

УДК 336.1

*В. П. Чекановський,
аспірант, Київський національний університет імені Тараса Шевченка, м. Київ*

СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ РЕФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

*V. P. Chekanovskii,
post-graduate student, Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv*

STRATEGIC PRIORITIES FOR THE REFORM OF THE BUDGET SYSTEM OF UKRAINE

У статті запропоновано основні напрямки вдосконалення бюджетної системи України в умовах фінансової децентралізації. Визначено сутність місцевих бюджетів та зростання їх економічної ролі в сучасних умовах. Проаналізовано першочергові кроки, щодо прийняття змін нормативно правових документів, що буде запорукою макроекономічної стійкості держави.

The article proposes the main directions of improvement of the budgetary system of Ukraine in the conditions of financial decentralization. The essence of local budgets and their economic role in modern conditions are determined. The primary steps are taken in relation to the adoption of changes in normative legal documents, which will be the key to macroeconomic stability of the state.

Ключові слова: *бюджетна система, бюджетний процес, бюджетна реформа, податкова політика, фінансова децентралізація.*

Keywords: *budgetary system, budget process, budget reform, tax policy, financial decentralization.*

Постановки проблеми. Стратегічною метою реформування бюджетної системи України є побудова сучасної та модернізованої системи, яка буде потужним інструментом для забезпечення сталого розвитку економіки. Реформування бюджетної системи є актуальним питанням в умовах фінансової децентралізації. В силу того, що довгий час у сфері бюджетної системи не проводилися реформи, тому певні проблеми щодо усунення диспропорцій у цій сфері накопичувалися десятиріччями. Наслідком даної ситуації є гальмування розвитку економіки на місцевому рівні, зростання бюджетного дефіциту та загострення соціальної напруженості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед вітчизняних науковців найбільш ґрунтовні дослідження щодо реформування бюджетної системи України здійснювали: О. Барановський, Т. Єфименко, В. Кравченко, І. Лунінова, І. Лютий, О. Молдован, Ю. Наконечна, В. Опарін, О. Чеберяко, І. Чугунов, та інші.

Вітчизняні вчені визначають на сьогодні існування слідуєчої проблеми, яка полягає у відсутності єдиного та системного документу. В цьому документі повинно бути зазначено чіткий, послідовний план дій, який дозволить провести глибокі та ефективні реформи в Україні

Сьогодні показало, що економіка країни під час військових дій є нестабільною і слабкою. Тому необхідно розробити і запровадити нові концепції функціонування бюджетної системи, що можливе за

рахунок реформування бюджетної системи України. Саме правильність побудови бюджетної системи залежить ефективність функціонування економіки України. Це дасть змогу бюджетному механізму стати дієвим інструментом в сучасних умовах та покращити соціально-економічний розвиток України.

Метою статті є дослідження стратегічних пріоритетів розвитку бюджетної системи України та їх впровадження.

У сучасному світі стійкий розвиток країни ґрунтується на поєднанні стабільності й упорядкованості з постійними змінами та вдосконаленнями. Досягнення реальної антикризової стійкості національної економіки майже неможливе без послідовного реформування головних складових економічної системи - це бюджетна, банківська та інші системи. Вказані системи направлені на подолання економічної нестабільності в країні і створення умов для розвитку соціального та економічного потенціалу[3].

Кожна країна сформувала свою специфічну, властиву лише їй, модель бюджетної системи. Таке завдання постало і перед Україною. Аналізуючи програму "Україна 2020", що розроблена Комітетом з економічних реформ при Президентіві України можна стверджувати, що реформа міжбюджетних відносин займає одну з найважливіших місць[4].

Ми переконані, що в сучасних умовах для держави необхідно реформувати організаційну структуру бюджетної системи. Правильний підхід щодо забезпечення перерозподілу фінансових ресурсів та їх використання у певній мірі впливає на стабільність економічного розвитку країни. На сучасному етапі відбуваються реформи у сфері соціальної політики, освіти та охорони здоров'я. В останній час уряд передав певні повноваження на місцевий рівень, та на превеликий жаль місцеві бюджети ще не готові ефективно виконувати ці додаткові повноваження, тому, що місцева влада немає достатньо власних фінансових коштів на виконання усіх функцій в повному обсязі.

