О.П. Рябченко, канд. екон. наук,
доцент каф. адміністративного права
Ун-ту внутр. справ

Адміністративно-правовий аспект бюджетної політики в Україні

Бюджет забезпечує розвиток економіки та життєдіяльність держави. Формування економічних відносин в умовах переходу до ринку зумовлює підвищення ролі бюджету держави як системи економічного розподілу та перерозподілу валового внутрішнього продукту, здійснювану через фінансову систему. Бюджет виконує не тільки розподільчі функції – він бере активну участь у формуванні ресурсів держави.

Сучасні проблеми побудови бюджетної системи в Україні пов'язуються із визначенням підходів щодо його формування: централізованого, здійснюваного Міністерством фінансів і спрямованого на створення для всіх місцевих Рад однакових можливостей щодо отримання доходів і фінансування видатків, або децентралізованого підходу, основою якого є фінансова самостійність місцевих Рад. Світовий досвід свідчить про недоцільність жорсткого дотримання положень кожного з підходів, але вкрай необхідна гнучка бюджетна політика, побудована з врахуванням форми конституційної структури держави, стану її економічного розвитку.

Наприклад, хоча країни-учасниці Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР): Австралія, Франція, Німеччина, Нова Зеландія, Португалія, Швеція, Велика Британія, Сполучені Штати Америки різні за конституційною структурою, однак головні проблеми контролю і управління бюджетними витратами здебільшого співпадають. Узагальнення практики формування бюджету у цих країнах показує наявність таких стратегічних пріоритетів у державному управлінні бюджетним процесом: накладання на ранніх стадіях підготовки бюджету обмежень у видатках з боку органів державного управління на державному рівні, причому уряд визначає обсяги сукупних витрат, у межах яких повинен відбуватись подальший перерозподіл ресурсів і формування загальнодержавних програм; забезпечення суворої відповідності результатів витрачання коштів запланованим обсягам; збільшення вартості грошей.

Цей досвід може бути врахований при формуванні Державного бюджету України. У ст.4 Закону України «Про бюджетну систему України» [1] закріплені базові принципи бюджетного устрою: єдність, повнота, достовірність, гласність, наочність і самостійність усіх бюджетів, що входять до бюджетної системи України. Ст.9 Закону України «Про бюджетну систему України» регламентує лише недопущення взаємозаліку і компенсацій доходів і видатків. Практика виконання Державного бюджету України у попередні роки і його складання на 2000 рік показала нагальну потребу у но-

рмативному закріпленні положення щодо забезпечення відповідності доходів видаткам.

У зв'язку з цим доцільне внесення доповнення до ст.4 Закону України «Про бюджетну систему України» і викладення його у такій редакції: «Бюджетний устрій грунтується на принципах єдності, повноти, достовірності, відповідності, гласності, наочності і самостійності усіх бюджетів, що входять до бюджетної системи України. Принцип відповідності означає забезпечення у бюджетному плануванні відповідності величини видатків запланованим доходам бюджету, а у процесі виконання бюджету відповідності фактичної величини видатків запланованим обсягам».

У країнах ОЕСР участь законодавчого органу у змінах бюджетних пропозицій виконавчої влади, що виходять за межі погодження макроекономічних рамок, дещо обмежена. Поширення втручання законодавчого органу не збільшує продуктивність процесу складання бюджету, а інколи здатна викликати зайві суперечності.

В Україні після затвердження Державного бюджету на 1998 р., Верховна Рада прийняла низку законів і постанов, які збільшують видатки бюджету (наприклад, Закон України «Про встановлення величини вартості межі малозабезпеченості, мінімальної заробітної плати на 1998 рік», постанова, яка регламентує порядок витрат на весняно-польові роботи). Однак відповідні зміни у Законі про Державний бюджет України на 1998 р. не були прийняті. Численні укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів щодо вдосконалення бюджетного процесу та наповнення доходної частини бюджету позитивних результатів не дали.

Недоліки бюджетного процесу 1998 р. не були повною мірою враховані у наступному, 1999 р. Прийняті нормативні акти, спрямовані на скорочення дефіциту бюджету, в основному шляхом взаємозаліків та взаєморозрахунків істотно не впливали на вирішення цієї проблеми, що призвело до видання Указу Президента України «Про основні засади складання проекту Державного бюджету України на 2000 рік» [2]. Його нормами передбачено припинення протягом бюджетного року практики зарахування платежів до бюджету шляхом проведення взаємозаліків за рахунок видатків та інших негрошових форм взаєморозрахунків. Однак лише адміністративною забороною проблему наповнення дохідної частини бюджету складно вирішити.

