

УДК 336.143:338.24.021.8

*Н. В. Винниченко,
к. е. н., доцент кафедри бухгалтерського обліку і аудиту,
ДВНЗ «Українська академія банківської справи Національного банку України», Україна*

ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

*N. V. Vynnychenko,
Ph.D. in economics, associate professor,
State Higher Educational Institution «Ukrainian Academy of Banking of the National Bank of Ukraine», Ukraine*

PROBLEMS OF REFORMING BUDGET RELATIONS IN UKRAINE

В статті розглянуто оцінку і узагальнення існуючих сучасних підходів до визначення сутності поняття «бюджетні відносини» та здійснено аналіз їх стану в Україні, а також визначено систему факторів, що знижують ефективність їх реформування за умов реалізації сучасної фінансово-бюджетної політики в Україні.

В результаті дослідження було визначено перелік відносин, які входять до складу бюджетних та розглянуто основні проблеми їх реалізації в Україні. Визначено, що сьогодні значними труднощами супроводжуються відносини пов'язані з бюджетним плануванням, які в свою чергу зумовлюють ускладнення процесу складання і затвердження державного бюджету. Проаналізовано стан затвердження державного бюджету України за останні десять років порівняно з іншими країнами, та визначено, що його стан характеризується суттєвим погіршенням за останній рік, як і відносини пов'язані з його виконанням та контролем.

Перспективами подальших досліджень у напрямі реформування бюджетних відносин є формування комплексних науково-методичних підходів до створення обліково-аналітичної, інформаційної системи бюджетних відносин.

The evaluation and synthesis of existing modern approaches to defining the concept of "budget relations" are considered and their conditions in Ukraine are analyzed in the article. Besides, the system of factors that reduce the effectiveness of the reforming such relations under the conditions of modern fiscal policy in Ukraine are defined.

In the result of research we identified a list of relationships which belong to budget relations and the basic problems of their implementation in Ukraine were considered. It was defined that today the relations related to budget planning are of significant challenge, which in turn leads to complications in the process of drafting and approval of the state budget. The conditions of approval of the state budget of Ukraine in the last decade were analyzed compared to other countries. We found out that its state is characterized by a significant deterioration over the past year, it is also characteristic for relations associated with its implementation and controlling.

The prospects for further research in the direction of budget relations reform is the formation of complex scientific and methodological approaches to creation of an accounting and analytical, informational system of budget relations.

Ключові слова: *бюджетні відносини, бюджетні правовідносини, бюджетне управління, доходи державного бюджету, видатки державного бюджету, державний борг, бюджетний контроль.*

Keywords: *budget relations, budget legal relations, budget management, fiscal revenues, expenditures of the state budget, the national debt, budget controlling.*

Постановка проблеми. Ефективно функціонуюча фінансова система будь-якої країни охоплює широке коло відносин, серед яких особливе місце належить саме відносинам пов'язаним з формуванням, використанням і контролем за бюджетними ресурсами. Відносини, що виникають сьогодні в бюджетній сфері визначають напрямки державної політики, пріоритети розвитку країни і свідчать про програму уряду. А тому проблеми їх реформування, особливо за умов інтеграційних процесів та вибору державних пріоритетів, виходять на перший план.