Ми пропонуємо пришвидшити бюджетну децентралізацію, що дасть можливість чітко розмежувати власні та делеговані повноваження між державними органами. В результаті такого розмежування повноважень, державні органи влади будуть виконувати лише загальнодержавні функції, а всі інші функції перейдуть на місцеві органи. Передача додаткових повноважень на місцеві органи влади потребує і відповідно збільшення власних доходів. При даних умовах потрібен приріст фінансових коштів на місцевому рівні, що допоможе ефективно виконувати усі зобов'язання перед їхніми громадянами.

Європейський досвід показав, що місцеві бюджети є найефективнішим менеджментом цих послуг. Саме місцеві бюджети сприяють досягненню пропорційності у вирішенні щоденних питань економічного розвитку регіонів. Також потрібен вдосконалити процес перерозподілу фінансових ресурсів на місцевому рівні, що забезпечить стабільність економічного розвитку регіону і країни[5].

Приріст власних ресурсів на місцевому рівні збільшить фінансову спроможність регіону. Враховуючи світовий досвід і життєві реалії, в Україні, можна було б вдосконалити модель бюджетної системи. Насамперед, потрібно удосконалити процес формування дохідної частини місцевих бюджетів та пошук додаткових шляхів надходження коштів[8]. Характерними рисами у формуванні доходів місцевих бюджетів України в даний час є:

- недостатній рівень власних фінансових ресурсів;
- велика частка міжбюджетних трансфертів у дохідній частині місцевих бюджетів;

В процесі провадження децентралізації місцевим бюджетам передано достатню кількість джерел доходів на започаткування та відновлення податкоспроможності місцевих громад. Ми підтримуємо доцільність існування загальнодержавних податки із певними фіксованими ставками, а от місцевим органам влади потрібно дати можливість самостійно встановлювати ставки оподаткування. У 2014 році були прийняті зміни, щодо зменшення кількості податків з 22 до 11. Також передбачено нові зарахування основних податків і зборів до місцевих бюджетів. Місцеві бюджети вже отримали додаткового зарахування 60% ПДФО до свого бюджету. Передання 100% збору з під акцизних товарів(алкоголь, тютюн, нафтопродукти), податку на прибуток, рента за спеціальне використання природних ресурсів та ін.

З 2015 року було прийняті зміни, щодо розширення бази оподаткування на нерухомість, що призвело до включення до оподаткування комерційного майна. Повний перелік нормативних зарахувань основних податків та зборів до місцевих бюджетів.

Такі зміни сприяють підвищенню консолідації фінансових коштів на місцях та незалежності органів місцевого самоврядування. Завданням фінансової децентралізації є зміцнення ресурсної бази місцевих бюджетів, але на сучасному етапі бюджетної децентралізації залишилась низка існуючих проблем, які виникають у процесі функціонування місцевих бюджетів.

Досі залишається недосконала нормативно-правова база, щодо формування місцевих бюджетів. Існуюча в даний час неврегульованість нормативної бази зменшує загальну ефективність процесу фінансової децентралізації[6].

Проведення змін у податковому кодексі разом із докорінними змінами до бюджетного кодексу України та їх реалізація показали, що місцеві бюджети отримали додаткові джерела надходження. Водночас зберігається проблема дефіциту фінансових ресурсів у місцевих бюджетах на виконання усіх власних та делегованих повноважень. Темпи приросту власних місцевих бюджетів з урахуванням наданих додаткових джерел є недостатнім. Зміни, що повинні бути прийнятими мають збільшувати зацікавленість місцевих органів влади до збільшення місцевих доходів.

Суть цих змін повинно стимулювати місцеві громади до обґрунтованості прийняття рішень та ефективності наповнення місцевих бюджетів.

Важливою складовою модернізації бюджетної системи є проведення державні заходи, щодо удосконалення взаємовідносин державного та місцевого бюджету, зокрема удосконалення обслуговування міжбюджетних трансфертів[7].

Основними джерела наповнення місцевих бюджетів досі залишаються трансферти., що створюють певну залежність перед державним бюджетом та стримує розвиток фінансової децентралізації в Україні.