Спроба розв'язати фінансові проблеми шляхом підвищення повноважень регіонів та певного перерозподілу фінансових ресурсів була зроблена у 1999 та 2000 рр. ухваленням відповідних Законів України «Про Державний бюджет України на 1999 рік» [3] та «Про Державний бюджет України на 2000 рік» [4]. Разом з тим, відповідні зміни слід було внести ще у 1999 р. до чинних Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5] та «Про місцеві державні адміністрації» [6].

Наступною проблемою постає проблема визначення обсягу повноважень уряду України щодо розробки та складання бюджету, а також контролю за його виконанням.

У країнах ОЕСР чітко виділяється провідна роль уряду. Так, бюджет подає на розгляд законодавчому органу виконавча влада. Крім цього, існує досвід бюджетного довгострокового планування або зв'язку бюджету з перспективними планами соціально-економічного розвитку країни. Що стосується контролю за бюджетними витратами, уряди країн, що досліджуються, використовують обгрунтовані методики, незалежні від політики обмежень державних витрат та спрямовані на досягнення урядом цілей, пов'язаних із сукупними витратами. Організація контролю в різних країнах відрізняється обсягами повноважень, що делегуються органам виконавчої влади – міністерствам та бюджетному відомству. При цьому цікавою є практика США, коли перевага надається не делегованим повноваженням, а підтвердженим документально зобов'язанням. Спільне для усіх країн ОЕСР те, що контроль повинен бути централізованим, адже контролюються централізовані фінансові ресурси держави. Тому широкі повноваження надаються представникам бюджетного відомства або рахункової палати або державної скарбниці.

Засадами правового регулювання бюджетного процесу в Україні є Конституція України, Закон України «Про бюджетну систему України», закони України про Державний бюджет на поточний рік, постанови Кабінету Міністрів України.

Бюджетний рік в Україні співпадає з календарним. Верховна Рада визначає основні напрямки бюджетної політики, розглядає проект і затверджує бюджет. До повноважень органів виконавчої влади щодо здійснення бюджетного процесу входить складання проекту бюджету згідно з основними напрямками бюджетної політики. Проект Закону про Державний бюджет України уряд подає Президенту. Після розгляду і у разі згоди Президент вносить його на розгляд Верховній Раді (ч.8 ст.26 Закону України «Про бюджетну систему України»).

Посаду Президента, згідно з конституційними повноваженнями, не можливо кваліфікувати як ту, що належить до органів виконавчої влади структурно, але вона належить функціонально. З іншого боку, ч.2 ст.96 Конституції України закріплює повноваження щодо подання проекту бюджету Верховній Раді органом, який розробляє бюджет – Кабінетом Міністрів.

Аналіз повноважень Верховної Ради, Президента, уряду щодо здійснення бюджетного процесу показує пріоритетність повноважень Верховної Ради (затвердження, контроль, внесення змін та доповнень, визначення джерел покриття дефіциту). Уряд має повноваження щодо підготовки проекту, складання і подання звіту про виконання. Тому передбачуваним є дублювання процесу складання бюджету – з боку Бюджетного комітету Верховної Ради та Кабінету Міністрів. Перехідними положеннями Конституції

закріплено, що Президент України протягом трьох років після набуття чинності Конституцією України має право видавати укази з економічних питань, не врегульованих чинним законодавством. Крім того, у Положенні про Адміністрацію Президента України (затверджено Указом Президента України від 19 лютого 1997 року №159/97) серед основних завдань Адміністрації є визначення стратегії економічного розвитку держави (ст.4 п.5 Положення про Адміністрацію Президента). Тому очікуваним є бюджетне планування з боку Президента України.

Таким чином, коло суб'єктів управління бюджетним процесом складають: Верховна Рада у особі Бюджетного комітету, Кабінет Міністрів, Президент. Це особливо яскраво проявилося в процесі прийняття Державного бюджету на 1999 та 2000 рр.

