

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**  
удосконалення та розвиток



№ 4, 2015

[Назад](#)

[Головна](#)

УДК 336.14.01

*О. В. Щербина,*

*кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів та кредиту, ПВНЗ «Міжнародний університет фінансів»*

## **БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЗМІН БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

*O. Shcherbyna,*

*Candidate of Economics (Ph.D.), Associate Professor of the department of Finance and Credit, «International University of Finance»*

### **THE BUDGET PROCESS IN UKRAINE IN TERMS OF AMENDING THE BUDGET LEGISLATION**

*У статті висвітлені основні проблеми бюджетного процесу, які виникають на стадіях прийняття, виконання бюджету та контролю за виконанням бюджету. Встановлено взаємозв'язки і взаємозалежність бюджетної політики та бюджетного процесу в Україні. Проведено аналіз останніх змін бюджетного законодавства у 2014-2015 рр., що безпосередньо впливають на ефективність реалізації бюджетного процесу, розглянуто функції нових учасників бюджетного процесу та перші результати реформування в бюджетній сфері на регіональних рівнях. Виявлено, що не зважаючи на суттєві кроки реформування сфери державних фінансів, змістовні проблеми бюджетного процесу, в більшості, залишаються не вирішені та потребують подальшого врегулювання. Запропоновано комплекс рекомендацій, спрямованих на підвищення ефективності організації та реалізації бюджетного процесу в Україні.*

*The article highlights the main problems of the budget process which arise in the stages of acceptance, budget execution and monitoring of the budget. Was established the relationship and interdependence of budget policy and the budget process in Ukraine. The analysis of recent changes budgetary legislation in the 2014-2015 that directly affect on efficiency of budget process realization new features of the budget process and the first results of reforms in the public sector at the regional level is considered. It is discovered that in the spite of significant steps reforming public finances substantial problems of the budget process, most remain unresolved and need further regulation. In the article is proposed the complex of recommendations directed to improve efficiency of organization and implementation of the budget process in Ukraine.*

**Ключові слова:** *бюджетний процес, проблеми бюджетного процесу, реформування бюджетного процесу, міжбюджетні відносини, децентралізація, фінансове вирівнювання.*

**Keywords:** *Budgeting, problems of the budget process, the budget process reform, intergovernmental relations, decentralization, financial equalization.*

**Постановка проблеми.** Успішне функціонування економіки будь-якої країни тісно пов'язане з оптимальним забезпеченням формування та виконання бюджету. Від якісного здійснення бюджетного процесу залежить дієвість бюджетної політики, яка повинна позитивно впливати на економічну та фінансову стабільність держави, її соціальний рівень життя.

Бюджетний процес не обмежується лише підготовкою закону про асигнування коштів за групами статей видатків бюджетів. Це постійний процес визначення пріоритетів держави, її завдань та функцій на певному етапі, розробки відповідних цільових програм, визначення управлінських стратегій, оцінки ефективності використання коштів, контролю за дотриманням законодавства та виконанням бюджетних повноважень, за повнотою надходжень коштів до Державного бюджету України, головними розпорядниками бюджетних коштів та розпорядниками нижчого рівня, за своєчасним поверненням до бюджету коштів, що надані за операціями з кредитування бюджету, кредитів отриманих державою, за ефективністю та цілеспрямованістю бюджетних коштів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням бюджетного процесу присвячені праці багатьох науковців. Серед вітчизняних учених значний доробок у цьому напрямі мають такі вчені, як: О. Василик, А. Гальчинський, В. Гесць, Л. Клець, К. Павлюк, Ю. Пасічник, С. Юрій, В. Федосов, С. Фролов та ін. Однак, початок проведення реформ у сфері державних фінансів та децентралізації фінансової системи України, вимагає розгляду їх впливу на ефективність бюджетного процесу в країні.

**Постановка завдання.** Метою даного дослідження є виявлення позитивних зрушень в ефективності організації і реалізації бюджетного процесу в Україні та нерозв'язаних проблем в контексті змін бюджетного законодавства.

