

УДК: 336.14(477)

Молохова Я.О., аспірант, викладач кафедри економіки та права ДФ УДУФМТ

БЮДЖЕТНА СИСТЕМА УКРАЇНИ: СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК

Розглянуто основні етапи становлення та розвитку української бюджетної системи. Дано оцінку методам удосконалення бюджетної системи на сучасному етапі як важливішої складової фінансової системи України в цілому.

Ключові слова: бюджет, бюджетна система, фінансова система, бюджетний кодекс, бюджетний процес.

Рассмотрены основные этапы становления и развития украинской бюджетной системы. Дана оценка методам усовершенствования на современном этапе бюджетной системы как важнейшей составляющей финансовой системы Украины в целом.

Ключевые слова: бюджет, бюджетная система, финансовая система, бюджетный кодекс, бюджетный процесс.

The basic stages of formation and development of the Ukrainian budgetary system are considered in the article. The estimation is given to the methods of improvement of the budgetary system on the modern stage as more important constituent of the financial system of Ukraine as a whole.

Key words: budget, budgetary system, financial system, budgetary code, budgetary process.

Постановка проблеми. Розглядаючи тенденції розвитку сучасної вітчизняної фінансової системи, важливо зазначити, що для забезпечення соціально-економічного розвитку країни необхідним фактором є побудова ефективної бюджетної системи та реалізація ефективної бюджетної політики. Бюджетна система є серцевиною фінансової системи країни, в сучасних умовах трансформації економіки актуальним є дослідження процесу її розвитку.

Аналіз досліджень і публікацій з проблеми. Зазначимо, що з посиленням регулюючої ролі бюджетної системи на сучасному етапі соціально- економічного розвитку багато вітчизняних науковців приділяють увагу питанням становлення, систематизації та удосконалення бюджетної системи. Зокрема, слід відмітити таких науковців, як І.Я. Чугунов [8], В.М. Федосов, О.Д. Василик [2], Ю.В. Пасічник, С.І. Юрій, Л.А. Дробозіна та інші.

Метою статті є дослідження основних етапів становлення та розвитку вітчизняної бюджетної системи, а також аналіз шляхів її удосконалення.

Викладення основного матеріалу. Розглядаючи становлення та розвиток бюджетної системи України, слід відмітити, що вітчизняна бюджетна система пройшла досить тривалий період становлення, протягом якого змінювалась її побудова відповідно до існуючого на той час устрою країни та суспільно- економічного ладу [11, с. 38–39].

Зауважимо, що І.Я. Чугунов, розглядаючи особливості розвитку бюджетної системи України як самостійної держави, виокремлює наступні етапи становлення бюджетної системи:

- 1992–1994рр. – початковий етап, що характеризувався незадовільним виконанням регулюючої функції бюджетної системи, значним бюджетним дефіцитом, зростанням державного боргу, незадовільною побудовою бюджетних відносин;

- 1995–1997рр. – часткове збалансування бюджетної системи, що характеризується недостатнім рівнем виконання бюджетом регулюючої функції, зростанням заборгованості по податкам та зборам, несплачених до бюджету; але позначається зменшення дефіциту бюджету та державного боргу, спостерігається поступове впровадження казначейської системи виконання бюджету;

- з 1998 р. – подальше збалансування бюджетної системи, що характеризувалося задовільним виконанням регулюючої функції, значним зменшення дефіциту бюджету, було впроваджено програмно-цільовий метод планування бюджету, здійснювалося реформування міжбюджетних відносин та бюджетного процесу шляхом розробки та прийняття бюджетного кодексу України; впроваджене казначейське обслуговування місцевих бюджетів; мало місце скорочення обсягів дебіторської та кредиторської заборгованості бюджету [8, с. 45].

Вважаємо доцільним більш детально розглянути етапи становлення вітчизняної бюджетної системи.

