

Дем'янишин В.Г.

*доцент кафедри фінансів, кандидат економічних наук,
Тернопільська академія народного господарства*

БЮДЖЕТНИЙ УСТРІЙ ТА РОЗВИТОК БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Розглядаються концептуальні підходи до суті бюджетного устрою та бюджетної системи. Дається характеристика взаємовідносин між окремими ланками цієї системи, сформульовані напрями розвитку бюджетної системи України.

The budget regulation and the development of the budget system of Ukraine.

The conceptual approaches to the essence of the budget regulation and the budget system are dueet upon, also the principles of the budget system construction are revealed, the characteristic of the relationship between separate chains of this system is given and the directions of the development of the budget system of Ukraine have been determined.

Процеси державного регулювання соціально-економічного розвитку суспільства та реалізації ефективної політики у сфері державних фінансів залежать від розуміння змісту бюджетного устрою країни, бюджетної системи, механізму її функціонування. Сьогодні не можна недооцінювати значення бюджетної системи країни, адже через її ланки перерозподіляється більше третини валового внутрішнього продукту, що забезпечує реалізацію конституційних функцій держави та органів місцевого самоврядування. Бюджетна система суттєво впливає на всі соціально-економічні процеси як на загальнодержавному, так і на регіональному та місцевому рівнях, вона є важливим інструментом соціально-економічного розвитку держави та адміністративно-територіальних одиниць.

Окремі аспекти бюджетного устрою та бюджетної системи України розглядаються у працях таких вітчизняних економістів, як В.Д. Базидевич, С.О. Булгакова, О.Д. Василик, Ц.Г. Огонь, В.М. Опарін, Ю.В. Пасічник, І.О. Петровська, О.Р. Романенко, Л.М. Фільштейн, В.М. Федосов, С.І. Юрій та інші. Практичні питання функціонування бюджетної системи широко розкриваються у періодичній літературі. Зазначені роботи сприяють розширенню уявлень про роль і значення бюджетної системи у суспільстві, підходи до управління цією системою в сучасних умовах.

Однак у сучасній економічній літературі не оправдано мало звертається увага на дослідження теоретичних питань побудови бюджетного устрою та бюджетної системи, що негативно відбивається на практичних аспектах функціонування цієї системи. Так, тлумачення змісту бюджетного устрою зникло з останніх законодавчих та нормативних документів, включаючи Бюджетний кодекс України. Застосовуються односторонні підходи стосовно трактування сутності бюджетної системи, внаслідок чого невдало сформульовані принципи її побудови. Це внесло непорозуміння та створило виникнення штучних проблем розмежування доходів і видатків між окремими ланками бюджетної системи, а також стосовно організації взаємовідносин між бюджетами. Велике значення питань побудови бюджетного устрою країни, бюджетної системи, наявність багатьох невирішених проблем, пов'язаних з механізмом функціонування цієї системи обумовлюють актуальність даної проблеми дослідження.

Метою статті є критична оцінка теоретичних і методологічних підходів до трактування суті бюджетного устрою, бюджетної системи, принципів побудови даної системи та на їхній базі розробка окремих рекомендацій стосовно розвитку бюджетної системи України в сучасних умовах.

Одним з перших законів України, де було дано визначення бюджетного устрою, вважається Закон „Про бюджетну систему України” від 5 грудня 1990 року. У ньому записано, що бюджетний устрій - це організація і принципи побудови бюджетної системи, її структури, взаємозв'язок між окремими ланками бюджетної системи [8]. Цей устрій відповідно до вказаного закону визначається з урахуванням державного устрою та адміністративно-територіального поділу України. Подібні визначення бюджетного устрою дають О.Д. Василик [7, 159], Л.М. Фільштейн [13, 48].

Таке трактування бюджетного устрою у цілому розкривало його зміст, виділяло його характерні особливості. Однак у ньому не знайшли відображення такі його характеристики, як розподіл доходів і видатків між окремими ланками бюджетної системи.

Дуже вдалими, на нашу думку, є підходи до тлумачення бюджетного устрою В.М. Опаріна [9, 130], та авторів підручника „Бюджетний менеджмент” за ред. В.М. Федосова [4, 95]. Дані економісти вважають, що бюджетний устрій показує, у який спосіб побудована бюджетна система, тобто це організація вертикальної структурної побудови бюджету держави за рівнями адміністративно-територіального поділу країни.

На жаль, у працях інших економістів та у Бюджетному кодексі України питання змісту бюджетного устрою не розглядається, що на нашу думку є великим упущенням.

