

БІЛЕЦЬКИЙ

Альфред Альфредович

УДК 336.14

ВЕКТОРИ РЕФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

THE REFORM VECTORS OF THE UKRAINIAN BUDGET SYSTEM

к.е.н., доцент, Університет
державної фіскальної служби
України

У статті розкрито основні проблеми бюджетної системи. Виконано аналіз її функціонування протягом 2012-2016 рр. Запропоновано основні вектори реформи за окремими стратегічними та поточними векторами.

В статье раскрыты основные проблемы бюджетной системы. Выполнен анализ ее функционирования за период 2012-2016 гг. Предложены основные векторы реформ по отдельным стратегическим и текущим векторам.

The basic problems of the budget system are revealed in the article. The analysis of its functioning during the 2012-2016 is done. The basic vectors of the reform for certain strategic and current vectors are offered.

Ключові слова: вектори реформ, бюджет, бюджетна система, місцевий бюджет, корупція

Ключевые слова: векторы реформ, бюджет, бюджетная система, местный бюджет, коррупция

Keywords: vectors of reforms, budget, budget system, local budget, corruption

ВСТУП

У ринковій економіці одним із важливих регуляторів є ефективна бюджетна система. Щодо України, то спроби протягом періоду незалежності сформувати оптимальну бюджетну систему, відсутніх результатів не дали. Нині фахівцями, громадськими організаціями, як вітчизняними, так і зарубіжними висловлюється безліч негативних оцінок щодо цього. Так, непрозорими є механізми формування доходної та видаткової частини бюджетів всіх рівнів, неефективні схеми розподілу бюджетних коштів по міжбюджетних трансфертах, неузгодженість бюджетних положень тощо. Зазначимо, що вітчизняними вченими було запропоновано окремі напрями удосконалення функціонування бюджетної системи, зокрема у працях А. Амоші, В. Гейця, О. Кириленко, М. Крупки, І. Луніної, Ю. Пасічника та інших. Водночас, євроінтеграційні процеси зумовлюють постійне удосконалення її функціонування.

МЕТА РОБОТИ полягає у з'ясуванні основних проблем бюджетної системи України та формуванні її стратегічних і поточних векторів.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Методологічною основою дослідження були праці зарубіжних та вітчизняних науковців, друковані та електронні періодичні фахові видання, нормативно-правові акти.

При виконанні дослідження було використано методи логіко-структурного аналізу, індукції та системний підхід.

РЕЗУЛЬТАТИ

Суспільний розвиток будь-якої країни має забезпечуватись ефективним функціонуванням економіки. В сучасних реаліях бюджетна система є основним регулятором динаміки соціально-економічного зростання. Нині є загально визнаним, що бюджетна система, з властивими їй складовими, є важливим чинником такого зростання, а бюджетні ресурси є важливим інструментом державного регулювання економічних процесів. Бюджет, як державний, так і місцевий, є складовою частиною ринкової економіки, який повинен ефективно акумулювати та розподіляти бюджетні кошти з метою забезпечення динамічного зростання.

Беручи до уваги, теоретичний інструментарій системного підходу, який застосовується у цьому дослідженні, зазначимо, що бюджетна система входить до складу вищих надсистем – фінансової, економічної, і тому головні керуючі органи, які визначають напрями функціонування бюджетної системи, знаходяться у цих вищих надсистемах: Верховна Рада України, яка приймає нормативно-правові акти, що регулюють розвиток цієї системи; Кабінет Міністрів України та відповідні міністерства та відомства, які також причетні до управління. Саме тому, «поведінка» бюджетної системи багато в чому залежить від вищих надсистем. Отже, стан, стабільність, ефективність функціонування цієї системи визначається вищими керуючими органами, а наповнення фінансовими ресурсами – рівнем розвитку економіки.

Проаналізуємо стан економіки України за останні п'ять років (табл. 1).

