

УДК 336.14

Г. В. ДАУДОВА

СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ

Обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення бюджетного законодавства за напрямками, що спрямовані на фінансову самостійність та незалежність органів місцевого самоврядування, збалансований розвиток адміністративних територій на підставі аналізу окремих положень Бюджетного кодексу України та практичного застосування його норм у процесі складання та виконання місцевих бюджетів.

Ключові слова: бюджетне законодавство, оптимізація фінансового забезпечення, органи місцевого самоврядування, власні та делеговані повноваження.

On the basis of analysis of separate positions of the Budgetary Code of Ukraine and practical use of its norms in the process of drafting and implementation of local budgets there are grounded the suggestions for perfection of budgetary legislation in directions which are directed on financial autonomy and independence of organs of local self-government, balanced development of administrative territories.

Key words: budgetary legislation, optimization of the financial providing, organs of local self-government, own and delegated authorities.

Побудова сучасного етапу соціально-економічного розвитку країни потребує запровадження дієвого механізму управління державними фінансами, встановлення взаємозв'язку між стратегічними цілями держави та можливостями бюджету, забезпечення прозорості, передбачуваності та послідовності бюджетної політики [2]. При цьому стратегічним завданням бюджетної політики є продовження розробки нових концептуальних підходів до обґрунтованого розподілу дохідних і витратних повноважень між державною та місцевими владою, застосування стимулів для ефективного використання фінансових ресурсів, забезпечення збалансованості та стійкості бюджетної системи, регулювання пропорційності соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Оновлений Бюджетний кодекс України втілює інноваційний алгоритм змін правового, фінансового та організаційного характеру бюджетного процесу, державного внутрішнього фінансового контролю, перерозподілу ресурсної бази бюджету, визначив порядок застосування програмно-цільового методу на рівні державного й місцевого бюджетів. Але практичне впровадження новітніх концепцій при формуванні та використанні фінансових ресурсів не гарантує виконання державою своїх зобов'язань і функцій, самостійність і незалежність органів місцевого самоврядування, збалансований розвиток територіальних громад

тощо. Вирішення цих питань вимагає подальшого впорядкування окремих положень Бюджетного кодексу України та вдосконалення механізмів його застосування.

Теоретичним і практичним аспектам реформування фінансово-бюджетного права та бюджетного процесу присвячено праці О. Бандурки, Д. Бекерської, Л. Воронової, О. Гетьманець, І. Криницького та ін. Сучасні проблеми бюджетної політики досліджено Й. Бескидом, С. Буковинським, А. Гальчинським, М. Єрмошенко, І. Луниной. Необхідність трансформації системи міжбюджетних відносин в Україні та забезпечення самостійності місцевих бюджетів довели О. Юрій, І. Юрій, О. Лилик, В. Опаріним, Ю. Опаріним. Правове регулювання бюджетного контролю та його місце в системі фінансового права висвітлено Я. Билініним, М. Гупаловською, Л. Клець, О. Терещенко, В. Чернадчук, Л. Юхименко. Роз'яснення окремих положень і норм Бюджетного кодексу України викладено практиками О. Башинською, Т. Богдан, Р. Єрмейчук, В. Лисенко, А. Мярковським, Н. Сушко та ін.

Проте бюджетний процес потребує подальшого вивчення. Теоретичні та практичні заходи, що спрямовані на вдосконалення процесу складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства знаходяться під безпосереднім впливом непередбачуваних політичних та економічних чинників. У цьому контексті виникає необхідність продовження досліджень з питань виконання державою соціальних зобов'язань, фінансового забезпечення власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, оптимізації існуючого Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів, казначейського обслуговування бюджетів тощо.

Метою статті є аналіз сучасного бюджетного законодавства України, висвітлення основних напрямів реформування бюджетної політики та визначення перспектив оптимізації управління бюджетними коштами.

Питання формування та розвитку ефективної системи державних фінансів, здатної забезпечити стабільність економіки України, продовження структурних реформ у всіх її галузях, зростання бюджетних показників, відновлення балансу між соціальними та інвестиційними видатками покликаний розв'язати Бюджетний кодекс України в редакції 2010 р.