Так, у грудні 1990 р. було ухвалено Закон УРСР «Про бюджетну систему Української РСР», який визначав бюджетну систему Української РСР як сукупність республіканського та місцевих бюджетів, до складу яких входили обласні, районні, міські, селищні та сільські бюджети, тобто зазначений закон був спрямований на відокремлення від загальносоюзної бюджетної системи та на розмежування прав і обов'язків законодавчої та виконавчої влади [1, с. 26].

Відзначимо, що із перших років становлення бюджетної системи країни значної уваги потребували питання дотримання фінансової дисципліни, контролю за операціями з коштами бюджету, враховуючи значну нестабільність фінансової системи новоутвореної держави, що було спричинено зокрема загальним падінням обсягів виробництв різних сфер економіки та погіршенням результатів фінансово-господарських діяльності підприємств державного сектора, проблемам із доходними частинами бюджетів різного рівня, розповсюдженням бартерних форм розрахунків, як наслідок накопиченням заборгованості держави по виплаті заробітної плати, пенсій, інших соціальних виплат, зростанням інфляції, падінням рівня життя населення.

Поглиблювали проблеми функціонування фінансової системи країни застаріла банківська система касового виконання бюджетів, яка діяла від попереднього державного устрою СРСР. З початку становлення незалежної України управління державними коштами почали здійснювати безліч комерційних банків. Недосконалість такої системи особливо проявилась у ринкових умовах та з урахуванням періоду економічної кризи, була одним із чинників зокрема інфляційних процесів у країні. Функціонуюча система обліку доходів не дозволяла своєчасно отримувати інформацію про їх обсяг, що, в свою чергу, негативно позначалося на точності короткострокових прогнозів про податки та платежі, визначенні фактичних лімітів бюджетних видатків, своєчасності фінансування. Було не врегульовано питання виконання видаткової частини Державного бюджету України – функції контролю за виконанням видаткової частини та управління наявними коштами не входили до компетенції як Національного банку України, так і комерційних банків.

Значною проблемою було розпорошення коштів бюджетів різних рівнів, позабюджетних коштів, коштів міністерств, бюджетних установ за безліччю поточних рахунків, відкритих у Національному банку України та комерційних банках, що унеможливлювало своєчасно фінансувати виконання державних функцій, здійснювати попередній та поточний контроль за станом використання коштів. За наявності дефіциту у бюджетних коштах на поточних рахунках міністерств, бюджетних установ щоденно обліковувались значні їх залишки.

Недосконалість нормативно-правового поля касового виконання бюджетів не давали можливість упорядкувати доходну та видаткову складові бюджетів, що негативно впливало на інфляційні процеси, не дозволяло в умовах побудови новоутвореної держави фінансувати життєво необхідні галузі економіки, та, разом з тим, приводило до збагачення комерційних банків [4, с. 157].

З метою забезпечення ефективного управління доходами та видатками державного бюджету, введення касового порядку його виконання, посилення контролю за надходженнями, цільовим і економним використанням коштів 18.06.1993 року за № 219/93 прийнято Указ Президента «Про порядок виконання Державного бюджету», яким унормовано питання проведення розрахункових операцій органами влади різного рівня, їх підпорядкованими підприємствами. У Національному банку «Україна» було відкрито рахунок «Кошти Державного бюджету України» для концентрації коштів бюджету, здійснення фінансування видатків у межах наявних фінансових ресурсів у Державному бюджеті України. У банківській системі, в яку входили і комерційні банки, організовано облік доходів Державного бюджету України, встановлено порядок і систему контролю проходження і виконання платіжних доручень по доходах та видатках державного бюджету.

Проте залишалась невирішеною низка важливих питань: ведення обліку касового виконання державного бюджету, контролю за його виконанням, загального та оперативного управління бюджетними коштами, можливості спрямування їх на різні першочергові потреби соціально-економічного розвитку, – ці функції не входили до функцій Національного банку України, комерційних банків. Це питання було питанням якості та результативності фу-

нкціонування всієї фінансової системи держави і могло бути вирішено шляхом централізації управління ресурсами держави з визначенням відповідальних державних органів [6, с. 124].

