

Бюджетний устрій та бюджетна система України

У статті проаналізовано бюджетний устрій України. Досліджено основні аспекти розвитку бюджетної системи України її сучасний стан та перспективи реформування.

Постановка проблеми та її актуальність. Бюджет та бюджетна система загалом відносяться до тієї сфери суспільного життя, що безпосередньо стосується інтересів всіх і кожного. В бюджеті будь-якої країни відбиваюся важливі економічні, соціальні, політичні проблеми життя суспільства і людини. Тому в умовах ринкових відносин бюджетна система є найважливішим економічним регулятором. Від того, наскільки правильно побудовано бюджетну систему залежить ефективне функціонування всього народного господарства країни, зовнішніх відносин.

Кожна країна має свою бюджетну систему, що відображає її економічну, соціальну, зовнішньоекономічну політику. Важливість питання побудови ефективної бюджетної системи полягає у тому, що через бюджетну систему, зокрема, через її ланки перерозподіляється частина національного доходу, що обумовлено необхідністю створення централізованого фонду грошових коштів для забезпечення суспільних потреб та повного виконання державою своїх функцій.

Бюджетна система нашої країни на сьогоднішній день є фактичною копією бюджетної системи колишнього СРСР. На пострадянському і постсоціалістичному європейському просторі вже усі держави, крім України та Білорусії, реформували або розпочали реформувати свої бюджетні системи. І це стало дієвим фактором суттєвих економічних зрушень в цих державах, виходу із стадії соціально-економічної кризи.

© С. М. Непомняща, О. Ю. Кареліна, 2010

Стало очевидно, що бюджетна система потребує вдосконалення та стабілізації: форм та методів планування бюджетів різних рівнів, ефективного використання бюджетних коштів, міжбюджетних стосунків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останній час тема становлення, розвитку та проблем бюджетної системи висвітлювалась у наукових роботах зарубіжних і вітчизняних вчених-економістів, таких як: В.Федосов, В.І.Кравченко, С.А.Буковинський, С.Хегрут.

Метою статті є розгляд і аналіз найважливіших проблем бюджетної системи, напрямки вирішення цих проблем.

Виклад основного матеріалу. Як категорія, державний бюджет являє собою систему економічних відносин, що складаються в суспільстві в процесі формування, розподілу та використання централізованого грошового фонду країни, призначеного для задоволення суспільних потреб. Іншими словами, державний бюджет – це грошові відносини, що виникають у держави з фізичними та юридичними особами у зв'язку з розподілом та перерозподілом національного доходу, призначеного для фінансування народного господарства, соціально-культурних заходів та установ, управління державою, укріплення обороноздатності країни.

Будучи частиною бюджетних відносин, державний бюджет як категорія характеризується тими ж рисами, які притаманні фінансам в цілому, але в той же час має свої особливості, які відрізняють його від інших сфер та ланок фінансових відносин.

Для виконання своїх функцій держава повинна мати достатні грошові фонди, які вона формує шляхом перерозподілу валового внутрішнього продукту. Найважливішим засобом, через який держава здійснює розподіл і перерозподіл внутрішнього продукту є

Державний бюджет. Через бюджет держави – відтворюються вся багатогранна діяльність і забезпечуються виконання заходів. Розглядаючи бюджет як економічну категорію, слід зазначити, що він відображає реальні виробничі відносини, відтворює відносини розподілу і перерозподілу, концентрує рух грошової маси як самостійної вартості, що нібито не пов'язана з рухом товарної маси.

Бюджет виступає важливим економічним важелем держави, через який забезпечується контроль за станом виробництва в цілому. Крім того, органи державної влади й управління, що затверджують і виконують бюджет, мають можливість впливати через нього на фінансову діяльність місцевих органів влади і управління, які складають, затверджують бюджети адміністративно-територіальних органів. Дохідна база всіх бюджетів формується за рахунок закріплених законами держави джерел доходів по відповідній ланці бюджетної системи. Через бюджет фінансова діяльність органів управління отримує цілком визначену в законодавчому і нормативному плані базу для залучення й витрачання грошових коштів. Бюджет дає органам влади, які його затверджують, можливість контролювати діяльність виконавчо-розпорядчих органів, що складають та виконують бюджет.

