

## РЕФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

*У статті охарактеризовано розвиток бюджетної системи України, проаналізовано напрям реформування бюджетної системи України, а також проблеми, які виникли у ході бюджетної реформи.*

**Ключові слова:** бюджетна система, Бюджетний кодекс України, бюджетна реформа, державний борг, бюджетні ресурси, державний бюджет, місцеве самоврядування.

*В статті охарактеризовано розвиток бюджетної системи України, проаналізовані напрями реформування бюджетної системи України, а також проблеми, що виникли в ході бюджетної реформи.*

**Ключевые слова:** бюджетная система, Бюджетный кодекс Украины, бюджетная реформа, государственный долг, бюджетные ресурсы, государственный бюджет, местное самоуправление.

*The paper describes the development of the budgetary system of Ukraine, analyzes trends in reforming the budget system of Ukraine, as well as problems that arose during the fiscal reform.*

**Keywords:** budget system, the Budget Code of Ukraine, budget reform, national debt, budget resources, the state budget, local government.

**Актуальність.** Головним індикатором стану держави є бюджетна система країни. Від того наскільки правильно її побудовано залежить ефективне функціонування всієї національної економіки країни.

За ініціативою уряду в 2010 р. парламент ухвалив новий Бюджетний кодекс, в якому спробував удосконалити функціонування бюджетної системи. Вже з 2011 р. Україна має оновлену архітектуру бюджетної системи.

Структура та зміст нового свідчать про те, що уряд намагався уникнути революційних змін, і більшою мірою зосередився на удосконаленні попереднього варіанту документу. Однак він вносить відчутні зміни до бюджетної системи України, які відкривають нові можливості для підвищення ефективності функціонування бюджетного механізму, хоча окремі новації створюють серйозні ризики. Позитивні новації нового Бюджетного кодексу стосуються удосконалення горизонтальної структури бюджетної системи, підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів, розширення бюджетних інструментів економічної політики.

**Ступінь дослідження.** Бюджетна система є об'єктом вивчення таких відомих вітчизняних вчених як О.Д.Василик, В.І.Оспіщев, О.П.Близнюк, Л.І.Лачкова, В.М.Федосов, В.М.Опарін, М.А.Гапонюк, В.П.Яцюта, А.Є.Буряченко, А.А.Славкова, Демідків О.І., Мярковський А.І., Салямон-Міхєєва К.Д. Серед ваговимих наукових досліджень зарубіжних вчених з питань функціонування бюджетної системи та розробки і проведення політики у сфері державних фінансів можна назвати праці О.Богачової, Дж.Б'юкенена, А.Вагнера, К.Ерроу, А.Ігудіна, Дж.М.Кейнса, В.Лебедеєва, Е.Ліндала, П.Мальцева, І.Озерова, В.Панскова, А.В.Парето, А.Пігу, М.Порша, Д.Рікардо, П.Самуельсона, А.Сміта, М.Сперанського, Дж.Стігліца, В.Танзі, А.Улюкаєва, М.Ходоровича.

**Мета написання статті** полягає у аналізі напрямів реформування бюджетної системи України.

**Виклад основного матеріалу.** Бюджетна система України пройшла тривалий

період становлення, протягом якого відбувалися зміни в її побудові відповідно до існуючого на той час суспільно-економічного ладу та устрою держави.

У багатьох наукових працях наводяться різні визначення терміна «бюджетна система». «Бюджетна система України - це об'єднання всіх ланок державного бюджету на єдиних принципах» [3], «Бюджетна система - це сукупність усіх бюджетів, що діють на території країни» [4], «Бюджетна система - це сукупність окремих її ланок, юридично пов'язаних між собою, яка групується на загальноприйнятих принципах, що відповідають міжнародним стандартам» [6].

У Бюджетному кодексі України записано: «Бюджетна система України - сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права» [2].

З наведених тлумачень терміна «бюджетна система» чітко видно, що бюджетна система - це єдиний механізм, сукупність усіх бюджетів, між якими існує тісний взаємозв'язок і які ґрунтуються на одних принципах.

Однак, як свідчить історія, становлення та функціонування бюджетної системи України передбачало насамперед чітке визначення її параметрів.

Так, у грудні 1990 р. було ухвалено Закон УРСР «Про бюджетну систему Української РСР», яким було визначено, що бюджетну систему Української РСР складають республіканський та місцеві бюджети, до яких було віднесено обласні, районні, міські, селищні й сільські бюджети.