**Виклад основного матеріалу.** Однією із найскладніших проблем бюджетного процесу є систематичне порушення бюджетної дисципліни. Аналізуючи окремі стадії бюджетного процесу в Україні (підготовка проекту бюджету, розгляд та ухвалення проекту бюджету Верховною Радою України) упродовж 1991-2014 рр., можна констатувати факт хронічної несвочасності дій органів державної влади (табл. 1). Слід зазначити, що в роки, коли Державний бюджет був прийнятий своєчасно, в країні досягалися найвищі темпи зростання ВВП.

**Таблиця 1.**

**Статистика реалізації термінів окремих етапів бюджетного процесу, внесення змін до державного бюджету в Україні та росту ВВП протягом 1992-2014 рр.**

Бюджетний рік	Подання проекту державного бюджету КМУ до ВВРУ	Дата реєстрації законопроекту ВРУ	Прийняття ЗУ "Про Державний бюджет України"	Зміни до прийнятого закону (кількість редакцій)	Темпи росту ВВП, у % до попереднього року
1992	Грудень 1991 р.		18 червня 1992 р.	1	90,1
1993	18 березня 1993 р.		9 квітня 1993 р.	2	85,8
1994	15 січня 1994 р.		1 лютого 1994 р.	3	77,1
1995	7 березня 1995 р.		06 квітня 1995 р.	5	87,8
1996	4 грудня 1995 р.		22 березня 1996 р.	5	90,0
1997	14 вересня 1996 р.		27 червня 1997 р.	2	97,0
1998	15 вересня 1997 р.		30 грудня 1997 р.	1	98,1
1999	15 вересня 1998 р.	24 жовтня 1998 р.	31 грудня 1998 р.	4	99,8
2000	15 вересня 1999 р.	16 вересня 1999 р.	17 лютого 2000 р.	5	105,9
2001	09 червня 2000 р.	15 вересня 2000 р.	7 грудня 2000 р.	4	109,2
2002	05 вересня 2001 р.	14 вересня 2001 р.	20 грудня 2001 р.	4	105,2
2003	14 вересня 2002 р.	14 вересня 2002 р.	26 грудня 2002 р.	14	109,6
2004	09 вересня 2003 р.	10 вересня 2003 р.	27 листопада 2003 р.	9	112,1
2005	14 вересня 2004 р.	13 грудня 2004 р.	23 грудня 2004 р.	9	102,7
2006	14 вересня 2005 р.	15 вересня 2005 р.	20 грудня 2005 р.	8	107,3
2007	14 вересня 2006 р.	12 грудня 2006 р.	19 грудня 2006 р.	7	107,9
2008	11 вересня 2007 р.	26 грудня 2007 р.	28 грудня 2007 р.	10	102,3
2009	13 вересня 2008 р.	23 грудня 2008 р.	26 грудня 2008	15	84,9
2010	12 вересня 2009 р.	15 вересня 2009 р.	27 квітня 2010 р.	8	104,1
2011	08 грудня 2010 р.	10 грудня 2010 р.	23 грудня 2010 р.	15	105,5
2012	14 вересня 2011 р.	15 вересня 2011 р.	22 грудня 2011 р.	15	100,2
2013	12 вересня 2012 р.	3 грудня 2012 р.	06 грудня 2012 р.	12	100
2014	11 вересня 2013 р.	14 вересня 2013	16 січня 2014 р.	10	93
2015	12 грудня 2014 р.	12 грудня 2014	28 грудня 2014 р.	На 19.03.2015 – 1 редакція	

Наведені в таблиці 1 дані, засвідчують, що подання проекту Державного бюджету до парламенту відбувалося вчасно, згідно з Бюджетним кодексом. Значний розрив між датою подання та датою реєстрації проекту бюджету обумовлюється дією низки інституційних кон'юнктурних чинників, а саме: політичною нестабільністю, відсутністю політичного консенсусу між впливовими партіями, лобіювання інтересів промислово-фінансовими групами, відстоюванням інтересів представниками державної влади тощо. Через брак повної інформації надзвичайно важко оцінити наслідки такого впливу, адже результати та розрахунки запропонованих показників для громадськості не наводяться. В результаті за 1992-2014 рр. 13 разів було порушено терміни реєстрації відповідного законопроекту. Бюджет на 2015 рік було внесено без звіту про виконання бюджету 2014 року, громадського обговорення та необхідних консультацій, навіть без пояснювальної записки та макроекономічного прогнозу.