Прийнятий законодавчий акт започаткував інноваційні зміни в бюджетному процесі та створив правове підґрунтя таких новацій:

– запровадження середньострокового бюджетного планування. Ця норма вдосконалює бюджетний процес шляхом застосування складових бюджетного менеджменту, а саме стратегічного планування та планування реалізації стратегії, та має за мету поліпшення управління державними фінансами. Складання прогнозу Державного бюджету України згідно ст. 21 Бюджетного кодексу України здійснюється на наступні за плановим два бюджетні періоди, який ґрунтується на Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, прогнозних та програмних документах економічного та соціального розвитку, державних цільових програмах;

– застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі. Це положення відповідно до ст. 20 Бюджетного кодексу України конкретизує складові програмно-цільового методу (бюджетні програми, відповідальні виконавці бюджетних програм, паспорти бюджетних програм та результативні показники бюджетних програм) та дає можливість за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради застосовувати на рівні місцевих бюджетів програмно-цільовий метод;

– розширення функцій головного розпорядника коштів стосовно здійснення організації та координації роботи розпорядників нижчого рівня або одержувачів бюджетних коштів висвітлено ст. 22 Бюджетного кодексу України. Ці зміни стосуються складання бюджетного запиту та проекту кошторису, розробки порядків використання бюджетних коштів за бюджетними програмами, затвердження паспортів бюджетних програм, проведення оцінки їх ефективності, забезпечення публічного представлення і публікації інформації про результати бюджетних програм, здійснення контролю за витратами коштів тощо;

– удосконалення процедур формування, розгляду та прийняття закону про Державний бюджет України (ст.ст. 32–41 Бюджетного кодексу України) висвітлює комплекс організаційно-технічних, методичних і методологічних заходів із визначення доходів і видатків бюджету в ході його складання, розгляду та затвердження, які базуються на завданнях, визначених Основними напрямами бюджетної політики на відповідний бюджетний період, принципах бюджетного планування (самостійності і єдності в побудові бюджетної системи, науковості), визначенні реальної величини доходів, які необхідно мобілізувати в наступному бюджетному періоді, обґрунтованості розмірів бюджетних видатків за кожним напрямком, збалансованості бюджету. Поряд з цим, зроблено акцент на забезпеченні виконання повноважень органами оперативного управління бюджетним процесом, на які покладена функція складання проекту бюджету, додержання бюджетного регламенту та етапів підготовчої роботи, яка передуює складанню проекту бюджету держави;

– удосконалення управління державним боргом передбачає взаємоузгодженість послідовних дій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань надання права всім міським радам на місцеві зовнішні запозичення у разі кредитування міських рад міжнародними фінансовими організаціями (ст. 16), встановлює напрями використання коштів, залучених шляхом місцевих запозичень (ст. 74), механізм зменшення ризиків відповідної територіальної громади та захисту її прав при наданні місцевих гарантій (ст. 17). Крім того, зазначеними статтями Бюджетного кодексу України встановлені регулятивні умови, за яких визначається коригування параметрів державних запозичень, спрощена процедура набуття чинності кредитних договорів, передбачено здійснення правочинів з державним (місцевим) боргом, розміщення тимчасово вільних коштів єдиного казначейського рахунку на депозитах або шляхом придбання державних цінних паперів тощо;

– модернізація системи бухгалтерського обліку (ст. 56) спрямована на правильність ведення бухгалтерського обліку та достовірність фінансової і

бюджетної звітності, застосування єдиного підходу до діяльності бухгалтерської служби, координацію діяльності Державного казначейства, розширення складу звітності про виконання закону про Державний бюджет України. Суттєвим є встановлення вимоги щодо призначення та звільнення головних бухгалтерів бюджетних установ;

– перехід до європейської моделі контролю ґрунтується на впровадженні внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту в бюджетних установах (ст. 26). Поряд з цим, ст. 116 визначено види порушень бюджетного законодавства, ст.ст. 117, 118 – заходи впливу та процедури їх застосування, розмежовано та деталізовано контрольні повноваження органів державної влади (ст.ст. 109 – 115) [3].