Слід зауважити, що у цьому законі ще не використовується поняття «Державний бюджет України», не передбачається також входження місцевих бюджетів як складових до Державного бюджету Української РСР.

Вважаємо, що значення цього закону полягало у тому, що в ньому було закладено нові принципи побудови бюджетної системи Української РСР: самостійність бюджетів, які входять до складу бюджетної системи, наявність у них власної дохідної бази, фактичний вихід бюджетної системи УРСР зі складу бюджетної системи СРСР.

Отже, Закон «Про бюджетну систему Української РСР», прийнятий у грудні 1990 р., був спробою, з одного боку, подальшого відокремлення від загальносоюзної бюджетної системи, а з іншого - першою спробою розмежувати права і взаємні обов'язки законодавчої та виконавчої гілок влади.

З проголошенням у 1991 р. незалежності та утворення України як суверенної Європейської держави бюджетна система стала одним із головних атрибутів державності. Розпочався сучасний період реформування та розвитку бюджетних відносин України як суб'єкта міжнародного права.

Після проголошення державної незалежності в Україні вперше затверджується Закон «Про Державний бюджет України на 1992 рік», де поняття «республіканський бюджет» було вилучено із законодавчих і нормативних актів і замінено на поняття «Державний бюджет України».

Проте основні принципи побудови бюджетної системи України здебільшого дублювали принципи бюджетної системи Радянського Союзу. Однак аналіз бюджетних відносин за роки незалежності свідчить, що бюджетна система поступово вдосконалювалася і наповнювалася новим економічним змістом.

У квітні 1995 р. було прийнято Закон України «Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР «Про бюджетну систему Української РСР». У ст. 1 цього закону записано, що «...бюджет - це план утворення і використання фінансових ресурсів для забезпечення функцій, які здійснюються органами державної влади України, органами влади Автономної Республіки Крим та місцевими Радами

народних депутатів». У ст. 2 чітко визначено, що бюджетна система складається з Державного бюджету України, республіканського бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів. Сукупність усіх бюджетів, що входять до складу бюджетної системи України, є зведеним бюджетом України, який використовується для аналізу і визначення засад державного регулювання економічного і соціального розвитку України.

У ст. 16 цього закону регламентувався порядок розмежування загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів між рівнями бюджетної системи.

Насправді ж існували зведений бюджет України, зведені бюджети областей та регіонів, які об'єднували підвідомчі місцеві бюджети. Таким чином, в Україні зберігалася практика формування та регулювання бюджетів на зразок бюджетної системи Радянського Союзу практично до 2001 р. із виконання централізованих адміністративних форм і методів управління бюджетними ресурсами та організацій бюджетного процесу в державі.

Як відомо, Конституцією України, яка була прийнята в 1996 р., закріплено основні принципи побудови бюджетної системи України. Так, у ст. 95 Конституції проголошено, що бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.

Були визначені нові принципи побудови міжбюджетних відносин. У ст. 143 Конституції встановлено право територіальних громад самостійно затверджувати бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролювати їхнє виконання, встановлювати місцеві податки і збори відповідно до закону. Цією ж статтею передбачено новий порядок складання обласних і районних бюджетів, які мають формуватися з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів і з коштів, залучених на договірних засадах із місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм.

Наступним етапом реформування бюджетної системи було прийняття у травні 1997 р. Закону України «Про місцеве самоврядування», в якому більш широко відображено основні положення Конституції України щодо організації бюджетної системи та міжбюджетних взаємовідносин в Україні. Так, цим законом передбачалось, що в дохідній частині місцевого бюджету окремо виділяються доходи, необхідні для виконання власних повноважень, і доходи, необхідні для реалізації делегованих законом повноважень.

У 1999-2001 рр. відбулося подальше реформування бюджетної системи України. Однак зміст бюджетної реформи ще не повністю відповідав завданням післякризового розвитку. Залишалось обмеженим поле реформи, яке зводилось лише до удосконалення системи управління державними фінансами. На противагу принципам проголошеної у Посланні Президента України стратегії економічного та соціального розвитку держави, які стосуються відчутного посилення стимулюючої функції бюджетної політики, першочергового зміцнення фінансів суб'єктів господарювання, інших юридичних осіб і домашніх господарств, бюджет розглядався лише як фіскальний план доходів і витрат, виконанню якого фактично підпорядковуються всі інші інструменти економічних і соціальних перетворень.

