

ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ НА ТЛІ ПРОВЕДЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ РЕФОРМИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

У статті розглянуто основні напрями реформування бюджетної системи в Україні на регіональному рівні. Виділені деякі проблеми з реалізації бюджетних реформ і запропоновані заходи щодо їх усунення.

Ключові слова: бюджетна система, бюджетний процес, внутрішній контроль, міжбюджетні відносини, органи місцевого самоврядування, регіональний бюджетний паспорт.

В статье рассмотрены основные направления реформирования бюджетной системы в Украине на региональном уровне. Выделены некоторые проблемы в реализации бюджетных реформ и предложены меры по их устранению.

Ключевые слова: бюджетная система, бюджетный процесс, внутренний контроль, межбюджетные отношения, органы местного самоуправления, региональный бюджетный паспорт.

In the article are considered basic directions of the budgetary system reformation in Ukraine at regional level. Some problems are distinguished in realization of budgetary reforms and measures are offered on their removal.

Key words: the budgetary system, budgetary process, internal control, interbudgetary relations, local self-government bodies, regional budgetary passport.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. На теперішній час після затяжної економічної і політичної кризи в Україні триває складний процес реформування системи управління державою з метою забезпечення економічного зростання і підвищення рівня добробуту населення. Прийнято новий Бюджетний кодекс України, розроблено і затверджено Податковий кодекс України, вносяться зміни до нормативно-правових актів щодо модернізації і підвищення конкурентоспроможності економіки.

В умовах жорсткої нестачі фінансових ресурсів питання реформування бюджетної системи і реалізації адекватної бюджетної політики як на державному, так і на регіональному рівні виступають на перший план.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Вивченню питань розвитку і реформування бюджетної системи, функціонування місцевих бюджетів присвячені роботи багатьох українських вчених, серед яких можна відмітити М. Я. Азарова, Я. М. Казюк, І. П. Лопушинського, І. О. Луніну, І. В. Розпугенко, І. В. Ускова та інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується

означена стаття. Незважаючи на те, що проблемам функціонування бюджетної системи як на державному, так і на регіональному рівні приділено досить уваги вітчизняних вчених, залишається велике поле для діяльності у вирішенні питань, пов'язаних з бюджетним плануванням, забезпеченням виконання дохідної частини місцевих бюджетів, організацією внутрішнього контролю над бюджетним процесом на регіональному рівні, забезпеченості кваліфікованими кадрами органів місцевої влади.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Основними цілями статті є перегляд загальних теоретичних засад побудови бюджетної системи України, виділення головних проблем бюджетної політики на тлі проведення економічних реформ на регіональному рівні, а також пошук шляхів підвищення ефективності використання місцевих фінансів.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Бюджетна система України становить сукупність державного бюджету і місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіального устрою. До місцевих бюджетів належать бюджети Автономної Республіки Крим, обласні, районні і бюджети органів місцевого самоврядування.

Складовими елементами бюджетної системи є її структура, принципи побудови і організація функціонування. Структура бюджетної системи України зображена на рис. 1.