Крім проблем з прийняттям, пов'язаним з дією багатьох суб'єктів бюджетного планування, виникає проблема суто організаційна – необхідність розширення відповідного апарату управління, що не відповідає засадам адміністративного реформування

Отже, враховуючи світовий досвід та вітчизняний досвід складання бюджету, можна запропонувати такі заходи, які б сприяли впорядкуванню бюджетного процесу:

– доповнити принципи бюджетного устрою принципом відповідності;

– Кабінет Міністрів подає проект Державного бюджету на розгляд Верховній Раді, як передбачено Конституцією України. Для цього слід внести необхідні пропозиції до проекту Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та внести необхідні зміни та доповнення до чинного Закону України «Про бюджетну систему України»;

– внести зміни та доповнення до чинних Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» у бік розширення фінансової основи діяльності органів місцевого самоврядування;

– необхідно закріпити законодавчо провідну роль Міністерства фінансів у бюджетному процесі;

– Міністр фінансів веде облік всіх зобов'язань уряду;

– уряд в особі Міністра фінансів видає гарантії щодо боргів осіб, організацій та органів влади за умови, що: відомості про всі подібні гарантії подаються до парламенту і публікуються в урядовому бюлетені; можливі зобов'язання, термін сплати яких настає в певний фінансовий рік, фіксуються як додаток до річних бюджетних пропозицій, до яких включається резерв на непередбачувані витрати для покриття можливих витрат.

Необхідність чіткого визначення ролі Міністерства фінансів у бюджетному процесі зумовлюється не тільки досвідом бюджетного планування демократичних країн, але фактичною розпорошеністю повноважень щодо складання та контролю за бюджетом між парламентом, Президентом та урядом.

Список літератури:

1. Про бюджетну систему України: Закон України// Відомості Верховної Ради України. 1991. №1. Ст.3; із змінами і доповненнями, внесеними згідно із законами ВВР. 1996. №27. ст.126; №652/97-ВР від 02.12.97р. 2. Про основні засади складання проекту Державного бюджету України на 2000 рік: Указ Президента України// Урядовий кур'єр. 1999. №92-94. 3. Про Державний бюджет України на 1999 рік: Закон України// Урядовий кур'єр. 1999. №16-17. 4. Про Державний бюджет України на 2000 рік: Закон України// Урядовий кур'єр. 2000. №46(1728). 5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України// Відомості Верховної Ради України. 1997. №24. Ст.170. 6. Про місцеві державні адміністрації: Закон України// Відомості Верховної Ради України. 1999. №20-21. Ст.190.

Надійшла до редколегії 31.05.2000

***Ю.І. Чалий**, канд. юрид. наук,*
доцент каф. цивільно-правових дисциплін
Ун-ту внутр. справ

ДВІ ТЕЗИ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ КРЕДИТУ ЗА ПРОЕКТОМ НОВОГО ЦИВІЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

Аналіз статей проекту нового Цивільного кодексу України (далі за текстом – «проект»), що присвячені позиковим та кредитним правовідносинам (Глава 69 проекту), викликає деякі принципові заперечення. Їх можна було б викласти у таких двох, умовно кажучи, тезах.

Перша. Порівняння статей 1107, 1109, 1115 проекту засвідчує висновок, що між позикою та кредитом не існує суттєвих відмінностей. Особливо важко розрізнити ці два зобов'язання, коли їх предметом виступають гроші. Єдиною ознакою, що за редакцією проекту розрізняє позику грошей та кредит, є участь у кредитному зобов'язанні (з боку кредитодавця) банку чи іншої кредитної організації. Але участь у кредитному зобов'язанні специфічного суб'єкта, яким, безперечно, є банк (або інша кредитна організація), ще не може бути достатньою підставою для надання такому зобов'язанню самостійного термінологічного визначення, а тим більше – відносно самостійної юридичної адреси в системі цивільних зобов'язань, на що, власне, й претендує кредит, намагаючись відокремитись від позики окремим параграфом (§2 Глави 69). На таке самостійне місце будь-яке зобов'язання може розраховувати лише за умов особливого складу прав та обов'язків сторін, що виникають у останніх з цього зобов'язання. Позика ж і кредит за проектом – це одне й теж. Характер кредитного зобов'язання від участі у ньому банку (іншої кредитної організації) не змінюється. Це та ж сама оплатна (процентна) позика. Звідси, під терміном «позика» й «кредит» проектом розуміється один і той же юридичний зміст. Такого змішування не повинно бути!

Назване змішування виникло завдяки конструюванню проектом позики як оплатного (процентного) зобов'язання. Більше того, оплатність (процентність) позики грошей проектом, на відміну від діючого Цивільно-