

УДК 347.73:336.14(477)

Н. М. Вернер, викл.

Одеський національний університет ім. І. І. Мечникова,
кафедра адміністративного та підприємницького права,
Французький бульвар, 24-26, Одеса, 65058, Україна

БЮДЖЕТ УКРАЇНИ: МІФИ ТА РЕАЛЬНІСТЬ

У статті йдеться про особливості прийняття бюджету 2003 року, його загальну характеристику, проводиться порівняння з бюджетом 2002 року, аналізуються статті доходної та видаткової частин бюджету.

Ключові слова: бюджет, видатки, доходи, парламент, пріоритети, дефіцит, макроекономічні показники.

Бюджет будь-якої країни, її фінансова конституція, має подвійну сутність: з одного боку, це правовий акт, закон держави, який приймається в особливому порядку та закріплює розпис прибутків та видатків держави, з іншого боку, це акт уповноваження уряду витратити державні кошти згідно з затвердженим кошторисом та збирати необхідні податки для забезпечення прибуткової частини бюджету. Прийняття бюджету є найважливішим повноваженням парламенту держави. На практиці це впливає на гостроту та тривалість політичних спорів між урядом та парламентаріями, різноманітними структурами держави. Тому прийняття бюджету — це знамення консенсусу та спокою в державі. Український бюджет не є винятком з цього правила.

Патетичні (“Бюджет 2003 — перемога парламенту та один із найкращих бюджетів, які мала Україна за роки незалежності”), (Голова ВР України В. Литвин); “Бюджет 2003 вкрай напружений, проте реальний та збалансований” (перший віце-прем’єр-міністр М. Азаров). Навіть голова бюджетного комітету ВР України П. Порошенко, цілком задоволений прийняттям нового бюджету, що виглядає дещо дивним, зважаючи на зміни в Законі порівняно з проектом Закону, розробленим бюджетним комітетом. В основному відгуки щодо прийняття Закону України “Про державний бюджет України на 2003 рік” [1] лише зрідка перемежуються зауваженнями, що випливають з дійсного аналізу цього акту: тим більше, що прийнятий бюджет виконувати першому в історії України коаліційному уряду, сформованому парламентською більшістю, за умов нарешті прийнятих (і в цьому перша відмінність Бюджету 2003 від попередніх) податкових законів.

Реальна характеристика Бюджету України 2003 року повинна базуватись на компаративному аналізі Постанови ВР України “Про основні напрями бюджетної політики на 2003 рік” [4], проекту Закону України “Про державний бюджет України на 2003 рік” [5] та прийнятого Закону, що дасть змогу прослідкувати, як змінювались пріоритети Бюджету, які сили впливали на ці зміни і т. ін. З іншого боку, слід порівняти Бюджет 2003 з попередніми, і особливо з Бюджетом 2002 р. [2]. Такий підхід покаже — як, яким чином законодавець враховує попередні недоліки та помилки. Крім цього, кількісного аналізу, загальне дослідження Бюджету 2003 слід доповнити *якісним аналізом цього документу, його позитивними якостями та недоліками, з можливостями удосконалення* (в т. ч. внесенням змін, якщо вони потрібні). Це якраз і є метою нашої статті.

Загальний аналіз доходної та видаткової частин бюджету 2003 дозволяє зробити висновок про його більшу збалансованість порівняно з бюджетом 2002,

щоправда реальність виконання останнього завжди викликала сумніви. За приблизними розрахунками розміри недовиконання його видаткової частини лежать в межах 7,5 млрд. грн.

Проте, незважаючи на вимоги Постанови ВР України “Про основні напрямки бюджетної політики на 2003 рік”, де в ч. 1 додатку 1 та в ч. 6 вказується на те, пріоритетним напрямком бюджетної політики на 2003 рік слід вважати забезпечення безумовної збалансованості бюджету, — досягти цієї збалансованості не вдалося. У процесі прийняття бюджету було закладено дефіцит бюджету 2,03 млрд. грн. (доходна частина — 50,02 млрд., видатки — 52,06 млрд.), що є позитивом порівняно з 2002 роком (відповідно 4,28 млрд.; 45,37 млрд. та 49,64 млрд.), бо дефіцит зменшено на 52,6 %. Але, по-перше, наявність дефіциту протирічить вимогам вказаних актів, і по-друге, і це чи не найголовніше, така сума дефіциту надзвичайно обтяжлива та небажана за умов значних зовнішніх виплат (знову ж таки вимога Постанови, де в ч. 8 вказано на неприпустимість збільшення державного боргу), при тому, що дефіцит фактично фінансується за рахунок нових позик.

Покращилось співвідношення між доходами та видатками загального фонду, порівняно з бюджетом 2002 р., при цьому доходи збільшилися на 7,1 % (відповідно 36,88 та 39,51 млрд. грн.), а видатки лише на 1,6 % (відповідно 39,79 та 40,42 млрд. грн.). Макроекономічні показники, що закладені в Бюджеті 2003 р. — реальний ВВП приріст 4 % (порівняно з 2,5 % в 2002 році), інфляція — 6 % (порівняно з 0,6 % дефляцією), приріст промислового виробництва 6 % (зменшення порівняно з минулим роком — 7 %), більш реальний середньорічний курс гривні (хоча і недостатній) — 5,48 (збільшено на 3,2 %) — дозволяють вірити в більш успішне виконання бюджету 2003. Незважаючи на це, співвідношення приросту експорту й імпорту змінилось у гіршу сторону порівняно з минулим роком (відповідно експорт з 8 % до 1 %, а імпорт з 5,5 % до 3,5 %). При цьому знову ж таки планується зменшення приросту заробітної плати з 18,6 % до 11,7 %, проте збільшення на 21 % прямих іноземних інвестицій (відповідно 620 та 750).