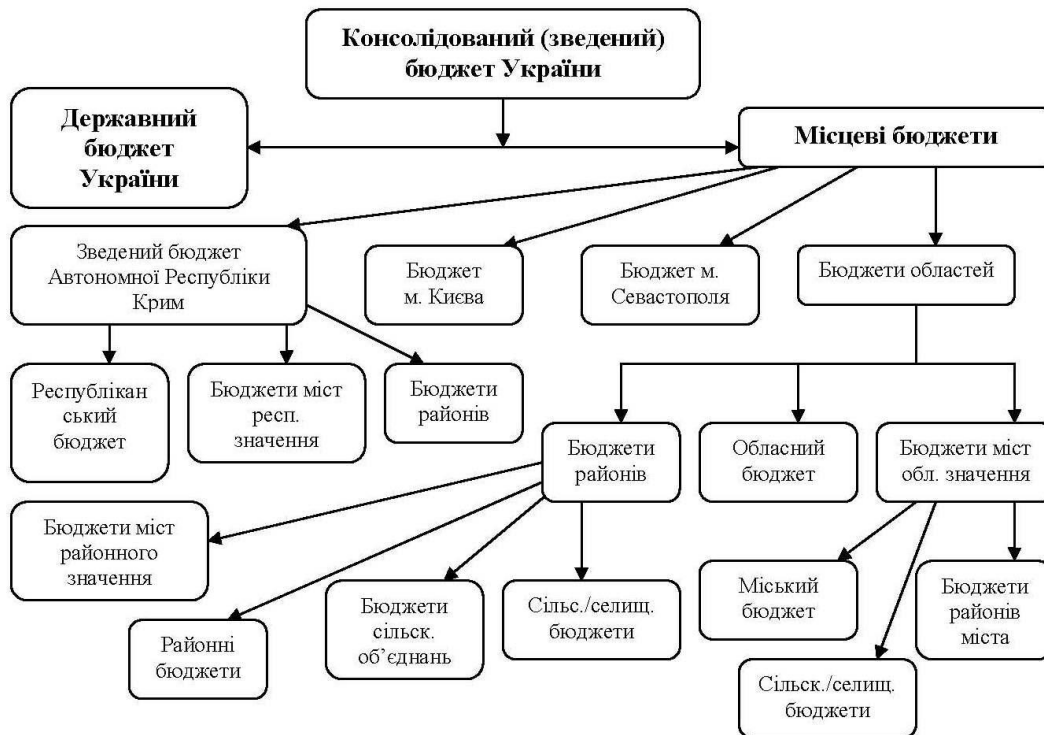


Рис. 1. Структура бюджетної системи України

В основі побудови бюджетної системи лежить адміністративно-територіальний розподіл держави. Створення бюджетів здійснюється за наявності відповідного органу управління. Специфічною ознакою для України є те, що на сільському рівні можуть створюватися єдині для декількох сіл органи влади, у таких випадках створюється один бюджет на сільське об'єднання.

Практика складання зведених (консолідованих) бюджетів на рівні держави, областей, Автономної Республіки Крим, міст Києва і Севастополя здійснюється з метою здійснення аналізу прибутків, витрат, які забезпечують функціонування держави і органів місцевого самоврядування. Зведені бюджети не затверджуються, їх показники мають статистичний характер і використовуються для розрахунків можливостей бюджетної системи, щоб забезпечити фінансування функцій і завдань держави і органів місцевого самоврядування [8]. Зведений бюджет України включає показники Державного бюджету України, зведеного бюджету Автономної Республіки Крим і зведених бюджетів областей, міст Києва та Севастополя.

Бюджетна система України ґрунтується на таких принципах:

1. Принцип єдності бюджетної системи України забезпечується єдиною правовою базою, грошовою системою, регулюванням бюджетних відносин, бюджетною класифікацією, порядком виконання бюджетів і ведення бухгалтерського обліку та звітності.

2. Принцип збалансованості полягає в тому, що повноваження на здійснення витрат бюджету повинні відповідати обсягу надходжень доходів бюджету на відповідний бюджетний період.

3. Принцип самостійності полягає в тому, що бюджети різних рівнів не несуть відповідальності по бюджетних зобов'язаннях один одного. Крім того, за бюджетами усіх рівнів закріплені відповідні джерела доходів, кожен суб'єкт бюджетної системи самостійно визначає напрями використання бюджетних коштів, відповідно до законодавства України розглядає і затверджує відповідні місцеві бюджети.

4. Принцип повноти полягає в тому, що до складу бюджетів включаються усі надходження і витрати, які здійснюються відповідно до нормативно-правових актів.

5. Принцип обґрунтованості забезпечує формування бюджету на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку України та розрахунках надходжень і витрат бюджету, які здійснюються відповідно до встановлених методик і правил.

6. Принцип ефективності і результативності заснований на тому, що усі учасники бюджетного процесу при виконанні визначеного бюджетом обсягу коштів мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національних цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання гарантованих державою послуг при залученні мінімального

обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату.