Важливою вадою бюджетного процесу в Україні, що виникає на стадії прийняття і виконання, є його недостатня прозорість. У 2015 р. перший крок щодо підвищення відкритості, прозорості та публічності бюджетного процесу було здійснено шляхом прийняття Закону України «Про відкритість використання публічних коштів». Однак, введення цього Закону в дію відкладається на півроку. Крім того, замість прозорості маємо парадоксальну ситуацію: відповідно до змін Бюджетного кодексу, виключно Мінфін зобов'язується публікувати інформацію від місячних до річних показників виконання бюджету. З січня 2015 р. Державне казначейство України припинило розміщення на своєму офіційному сайті відповідну інформацію, а Мінфін публікує ці дані із запізненням на місяць, що не дозволяє оперативно оцінювати поточний стан публічних фінансів. Відсутність інформації щодо відповідності планових показників фактичним, не дає можливості оцінити ефективність бюджетного планування та виконання бюджету.

Традиційно в Україні виконання державного бюджету здійснюється в умовах чинності неоднозначних і суперечливих правових норм різних законів, які регулюють тотожні бюджетні відносини, постійної зміни протягом бюджетного року чинних правових норм, на яких ґрунтуються показники державного бюджету. Проведене дослідження колективу авторів [1] засвідчило оберненопропорційну залежність між динамікою ВВП та кількістю внесених змін до державного бюджету відповідного року. Крім того, отримані коефіцієнти вільних членів моделі показують, що кожна непередбачувана зміна планових показників поточного року коштує економіці держави втрачанням майже трьох відсоткових пунктів ВВП.

Низька якість державного бюджету багато в чому пояснюється недоліками в його плануванні. Бюджет кожного року від початку і до кінця є новим документом, що був складений за умов поточної реальності, не враховуючи стратегії розвитку держави. Як результат, фінансова-бюджетна і соціальна економічна стратегії держави розвиваються паралельними шляхами, замість необхідного симбіозу. Держава фактично не має можливостей для проведення антициклічної політики, тобто балансування дефіцитними і профіцитними бюджетами залежно від фази економічного циклу [1].

Аналіз звітів про виконання державних бюджетів за попередні роки засвідчує, що експерти Рахункової палати [2] неодноразово наголошували про невідповідність практики державного прогнозування, яка унеможливило надання економічним агентам чітких макроекономічних орієнтирів, що не сприяє ефективній економічній діяльності.

До основних проблем на етапі виконання бюджету слід віднести наступні проблеми: значна дефіцитність бюджетів та їх фінансування, суттєвий рівень державного боргу і складність його обслуговування, невизначеність програмно-цільового методу формування бюджету. Одна з суттєвих причин дефіцитності бюджету – це незабезпечення виконання планових показників, які не завжди відповідають економічним тенденціям, а видатки значно перевищують можливості акумулювання коштів. Тому виникає постійна причина пошуку додаткових джерел фінансування. Потребує перегляду структура видатків та корегування її відповідно до напрямів стратегічного розвитку держави. Напрямами врегулювання цих питань є оптимізація видатків на державне управління та вдосконалення планування і виконання бюджетних програм з урахування, насамперед, досвіду країн ЄС.

Також існує ряд проблем з контролем за рухом грошових коштів, а саме: неефективне використання коштів бюджету; відсутність ефективного контролю за реалізацією бюджетних програм. Постає питання і з визначенням ефективності вкладених бюджетних коштів. Це вимагає вирішення питань з посиленням контролю за цільовим використанням бюджетних коштів, а також посилення відповідальності за виявлені порушення за їх використання [ ].

Отже, бюджетна реформа є об'єктивною потребою сьогодення. Наприкінці 2014 р., перед прийняттям Державного бюджету на 2015 рік, Верховна рада внесла низку прогресивних змін до законодавчих актів, які є запорукою створення нової бюджетної системи. Основна мета змін до Бюджетного кодексу України – запровадити в 2015 році нову модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин. Разом з Бюджетним кодексом змін зазнали також і Податковий кодекс України та багато інших законів.

В основі змін до Бюджетного кодексу України - децентралізація влади і суттєве розширення повноважень територіальних громад, що передбачає перерозподіл завдань, повноважень і ресурсів на національному, регіональному та місцевому рівнях, підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів. При розробці механізмів децентралізації за основу взятий досвід Польщі.