Особливе значення в оновленому Бюджетному кодексі України приділяється питанню удосконалення управління бюджетними коштами на рівні державного та місцевого бюджетів, а саме: перерозподілу бюджетних асигнувань за бюджетними програмами, заборони, без внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет), збільшувати бюджетні призначення на оплату праці працівників бюджетних установ за рахунок інших видатків (ст. 23), унормуванню процедури безспірного списання коштів бюджету (ст. 25) та існуючого порядку реєстрації та обліку органами Державного казначейства бюджетних зобов'язань (ст. 48), залученню на поворотній основі коштів єдиного казначейського рахунку для надання середньострокових позик місцевим бюджетам та для покриття тимчасових касових розривів бюджетів (ст. 73), використанню власних надходжень бюджетних установ у разі перевищення їх фактичного обсягу над плановим (ст. 51), визначенню конкретного переліку захищених видатків загального фонду бюджету (ст. 55), обов'язкового забезпечення в повному обсязі проведення розрахунків на енергоносії, які споживаються бюджетними установами (ст. 51).

Запроваджені новації особливостей проведення видатків у разі несвоєчасного набрання чинності бюджетів (ст.ст. 41, 79) передбачають заборону надання державних місцевих гарантій (здійснення місцевих запозичень) та здійснення капітальних видатків і надання кредитів з місцевих бюджетів, визначають засади застосування соціальних стандартів і соціальних гарантій, порядок перерахування дотації вирівнювання з державного бюджету місцевим бюджетам і коштів, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів, здійснення за спеціальним фондом державного бюджету витрат капітального характеру, а також виділення коштів із резервного фонду бюджету.

Бюджетний кодекс України доповнює видатки державного бюджету (ст. 87) на забезпечення функціонування всеукраїнських, державних, міжрегіональних центрів професійної реабілітації інвалідів і державних центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів, а також передбачає передачу коштів до фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Важливими для місцевих бюджетів є зміни, які стосуються визначення обсягу міжбюджетних трансфертів на підставі державних соціальних стандартів і нормативів (ст. 94), передбачення диференціювання коефіцієнта вирівнювання,

який застосовується для обчислення обсягу коштів, що підлягають передачі до державного бюджету (ст. 100), регулювання міжбюджетних відносин для бюджетів місцевого самоврядування (ст. 101).

Інноваційна стратегія реформування бюджетного законодавства втілила найактуальніші питання фінансової основи місцевих бюджетів – розширення їх дохідної частини, стимулювання інвестиційного розвитку територіальної громади, підвищення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 71 розширено перелік джерел формування бюджету розвитку місцевих бюджетів за рахунок включення до надходжень податку на прибуток підприємств, єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва, податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, коштів пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту, отриманих згідно Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності”.

До доходів загального фонду місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (ст. 69), зараховуються в повному обсязі плата за землю, плата за єдиний патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності, фіксований податок на доходи фізичних осіб, адміністративні штрафи. До переліку видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (ст. 89) включено видатки на фінансування позашкільної освіти, центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів та центрів професійної реабілітації інвалідів, центрів психологічної реабілітації дітей, соціальних гуртожитків для дітей-сиріт.

Водночас, актуальними для місцевих органів влади залишаються питання щодо бюджетної децентралізації, насамперед передачі місцевим бюджетам видатків державного бюджету за окремими програмами у сфері освіти, охорони здоров'я, житлово-комунального та дорожнього господарства тощо, заходи з реалізації яких мають забезпечувати органи місцевого самоврядування, з одночасним відділенням державою коштів для забезпечення таких видатків, а також удосконалення механізму визначення і розподілу субвенцій на виконання інвестиційних програм та проектів [1].

Недосконалість порядку розрахунків міжбюджетних трансфертів і низький інвестиційний ресурс місцевих бюджетів потребує подальшого збалансування загальнодержавних інтересів та інтересів органів місцевого самоврядування, визначення оптимального бюджетного фінансування на суспільні галузі, структурну перебудову видатків місцевих бюджетів, пов'язаних зі здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади.

Неупорядкована законодавча база відносно невиконання державних зобов'язань в частині фінансування національних проектів і цільових програм з енергоефективності, модернізації комунальної теплоенергетики, підтримки соціально-економічного розвитку територіальних громад та розвитку міського електротранспорту, реформування та розвитку житлово-комунального господарства тощо, забезпечення державних соціальних стандартів та нормативів з урахуванням вимог, установлених Законом України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”.

Наступним напрямом корегування законодавства стає відтворення певних механізмів, що забезпечують відповідальність посадових осіб Державної казначейської служби України у випадку необґрунтованого невиконання в установленій термін територіальними підрозділами платіжних доручень органів місцевого самоврядування.