Слід відмітити значення прийнятого в 1993 році Декрету Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори», завдяки якому підвищилася самостійність місцевих бюджетів через право встановлювати місцевими органами влади окремі види місцевих податків і зборів.

На початковому етапі становлення бюджетної системи основні зусилля були спрямовані на розбудову фінансової системи. Однак основні принципи побудови бюджетної системи мало чим відрізнялися від бюджетної системи Радянського Союзу, а початковий етап становлення характеризувався недосконалим регулюванням міжбюджетних відносин; наявністю значного бюджетного дефіциту (дефіцит Державного бюджету в 1992 році складав 17,3% ВВП, у 1993 р. – 6,9% ВВП, у 1994 р. – 9,75% ВВП, а його покриття здійснювалося лише за рахунок емісії); зростанням обсягу державного боргу [10, с. 53–54].

У квітні 1995 року було прийнято Закон України «Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР «Про бюджетну систему Української РСР»; у червні 1995 року – прийняття нової редакції Закону «Про бюджетну систему України», яким було закладено законодавчі підвалини розвитку фінансово-бюджетних відносин, що сприяло реформуванню бюджетної системи, розвитку бюджетного регулювання соціально-економічного становлення України.

Слід відзначити, що Закон України «Про бюджетну систему України» проіснував до червня 2001 р. майже у незмінній редакції.

Важливим кроком у становленні бюджетної системи можна вважати Указ Президента «Про Державне казначейство України», яким було створено Державне казначейство. Ця нова структура виконувала низку важливих завдань, пов'язаних з касовим виконанням бюджетів усіх рівнів та управління бюджетними коштами за рахунок їх розподілу за пріоритетністю виконання соціально-економічних завдань суспільства [7, с. 28].

Основною метою його створення було забезпечення ефективності в управлінні коштами державного бюджету, підвищення оперативності та дотримання лімітів у фінансуванні видатків. До основних завдань ДКУ віднесено організацію виконання Державного бюджету України та здійснення відповідного контролю; фінансування видатків державного бюджету; ведення обліку касового виконання державного бюджету, складання звітності, управління державним внутрішнім та зовнішнім боргом тощо. Створення постійно функціонуючої системи казначейського обслуговування коштів бюджету як дієвого інструмента управління фінансовими ресурсами держави здійснювалось поетапно, супроводжувалося перерозподілом функцій між банківською і бюджетною системами, впорядкувало надходження та використання коштів бюджету, надало можливість концентрувати їх на найважливіших напрямках соціального та економічного розвитку суспільства.

З прийняттям Конституції України у 1996 році були визначені такі основні принципи бюджетної системи, як справедливий та неупереджений розподіл суспільного багатства; передбачено оприлюднення регулярних звітів про доходи і видатки державного бюджету України; закріплено засади здійснення парламентського контролю за використанням коштів державного бюджету через Рахункову палату України; було встановлено право самостійно розробляти та контролювати функціонування місцевих бюджетів територіальними громадами, встановлювати місцеві податки та збори [5].

Але аналіз літературних джерел свідчить, що в Україні ще зберігалася практика формування та регулювання бюджетних відносин за принципами функціонування бюджетної системи Радянського Союзу, а саме на практиці мали місце зведений бюджет України, зведені бюджети областей та регіонів. Бюджетна система характеризувалася недостатнім рівнем збалансованості та регулюючої ролі, однак простежувався ріст податкових надходжень до бюджету, зменшення бюджетного дефіциту та обсягів державного боргу.

З метою створення єдиної інформаційної системи зведення державних доходів і видатків на всіх рівнях влади, використання єдиних підходів до аналізу звітних даних виконання бюджетів та кошторисів розпорядників бюджетних коштів, починаючи з 1997 року Міністерством фінансів України впроваджується структура бюджетної класифікації. Введена бюджетна класифікація була приближена до міжнародних стандартів, однак за низкою критеріїв їм не відповідала.