Таблиця 1

Основні показники економічного розвитку України [складено автором за [1,2]]

	Роки				
	2012	2013	2014	2015	2016
ВВП, у фактичних цінах, млрд. грн.	1404,7	1465,2	1586,9	1979,5	2383,2
Доходи населення, млрд. грн.	1394	1478	1517	1744	2002
Обсяг реалізованої промислової продукції, млрд. грн.	1367	1322	1418	1742	1767
Капітальні інвестиції, млрд. грн.	293	267	219	273	359
Експорт товарів і послуг, млрд. дол. США	80,4	74,8	64,1	46,8	44,9
Імпорт, млрд. дол. США	89,7	83,2	60,8	43,0	44,5
Державний та гарантований державний борг (на кінець року), млрд. дол. США	64,5	73,2	69,8	65,6	71,2

Аналіз даних табл. 1 дозволяє зробити такі висновки:

зростання ВВП є динамічним, але обсяги експорту та імпорту за 2012-2016 рр. зменшились майже вдвічі. Цю ситуацію можна зрозуміти, беручи до уваги що у 2014 р. близько 25% експортно-імпортних операцій припадало на Росію;

капітальні інвестиції за період з 2012 по 2015 рр., незважаючи на зростання ВВП, щорічно практично не зростали, що загалом є негативним чинником, і лише у 2016 р. було зафіксовано їх зростання;

позитивним чинником є вирівнювання обсягів експорту і імпорту протягом 2015-2016 рр., зважаючи що у 2012-2013 рр. було переважання імпорту над експортом в межах 9 млрд. дол. США;

зростаючі обсяги державного та гарантованого державного боргу за період 2014-2016 рр. втягують у фінансову залежність від кредиторів, особливо Міжнародного Валютного Фонду, є значні проблеми по його обслуговуванню, що також негативно відображається на рівні автономності при прийнятті рішень вищими вітчизняними державними органами влади перспективних і поточних рішень щодо соціально-економічного розвитку.

Оскільки економіка України є нестабільною, відповідно, у бюджетній системі накопичується безліч проблем, які необхідно вирішувати. Аналіз недалекого минулого та нинішнього стану бюджетної системи дозволяє виявити такі основні проблеми за напрямками.

1. Юридичний. Цей напрям є доволі значимим, тому, що визначає умови поточної діяльності, а також формує підвалини подальшого розвитку. Аналіз досконалості чинних нормативно-правових актів, зокрема Бюджетного кодексу, Податкового кодексу, законів «Про Державний бюджет», «Про місцеве самоврядування в Україні» свідчить про таке: перманентні зміни цих актів не сприяють формуванню стабільної бази бюджетних надходжень та витрачання коштів; наявність окремих необґрунтованих положень, які складно застосувати на практиці; неузгодженість окремих актів між собою. Так, протягом 2016-2017 рр. були певні проблеми у фінансуванні професійно-технічних училищ, коледжів, коли у Державному бюджеті фінансові ресурси не

були передбачені, а в місцевих бюджетах не знайшлось необхідних обсягів цих ресурсів.

2. Організаційний. Згідно ст. 96 Конституції України передбачено: «Кабінет Міністрів України не пізніше 15 вересня кожного року подає до Верховної Ради України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік» [3].

Зазначимо, що згідно регламентованого бюджетного процесу після цієї дати до кінця поточного року необхідно проект цього закону розглянути у комітетах Верховної Ради України, подати пропозиції до профільного комітету, після зауважень депутатів направити на внесення змін до Кабінету Міністрів України, знову пройти чинання, прийняти на сесійному засіданні та подати на підпис Президенту України. Беручи до уваги специфіку роботи Верховної Ради України, де окрім закону «Про Державний бюджет України» розглядаються і інші закони, зазвичай, цей закон приймається в останній тиждень грудня. Зважаючи, що Міністерство фінансів має один місяць на доведення показників до регіонів, традиційно січень практично «випадає» із бюджетного процесу. Виокремимо, що при аналізі проекту Державного бюджету на 2016 р. фахівцями було зроблено такі зауваження:

підготовка і розгляд проекту державного бюджету на 2016 рік відбувалися з порушенням встановленої Регламентом Верховної Ради України процедури, що унеможливило прийняття закону в установленій частиною шостою статті 159 цього Регламенту строк – до 1 грудня року, що передуює плановому;

окремі положення проекту Закону України „Про Державний бюджет України на 2016 рік” не відповідають нормам Бюджетного кодексу України, Податкового кодексу України і Регламенту Верховної Ради України;

додані до проекту закону про державний бюджет матеріали не відповідають вимогам статті 38 Бюджетного кодексу України [4];