Ми вважаємо, за необхідне провести наступні заходи бюджетної реформи у сфері міжбюджетних відносин:

- Оптимізація розподілу видаткових повноважень;
- Підвищення ефективності форм міжбюджетних трансфертів;
- Підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів і рівня фінансової забезпеченості делегованих повноважень;
- Розширення обсягів фінансових ресурсів, впровадження нових інструментів наповнення бюджету;
- Підвищення видаткової автономності місцевих бюджетів;
- Ефективне використання бюджетних коштів;
- Удосконалення контролю зі сторони громад;

Бюджетний кодекс України передбачає перелік видатків, які не враховуються при обрахунку міжбюджетних трансфертів. До них відносять видатки на утримання окремих закладів соціального призначення, державні програми соціального забезпечення, відшкодування перевитрат житлово-комунальних господарств, видатки на проведення місцевих виборів та ін.

Відповідно до бюджетного кодексу є частина місцевих видатків, що враховують при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. До них відносять витрати, пов'язані з фінансування заходів позашкільної освіти, підтриманням реабілітаційних центрів. Зазначена частина витрат дозволяє мобілізувати додатковий ресурс на виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування. Потрібно звернути увагу на те, що незважаючи на підвищення видаткової автономності місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів, розширення додаткової частини надходжень є недостатнім[2].

Крім того, збільшення дохідної частини місцевих бюджетів при існуючій системі бюджетної забезпеченості, яку застосовують при формальному обрахунку видатків по відповідних сферах, призведе до збільшення вилучення надлишку доходів з окремих місцевих бюджетів.

Необхідність внесення змін до нормативно-правових актів є збільшення нормативно правової забезпеченості, що у свою чергу зумовлюється потребою розширення фінансової основи місцевого самоврядування, як важливої складової механізму підвищення добробуту населення й економічного розвитку громад, удосконалення міжбюджетних відносин із метою забезпечення справедливого розподілу бюджетних ресурсів, забезпечення адекватного асигнування захищених статей і соціальних виплат.

До сьогодення часу де-юре не працювали принципи самостійності та незалежності місцевих бюджетів. Коли всі органи місцевої влади будуть наділені необхідними бюджетними коштами для реалізації поставлених завдань, тільки тоді можна говорити про реалізацію принципу самостійності. У новій редакції бюджетного кодексу зазначається, що територіальні громади самостійно можуть приймати бюджет, навіть тоді, коли зведений бюджет не був прийнятий вчасно. Це дає змогу регіонам вчасно розпочати виконання бюджету відповідно до бюджетного року. Потрібно розробити законодавчі пропозиції, щодо чіткої регламентації функцій і розподілу повноважень та відповідальності між різними рівнями виконавчої влади, між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Потрібно провести зміни до визначення принципу публічності та прозорості бюджетної системи України у Бюджетному кодексу. Надання вільного доступу до отримання інформації для суспільства з питань складання, розгляд, затвердження, виконання державного та місцевих бюджетів України, а також контроль за їх виконанням та законності.

Основною метою ідеології реформи бюджетної системи є скасування принципу єдності бюджетної системи України та перехід до автономного функціонування центрального бюджету, регіональних та місцевих бюджетів і на цій основі фінансове забезпечення функцій, які покладені на центральну, регіональну та місцеву влади. Кожна з ланок влади має функціонувати на основі власної дохідної бази.

Практична реалізація запропонованих заходів щодо реформування бюджетної системи неможлива без переосмислення окремих положень ст. 143 Конституції України щодо порядку формування ролі обласних та районних бюджетів, які суперечать у цілому конституційним гарантіям розвитку місцевого самоврядування в Україні[1].