Доцільним є прийняття нових і внесення змін до чинних законодавчих актів стосовно надання державних гарантій для реалізації виключно інвестиційних та інноваційних проектів, підвищення ефективності здійснення капітальних вкладень, створення передумов економічного росту, відновлення інвестиційної активності, поліпшення бізнес-клімату, впровадження критеріїв оцінювання ступеня ризику, вдосконалення механізму державної підтримки всіх галузей господарства для проведення в них системних реформ [1].

Застосування в практиці положень оновленого бюджетного законодавства підкреслює необхідність посилення фінансової й фіскальної дисципліни в умовах зниження податкового навантаження на реальний сектор економіки, запровадження інструментарію оцінки ефективності отримання податкових пільг, інтенсифікації процесу стягнення податкового боргу, удосконалення нормативно-методичної бази з бухгалтерського обліку та автоматизованої інформаційно-аналітичної системи фіскальних органів.

Вагомим недоліком чинного законодавства виступає відсутність методики оцінки менеджменту державних і комунальних підприємств, нерегульованість механізму контролю за їх діяльністю, запровадження системи державної підтримки експортної діяльності та застосування економічного і фінансового інструментарію стосовно реалізації державно-партнерських відносин.

Зазначені чинники звужують внутрішні та зовнішні джерела для інвестицій та обмежують потенціал фінансової системи, яка в умовах стратегічних перетворень й модернізації економіки орієнтована на стабілізацію державних фінансів, здійснення послідовних заходів у податково-бюджетній сфері, забезпечення високих темпів економічного зростання, формування сприятливих умов макроекономічного середовища, розбудову конкурентоспроможної економіки, підвищення рівня життя для підтримки збалансованого розвитку держави.

Таким чином, новий зміст Бюджетного кодексу України деталізував правові засади функціонування бюджетної системи, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин. Проте прояв суперечностей у процесі виконання бюджету та основних завдань бюджетної політики обумовлюють необхідність урегулювання окремих норм основного фінансового документу держави, що дозволить підвищити ефективність і результативність бюджетного фінансування.

Виходячи з цього, подальшого дослідження потребує вивчення питання щодо зміцнення фінансової самостійності місцевих бюджетів, створення в їх структурі фінансових інститутів та формування фінансових ресурсів їх доходів.

Література:

1. Про Основні напрями бюджетної політики на 2012 рік : постанова Кабінету Міністрів України від 13.05.2011 р. № 3358-VI. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
2. Про схвалення Прогнозу Державного бюджету України на 2013 і 2014 роки : постанова Кабінету міністрів України від 05.04.2012 р. № 318. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
3. Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України / кол. авт. ; заг. ред., передм. Ф. О. Ярошенка. – К. : Зовнішня торгівля ; УДУФМТ, 2010. – 592 с.

Надійшла до редколегії 06.11.2012 р.

УДК 351.862.4

О. П. ЄВСЮКОВ

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

Проаналізовано систему державного управління у сфері цивільного захисту як “механізм” забезпечення безпеки життєдіяльності населення. Охарактеризовано основні напрями державного управління у сфері цивільного захисту в Україні і визначено механізми підвищення його ефективності в цій сфері. Досліджено цілі і функції, систему і структуру органів виконавчої влади у сфері цивільного захисту в Україні.

Ключові слова: державне управління, цивільний захист, надзвичайна ситуація.

In the article it is analysed system of state management in the field of civil defence as a mechanism of providing of safety of vital functions of population. Described basic directions of state management in the field of civil defence in Ukraine and certain mechanisms of increase of his efficiency in this sphere. Aims and functions, system and structure of executive bodies, are investigational in the field of civil defence in Ukraine.

Key words: state management, civil defence, emergency.

Серед існуючих небезпек в Україні основними є природні та техногенні. Маючи стійкий характер і торкаючись, як правило, національних інтересів, вони породжують низку інших загроз у важливих сферах життєдіяльності країни й ускладнюють таким чином вирішення гострих проблем як на державному, так і на регіональному рівнях. Характер і масштаб природно-техногенних загроз національній безпеці України показує, що її ступінь не може бути достатнім, якщо на державному рівні не буде вирішено завдання захисту населення, об'єктів економіки, національного надбання від надзвичайних ситуацій та їх наслідків.