Як свідчить досвід західних країн та вітчизняний досвід, ці питання є складними і залежать від значної кількості факторів, зокрема адміністративно-територіального устрою країни, рівня розвитку її промисловості, її фінансової політики, соціально культурного розвитку, а тому їх ефективність визначається темпами зростання основних макроекономічних та соціальних показників. Проте, нажаль, сучасний стан та динаміка цих показників свідчить про неефективне управління бюджетними ресурсами та про необхідність розробки комплексних підходів до реформування бюджетних відносин, в цілому, та всіх їх складових, зокрема, що підтверджується наявністю значної кількості економічних, політичних, правових та громадських дискусій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зацікавленість значної кількості науковців питаннями реформування бюджетного процесу та бюджетних відносин доводить їх актуальність та свідчить про існування багатьох невирішених проблем теоретичного та прикладного характеру. Дискусійними продовжують залишатися питання розвитку стратегічного планування державного бюджету, пошуку нових джерел наповнення дохідної частини бюджетів усіх рівнів, підвищення ефективності видатків, удосконалення застосування програмно-цільового підходу в бюджетному процесі в цілому та удосконалення процесу визначення ефективності державних програм, що фінансуються за рахунок державного і місцевих бюджетів, зокрема, підвищення прозорості в питаннях надання міжбюджетних трансфертів, підвищення ефективності контролю за використанням бюджетних ресурсів, децентралізації бюджетних коштів, територіального фінансового вирівнювання тощо. Вирішення питань прикладного характеру потребує уточнення і перегляду окремих теоретичних аспектів, які як прямо, так і опосередковано нерозривно пов'язані з прикладною складовою реформування бюджетних відносин. Так зокрема актуальними залишаються питання уточнення сфери застосування таких понять як: міжбюджетні відносини, міжбюджетні трансферти, бюджетне регулювання, бюджетні правовідносини, ефективність бюджетних програм, бюджетна політика, бюджетне планування, бюджетне прогнозування тощо. Розмежування та окреслення характерних рис цих понять до сьогодні не втрачають своєї актуальності і продовжує набувати нових обертів. Вагомий внесок у розробку і вирішення зазначених проблем здійснили такі вітчизняні науковці як: В.М. Опарін, С.В. Слухай, І.О. Луїна, О.А. Музика-Стефанчук, О.Д. Василик, Ц.Г. Огонь, І.Я. Чугунов, С. О. Буллакова, О. Т. Колодій, Л. В. Єрмошенко, Ю.М. Соловійова, С.І. Юрій та ін. Водночас, не зважаючи на значну кількість досліджень питань реформування бюджетних відносин, на сьогодні залишаються не вирішеними і не втрачають своєї актуальності переважна більшість із перерахованих вище проблем.

Метою статті є оцінка і узагальнення існуючих сучасних підходів до визначення сутності поняття «бюджетні відносини» та аналіз їх стану в Україні, а також визначення системи факторів, що знижують ефективність їх реформування за умов реалізації сучасної фінансово-бюджетної політики в Україні.

Основні результати дослідження. Сучасний стан реформування бюджетних відносин в Україні свідчить про не системність заходів, які здійснюються в процесі реалізації бюджетної складової фінансової політики, що в свою чергу потребує узагальнення змістовних аспектів та визначення сутності ключових категорій, якими слід оперувати при визначенні їх характерних властивостей. Такими економічними категоріями в економічній літературі на сьогодні є ряд суміжних і в той же час відмінних дефініцій, досить близьких за характерними ознаками, проте відмінних за змістом, таких як: «міжбюджетні відносини», «бюджетні відносини» та «бюджетні правовідносини».

Аналіз сучасних підходів до визначення сутності зазначених понять дозволяє зробити наступні висновки. По-перше сутність цих понять є об'єктом дослідження значної кількості науковців, що створює передумови для формування багаточисленних підходів до трактування базових понять. По-друге наявність таких підходів не завжди вносить ясність у розуміння ключових понять. Так, зокрема, поняття «міжбюджетних відносин» є об'єктом досліджень значної кількості вітчизняних та іноземних науковців, а тому в існує значна кількість підходів до визначення їх економічної сутності, кожен з яких вносить певну конкретизацію та описує нові характерні риси. Проте, переважна більшість визначень економічної сутності даного поняття все ж таки зводиться до відносин між державою (державним бюджетом) і територіальними громадами (місцевими бюджетами) щодо розподілу фінансових ресурсів для економічного розвитку і соціального захисту як країни в цілому, так і її територій, зокрема, відповідно до прав і свобод закріплених Конституцією України.

Не менш дискусійним є і поняття «бюджетних правовідносин», яке не тільки не розривно пов'язане з дефініцією «бюджетні відносини», а і є його правовою основою. Окремі підходи до визначення сутності цього поняття представлені в табл. 1.

Таблиця 1.
Підходи до визначення сутності поняття «бюджетні правовідносини»
[Авторська розробка]

№ з/п	Джерело	Визначення поняття
1	О.П. Орлюк [1; С. 222]	Відносини, пов'язані зі встановленням бюджетного устрою та бюджетної системи України, структурою доходів і видатків бюджетної системи, їх розподілом між її ланками, здійсненням міжбюджетних трансфертів та розмежуванням компетенції органів державної та муніципальної влади, а також з організацією бюджетного процесу.
2	В.Д. Чернадчук [2; С. 222]	Охоронювані державою суспільні відносини, що виникають у сфері бюджетної діяльності і є правовим зв'язком між суб'єктами цих відносин внаслідок реалізації суб'єктивних бюджетних прав та обов'язків (бюджетних повноважень).
3	Н. Попадюха [3]	Суспільні (фінансові) відносини, які урегульовані нормами права і виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів та розгляду звітів про їх виконання, а також контролю бюджетної діяльності, між державою та суб'єктами цих відносин згідно з їх юридичними правами та обов'язками.
4	І. Борбич [4, 72]	Різновид фінансових правовідносин, яким притаманні такі ознаки: виникають із фінансової діяльності та мають грошовий характер; одна сторона відносин має владні повноваження стосовно іншої сторони, яке б місце в системі органів держави вона не посідала; виникають, змінюються та припиняються вони лише згідно з нормативно-правовими актами
5	М. Маркуш [5]	Суспільні відносини, які формуються у бюджетному процесі між його учасниками та суб'єктами цих правовідносин, що виникають у ході функціонування бюджетної системи, врегульовані бюджетно-правовими нормами і пов'язані з розподілом та витрачанням ресурсів, акумульованих бюджетною системою країни

