментальних проявів. У сучасних

українських реаліях слід визнати, що основою стабілізації бюджетного потенціалу має стати удосконалення процесуально-правових норм щодо виконання державного та місцевих бюджетів, визначення в спеціальному законі (робоча назва – “Про публічні фінанси”) основ фінансової відповідальності.

Література:

1. Бюджетний кодекс України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>
2. Прес-реліз “Бюджетні ризики: Бюджет - 2010, збалансованість бюджету Пенсійного фонду, державний борг”. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/164269>
3. Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо забезпечення прозорості та доступності інформації про виконання Державного бюджету) від 29 травня 2009 р. № 4559, внесений народними депутатами України М. Я. Азаровим та І. М. Акімовою. – Режим доступу : [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=35396](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=35396)
4. Проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо зміцнення фінансово-бюджетної дисципліни” від 4 квітня 2008 р. № 2329, поданий Ю. В. Тимошенко // Кабінет Міністрів України. – Режим доступу : [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=32206](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32206)
5. Суспільні фінанси України : [навчальний посібник] / за ред. М. І. Карліна. – Луцьк: РВВ “Вежа” Волин. нац. ун-ту ім. Лесі Українки, 2008. – 260 с.
6. Чорний О. С. Управління бюджетним процесом на регіональному рівні : автореф. ... к.держ.упр. ; спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / О. С. Чорний. – Донецький державний університет управління Міністерства освіти і науки України. – Донецьк, 2005. – 18 с.

*Надійшла до редколегії 05.10.2009 р.*