7. Принцип субсидіарності полягає в розподілі витрат між державним і місцевими бюджетами усіх рівнів та ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих державою послуг до безпосереднього споживача.

8. Принцип цільового використання бюджетних коштів характеризується тим, що бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями і бюджетними асигнуваннями.

9. Принцип справедливості і неупередженості полягає в тому, що бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.

10. Принцип публічності та прозорості полягає в інформуванні громадськості з питань складання, розгляду, затвердження та контролю за виконанням державного бюджету та місцевих бюджетів [2].

У ході реалізації основ державної бюджетної політики усі принципи бюджетної системи діють і застосовуються в бюджетному процесі в єдності та взаємозв'язку.

Найважливішим складовим елементом бюджетної системи України є організація міжбюджетних відносин, які представлені системою фінансових відносин, що формуються між державою, Автономною Республікою Крим і органами місцевого самоврядування в процесі забезпечення ресурсами відповідних бюджетів для виконання функцій, передбачених Конституцією України і законами України. Схема організації міжбюджетних відносин в Україні відображена на рис. 2.

Надходження у вигляді податків, зборів і неподаткових платежів, згідно з Бюджетним кодексом України, розподіляються у відповідних пропорціях до державного бюджету та місцевих бюджетів для виконання ними основних функцій держави.

Із державного бюджету місцевим бюджетам перераховуються кошти у вигляді дотацій та субвенцій на вирівнювання економічних і соціальних міжрегіональних диспропорцій, які стримують розвиток як окремих регіонів, так і держави в цілому, а також на реалізацію найважливіших заходів (програм) у сфері соціального захисту населення, охорони здоров'я, освіти.