Бюджетна класифікація за останні роки зазнавала неодноразових змін, на даний час діє бюджетна класифікація, затверджена наказом Міністерства фінансів України від 14.01.2011 №11, яка у більшій мірі гармонізована до вимог міжнародного законодавства.

З 1999 року значна увага приділялася соціальній спрямованості бюджету та впровадженню системи Єдиного рахунку Державного казначейства, що сприяло скороченню терміну проходження платежів до бюджету. Однак слід зауважити, що реформування бюджетної системи не повною мірою вирішувало завдання бюджетної політики, зокрема бюджет розглядався лише як фіскальний план доходів і витрат.

Вперше, відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2000 рік», позабюджетні кошти установ та організацій включаються до спеціального фонду як складова частина державного бюджету, що посилює ефективність контролю за витрачанням позабюджетних коштів установ і організацій, які фінансуються за рахунок коштів державного бюджету [2, с. 309].

З 2001 року, з метою покращення фінансової дисципліни в бюджетній сфері, починає здійснюватися облік зобов'язань розпорядників бюджетних коштів органами Державного казначейства. На врегулювання організації бюджетної системи значною мірою вплинув прийнятий в червні 2001 року Бюджетний кодекс України, яким було чітко визначено процедури розроблення, прийняття та виконання бюджету, а також встановлено взаємовідносини між ланками бюджетної сфери та відповідальність учасників бюджетних відносин за бюджетні правопорушення [3, с. 4].

Бюджетний кодекс України мав прогресивну спрямованість, унормовував низку положень та визначень, що дозволило посилити прозорість бюджетної системи, стати більш логічною та обґрунтованою у процесі використання коштів бюджетів різного рівня, створити дієві та рівні умови для всіх учасників бюджетного процесу, підвищити ефективність використання коштів бюджету та результативність виконання бюджетних програм, надати певної фінансової самостійності органам місцевого самоврядування, визначити систему контролю. З часу набрання чинності Бюджетного кодексу України до його положень також неодноразово вносились зміни, які стосувалися регулювання питань у бюджетній сфері. Перед бюджетом постали нові завдання, викликані розвитком економічних та суспільних відносин, підвищенням вимог до якості надання державою суспільних послуг [6, с. 122–123].

Розглядаючи подальше становлення вітчизняної бюджетної системи, слід відзначити суттєві зміни, що відбувалися в напрямі управління бюджетними коштами починаючи з 2002 року. А саме відмітимо впровадження програмно-цільового методу, як ефективного методу планування та використання бюджетних коштів і якості надання державою суспільних послуг. Разом з тим, спостерігаються результати впровадження бюджетної політики, що була спрямована на досягнення збалансованості бюджетів всіх рівнів: загальний фонд Державного бюджету було виконано на 100%; Державний бюджет в цілому – на 103,3%; зведений бюджет виконано на 107,3%. В соціальній сфері спостерігалось підвищення рівня заробітної плати, надання пільг малозабезпеченим сім'ям та сім'ям з дітьми [10, с. 59].

Для досягнення економічного розвитку, забезпечення підвищення конкурентоспроможності вітчизняної економіки та добробуту населення в 2004 році значна увага приділялася підвищенню регулюючої функції бюджету та реструктуризації бюджетного механізму в ефективно діючий інструмент реалізації соціально-економічних завдань країни. Соціальна сфера, як і матеріальне виробництво, бере участь у створенні ВВП. Так, слід відмітити в цей період тенденцію до зростання видатків на соціальні заходи: 15,2% ВВП у 2004 році порівняно з 11,2% ВВП у 2000 році, в тому числі по охороні здоров'я – відповідно 3,5% та 2,87%; по освіті – 5,3% та 4,2%; по соціальному захисту населення – 5,6% та 3,5% [9, с. 145–153].

Також у 2004 році проводилася праця щодо удосконалення ефективного механізму розподілу міжбюджетних трансфертів з метою врегулювання бюджетних відносин на рівні сіл, міст районного значення, районів через впровадження проекту Закону «Про врегулювання міжбюджетних відносин на рівні районів, територіальних громад, сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань» [9, с. 189–192].