Порівняння проекту Закону та Закону “Про державний бюджет України на 2003 рік” дає можливість констатувати, що основна корекція відбулась в плані відображення в головному фінансовому документі реального стану речей, тобто необхідності виконання його урядом. Адже фактично бездефіцитний бюджет (дефіцит передбачався тільки по видаткам спеціального фонду — 0,8 млрд. грн.) з відповідною структурою доходів та видатків виглядав би ще більш менш реальним для виконання, ніж уже існуючий.

Як показали перипетії з прийняттям Бюджету 2003 року, основна проблема лежала в площині наповнення державної скарбниці, тобто формування доходної частини. При цьому, до неї слід зібрати коштів більше на 14 %, порівняно з минулим роком, а це в абсолютних показниках близько 6 млрд. гривень. Значну частину виконання цього приросту будуть намагатися здійснити за рахунок збалансованих макроекономічних показників — інфляційних процесів, співвідношення курсу гривні до долара, збільшення реального валового внутрішнього продукту (особливо порівняно з співвідношенням у бюджеті минулого року). Разом з тим слід вказати на значну особливість доходної частини Бюджету 2003 року, а саме — збільшення податкових надходжень до бюджету, що їх запланували Уряд та Верховна Рада (близько 2 млрд. гривень). Щодо реального виконання Бюджету 2003 року згідно з прийнятим Законом, слід вказати на певні труднощі які, насамперед, полягають у тому, що: 1) малоімовірне збільшення надходжень до бюджету від податку на прибуток підприємств та ПДВ; 2) нереальний прибуток від діяльності Національного Банку України (ст. 5 Закону), адже вже затверджений баланс Банку — безприбутковий; 3) сума

“Про систему оподаткування” [2], в частині яка говорить про те, що подібні норми (в тому числі пільги, механізм оподаткування) можуть інституціоналізуватись лише законами про оподаткування. Бюджет 2003 року хоча і містить меншу кількість подібних норм, порівняно з попередніми, проте юридичну колізію все-таки створює. Саме такий висновок, дозволяє зробити аналіз статей 9, 51, 53, 54, 57, 63 Закону. Насамперед це стосується порядку сплати збору за використання радіочастотного ресурсу (ст. 9 Закону), стягнення простроченої заборгованості за кредитами, залученими державою або під державні гарантії (ст. 22 Закону), стягнення пенсійного збору з операцій купівлі-продажу готівкової валюти (ст. 53, 63 Закону), порядок повернення підприємствам ПДВ (ст. 6, 63 Закону), та ін. В цьому контексті думається, що навіть “благородна” справа наповнення бюджету не повинна спонукати законодавця порушувати конституційний принцип законності. В певному сенсі, позитивом є те, що Бюджетом передбачені кошти на відшкодування шкоди, заподіяної громадянам незаконними діями органів дізнання, судами і т. і. (ст. 32 Закону).

Підписуючи Закон “Про Державний бюджет України на 2003 рік” Президент вніс свої зауваження, основні з яких:

1. Використання векселів для розрахунків з бюджетом;
2. Нульова ставка ПДВ на газ;
3. Дефіцит бюджету;
4. Завищені прогнози щодо приватизації;
5. Вилучення в бюджет частини прибутку державних підприємств і т. ін.
6. При цьому один із основних недоліків прийнятого Закону, Президент вбачає в тому, що податкова база, на якій його прийнято, “стара та обтяжлива”.

Указані моменти дозволяють зробити висновок про те, що прийнятий Бюджет 2003 року, без внесення до нього суттєвих змін, виконати буде неможливо. Як показує вищенаведений аналіз, один із небагатьох позитивів прийнятого Закону, це те, що він з’явився до початку нового бюджетного року, а це в свою чергу дає можливість, зважаючи на недоліки цього акту, внести до нього відповідні зміни, зкоригувавши його, таким чином, в бік більшої реальності.

Література

1. Про Державний бюджет України на 2003 рік. Закон України // Урядовий кур’єр №4 від 10 січня 2003 р.
2. Про Державний бюджет України на 2002 рік. Закон України // Відомості Верховної Ради. — 2002 р. — №12-13. — Ст. 92.
3. Про систему оподаткування. Закон України від 25. 06. 1991 р. в ред. Закону №77/97 від 18. 02. 97 р. // Відомості Верховної Ради. — 1997. — №16. — Ст. 119.
4. Про основні напрямки бюджетної політики на 2003 рік. Постанова Верховної Ради України від 04. 07. 2002. — №32. // Офіційний вісник нормативно-правових актів №29 від 12 липня 2002 р.
5. Проект Закону України “Про Державний бюджет України на 2003 рік” // Урядовий кур’єр №171 від 18 вересня 2002 р.
6. Економіка України за 2002 рік. Звіт Державного комітету статистики України. // Урядовий кур’єр №13 від 23 січня 2003 р. С. 9.