3. Фінансовий. Ця проблема є однією з найбільш важливих тому, що формування бюджетних ресурсів відбувається в результаті перерозподілу ВВП. В самій бюджетній системі відбувається використання цих перерозподілених ресурсів. Проте, особливо вагомою проблемою є рух фінансових ресурсів від конкретних платників податків, а саме від фізичних та юридич-

них осіб до органів державного казначейства, яке потім виділяє конкретні суми згідно закону про «Державний бюджет України». Нині є відомими факти, що в Україні рівень тінізації економіки перебуває в межах 45-50% від ВВП. Оскільки вирішення

цієї проблеми лежить поза межами даного дослідження з'ясовувати її не будемо. Проаналізуємо, як використовуються кошти Зведеного бюджету України (табл. 2)

Таблиця 2

Основні показники бюджетної системи України за 2012-2016 рр.

[складено за [1; 2; 5; 6; 7]]

Показники	Роки				
	2012	2013	2014	2015	2016
Зведений бюджет, млрд. грн.					
Дохідна частина	445,5	442,8	456,1	652,0	782,9
В т. ч. податкові надходження	360,6	354,0	376,5	507,6	650,8
Видаткова частина	492,5	505,8	523,1	679,9	835,6
Бюджетний дефіцит	-50,8	-63,6	-72,0	-30,9	-54,8
Державний бюджет, млрд. грн.					
Дохідна частина	344,7	337,6	355,0	528,0	616,3
В т. ч. податкові надходження	274,7	262,8	280,2	410,0	503,9
Видаткова частина	271,2	287,6	296,6	423,1	480,0
Бюджетний дефіцит	-53,4	-64,7	-78,1	-78,6	-70,1
Місцеві бюджети, млрд. грн.					
Дохідна частина	100,8	105,2	101,1	124,0	166,6
В т. ч. податкові надходження	85,9	91,2	96,3	97,6	146,9
Видаткова частина	221,3	218,2	226,5	258,6	355,6
Бюджетний дефіцит	x	x	x	x	x

Аналіз даних табл. 2 дозволяє зробити такі висновки:

дохідна та видаткова частина обсягів фінансових ресурсів Зведеного бюджету за період з 2012 по 2014 рр. практично не зростала, що пояснюється низькими темпами економічного розвитку та певною рецесією після світової фінансової кризи;

перманентно присутній доволі значний бюджетний дефіцит – від 63,8 млрд. грн. у 2013 р. до 30,9 млрд. грн. у 2015 р., що свідчить про суттєві проблеми у соціально-економічному розвитку та зростаючу залежність від кредиторів, зокрема МВФ;

видаткова частина місцевих бюджетів у окремі роки у 2-3 рази є більшою за дохідну, що зумовлює значну залежність від трансфертів з державного бюджету.

Проаналізуємо, як передбачалось використати кошти державного бюджету за 2015-2016 рр., беручи до уваги що видатки повинні забезпечувати розвиток держави у всіх її напрямках (рис.1).

Аналіз цих даних підтверджує, що в законі «Про Державний бюджет України» закладаються значні кошти на утримання органів управління (більше 20 млрд. грн.); величезні обсяги перераховуються на місцевий рівень по трансфертам (більше 180 млрд. грн.) що є свідченням дотаційності місцевих бюджетів, які збираючи кошти на своїй території направляють їх через механізми загальнодержавних податків до державного бюджету, а потім знову їх отримують через міжбюджетні трансферти; лише в межах 6-7 % від загальної суми всіх витрат направляється на економічний розвиток, що є незначними обсягами, які практично не впливають на динаміку цього розвитку; особливо обтяжливими є виплати по

державному боргу, який майже в два рази перевищує видатки на оборону, в три рази видатки на економічну діяльність; майже в півтора рази у 2016 р. порівняно з попереднім роком зросли видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення, що є свідченням зuboжіння населення, при цьому у 2016 р. рівень пенсійного забезпечення практично залишився незмінним, порівняно із попереднім.