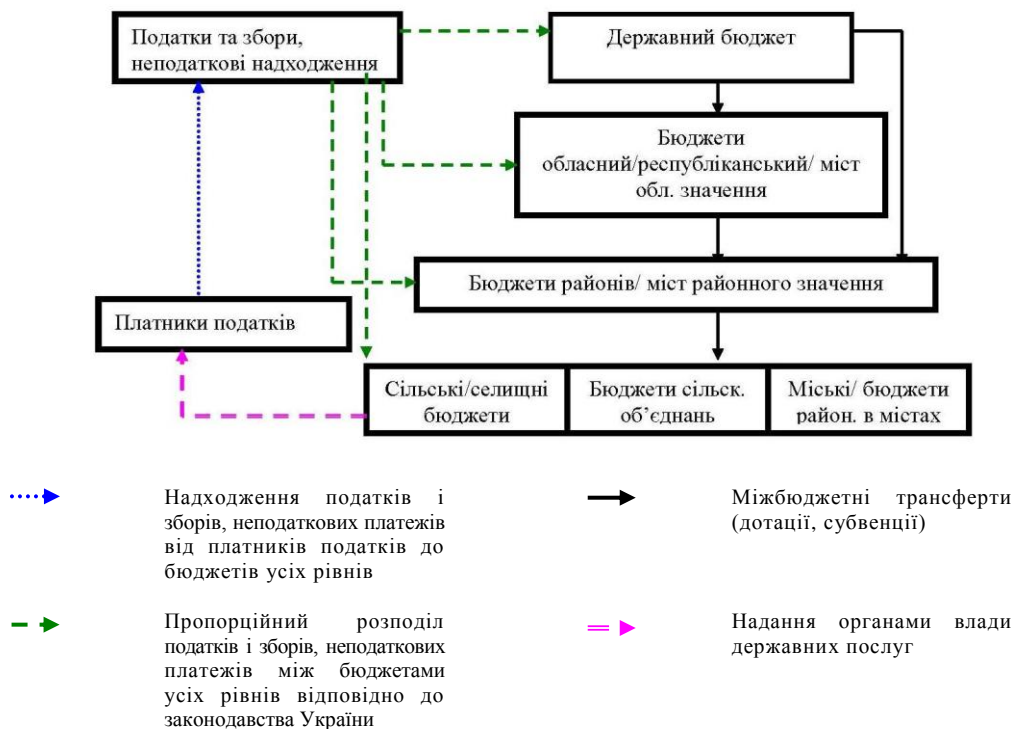


Рис. 2. Схема міжбюджетних відносин в Україні

У рамках реалізації заходів щодо реформування економічної системи під керівництвом Президента України розроблена Програма економічних реформ на 2010-2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [7], основними напрямками якої є реформа податкової системи, фінансового сектора, міжбюджетних відносин, підвищення стандартів життєвого рівня населення, поліпшення бізнес-клімату, модернізація інфраструктури і базових секторів економіки.

Очевидним є той факт, що всі регіони країни різною мірою схильні до впливу зовнішніх чинників через різний соціальний і економічний розвиток.

У ході реалізації економічних реформ і виконання чинних нормативно-правових актів, місцеві органи влади розробляють власні регіональні програми та стратегії розвитку, в яких затверджуються заходи з урахуванням особливостей кожного окремо взятого регіону по впровадженню новацій, спрямованих на підвищення якості послуг, що надаються органами державної влади.

Такий підхід дає можливість кожному регіону на підставі аналізу власних можливостей поступово розробляти необхідні заходи щодо реалізації загальнодержавних реформ, які дадуть максимальний результат і визначать роль та міру відповідальності органів державної влади в кожному окремо взятому регіоні або адміністративно-територіальній одиниці, тобто області, районі, місті, селі, селищі.

Станом на 1 січня 2012 року, згідно з даними Міністерства фінансів України, у державі налічувалося 11 394 місцевих бюджетів, у структурі прибутків яких переважають дотації вирівнювання з державного бюджету, що свідчить про високий рівень централізації влади та фінансової залежності місцевих органів влади від бюджетів вищих рівнів.

На сьогоднішній день серед основних функцій держави фінансовий контроль відіграє велику роль у побудові ефективної економічної системи, саме він сприяє успішній реалізації державної політики в усіх сферах [10]. В Автономній Республіці Крим органом зовнішнього незалежного державного фінансового контролю є Рахункова палата Верховної Ради Автономної Республіки Крим, яка за 13 років свого існування накопичила досвід проведення контрольних заходів за дорученням керівництва республіки, на підставі клопотань районних, місцевих органів влади, у районних, міських, сільських радах, за результатами яких можна виділити основні проблеми в організації бюджетного процесу на регіональному рівні.

По-перше, однією з проблем на рівні органів місцевого самоврядування, на наш погляд, є методика здійснення бюджетного планування.

Планування – це важливий етап бюджетного процесу, який полягає в обґрунтуванні цілей, виділенні пріоритетів, визначенні шляхів і засобів реалізації поставлених завдань.

Бюджетне планування на державному рівні здійснюється Міністерством фінансів України, яке на основі макроекономічних показників і соціального розвитку держави складає проект державного бюджету на наступний рік, визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, загальний рівень доходів, витрат і кредитування бюджету.

На регіональному рівні через незацікавленість місцевих органів влади в пошуку шляхів наповнення власними силами доходної частини бюджетів, оптимізації власних витрат, недостатності фінансування в бюджетах часто закладаються показники доходів і витрат на підставі усереднених виконаних показників минулого року. Такий підхід призводить до здійснення утриманської політики за рахунок прагнення органів місцевого самоврядування максимізувати кількість пільг і преференцій для отримання компенсацій із бюджету вищого рівня.

На наш погляд, вирішенням цієї проблеми стане розробка для кожного суб'єкта міжбюджетних відносин так званого «регіонального бюджетного паспорту», в якому будуть розраховані обґрунтовані показники надходження доходів для кожного окремого міського, сільського, селищного бюджету з

урахуванням природно-ресурсного, виробничого, фінансового потенціалу регіону, інфраструктури і геополітичного положення. Це в цілому допоможе об'єктивно визначати рівень прибуткової частини бюджету і відійти від практики прийняття бюджетних показників за усередненими показниками попереднього року. Крім того, дозволить закласти до місцевих бюджетів реальні можливості і потреби, що надасть змогу побудувати місцеву бюджетну політику за принципом «не виконаєш власні показники, не розраховуй на підтримку бюджету вищого рівня».