На думку Чугунова І.Я. [4], при визначенні особливостей бюджетної системи України як самостійної держави та її регулюючої функції можна виділити такі етапи її становлення:

-початковий етап становлення бюджетної системи (1992-1994 рр.), який характеризується незадовільним рівнем регулюючої функції бюджетної системи, наявністю значного розміру дефіциту бюджету, в тому числі з емісійними джерелами

його покриття, нарощуванням обсягів державного боргу, недосконалим регулюванням міжбюджетних відносин;

- етап часткового збалансування бюджетної системи (1995-1997 рр.), що відзначається недостатнім рівнем регулюючої функції бюджетної системи, нарощуванням заборгованості зі сплати до бюджету податків і зборів, дебіторської та кредиторської заборгованості бюджету, зменшенням розміру дефіциту бюджету з використанням неемісійних джерел його покриття, скороченням обсягу державного боргу, поступовим впровадженням казначейської системи виконання бюджету;

- етап подальшого збалансування бюджетної системи (з 1998 р.), для якого характерним є задовільний рівень регулюючої функції бюджетної системи, суттєве зменшення обсягу державного боргу, посилення керованості бюджетним дефіцитом (профіцитом), впровадження програмно-цільового методу планування бюджету, реформування системи міжбюджетних взаємовідносин, нормативно-законодавче врегулювання бюджетного процесу шляхом прийняття бюджетного кодексу України, поетапне запровадження казначейського обслуговування місцевих бюджетів, скорочення обсягів дебіторської та кредиторської заборгованості бюджету.

Під час проведення реформ бюджетна система країни зазнала значних змін. Відбувся перерозподіл частини повноважень і відповідальності від державних до місцевих бюджетів. При цьому обсяг фінансових потоків, які визначаються взаємними розрахунками між бюджетами, майже не скоротився порівняно з попередньою системою виконання єдиного консолідованого бюджету країни, яка відрізнялась високим ступенем централізації управління. Різко знизився рівень дисципліни міжбюджетних платежів, влада на всіх рівнях отримала значний привід для взаємних претензій, а значна частина громадян опинилася навіть без гарантованого державного соціального мінімуму.

Поряд з цим, необхідно акцентувати увагу на проблемі недосконалості бюджетних розрахунків, які не враховували реального балансу фінансових ресурсів держави, фінансових потоків в економіці.

Певні недоліки існуючої на сьогодні бюджетної системи безпосередньо пов'язані, по-перше, з відсутністю чіткої відповідальності, покладеної на кожного учасника бюджетного процесу; по-друге, з низьким рівнем підзвітності учасників бюджетного процесу за рішення, які вони ухвалюють; по-третє, з недостатньою відкритістю процесу підготовки бюджету.

Слід зауважити, що відсутність чіткого розподілу відповідальності є одним із чинників відсутності прозорості та підзвітності. Постає питання про чітке визначення ролі Міністерства фінансів України та Міністерства економіки у бюджетному процесі.

Принципово важливий напрям реформування бюджетної системи України - розбудова системи міжбюджетних відносин. Це пов'язано зі зміною концепції організації державної влади в Україні, поділом її на законодавчу, виконавчу, судову, а також із запровадженням інституту місцевого самоврядування.

Підбиваючи підсумки розвитку бюджетної системи за роки після проголошення незалежності, необхідно акцентувати увагу на тому, що процес цей був непростим і виявив низку проблем і недоліків в її функціонуванні:

- відсутність концепції та стратегії розвитку бюджетної системи і реформування бюджетного процесу;
- неврегульованість правових питань та відсутність дієвого законодавчого поля з організації і функціонування бюджетних відносин;
- високий рівень централізації;
- низький рівень фінансово-бюджетного планування, невідповідність між зобов'язаннями, видатками та джерелами фінансування;
- хаотичний, непослідовний й непередбачуваний розвиток системи міжбюджетного фінансування;

- відсутність стимулів до підвищення обсягів власних надходжень;
- передумови до накопичення бюджетної заборгованості;
- розподіл фінансових ресурсів за принципом «від досягнутого»;
- прогресивне і неупереджене зростання податкової заборгованості;
- відсутність належного рівня фінансово-бюджетної культури;
- відповідальності учасників бюджетного процесу [1].