Конституцією України надано виняткове право затверджувати бюджет держави Верховній Раді, а адміністративно-територіальні бюджети – відповідним представницьким органам. Після затвердження Державний бюджет набуває сили закону. Бюджети всіх рівнів складаються та виконуються згідно з бюджетною класифікацією.

Бюджетна класифікація – це єдина міжнародна система функціонального групування доходів і видатків бюджету за однорідними ознаками; вона забезпечує можливість порівнювати бюджетні дані різних бюджетів, дає змогу визначитись щодо характеру регулюючих дій держави по надходженню доходних джерел і напрямках використання одержаних коштів. Держава повинна мати централізований фонд коштів, з якого вона фінансує заходи, передбачені законодавчими чи нормативними актами. Для виконання такої функції держава регламентує всі відносини, пов'язані з мобілізацією, розподілом і використанням бюджету. Бюджетні відносини не можуть провадитись в життя без бюджетного регулювання, тому що вони завжди мають державно-владний характер. Бюджетне регулювання передбачає законодавчо закріплені відсоткові відрахування від загальнодержавних податків, зборів і обов'язкових платежів, встановлені на даній території, а також дотації і субвенції до бюджетів адміністративних територій відповідно до техніко-економічних обґрунтувань.

Регулювання бюджетів впорядковує суспільні відносини при мобілізації у бюджет коштів і при їх розподілі й перерозподілі між ланками бюджетної системи, при фінансуванні видатків за рахунок одержаних доходів та всього процесу виконання бюджету. Бюджетне регулювання охоплює всі форми впливу держави на проведення бюджетної політики, починаючи від прийняття закону про державний бюджет або рішення місцевої ради народних депутатів про місцевий бюджет і аж до їх застосування державними органами. У необхідних випадках бюджетна політика держави здійснюється в примусовому порядку (списання коштів бюджету з підприємств-платників, недоїмка на відповідні дати).

В цілому проведення бюджетної політики здійснюється за допомогою низки законодавчо чи нормативно закріплених дозволів і заборон, що внутрішньо пов'язані між собою (дозвіл на використання коштів або заборона їх витратити в рамках бюджетного фінансування).

Бюджетний устрій України визначається закріпленням Конституцією України державним ладом України та її адміністративно-територіальним поділом. Під бюджетним устроєм розуміють організацію і принципи побудови бюджетної системи, її структуру, взаємозв'язок між її окремими ланками. Державний бюджет України, республіканський бюджет Автономної Республіки Крим та місцеві бюджети утворюють бюджетну систему. Сукупність усіх бюджетів, що входять до складу бюджетної системи України, складає

зведений бюджет, який використовується для аналізу і визначення засад державного регулювання економічним і соціальним розвитком України.

Бюджет Автономної Республіки Крим об'єднує республіканський бюджет та бюджети районів і міст республіканського підпорядкування цього регіону. До місцевих бюджетів належать обласні, міські, районні в містах, селищні і сільські бюджети. Бюджет області об'єднує обласний бюджет та бюджети районів і міст обласного підпорядкування. До складу бюджету району входять районний бюджет, бюджети міст районного підпорядкування, селищні та сільські бюджети. Селищні і сільські бюджети створюються за рішенням районних чи міських рад народних депутатів за наявності необхідної фінансової бази і визначають доходи відповідних селищних і сільських бюджетів.

Бюджет міста, яке має районний поділ, об'єднує міський бюджет та бюджети районів, що входять до його складу. У випадках, коли міській чи районній у місті раді народних депутатів адміністративне підпорядковані інші міста, селища чи сільські населені пункти, то бюджети цих міст, селищ, сіл об'єднуються відповідно у бюджеті міста або у бюджеті району в місті. Бюджетний устрій ґрунтується на принципах єдності, повноти, достовірності, гласності, наочності і самостійності усіх бюджетів, що входять до бюджетної системи України.

Що ж до шляхів стабілізації бюджетної системи України, то потрібно створити ефективну бюджетну систему, яка б стала інструментом досягнення економічного зростання та забезпечення належного виконання державою своїх функцій. Слід визначитись із моделлю бюджетної системи, що відповідала б закріпленому в Конституції державному та територіальному устрою країни.