По-друге, проблемою проведення ефективної бюджетної політики на регіональному рівні є відсутність належного внутрішнього контролю за бюджетним процесом на місцях. Відповідно до пункту 3 статті 26 Бюджетного кодексу України розпорядники бюджетних коштів уповноважені організувати та здійснювати внутрішній контроль і аудит у своїх організаціях і підвідомчих бюджетних установах.

Внутрішнім контролем у бюджетній установі є комплекс заходів, організованих керівництвом установи з метою забезпечення дотримання законності і ефективності використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до цілей, завдань, планів і вимог до діяльності бюджетних установ та їх підвідомчих структур.

Під внутрішнім аудитом розуміється діяльність підрозділу внутрішнього аудиту бюджетної установи, спрямована на вдосконалення системи управління, запобігання фактам незаконного, неефективного і нерезультативного використання бюджетних коштів, виникнення помилок або інших недоліків діяльності, поліпшення внутрішнього контролю [2].

Отже, вважаємо, що внутрішній фінансовий контроль у бюджетній установі повинен забезпечувати:

1. Постійну оцінку фінансової діяльності установи.
2. Перевірку результатів діяльності, відповідності завданням і планам, передбаченим у бюджетній установі.
3. Інформування безпосереднього керівника бюджетної установи про результати перевірки (оцінки, розслідування, вивчення або ревізії).

Необхідно зауважити, що місцевими органами влади не проводиться аналіз ефективності прийнятих управлінських рішень, оцінка розпорядчих актів органів місцевого самоврядування, що досить часто призводить до неефективного розпорядження майновими та фінансовими ресурсами.

Практика показує, що необхідно організувати контроль не стільки за цільовим використанням коштів, скільки за ефективним плануванням, виконанням доходної частини бюджетів, ухваленням управлінських рішень. Вказане значно вплине на взаємини усіх бюджетів і дасть можливість своєчасно реагувати на нестандартні ситуації в бюджетній політиці регіону.

Рахунковою палатою Верховної Ради Автономної Республіки Крим здійснюється «превентивний

аудит» у рамках безперервного трирічного циклу контролю над бюджетним процесом: попередній контроль проекту бюджету майбутнього року, оперативний контроль у ході виконання бюджету поточного року, комплексна документальна перевірка вже виконаного бюджету. Крім того, у рамках попереднього контролю фахівцями Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим здійснюється експертно-аналітична робота, яка дозволяє на стадії ухвалення управлінських рішень проводити експертизу і коригувати проекти рішень на предмет відповідності бюджетному законодавству, у тому числі законності, доцільності виділення бюджетних коштів або з питань управління власністю [9].

По-третє, основною проблемою ведення ефективної та успішної бюджетної політики в регіонах, реформування економіки, на наш погляд, є забезпеченість органів місцевого самоврядування кваліфікованими кадрами. Результативна робота економіки регіону, впровадження інновацій неможлива без розробки заходів щодо вдосконалення розвитку кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування.

Законодавчо не врегульовано питання кваліфікаційних вимог до претендентів на посади керівників місцевих органів влади. Зокрема, у Законі України від 7 червня 2001 року № 2493-III «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначено, що право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України з відповідною освітою і професійною підготовкою [5].

Часто на посади голів сільських, селищних рад обирають осіб, які не мають вищої освіти, досвіду роботи, не знають самого механізму роботи органів місцевого самоврядування, що призводить до неефективного, нераціонального планування і використання як бюджетних коштів, так і майна громади в цілому.

Наприклад, у червні 2011 року у місті Євпаторія за підтримки і участі керівників і фахівців Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, Державної податкової служби в Автономній Республіці Крим проводився навчально-методологічний семінар на тему: «Основні аспекти соціально-економічного розвитку регіонів Автономної Республіки Крим на сучасному етапі» для новообраних голів сільських рад і головних бухгалтерів.