Перелік підходів до визначення сутності поняття «бюджетні правовідносини» може бути продовжений і далі, проте виходячи із визначення поняття «правовідносини», що означає врегульовані нормами права суспільні відносини, учасники яких мають суб'єктивні права та юридичні обов'язки то поняття «бюджетні правовідносини» є на нашу думку правовою основою поняття «бюджетні відносини».

Щодо сутності останніх то в економічній літературі вони визначаються як складова фінансових відносин чи як відносини, які виникають між державою та іншими суб'єктами відтворення (юридичними і фізичними особами) в процесі мобілізації і використання грошових коштів, які необхідні для виконання переважної частини державних функцій – економічних, соціальних, управлінських, зовнішньополітичних [6]. Таке визначення суттєво розширює сферу використання даного поняття. Проте керуючись бюджетним законодавством поняття «бюджетні відносини» окремо не вноситься, проте зазначається, що Бюджетний кодекс України регулює відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства і питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, а також визначаються правові засади утворення та погашення державного і місцевого боргу [7]. Сутність бюджетних відносин можна визначити узагальнивши взаємозв'язок цих категорій у вигляді рис. 1.



Рисунок 1.
Структурно логічна схема реалізації бюджетних відносин в Україні
[Авторська розробка]

Виходячи з визначення переліку відносин, на які розповсюджується Бюджетний кодекс України, можна стверджувати, що бюджетні відносини виникають в бюджетному процесі на всіх рівнях бюджетної системи. При цьому варто серед таких відносин, на нашу думку, виділяти окремо відносини, що виникають в процесі планування і прогнозування бюджету, які є однією з найважливіших умов його ефективного складання. А тому виникає необхідність уточнення сутності поняття «бюджетні відносини» шляхом виділення відносини, що виникають в процесі планування бюджету, як складову бюджетних відносин щодо забезпечення своєчасності і ефективності подальшого складання, розгляду і затвердження бюджетів.

Планування, як складова бюджетного процесу, впроваджується в багатьох країнах, проте стратегічне планування притаманне не всім країнам. Воно є невідомою складовою бюджетного процесу таких країн як Великобританія, США. В Україні, Російській Федерації, Республіці Білорусія та багатьох інших країнах СНД в бюджетному процесі використовується саме середньострокове планування. Зокрема в Росії про використання середньострокового планування свідчить сама назва Закону РФ «Про федеральний бюджет на 2013 рік і на плановий період 2014-2015 рік». В Україні цей процес звичайно передбачено бюджетним законодавством і реалізується він через планування державного бюджету на два наступні роки. В економічній літературі все частіше наголошується на його неефективності та необхідності підвищення його якості і результативності, що на нашу думку, залишається сьогодні одним із пріоритетних завдань. Результативність такого процесу полягає у забезпеченні своєчасності складання, розгляду і затвердження закону про бюджет на наступний рік.

Потребують реформування і відносини, що виникають в процесі складання та затвердження бюджету, які також супроводжуються рядом проблем і труднощів. Так при формуванні бюджетів усіх рівнів в Україні пріоритетним є удосконалення реалізації програмно-цільового методу у формуванні бюджету. Оскільки реалізація програмно-цільового методу в бюджетному процесі передбачає перехід на використання інструментів середньострокового і стратегічного планування, це дозволяє забезпечити реалізацію стратегії соціально-економічного розвитку країни та прозорий і ефективний розподіл коштів державного бюджету. Удосконалення програмно-цільового методу в бюджетному процесі України, на сьогодні потребує розробки прозорого механізму відбору програм, фінансування яких здійснюється за рахунок бюджетних коштів, необхідності перегляду показників оцінки їх ефективності та уточнення відповідальних розпорядників бюджетних коштів за таку оцінку і відбір. Реалізація цих кроків має базуватися на комплексному врахуванні всіх недоліків сучасного стану бюджетних відносин в Україні та вдалого досвіду реалізації програмно-цільового методу іншими країнами.