Під моделлю бюджетної системи слід розуміти спосіб побудови бюджетної системи та організації міжбюджетних взаємовідносин. Світова практика свідчить, що існують три основні моделі організації бюджетної системи держави.

Перша з них базується на принципах автономії кожного рівня влади, повному розмежуванні різних податків між територіальними рівнями і закріпленні їх за відповідними бюджетами. Друга модель бюджетної системи базується на фіксованому пайовому розподілі основних податків між різними територіальними рівнями. Третя модель, базується на тому, що у державі різні рівні влади застосовують спільну базу оподаткування. Зрозуміло, в чистому вигляді такі моделі не існують.

Кожна країна сформувала специфічну, властиву лише їй, модель бюджетної системи. Таке завдання постало і перед Україною. Враховуючи світовий досвід й життєві реалії, в Україні можна було б побудувати модель бюджетної системи з такими ознаками. Доцільно запровадити центральні, регіональні й місцеві податки, які б повністю зараховувалися до відповідних бюджетів. Такий принцип розподілу фінансових ресурсів слід було б доповнити пайовим розподілом окремих з нинішніх, так званих „регульованих доходів” на сталій основі. Що могло б бути зроблено за рахунок закріплення на законодавчому рівні, на довгостроковій основі, частки центрального, регіональних і місцевих бюджетів у таких доходах.

Фінансове вирівнювання так званих „бідних” „багатих” територій слід забезпечувати не за рахунок регульованих доходів, а лише на основі системи бюджетних трансфертів (дотацій, субсидій, субвенцій). Саме на цих засадах здійснюється фінансове вирівнювання у всіх розвинених країнах.

Механізм фінансового вирівнювання має забезпечити створення відносно однакових умов для проживання громадян України на всій території держави. На відміну від інших європейських країн, ми маємо різючі відмінності між рівнем та якістю життя у містах та селах, різних за географією та політичною вагою регіонах, що є свідченням, по суті, відсутності державної регіональної політики. Слід у законодавчому порядку визначити рівень державних мінімальних соціальних стандартів, які забезпечуються органами місцевого самоврядування на всій території України. Відповідно до потреб забезпечення державних мінімальних соціальних стандартів, кожен орган місцевого

самоврядування повинен мати знову ж таки законодавче гарантований мінімальний бюджет і доходну базу.

Заходи фінансового вирівнювання мають охопити лише території, які не можуть за рахунок власної доходної бази сформувати гарантовані мінімальні бюджети, а також території, що мають значні надлишки фінансових ресурсів, порівнюючи із середньодушовою забезпеченістю в державі.

Потреби органів місцевого самоврядування у трансфертах із державного та регіональних бюджетів мають визначатись на основі нормативно-розрахункових методів.

Потребує розв'язання проблема акумуляції фінансових ресурсів для формування трансфертних фондів (фондів фінансового вирівнювання). За умов України фонди фінансового вирівнювання доцільно створити на рівні Державного бюджету України, а також на рівні республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, міських бюджетів Києва та Севастополя. Доцільно, щоб кошти фондів фінансового вирівнювання формувались за рахунок одного або кількох центральних податків.

Критерієм у розподілі фінансових ресурсів між рівнями влади має стати обсяг обов'язків щодо фінансування тих чи інших сфер, які покладаються на центральну, регіональну та місцеву владу. Таким чином, розподілові фінансових ресурсів між рівнями влади, має передувати розмежування функцій між державою і місцевим самоврядуванням, між центральною, регіональною і місцевою владами. Саме завдяки цьому буде покладено край нинішній практиці бюджетних „торгів” між центром і регіонами, практиці, по суті, окремих стосунків Києва з кожним регіоном, залежно від того, яку політичну вагу має та чи інша територія та її керівник у державі.

Реформуванню підлягає існуюча податкова система України. Слід значно зменшити частку в системі загальнодержавних податків і збільшити частку місцевих та регіональних податків. Подальший розвиток податкової системи України має передбачати розширення повноважень місцевих та регіональних органів влади в сфері запровадження місцевих та регіональних податків. Саме за таких умов може бути оподаткована „тіньова економіка”, послаблений податковий тиск на тих платників податків, які їх сьогодні дисципліновано сплачують.