Розглянемо більш детально головні напрями змін, які стосуються підвищення ефективності бюджетного процесу.

#### 1. Бюджетна та фінансова самостійність місцевих бюджетів:

– самостійне формування місцевих бюджетів на основі закріплених стабільних доходних джерел і видаткових повноважень та основних параметрів, визначених у проекті державного бюджету, поданому Урядом до Парламенту до 15 вересня року, що передує плановому.

– незалежне від термінів прийняття державного бюджету формування та затвердження місцевих бюджетів — до 25 грудня року, що передує плановому;

– спрощення процедури надання місцевих гарантій та здійснення місцевих запозичень від міжнародних фінансових організацій;

– надано право здійснювати місцеві зовнішні запозичення усім містам обласного значення;

– надання права самостійного вибору установи (в органах Казначейства чи установах державних банків) з обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів та власних надходжень бюджетних установ;

– самостійне регулювання ставок податків на нерухомість та землю та надання пільг по їх сплаті;

– встановлення єдиних нормативів відрахувань загальнодержавних податків (податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств) за кожною ланкою бюджету;

– відміна індикативного планування Мінфіном показників місцевих бюджетів та доведення їх до місцевих бюджетів;

– формування єдиного кошика доходів загального фонду та розширення його джерел;

– заміна системи балансування доходів і видатків місцевих бюджетів принципово новою системою вирівнювання податкоспроможності територій та запровадження базової дотації – для підвищення фіскальної спроможності місцевих бюджетів; реверсної дотації – для вирівнювання фіскальної податкоспроможності територій.

#### 2. Закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів та розширення доходної бази місцевих бюджетів.

3. Новий механізм бюджетного регулювання та вирівнювання. Суттєва новація вирівнювання бюджету не за видатками, а за доходами (як у багатьох країнах), що значно стимулює регіони до нарощення доходів.

4. Нова трансфертна політика для посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у відповідних галузях.

5. Децентралізація видаткових повноважень та чіткий розподіл компетенцій, сформований за принципом субсидіарності.

6. Поява нових учасників бюджетного процесу – територіальних громад. Громади, об'єднані відповідно до критеріїв, визначених Законом про добровільне об'єднання територіальних громад, матимуть такі ж повноваження, як міста обласного значення. Територіальні громади, які об'єднуються до 15 жовтня року, що передує плановому, зможуть перейти на прями міжбюджетні відносини з державним бюджетом починаючи з планового бюджетного періоду. Однак, органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися, позбавляються права на виконання делегованих державою повноважень.

7. Невикористані субсидії та субвенції залишатимуться в розпорядженні місцевого бюджету і можуть бути використані у наступному році. Таким чином відтепер місцеві громади зможуть плавніше планувати деякі видатки свої бюджетів, особливо капітальні.

8. Кошти «фонду регіонального розвитку» мають бути розподілені не пізніше, ніж через 3 місяці після прийняття Державного бюджету (таким чином, у місцевих органах влади буде достатньо часу на їх використання). Місцеві органи влади повинні будуть фінансувати 10% витрат на ці проекти, що, можливо, підвищить якість розроблених ними проектів. Мінрегіоном вже розроблено окремі Порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізуватися за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку, а також Порядок використання таких коштів у 2015 році.

9. Введені деякі передумови для середньострокового (трьохрічного) бюджетного планування. У рамках бюджетного процесу НБУ буде надавати трирічний прогноз «показників валютно-курсової політики». При цьому існує певна невідповідність стосовно того, що Мінекономрозвитку повинен надавати тільки однорічний макроекономічний прогноз.

10. Відповідно до внесених змін у Бюджетний кодекс, відбулося посилення відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів у частині формування паспортів бюджетних програм та запровадження форми внутрішньогосподарського (управлінського) обліку для збору інформації, необхідної для підтвердження результативних показників бюджетних програм.

11. На вимогу Світового банку розроблені заходи для створення ефективної і прозорої системи управління державними інвестиціями. Зміни направлені на подолання кількох проблем: по-перше, поганого планування й непрозорості процесу відбору проектів, які фінансуються за рахунок капітальних вкладень; по-друге, розподілу бюджетних коштів у ручному режимі; по-третє, фрагментарного й нестабільного фінансування.