Зважаючи на те, що у різних країнах основи бюджетного устрою є однаковими і стабільними, ми погоджуємося з В.М. Опаріним, що такі основи відбивають загальні напрями та форми вертикальної побудови бюджету держави, а саме: виділення всіх видів бюджетів; установлення принципів побудови бюджетної системи; розмежування доходів і видатків між ланками бюджетної системи; організація взаємовідносин між бюджетами [9, 130]. Враховуючи ці основи вважаємо, що під бюджетним устроєм слід розуміти організацію і принципи побудови бюджетної системи, її структуру, розподіл доходів і видатків та організацію взаємозв'язків між окремими ланками бюджетної системою відповідно до державного устрою та адміністративно-територіального поділу України. Таким визначенням, на нашу думку, доцільно доповнити статтю 5 Бюджетного кодексу України.

Центральним питанням бюджетного устрою є виділення окремих видів бюджетів та їхня структуризація відповідно до політичного устрою та адміністративно-територіального поділу країни. В економічній літературі розглядаються три теоретично можливі варіанти структурної побудови бюджету держави [4, 95-96]. Перший варіант полягає у створенні єдиного у країні централізованого бюджету, що значно спростило б управління бюджетними коштами. Однак такий варіант є неефективним, оскільки при ньому органи місцевого самоврядування були б недеєздатними, та й з єдиного центру неможливо врахувати всі потреби на місцях. Другий теоретичний варіант полягає у створенні тільки місцевих бюджетів, при цьому фінансування загальнодержавних потреб могло б здійснюватися за рахунок відрахувань з кожного місцевого бюджету. І такий варіант є неприємлемим через велику трудомісткість, складність, неефективність, обумовленими надмірною децентралізацією. З огляду на неприйнятність перших двох варіантів виникає необхідність такої структурної побудови бюджету держави, яка б оптимально могла поєднати централізовані та децентралізовані засади.

У світовій практиці таке поєднання реалізується за допомогою третього теоретичного варіанту – встановлення вертикальних рівнів бюджетів відповідно до політичного устрою країни та її адміністративно-територіального поділу, які б передбачали наявність двох видів бюджетів: центральних та місцевих. Країни з федеральним устроєм мають можливість формувати два різновиди центральних бюджетів, зокрема, загальнодержавний та центральний для членів федерації. Оскільки Україна згідно з Конституцією є унітарною державою, вона формує єдиний централь-

ний бюджет, який називається державним. Кількість та склад місцевих бюджетів в Україні визначається адміністративно-територіальним поділом, зокрема, бюджет Автономної республіки Крим, обласні, районні, міські, сільські, селищні бюджети залежно від кількості рівнів такого поділу.

В Україні відсутні єдині підходи стосовно визначення бюджетної системи. За Бюджетним кодексом бюджетна система України – це сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного та адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права [2,4]. В.М. Опарін під бюджетною системою розуміє сукупність усіх бюджетів, які формуються у даній країні згідно з її бюджетним устроєм [9, 130]. Л.М. Фільштейн вважає, що бюджетна система – це сукупність всіх бюджетів [13,48]. І.О. Петровська та Д.В. Клинівий дають визначення бюджетної системи як сукупності бюджетів різних видів і рівнів, що знаходяться у певному взаємозв'язку [11, 79]. В.Д. Базидевич та Л.О. Баластрик пропонують під бюджетною системою вважати сукупність бюджетів усіх рівнів, які врегульовані правовими нормами і формуються на єдиних принципах під впливом державного устрою та адміністративно-територіального поділу країни [1,27]. Подібне визначення знаходимо у С.І.Юрія та Й.М. Бескида, які під бюджетною системою України розуміють сукупність окремих її ланок, юридично пов'язаних між собою, яка базується на загальноприйнятих принципах, що відповідають міжнародним стандартам [14, 5]. Всі ці та інші трактування мають право на існування. Однак у них відображені окремі сторони зовнішнього вияву бюджетної системи, не вдаючись до суті даного поняття.

На нашу думку бюджетна система – це складне поняття, зовнішній вияв якого залежить від суті, що ми вкладаємо у нього та мети, яку переслідуюємо у процесі дослідження.

Оскільки державний бюджет є об'єктивною економічною категорією, формування бюджетної системи є об'єктивним процесом а бюджетна система є об'єктивним явищем. Зважаючи на це та враховуючи, що будь-яка система складається із ланок, які тісно взаємопов'язані між собою під бюджетною системою як об'єктивним поняттям, на нашу думку, слід розуміти сукупність взаємопов'язаних між собою ланок, у яких функціонують бюджетні відносини.