Так, одним із таких прикладів можна вважати Польщу, яка протягом останніх років здійснила значний крок у вдосконаленні бюджетного процесу та повністю на 100% перейшла починаючи з 2012 року на програмно-цільовий метод державних видатків і активно впроваджує в бюджетний процес стратегічне планування. Стратегічні вітчизняні орієнтири визначають програмно-цільовий метод як основний метод управління бюджетними коштами, в межах якого система планування бюджетних ресурсів та їх використання орієнтована на кінцевий результат, що, в свою чергу, дозволяє покращити якість соціальних послуг та створити передумови для оптимального їх використання за умови обмеженості. При використанні програмно-цільового методу виникає потреба врахування інтересів усіх користувачів бюджетних ресурсів, що в свою чергу потребує формування ефективного набору програм. Не прозорість механізму вибору програм, які фінансуються за рахунок щорічного бюджету створює умови до неузгодженості поглядів різних учасників бюджетного процесу, а отже і призводить до затримок у затвердженні основного закону про державний бюджет.

В табл. 2 проілюстровано дати затвердження основних законів щодо бюджету України, Росії, Польщі, Республіки Білорусь протягом останніх 10 років.

Таблиця 2.
Дати затвердження нормативних актів щодо державного бюджету
[Авторська розробка]

Нормативний документ	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Закону України Про Державний бюджет України	23.12.2004	20.12.2005	19.12.2006	28.12.2007	26.12.2008	27.04.2010	23.12.2010	22.12.2011	06.12.2012	16.01.2014
Федеральний закон РФ Про федеральний бюджет	23.12.2004	26.12.2005	19.12.2006	24.07.2007	24.11.2008	02.12.2009	13.12.2010	30.11.2011	23.11.2012	01.12.2013
Закон Польщі «Про державні фінанси»	22.12.2004	17.02.2006	25.01.2007	23.01.2008	09.01.2009	27.08.2009	12.01.2011	2.03.2012	24.12.2012	21.06.2013
Закон Республіки Беларусь "О республиканском бюджете» (до 2010 года – «О бюджете Республіки Беларусь»)	18.11.2004	31.12.2005	29.12.2006	13.11.2008	29.12.2009	15.10.2010	15.10.2010	30.12.2011	26.10.2012	12.12.2013

Як бачимо процес прийняття основних законів про бюджет мав позитивні і негативні тенденції, які звичайно потрібно аналізувати в розрізі політичних і соціальних подій, що відбувалися у цих країнах. Проте як свідчать дані табл. 2 впровадження програмно-цільового методу в бюджетний процес Польщі досить позитивно вплинув на строки формування і затвердження державного бюджету. Аналіз стану затвердження Закону України «Про державний бюджет України на 2014 рік», свідчить про найдовший процес затвердження бюджету протягом останніх десяти років що пов'язано з невдоволенням різних сторін його показниками, особливо видатковою його частиною. А тому оптимізація видаткової частини державного бюджету є наступною проблемою реформування бюджетних відносин.

Постійне збільшення видаткової частини державного бюджету призводить до підвищення фіскального навантаження на суб'єктів відтворення. Всі кроки щодо зниження податкового навантаження не змінюють ситуації, особливо за умови підвищення жорсткості податкового контролю та складності податкового обліку для суб'єктів господарювання. Крім того зростання видатків державного бюджету на пряму пов'язане з досить корумпованими схемами здійснення тендерів до державних закупівель. Корумпованість та непрозорість проведення тендерів на сьогодні створюють передумови до завищення кіпівельних цін та збільшення видаткової частини бюджетів. Динаміка дохідної і видаткової частин державного бюджету представлена в табл. 3.

Таблиця 3.
Показники державного бюджету 2010-2014 років
[Авторська розробка]

Показник	Сума, млн.грн.				
	2010 р.	2011 р.	2012 р.	2013 р.	2014 р.
Доходи державного бюджету:					
план	254995,70	303875,49	373960,24	351164,64	395304,33
факт	240615,20	314616,90	346025,5	339180,3	-

Видатки державного бюджету: план	307748,18	342690,35	413605,32	419843,85	462211,73
	факт	303588,70	333459,50	395661,8	403403,2
Державний борг України:					
- внутрішній	156240,00	173707,70	206510700,0	284088,70	-
- зовнішній	278080,00	299413,90	308999800,0	300025,40	-

За даними таблиці темпи зростання видатків перевищують темпи зростання доходів, при цьому відбувається постійне зростання внутрішнього боргу країни. Постійне зростання видатків державного бюджету та загального боргу створює передумови до посилення контролю за використанням бюджетних ресурсів та необхідності впровадження інструментів державного управління бюджетом та запровадження елементів контролінгу в систему бюджетування.