З часу проголошення незалежності Україна вона стала на шлях докорінного реформування усіх сфер людської діяльності, з метою забезпечення прав і свобод людини, гідних умов її життя піднесення української економіки та загального добробуту населення України. З розвитком молодого держави формувалася і розвивалася її бюджетна система. Проте таке становлення відбувалося на старих засадах, які в дещо видозміненій формі лягли на нове економічне підґрунтя. Реформуванню бюджетної системи не приділялося належної уваги.

Останні роки розвитку бюджетної системи України виявили цілий ряд питань, які необхідно оперативнo вирішувати на законодавчому рівні для подолання бюджетної кризи. Одночасно розв'язувалися три взаємопротилежні проблеми:

- зниження податкового навантаження на економіку;
- зниження і ліквідація дефіциту, а отже, і зупинення зростання державного боргу;
- скорочення заборгованості як індикатор того, що система стає збалансованою.

Недосконалість бюджетної системи, чинної правової бази, правова неврегульованість багатьох питань бюджетної діяльності стали характерною рисою чинного бюджетного законодавства, що призводила до поглиблення затяжної бюджетної кризи, та, зокрема, кризи платежів.

Суттєвими проблемами у ході бюджетної реформи стали:

- 1) звуження доходної бази місцевих бюджетів та посилення їх залежності від трансфертів з Державного бюджету;
- 2) збереження незацікавленості місцевих органів у нарощування доходної частини місцевих бюджетів, внаслідок неадекватної оцінки фінансового потенціалу територій;
- 3) недосконалість "коригуючих коефіцієнтів" розроблених Кабінетом Міністрів для оцінки видатків місцевих бюджетів;
- 4) відсутність чіткого розподілу функцій між рівнями державної влади.

Не підлягає сумніву, що лише з утвердженням місцевих фінансів, як самостійного інституту, будуть закладені підвалини для створення в Україні ефективної фінансової системи, а це потребує:

По-перше, доцільно розробити науково-обґрунтовані нормативи мінімальної бюджетної забезпеченості регіонів враховуючи економічні, демографічні, природні особливості регіону.

По-друге, необхідно створити єдиний підхід або розробити національні стандарти щодо фінансування соціальних послуг в Україні.

По-третє, удосконалити механізм вирівнювання бюджетного споживання регіонів.

По-четверте, потрібно забезпечити мотивацію у розширенні доходної бази місцевих бюджетів.

По-п'яте, подальше удосконалити ряд положень кодексу, внести деякі зміни до підзаконних актів.

**Висновки.** Важливим досягненням бюджетної реформи стало зменшення ролі держави у забезпеченні регіонів коштами для розвитку і одночасне створення можливостей для самостійного пошуку джерел формування власної фінансової бази. Водночас, уряд ще не готовий провести глибинну децентралізацію бюджетної

системи. Серед актуальних проблем бюджетної системи, які залишилися невирішеними, потрібно назвати відсутність регламентації функціонування Стабілізаційного фонду, невирішеність питання щодо підвищення ефективності інвестиційних видатків бюджету, нерегульованість фінансових потоків між державним бюджетом, державними бюджетними фондами та іншими квазіпублічними структурами сектору державних фінансів, відсутність достатніх обмежень щодо боргової політики уряду, значна неузгодженість бюджетної та податкової систем.

### **Література**

1. *Бюджетна система України та Євросоюзу: монографія* / [С.О. Булгакова, О. І. Барановський, Г.В. Кучер та ін.]; за заг. ред. А.А. Мазаракі. – К.: Київ, нац. торг.-екон. ун-т, 2009. – 409 с.
2. *Бюджетний Кодекс України*. – К., 2011.
3. *Василик О.Д. Державні фінанси України* / О.Д. Василик. – К.: Вища шк., 1997. – С. 33.
4. *Финансы*/ под. ред. Л.А. Дробозиной. – М. : ЮНИТИ, 1999. – 527 с.
5. *Чугунов І.Я. Бюджетна система як інструмент регулювання економічного розвитку: автореф. дис.... д-ра екон. наук: спец. 08.04.01 – фінанси, грошовий обіг і кредит* / І.Я. Чугунов. – К.: Ін-т екон. прогноз. НАН України, 2003. – 40 с.
6. *Юрій С.І. Бюджетна система* / С.І. Юрій, Й.М. Безкид. – К.: НІОС, 2000.