12. Закони України або їх окремі положення, які впливають на показники бюджету (зменшують надходження бюджету та/або збільшують витрати бюджету) і приймаються: не пізніше 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку планового бюджетного періоду; після 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим.

Проект закону про Державний бюджет України підлягає обов'язковій публікації в газеті "Урядовий кур'єр" не пізніше ніж через сім днів після його подання Верховній Раді України.

Інформація про мету, завдання та очікувані результати, яких передбачається досягти при виконанні бюджетних програм, розміщується кожним головним розпорядником коштів державного бюджету на своєму офіційному сайті не пізніше ніж через сім днів після подання Верховній Раді України проекту закону про Державний бюджет України.

Прийняті зміни можуть стати відправною точкою для правильної реформи децентралізації.

**Висновки.** Таким чином, проведене дослідження дозволило визначити коло досі ще не вирішених проблем в організації і реалізації бюджетного процесу в Україні. Не зважаючи на початок реформування, проблеми присутні на кожній стадії бюджетного процесу. Кінцевим критерієм успіху просування шляхом реформ має бути ті можливості, які економіка надає для зростання виробництва.

Реформа в сфері децентралізації буде успішно тільки в разі виведення із тіні основних надходжень бюджетів, стимулювання економічної активності. Фінансова децентралізація повинна передбачати одночасно як реальне право кожної території проводити власну соціально-економічну політику, яка б враховувала інтереси мешканців певної адміністративно-територіальної одиниці та мала на меті ефективне використання місцевих ресурсів, так і забезпечувати виконання загальнодержавних функцій та завдань органами місцевого самоврядування без протиставлення загальнодержавних та регіональних інтересів.

#### Література.

1. Бугай Т. В. Сучасні проблеми та вектори розвитку бюджетного процесу в Україні // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. – 2012. – № 2. – с. 40-48.
2. Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 р. № 2456-VI (із змінами і доповненнями на 02.03.15): [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
3. Майборода О.В., Чемчикаленко Р.А., Майборода О.С. Середньострокове бюджетне планування в контексті бюджетного кодексу [Електронний ресурс] // Вісник НТУ "ХПІ". – 2010. – № 59 – Режим доступу: [http://www.kpi.kharkov.ua/archive/Наукова\\_періодика/vestnik/Tехнічний\\_прогрес\\_та\\_ефективність\\_виробництва/2010/59/NTU\\_XPI\\_59\\_2010\\_28.pdf](http://www.kpi.kharkov.ua/archive/Наукова_періодика/vestnik/Tехнічний_прогрес_та_ефективність_виробництва/2010/59/NTU_XPI_59_2010_28.pdf).
4. Офіційний сайт Рахункової палати України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ac-rada.gov.ua](http://www.ac-rada.gov.ua).
5. Проблеми розвитку фінансової системи України та шляхи їх вирішення: монографія/ М.І. Карлін, Ю.В. Шулик, А.В. Кулай та ін.; за ред. д.е.н. проф. М.І. Карліна. – Луцьк: Вежа-Друк, 2014. – 364 с. – ISBN 978-617-7181-15-7.

#### References.

1. Bugar, T.V. (2012) "Current problems and vectors of the budget process in Ukraine", *Zbirnyk naukovykh prats' Natsional'noho universytetu derzhavnoi podatkovoi sluzhby Ukrainy*, vol. 2, pp. 40-48.
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), The Law of Ukraine " The Budget Code of Ukraine", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (Accessed 02 March 2015).
3. Majboroda, O.V., Chemchykalenko, R.A. and Majboroda, O.Ye (2010) "Medium-term budget planning in the context of the Budget Code", *Vistnyk NTU "KhPI"*, [Online], vol. 59, available at: <http://www.economy.nayka.com.ua> (Accessed 01 March 2015).
4. Official site of the Accounting Chamber of Ukraine (2015), available at: [www.ac-rada.gov.ua](http://www.ac-rada.gov.ua).
5. Karlin, M.I. (2014), *Problemy rozvytku finansovoi systemy Ukrainy ta shliakhy ikh vyrishennia* [Problems of development of Ukraine's financial system and Solutions], Vezha-Druk, Luts'k, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 19.04.2015 р.



ТОВ "ДКС Центр"