4. Корупційний. Однією з головних проблем суспільного розвитку України є корупція, яка також торкається бюджетної системи України. Подано інформацію голови Національного антикорупційного бюро України А.Ситника: «Суми величезні. Із загальної суми збитків в 85 млрд. грн., завданих за попередніми оцінками інтересам держави в справах, що розслідуються детективами НАБУ, понад 40% припадає саме на держпідприємства. І, в основному, ці збитки відносяться до періоду після Революції Гідності». За даними НАБУ, детективи бюро здійснюють досудове розслідування в більш ніж 320 кримінальних процесах [9]. Саме ці та інші подібні проблеми заважають ефективному функціонуванню бюджетної системи, і тому є перманентна необхідність удосконалення бюджетної системи, проте незважаючи на спроби здійснити суттєве реформування, поки що цього не вдалось досягнути, чому заважали наявні проблеми.

5. Адміністративно-територіальний. Згідно Конституції України та Бюджетного кодексу України бюджети формуються та реалізуються в межах конкретної адміністративної одиниці. Чисельність бюджетів у структурі Зведеного бюджету України подано на рис. 2.

Державний бюджет України, 2015-2016

Планові видатки



Рис. 1. Планові видатки Державного бюджету України за 2015-2016 рр. [8]

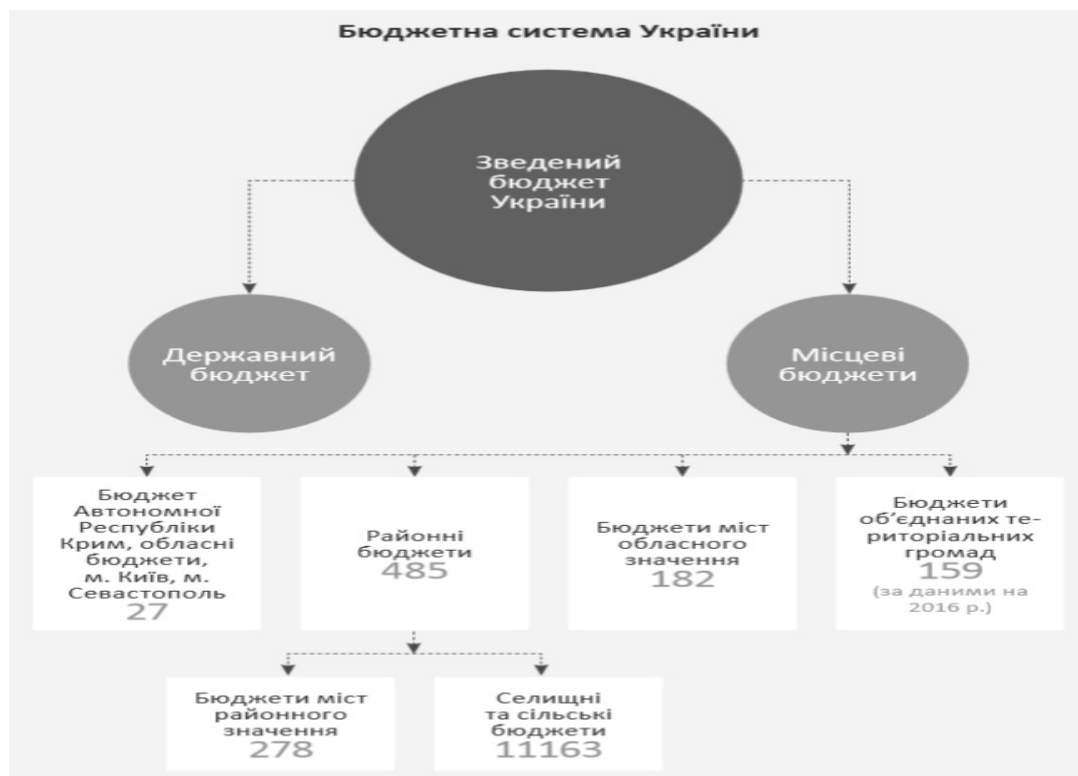


Рис.2 Структура Зведеного бюджету України [8]

Беручи до уваги загальну кількість бюджетів, можливо зробити висновок, що як для України їх чисельність є доволі значною. Зауважимо, що було

декілька спроб врегулювати адміністративний устрій України з укрупненням областей, районів, селищ проте за різних причин, зокрема значного супротиву

місцевих органів влади, реформи не відбулися. Станом на кінець 2016 року в Україні було сформовано лише 159 об'єднаних бюджетів територіальних громад, або лише в межах 1 % від загальної кількості бюджетів. Тенденція останніх років свідчить про зменшення чисельності населення у сільській місцевості, а це означає, що незначні обсяги бюджетних коштів у селах з малочисленим населенням, особливо коли там немає будь-яких виробничих або торгівельних підприємств, коштів зaledве вистачає на оплату функціонування сільської ради і практично не залишається коштів на розвиток цього населеного

пункту. Загалом, ця проблема не може бути вирішена в межах бюджетної системи, тут необхідна реформа адміністративного устрою.