Будучи об'єктивним явищем, бюджетна система за відповідних умов набуває матеріального вираження. Так, наприклад, за змістом під бюджетною системою ми вважаємо сукупність цент-

ралізованих фондів групових коштів держави та органів місцевого самоврядування. За формою бюджетна система – це сукупність основного фінансового плану держави та основних фінансових планів органів місцевого самоврядування. За організаційною побудовою під бюджетною системою пропонуємо вважати сукупність всіх видів бюджетів відповідно до бюджетного устрою країни, які взаємопов'язані між собою.

Такі підходи до трактування бюджетної системи дають можливість привести її визначення у відповідність до змісту. Більшість наявних у економічній літературі, включаючи і Бюджетний кодекс України, визначень неточно характеризують суть бюджетної системи, плутаючи її з сутністю бюджету, чого робити не слід. Допущені при цьому помилки негативно відобразилися на підходах до формування ланок цієї системи, принципів побудови та взаємовідносин між ними.

Відповідно до Бюджетного кодексу України бюджетна система нашої держави складається з двох ланок: державного бюджету і місцевих бюджетів. Місцевими бюджетами визнаються бюджет Автономної республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування (бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань) [2,10].

На нашу думку таке формування ланок бюджетної системи є невдалим. По-перше, кожна ланка має свою точну назву, яка відповідає рівню адміністративно-територіального поділу та конкретного органу влади, управління та самоврядування. У наведеному переліку всі бюджети, крім АРК, є іменними. Невизначеним залишився тільки бюджет АРК, який ми пропонуємо перейменувати у республіканський бюджет Автономної республіки Крим. Невдалим є відокремлення обласних, районних бюджетів, бюджетів районів у містах від бюджетів місцевого самоврядування, адже всі перераховані бюджети належать органам місцевого самоврядування (обласній, районній радам). Та й об'єднання бюджету АРК в одну групу з іншими місцевими бюджетами є не дуже вдалим, адже функціонування першого регламентується Конституцією АРК, а інший – Законом України „Про місцеве самоврядування”. На нашу думку оптимальним міг би бути поділ місцевих бюджетів на дві групи: регіональні (республіканський бюджет АРК, обласні, районні бюджети) і бюджети територіальних громад (міські, селищні, сільські бюджети). Питання про виділення регіональних бюджетів в окрему групу місцевих бюджетів розглядаються в економічній літературі [4, 96; 9,130], що

можна вважати позитивним явищем. Адже при цьому зовсім не йдеться про регіональну федералізацію України, а про виділення адміністративних регіонів у якості об'єднання територіальних громад, як це передбачено Конституцією України та Законом України „Про місцеве самоврядування”.

Неточності при трактуванні сутності бюджетної системи України у Бюджетному кодексі спричинилися до неправильного формування принципів побудови цієї системи. Серед 11 наведених у Кодексі принципів є 9 таких, які не мають ніякого відношення до побудови бюджетної системи (їх швидше можна віднести до принципів побудови державного бюджету або бюджетного процесу). На нашу думку, принципами побудови бюджетної системи можна вважати: принцип єдності, принцип самостійності та адміністративно-територіальний принцип. Перші два принципи розкриті у Бюджетному кодексі України. Зміст третього принципу полягає у тому, що кожна адміністративно-територіальна одиниця, яка має свій орган місцевого самоврядування, повинна мати свій бюджет.

Питання розмежування доходів і видатків між окремими ланками бюджетної системи та міжбюджетних взаємовідносин пов'язані з організацією бюджетного устрою і є його невід'ємними елементами. Вони мають безпосереднє відношення до державного устрою України і реалізації повноважень на всіх його рівнях.

Ефективне функціонування бюджетної системи України можливе за умови її поступового розвитку та приведення у відповідність до стратегічних завдань соціально-економічного розвитку суспільства. Серед найважливіших напрямів розвитку цієї системи ми можемо виділити наступні:

1. Поступову передачу бюджетного навантаження з державного бюджету на місцеві, що сприятиме розширенню фінансових можливостей органів місцевого самоврядування, децентралізації влади, розширенню демократичних засад в управлінні суспільством. Якщо станом на сьогоднішній день частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України складає близько третини, то оптимальним співвідношенням (з урахуванням досвіду розвинутих країн світу) можна вважати 50 відсотків – частку державного і 50 відсотків - місцевих бюджетів.

2. Конкретизацію бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування на всіх його рівнях. У кожній ланці бюджетної системи виконання любого повноваження повинно бути забезпечено необхідним обсягом бюджетних коштів, незважаючи на те, чи воно є власним, чи делегованим.

3. Значне розширення власної дохідної бази у кожній ланці місцевих бюджетів шляхом передачі більшості прямих (всіх ресурсних і майнових) податків, частини податків на споживання із державного бюджету місцевим, розширення бюджетних пра органів місцевого самоврядування з питань встановлення на свої території окремих місцевих податків і зборів.