Слід розробити нову правову базу фінансової діяльності органів місцевого самоврядування. Вона має передбачати, що органи місцевого самоврядування складають два самостійних бюджети – поточний та бюджет інвестицій і розвитку. Бюджет інвестицій і розвитку має формуватися за рахунок місцевих позик, кредитів, інвестиційних трансфертів та частини податкових надходжень. Потрібно встановити, що використання коштів бюджету інвестицій на поточні потреби забороняється. Створити умови для участі органів місцевого самоврядування у фінансово-кредитних відносинах. Треба надати їм право створювати власні фінансово-кредитні установи, утворити Центральний банк комунального кредиту.

Основною метою реформи бюджетної системи є скасування принципу єдності бюджетної системи України та перехід до автономного функціонування центрального, 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 доходної бази. Це покладе край ідеології утриманства, яка сьогодні побутує, створить умови для розвитку засад бюджетного самофінансування як у центрі, так і на місцях.

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;
- приведення законодавства щодо державних зобов'язань у відповідність із 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 розподіл повноважень та відповідних фінансових ресурсів між центральним та місцевими органами влади, формування місцевих бюджетів та їх взаємовідносини з державним бюджетом на основі адміністративної реформи та, зокрема, реформи місцевого самоврядування;

- складання бюджету з урахуванням бюджетної стратегії на кожні три роки;
- забезпечення прозорості та публічності бюджетного процесу.

У 2001 році був прийнятий Бюджетний кодекс України, який удосконалює бюджетне законодавство з метою створення нормативно-правового поля для підвищення прозорості та ефективності бюджетних процедур; удосконалюється форма казначейського виконання державного бюджету.

Одним із основних завдань має стати – досягнення більшої прозорості бюджетного процесу, тобто відкритості перед громадськістю щодо реалізації бюджетної політики. Це необхідно з метою: підвищення розуміння бюджету та довіри з боку громадськості до діяльності державних органів влади, що в кінцевому підсумку сприятиме більшій підтримці нею найбільш раціональних заходів щодо бюджетної політики; підвищення ефективності бюджетного процесу, яке досягатиметься за рахунок врахування зважених критичних оцінок з боку політиків, незалежних експертів та інших зацікавлених осіб щодо розв'язання бюджетних проблем та відповідної мінімізації допущення прорахунків в майбутньому; використання деталізованих показників та забезпечення повноти інформації щодо бюджету сприятиме більш якісному проведенню аналізу та оцінок бюджету, здійсненню більш виважених та обґрунтованих заходів бюджетного процесу, що в свою чергу забезпечить підвищення ефективності бюджету; збільшення можливостей проведення порівнянності та аналогій з практикою вирішення бюджетних питань в інших країнах, і таким чином максимально можливого використання їх позитивного досвіду для України.

Висновок. Економічне оновлення об'єктивно потребує зміцнення державного бюджету як основного важеля ефективного розвитку господарства країни, яке прагне до соціально орієнтованої економіки. Акумуляція у бюджетній системі значних грошових фондів створює можливість для забезпечення рівномірного розвитку економіки та культури на усій території країни, тому що бюджет є могутнім інструментом державного управління.

Список літератури

1. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001р.
2. Бескид Й.М. Державний бюджет України // Методичні рекомендації. – Тернопіль. – 1996.
3. Василик О.Д. Державні фінанси України: Навч. посібник. – К.: Вища школа, 1997.
4. Государственные финансы. Учебник под редакцией д.Э.Н. Федосова _М., - К., - Либідь. – 1991.
5. Єпіфанов А.О., Сало В.І., Д'яконова І.І. Бюджет і фінансова політика України. – К.: Наукова думка. – 1997.
6. Кириленко О.П. Фінанси. – Тернопіль: Економічна думка. – 1998.
7. Юрій С.І., Бескид Й.М. Бюджетна система України. – К.: НІОС. – 2000.
8. Юрій С.І., Бескид Й.М. Державний бюджет України. Навчальний посібник. – Тернопіль: ТАНГ, 2000.

Одержано 27.09.10