Аналізуючи бюджетну політику України в 2005–2006 рр., слід відзначити реалізацію стратегічних заходів Програми діяльності КМУ, що були спрямовані на удосконалення міжбюджетних відносин на основі аналізу динаміки соціально-економічних та фінансових показників розвитку окремих регіонів; на розроблення методики вартісної оцінки суспільних послуг, надання яких було делеговано органам місцевого самоврядування; впровадження процесу децентралізації управління коштами через розробку адміністративної реформи, що була спрямована на побудову самостійних, фінансово-спроможних територіальних одиниць (замість 27 регіонів – 689 адміністративно-територіальних одиниць); удосконалення планування та здійснення міжбюджетних трансфертів.

Проведений аналіз становлення бюджетної системи, порядку формування видатків бюджету у перші десятиріччя незалежності України засвідчив, що значним чином на процеси побудови бюджетного нормативно-правового поля, визначення принципів та пріоритетів планування видаткової складової бюджету впливали та були невідривно пов'язані загальні державотворчі процеси країни, зміна її фінансової системи та форм власності, перехід економіки на ринкові засади господарювання, процеси приватизації державного майна, необхідність переорієнтації у виборах пріоритетів соціально-економічного розвитку країни залежно від конкретних фінансових умов.

Для процесу становлення, удосконалення, прийняття рішень щодо управління коштами державного бюджету на всіх його етапах, зокрема в частині визначення основних пріоритетів бюджетної політики, формування видатків бюджету, використання коштів та контролю за використанням характерними були достатня послідовність, поступовість та виваженість, що проте неубезпечило від певних проблем та недоліків. Задля удосконалення дій усіх учасників бюджетного процесу прийняті нормативно-правові документи щодо управління державними видатками та зокрема видатками бюджету в процесі їх застосування зазнавали неодноразових змін, удосконалювались із врахуванням вимог часу та напрацьованого досвіду, економічного становища держави та потреб суспільства.

Простеживши розвиток бюджетної системи України за роки після проголошення незалежності, слід зробити висновок, що хоча за цей період відбулися значні позитивні зміни в реформуванні бюджетних відносин та бюджетної системи взагалі, нерозв'язаними залишилося багато питань, зокрема проблеми недосконалості бюджетних розрахунків, які не враховували реального балансу наявних фінансових ресурсів.

Слід також зауважити на відсутності чіткої концепції розвитку бюджетної системи та бюджетного процесу; на відсутності чіткої відповідальності та низькому рівні підзвітності учасників бюджетного процесу, що є чинниками недостатньої прозорості бюджетних відносин; високому рівні централізації; недостатньому рівні бюджетного планування, що проявлялося в невідповідності між видатками, зобов'язаннями та джерелами фінансування; відсутності дієвої нормативно-правової бази, що повинна організовувати процес функціонування бюджетних відносин; неврегульованої системи міжбюджетного фінансування.

З огляду на необхідність продовження бюджетного реформування у липні 2010 р. було ухвалено нову редакцію Бюджетного кодексу України, що надає можливість підвищувати стійкість бюджетної системи, результативність економічних перетворень, посилювати якість бюджетного планування і прогнозування, ефективність використання коштів бюджету.

Положення стосовно бюджетної системи України, зазначені у новій редакції Бюджетного кодексу, по-перше, мають концептуальне і практичне значення для забезпечення ефективності бюджетного процесу та конкретизують його понятійний апарат, по-друге, є відображенням конституційних норм, які містяться у Конституції України, що закріплюють основи державного устрою України та систему адміністративно-територіального устрою, по-третє, є підґрунтям для формування структурних складових бюджетної системи.