Висновки. Виходячи з вищевказаного можна зробити висновок, що нові економічні відносини потребують змін в бюджетній системі. Щодо вирішення цієї проблеми потрібно в першу чергу вдосконалити бюджетну систему. Проведення бюджетної реформи має враховувати реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою країни, що дозволить забезпечити підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів і рівня фінансової забезпеченості делегованих повноважень Основними завданнями мають стати:

- ✓ планування видатків бюджету на основі реального прогнозу доходів бюджету та оптимального розміру дефіциту бюджету виходячи з безпечної тенденції стану державного боргу;
- ✓ розроблення концепції регіональної системи управління;
- ✓ приведення законодавства щодо державних зобов'язань у відповідність зі спроможністю бюджету їх виконувати;
- ✓ прийняття пакету законодавчих актів, який охоплюватиме питання щодо процедур бюджетного процесу та базуватиметься на здійсненні адміністративної реформи;
- ✓ прийняття законодавства, яке б регулювало запровадження інноваційних змін у процесі розвитку міжбюджетних відносин;
- ✓ складання бюджету з урахуванням бюджетної стратегії на кожні три роки; забезпечення прозорості та публічності бюджетного процесу;
- ✓ функціональне та організаційно-інформаційне забезпечення фінансових потоків, якими володіють бюджетні установи, з метою їх аналізу для раціонального використання бюджетних коштів.

Література.

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. //Відомості Верховної Ради України.-1996.
2. Бюджетний Кодекс України: затверджений Верховною Радою України із змінами, від № 2456-17 від 01.01.2016. [Ел. ресурс].- Режим доступу : www.rada.gov.ua.
3. Указ Президента України від 12 січня 2015 р. №5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «України 2020» - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
4. Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до поза- чергового Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внут- рішнє та зовнішнє становище України у сфері національної безпеки». – К. : НІСД, 2014. – 148 с.
5. Бюджетний процес в Україні: стан та проблеми інституційного забезпечення:[монографія]/ З.С. Варналій, Т.В. Бугай, С.В. Онищенко.-Полтава: ПолтНТУ, 2014. – 271с./
6. Луїнова І.О. Розвиток бюджетної децентралізації в Україні : наукова доповідь / за ред. д-ра екон. наук І.О. Луїної ; НАН України, ДУ "Ін.-т екон. та прогнозів. НАН Украї- ни". – К., 2016. – 70 с.
7. Лютий І.О. Національні фінансові системи в умовах глобалізації : монографія / І. О. Лютий. - Івано-Франківськ : Галицька Академія, 2008. - 306 с
8. Чеберяко О.В., Рябоконт О.О. Вплив фінансової децентралізації на формування доходів місцевих бюджетів // Економічний вісник Університету. Збірник наукових праць учених та аспірантів. – Вип.341/1.- Переяслав-Хмельницький., 2017.- С.316-326.

References.

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), The Constitution of Ukraine of June 28, 1996, *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*.
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2016), Budget Code of Ukraine: approved by the Verkhovna Rada of Ukraine with amendments, from No. 2456-17 from 01.01.2016, available at: www.rada.gov.ua.
3. President of Ukraine (2015), Decree of the President of Ukraine "On the Strategy of Sustainable Development of Ukraine 2020" dated January 12, 2015 № 5/2015 available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
4. Analytical report of the National Institute for Strategic Studies to the Extraordinary Message of the President of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine "On the Internal and External Situation of Ukraine in the Sphere of National Security", NISD, 2014, Kyiv, Ukraine, p. 148.
5. Varnalij, Z.S. Buhaj, T.V. and Onyshchenko, S.V. (2014), *Biudzhetyj proces v Ukraini: stan ta problemy instytucijnoho zabezpechennia* [Budget Process in Ukraine: Status and Problems of Institutional Support], PoltNTU, Poltava, Ukraine, p. 271.
6. Luninova, I.O. (2016), *Rozvytok biudzhetnoi decentralizacii v Ukraini : naukova dopovid* [Development of budget decentralization in Ukraine: scientific report], NAN Ukrainy, DU "In.-t ekon. ta prohnouzuv. NAN Ukrai- ny", Kyiv, Ukraine, p.70.
7. Liutyj, I.O. (2008), *Nacionalni finansovi systemy v umovakh hlobalizacii* [National financial systems in the conditions of globalization], Halycka Akademiia, Ivano-Frankivsk, Ukraine, p. 306.
8. Cheberiaiko, O.V. and Riabokon, O.O. (2017), "Influence of financial decentralization on the formation of local budget revenues", *Ekonomichnyj visnyk Universytetu. Zbirnyk naukovykh prac uchennykh ta aspirantiv*, Vyp.341/1, Pereiaslav-Khmelnyskyj, Ukraine, pp.316-326.

Стаття надійшла до редакції 20.03.2018 р.