На першому етапі семінару був випробуваний механізм навчання з паралельною оцінкою рівня професійної підготовки і можливостей тих, хто

уперше прийшов на роботу в органи місцевого самоврядування.

Досвід проведення подібного заходу показав, що для новообраних голів сільських рад без вищої освіти або з філологічною, технічною освітою, дуже складно зрозуміти суть та механізми роботи органів місцевого самоврядування. Крім того, ново-призначені головні бухгалтери (як правило, що приходять з новим керівником) не знають специфіки роботи бюджетних організацій. Отже, саме тому, виникає необхідність у спеціальній підготовці співробітників органів місцевого самоврядування.

Для цього слід розглянути питання про відкриття на базі діючих державних вищих навчальних закладів короткострокових курсів зі спеціалізованої підготовки співробітників органів місцевого самоврядування. У ході навчання необхідно детально розглядати питання порядку організації діяльності органів влади на регіональному рівні, аспекти взаємодії з вищими державними органами, із контролюючими структурами, основи бюджетного і податкового законодавства.

Висновки. На сьогоднішні в Україні визріла необхідність децентралізації влади, перегляду податкових повноважень, у частині підвищення частки податкових відрахувань до місцевих бюджетів і надання органам місцевого самоврядування фіскальних функцій, які забезпечать реальний механізм впливу на ситуацію та істотно підвищать зацікавленість органів місцевого самоврядування в пошуку додаткових джерел доходів. Крім того, це допоможе перерозподілити навантаження за поточними витратами з обласних і районних бюджетів на бюджети органів місцевого самоврядування. За обласними і районними бюджетами мають бути закріплені глобальні завдання, такі як довгострокове масштабне будівництво або реконструкція соціально важливих об'єктів, утримання автомобільних доріг та інше.

У процесі реалізації бюджетної реформи як на державному, так і на регіональному рівні, на наш погляд, необхідно звернути увагу на питання вдосконалення бюджетного планування, адміністрування податків, кадрової політики, внутрішнього і зовнішнього контролю за бюджетним процесом.

Перспективи подальших розвідок передбачають розробку теоретичних засад складання так званого «регіонального бюджетного паспорту» для суб'єктів міжбюджетних відносин, зокрема для обласних, районних, міських, сільських бюджетів, а також аналіз методології визначення і критеріїв розрахунку, оцінки об'єктивних бюджетних показників.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
2. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456 – VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
3. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
5. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

6. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. № 308-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http:// www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
7. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : Програма економічних реформ України на 2010-2014 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.president.gov.ua/ docs/Programa reform FINAL1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL1.pdf).
8. Теліпко В. Е. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / В. Е. Теліпко, А. С. Овчаренко, С. А. Панасюк ; за заг. ред. М. Я. Азарова. – К. : Центр навчальної літератури, 2010. – 480 с.
9. Поліщук В. В. Державний контроль бюджету Автономної Республіки Крим / В. В. Поліщук // Актуальні проблеми державного управління : зб. наукових праць ХарПІ НАДУ при Президентіві України. – Х. : «Магістр». – 2005. – № 2 (25) – С. 199–204.
10. Поліщук В. В. Механізм вдосконалення парламентського фінансового контролю (на прикладі Автономної Республіки Крим) : автореферат дис. на здобуття наук. ступ. канд. державного управління / В. В. Поліщук. – Х. : ХарПІ НАДУ при Президентіві України, 2005. – 19 с.

Рецензенти: **Плакіда В. Т.** – д.держ.упр.;
Ємельянов В. М. – д.держ.упр.

© Поліщук В. В., 2012

Дата надходження статті до редколегії 14.10.2012 р.

ПОЛІЩУК Володимир Володимирович – кандидат наук з державного управління, Голова Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Коло наукових інтересів: проблеми реалізації бюджетної реформи на регіональному рівні.