4. Мінімізацію залежності всіх ланок місцевих бюджетів від державного. Застосування прозорих методів міжбюджетних відносин і поступовий перехід до базування цих відносин на довготривалій основі.

5. Запровадження практики стратегічного прогнозування та стратегічного менеджменту у кожній ланці бюджетної системи використанням новітніх прогресивних технологій, методів і моделей.

6. Удосконалення законодавчого та нормативного забезпечення функціонування бюджетної системи.

Таким чином, внаслідок проведеного дослідження можна зробити наступні висновки:

– на думку автора доцільно доповнити статтю 5 Бюджетного кодексу України визначенням бюджетного устрою як організацію і принципи побудови бюджетної системи, її структуру, розподіл доходів і видатків та організацію взаємозв'язків між окремими ланками бюджетної системи відповідно до державного устрою та адміністративно-територіального поділу України;

– визначення бюджетної системи України доцільно формулювати залежно від мети дослідження: за сутністю, змістом, формою та організаційною побудовою. Під сутністю бюджетної системи як об'єктивного явища автор розуміє сукупність взаємозв'язаних між собою ланок, у яких функціонують бюджетні відносини. За організаційною побудовою під бюджетною системою автор вважає сукупність всіх видів бюджетів відповідно до бюджетного устрою країни, які взаємопов'язані між собою;

– у якості ланок бюджетної системи автор пропонує виділяти державний бюджет і місцеві бюджети у розрізі таких груп як регіональні (республіканський бюджет АРК, обласні, районні бюджети) та бюджети територіальних громад (міські, сільські селищні);

– наведені у Бюджетному кодексі України принципи побудови бюджетної системи автор рекомендує розділити на дві групи: 1 група – принципи побудови бюджетної системи (єдності, самостійності, адміністративно-територіальний); 2 група – принципи організації бюджетного процесу (всі інші);

– серед найважливіших напрямів розвитку бюджетної системи України автор виділяє наступні: поступову передачу бюджетного навантаження з державного бюджету на місцеві; конкретизацію бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування; значне розширення власної дохідної бази у кожній ланці місцевих бюджетів; мінімізацію залежності всіх ланок місцевих бюджетів від державного; запровадження практики стратегічного прогнозування та стратегічного менеджменту у кожній ланці бюджетної системи; удосконалення правового забезпечення функціонування бюджетної системи.

Література

1. Базидевич В.Д., Баластрик Л.О. Державні фінанси. Навчальний посібник. /За заг.ред. Базидевича В.Д. – К.: Атіка. 2002. – 368с.
2. Бюджетний кодекс України. Затверджений Верховною Радою України 21.06.2001р. № 2542 – III із змінами та доповненнями. – Вінниця: Книга – Вега, 2004. – 108с.
3. Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар /За редакцією О.В. Турчинова і Ц.Г. Огня. – К.: Парламентське вид-во, 2002. – 320с.
4. Бюджетний менеджмент: Підручник /В.Федосов, В.Опарін, Л.Сафонова та ін.; За заг. ред. В.Федосова. – К.: КНЕУ, 2004. – 864с.
5. Бюджетна система України: Навч.посібник /Булгакова С.О., Василенко Л.І., Єрмоленко Л.В., Огонь Ц.Г., Масленнікова Г.О., Чечуліна О.О. /За заг. ред. С.О. Булгакової. – К.: Київ, нац.тор.-екон. ун-т, 2002. – 288с.
6. Василик О.Д., Павлюк К.В. Державні фінанси України: Підручник. – К.: Центр навчальної літератури, 2003. – 608с.
7. Василик О.Д. Теорія фінансів: Підручник. – К.: НІОС, 2003. – 416с.
8. Закон України „Про бюджетну систему України” від 5.12.1990р. В редакції Закону України від 29 червня 1995р. № 253/95. //Відомості Верховної Ради України, 1995, № 26, с. 195.
9. Опарін В.М. Фінанси (загальна теорія): Навч.посібник. – 2-ге вид.. доп і перероб. – К.: КНЕУ, 2001. – 240с.
10. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: Навч. посіб. – К.: Знання – Прес, 2002. – 495с
11. Петровська і.О., Клиновий Д.В. Фінанси (з елементами статистики фінансів). Навчальний посібник. – К.: ЦУЛ, 2002. – 300с.
12. Романенко О.Р. Фінанси: Підручник. – К.: Центр навчальної літератури, 2003. – 312с.
13. Фільштейн Л.М. Фінанси України: Навчальний посібник. К-д.: Державне Центрально-Українське видавництво, 1994. – 164с.
14. Юрій С.І., Бескид Й.М. Бюджетна система України: Навчальний посібник. – К.: НІОС. 2000. – 420с.