Процес реформування системи бюджетного контролю в Україні протягом останніх років, на жаль не сприяв суттєвому підвищенню його дієвості, а тому питання його реформування залишаються дискусійними і потребують подальших удосконалень. Реформування тільки складової бюджетного контролю, на нашу думку, не дозволяє систематизувати цей процес та впорядкувати його, що суттєво не покращує його дієвість. А тому в умовах реформування бюджетних відносин, а не процесів виникає необхідність побудови обліково-аналітичної та інформаційної системи контролю та управління, яка дозволить синтезувати в єдине ціле всі складові бюджетного процесу і сприяти становленню їх взаємодії і стабілізації бюджетних відносин.

Висновки. Таким чином удосконалення бюджетних відносин в Україні можливе за умов формування чітких уявлень про предмет їх реформування, а також шляхом першочергового визначення стратегічних пріоритетів держави, а вже потім розробки від результату засобів їх досягнення. Крім того таке реформування має відбуватися комплексно разом з податковою, фінансовою, адміністративною, соціальною реформами, шляхом формування спеціальної системи, на основі інтеграції ключових інструментів бюджетного планування, управління та державного контролю.

Література.

1. Орлюк О. Фінансове право / О.П. Орлюк. – К : Юрінком Інтер, 2003. – 528 с.
2. Чернадчук В. Бюджетні правовідносини в Україні: поняття, класифікація та особливості структури : монографія / В. Д. Чернадчук. – Суми : Університетська книга, 2011. – 172 с
3. Попадюха Н. Функції, права та обов'язки головних розпорядників коштів як учасників бюджетних правовідносин / Н. Попадюха. // Міжнародний збірник наукових праць: економічні науки – 2009. – №3 – С. 213-223
4. Борбич І. Нормативно-правові відносини між учасниками бюджетного процесу: поняття, перспективи розвитку // Підприємництво господарство і право. – 2008. – №3. – С.72-73.
5. Рішення конституційного суду України у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України. від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012/ [Електронний ресурс] // Конституційний суд України: офіційний веб-сайт – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=168063>
6. Большая Энциклопедия Нефти Газа. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ngpedia.ru/id232504p1.html>
7. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. – Верховна Рада України: офіційний веб-портал
8. Стратегія розвитку системи управління державними фінансами [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-%D1%80/> – Верховна Рада України: офіційний веб-портал

References.

1. Orluk O. (2003), *Finansove pravo* [Financial Law], Urinkom Inter, Kyiv, Ukraine.
2. Chernadchuk V. (2011) *Budzhetni pravovidnosyny v Ukraini: ponjattja, klasyfikatsiya ta osoblyvosti struktury* [Budgetary relations in Ukraine: concept, classification and structure features], Universytets'ka knyha, Sumy, Ukraine.
3. Popaduha N. (2009) "The functions, rights and duties of main funds as members of budgetary relations", *Mizhnarodnyy zbirnyk naukovykh prats'*, vol.3, pp. 213-223
4. Borbych I. (2008) "Regulatory and legal relations between the parties to the budget process: concept development prospects", *Pidpryemnystvo hospodarstvo i pravo*, vol.3, pp. 72-73.
5. Constitutional Court of Ukraine (2012) "Solution constitutional court of Ukraine in the case of the constitutional petition of the Pension Fund of Ukraine concerning official interpretation of the provisions of Article 1, part one, two, three of Article 95, of Article 96, paragraphs 2, 3 and 6 of Article 116, of Article 124, paragraph one of Article 129 of the Constitution of Ukraine, paragraph 5 of Article 4 of the Budget Code of Ukraine, paragraph 2 of Article 9 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine in the system due to the specific provisions of the Constitution Ukraine", available at: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=168063> (Accessed 25 January, 2012)
6. Great Encyclopedia of oil and gas (2014), available at: <http://www.ngpedia.ru/id232504p1.html>
7. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010) The Law of Ukraine " The Budget Code of Ukraine", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> (Accessed 08 July 2010).
8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2013) The Order "On the Development Strategy of Public Financial Management", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> (Accessed 01 August 2013).

Стаття надійшла до редакції 16.03.2014 р.



ТОВ "ДКС Центр"