Ці проблеми є комплексними і стратегічне їх вирішення залежить від адміністративних (управлінських) структур вищих надсистем.

З метою поліпшення ситуації щодо функціонування бюджетної системи, розробимо відповідні вектори реформ.

Враховуючи виконаний аналіз функціонування бюджетної системи України, запропоновано основні вектори її реформ (рис. 3).

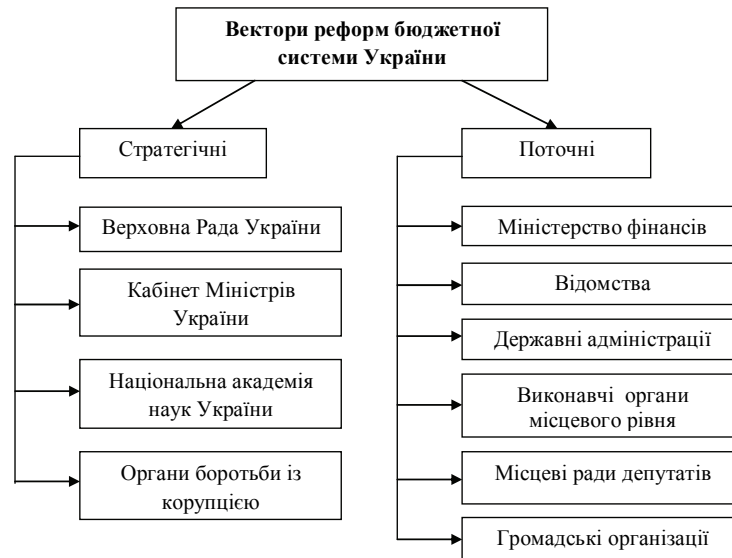


Рис. 3. Основні стратегічні та поточні вектори реформ бюджетної системи [складено автором]

Обґрунтуємо ці вектори.

1. Стратегічні.

Верховна Рада України. З врахуванням наявності у Верховній Раді України Комітету з питань бюджету, він узагальнює пропозиції щодо удосконалення бюджетного законодавства. Ці удосконалення повинні бути узгоджені із основними векторами реформ, бути співставленими з відповідним законодавством Європейського Союзу, мати наукове обґрунтування, сприяти розвитку економіки та застосовуватись завчасно до початку бюджетних періодів і враховувати терміни сплати податків.

Кабінет Міністрів України. Розробляє стратегічні документи щодо розвитку галузей економіки, зокрема і бюджетної системи. Обов'язковою складовою такої роботи є узгодження векторів розвитку бюджетної системи із векторами інших реформ у суміжних галузях. Так, неможливо збільшувати заробітну плату працівникам бюджетних установ без адекватного збільшення обсягів виробництва. Це торкається і збільшення стандартів у соціальній сфері.

Національна академія наук України. Заклади економічного профілю розробляють: теоретичне обґрунтування розвитку бюджетної системи, зокрема схеми податкових платежів; рівень децентралізації фінансових ресурсів; оптимальні бюджетні нормативи; схеми розміщення та управління бюджетними організаціями; здійснюють координацію відповідних

напрямів наукових досліджень між науково-дослідними та навчальними закладами.

Органи боротьби із корупцією. Нині є відомим, що значні бюджетні кошти зникають у сформованих корупційних схемах, тому разом із іншими міністерствами та відомствами розробляють перспективні програми щодо унеможливлення реалізації цих схем.

2. Поточні.

Міністерство фінансів. Його роль полягає у тому, що повинно бути сформовано у межах векторів стратегічних реформ власні концепції розвитку, зокрема бюджетної системи. На відміну від існуючих концепцій та програм оновлені концепції повинні включати чіткі орієнтири реформ, терміни їх проведення, необхідні види забезпечення, відповідальність виконавців.