Вагоме значення у формуванні бюджетної системи, здатної вирішувати не лише тактичні, а й стратегічні питання розвитку суспільства, належить науково обґрунтованій системі принципів її формування. Дотримання певних принципів бюджетної системи країни пов'язано з практичною фазою повного управлінського (бюджетного) циклу, у межах якого досягаються окреслені

цілі бюджетної політики та здійснюється регулюючий вплив на ключових суспільно-необхідних напрямках розвитку. З огляду на це важливим є наукове обґрунтування принципів бюджетної системи у контексті нового Бюджетного кодексу України. Принципи побудови бюджетної системи країни розглядаються у публікаціях вітчизняних вчених [9, с. 202].

Слід зазначити, що науково обґрунтований перелік принципів бюджетної системи не є гарантією їх реалізації.

За роки становлення України, як самостійної держави, в цілому було сформовано законодавче підґрунтя для забезпечення достатньо дієвого, сталого функціонування бюджетної системи країни, проведення послідовної бюджетної політики у сфері формування видатків. Реформування та вдосконалення бюджетної системи на даний час мають бути направлені в основному на фінансову стабілізацію за рахунок удосконалення податкової системи, підвищення керованості процесом регулювання міжбюджетних відносин, зовнішніх і внутрішніх боргових зобов'язань держави, удосконалення процесу формування видатків залежно від потреб соціально-економічного розвитку, встановлення дієвого контролю за ефективним використанням бюджетних коштів, що має забезпечити стійке економічне зростання.

Висновки. Недосконалість бюджетної системи держави може чинити негативний вплив на економіку, соціальну сферу, життєвий рівень громадян, тому в сучасних умовах розвитку економіки України особливої актуальності набуває питання удосконалення бюджетної системи. Дослідивши розвиток бюджетної системи України за роки незалежності, слід відзначити, що в окреслений період відбулися позитивні зрушення в реформуванні бюджетного процесу, був прийнятий новий Бюджетний кодекс, адаптований до вимог міжнародного законодавства, активно застосовується програмно-цільовий метод, розроблені та оптимізовані принципи та умови ефективного функціонування бюджетної системи взагалі, однак невирішеними залишаються ще багато питань регулювання бюджетних відносин. Потребують подальшої розробки і стратегічні напрями вдосконалення сучасної бюджетної системи України. Для впровадження окреслених принципів у реальну практику необхідно виконання ряду умов, що є предметом подальших досліджень. Перспективою подальших розвідок має стати також аналіз, наскільки бюджетна політика втілює принципи і функції бюджетної системи держави, враховуючи, що саме бюджетна система є одним із основних її інструментів для спрямування розвитку суспільства у необхідному напрямі.

Література

1. Бюджетний кодекс України. – К.: Атіка, 2002. – 80 с.
2. Василик О.Д. Бюджетна система України / О.Д. Василик – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 542 с.
3. Германова О. Розвиток, а не виживання / О. Германова // Вісник податкової служби України. – 2010. – №17. – С. 3–6.
4. Казначейська система / С.І. Юрій, В.І. Стоян, М.Й. Мац. – Тернопіль, 2002. – 394 с.
5. Конституція України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
6. Крикун Т.І. Інституційні засади розвитку системи управління видатками бюджету / Т.І. Крикун // Вісник ДДФА: Економічні науки, 2012. – №1. – С.121–126.
7. Полозенко Д.В. Бюджет 2005 – новий етап соціального розвитку / Д.В. Полозенко // Фінанси України. – 2005. – №11. – С.25–31.
8. 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.
9. Чугунов І.Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання: [Навч. посіб.] / І.Я. Чугунов; НДФІ, Національний університет «Києво-Могилянська академія». – К.: НДФІ, 2005. – 258 с.
10. Шульга Л.О. Систематизація та оцінка етапів розвитку бюджетної системи України / Л.О. Шульга, Г.В. Шульга // Фінансовий механізм державного управління економікою України / гол. ред. С.Ф. Поважний. – Донецьк, 2007. – ISBN 966-380-007-0. – С.50–62.
11. Юрій С.І. Бюджетна система України / С.І. Юрій, Й.М. Безкид. – К.: НІОС, 2000. – 217 с.