Відомства. Державні структури, зокрема Державна фіскальна служба, аналогічно формують відповідні програми у контексті власних структур.

Державні адміністрації. Забезпечують динаміку соціально-економічного розвитку відповідних адміністративних територій, включаючи інноваційний напрям, а також виявляють шляхи додаткового залучення та оптимального витрачання коштів. Нині є безліч фактів недоотримання коштів та фактів їх нецільового витрачання, тому високопрофесійні фахівці, які мають працювати в цих структурах за результатами конкурсу, повинні ефективно вирішувати поточні проблеми щодо бюджетних ресурсів.

Виконавчі органи місцевого рівня. Ці структури є постійно діючими адміністративними складовими. В нових умовах тут також, на взірць структур державних адміністрацій, повинні бути зосереджені високо-професійні фахівці, зокрема у фінансових відділах або департаментах. Необхідна суттєва переорієнтація на напрями аналітичної роботи, комплексного аналізу планових та фактичних доходів і витрат, розробці конкретних заходів інноваційного спрямування розвитку відповідної адміністративної одиниці, зокрема із залученням місцевих та іноземних фінансових ресурсів. Поступ України у напрямі євроінтеграції передбачає запозичення не лише загальнолюдських цінностей, але й форм, методів, механізмів управління фінансами. Саме тому розвиток місцевої економіки, зокрема сприяння малому і середньому бізнесу, контроль за використанням фінансових ресурсів повинні бути основними завданнями цих органів для забезпечення розвитку конкретної адміністративної одиниці.

Місцеві ради депутатів. Нині їх роль, загалом зводиться до механічного перерозподілу власних бюджетних ресурсів та їх трансфертів, які мають цільове спрямування. У перспективі їх роль має концентруватись на виявленні резервів місцевих надходжень, формуванні оптимальних бюджетних програм, підвищенні ефективності комунальної власності, формуванні сприятливих умов з використанням тарифів для розвитку малого і середнього бізнесу, що в сукупності має сприяти формуванню стабільних та зростаючих надходжень до місцевих бюджетів.

Громадські організації. Зазначимо, що в зарубіжних країнах їх роль у контролі по використанні фінансових ресурсів доволі значна. Багаточисельні засоби масової інформації, аналітичних агенцій, добровільних активістів постійно відстежують всі факти нецільового використання громадських коштів, а у випадку виявлених зловживань посадові особи подають у відставку, а також можуть мати справу із судовими органами. Саме така практика повинна бути впроваджена і в Україні.

Більш деталізовано схеми, механізми, дії щодо формування та реалізації цих векторів визначаються в залежності від конкретної ситуації та рівня бюджетної системи.

ВИСНОВКИ

Бюджетна система відіграє важливу роль у регулюванні динаміки та пропорцій суспільного розвитку, але водночас вона є складовою вищих над систем. Тому цей взаємозв'язок обумовлює відповідний взаємний вплив у структурі суспільної системи. До цього часу відсутніх реформ у цій системі не відбувалось, незважаючи на постійні спроби парламентських та урядових структур. Запропоновані вектори реформ направлені на удосконалення стану бюджетної системи та будуть сприяти підвищенню її ефективності.

Список використаних джерел

1. Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2016 році. Аналітична доповідь до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України. К.: НІСД. – 2016. – 688с.
2. Офіційний сайт Державної служби статистики України. www.ukrstat.gov.ua
3. Конституція України. Прийнята ВР України 28 червня 1996 р.// Відомості ВР України. – 1996. - № 30.
4. Висновки щодо проекту Закону України “Про Державний бюджет України на 2016 рік”. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16749660/Bul_VysnProekt_DBU_2016.pdf
5. Выполнение государственного бюджета Украины. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.index.minfin.com.ua/budget/>
6. Податкові надходження. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cost.ua/budget/revenue/>
7. Виконання доходів місцевих бюджетів за 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.com.ua/news/view/vikonania/>
8. Бюджетний щоденник на 2016 рік. Financial and economic analysis office in the VRU. – К.: 2016. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2016/04/FEAO_Schodennyk_A5_web.pdf
9. Ринок корупції в Україні становить 85 мільярдів – НАБУ/ Економічна правда, 24 квітня 2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/news/2017/04/24/624180>