

УДК 336.1

## СУТНІСТЬ ТА СКЛАДОВІ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ

Грузіна І.А.

Харківський національний економічний університет  
імені Семена Кузнеця

Розкрито сутність бюджетної системи та бюджетного устрою. Досліджено основні складові бюджетної системи. Проаналізовано еволюцію розвитку бюджетної системи України. Вивчено основні принципи бюджетної системи відповідно до законодавства України. Обґрунтовано необхідність реформування бюджетної системи України.

**Ключові слова:** бюджетна система, бюджет, бюджетний устрій, принципи бюджетної системи, реформування бюджетної системи.

**Постановка проблеми.** В усіх країнах світу бюджет є основою державних фінансів і основним фондом грошових коштів держави. Як економічна категорія, бюджет є системою економічних відносин з приводу утворення, розподілу і використання централізованого фонду грошових коштів держави, що виникають в результаті розподілу валового внутрішнього продукту країни. Виконання державного бюджету передбачає фінансування державних функцій на загальнодержавному і місцевому рівнях. Проведення такої діяльності вимагає відносної самостійності бюджетів, які складаються на основі територіального устрою.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання, пов'язані з функціонуванням бюджетної

системи, як сукупності державного бюджету та місцевих бюджетів, її розвитком та реформуванням, є вкрай актуальними, адже сучасна бюджетна система сформувалась на базі бюджетних відносин, які мали місце ще за часів Радянського Союзу. Нині досить гострою є потреба у формуванні нових ознак бюджетної системи з урахуванням реалій української економіки. Визначення концептуальних положень розвитку бюджетної системи і напрямів її децентралізації має важливе значення у формуванні виваженої бюджетної політики. Останнім часом помітно поживавилось видання підручників, посібників, наукових публікацій, присвячених вивченню теоретичних засад побудови бюджетної системи, її змісту, дослідженню практичних заходів щодо підвищення

ефективності її функціонування, пошуку раціональних шляхів розв'язання існуючих бюджетних проблем. Так, зазначеним колом проблем займалися С. Буковинський, О. Василик, І. Лук'яненко, В. Опарін, Д. Полозенко та ін. [3-16].

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Можна сказати, що сьогодні є важливі напрацювання з питань сутності й напрямів розвитку бюджетної системи України. У той же самий час ці питання залишаються досить дискусійними, адже спостерігаються суттєві відмінності у трактуванні означеного кола понять. Теоретичне дослідження сутності бюджетної системи, її складових, бюджетного устрою, що визначає структуру бюджетної системи, потребує особливої уваги, оскільки має важливе практичне значення.

**Мета статті.** Метою роботи є дослідження сутності та основних складових бюджетної системи, що сприятиме розробці дієвих рекомендацій щодо її удосконалення, виявленню напрямів реформування бюджетної системи з урахуванням тенденцій розвитку української економіки.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасна література пропонує безліч визначень поняття «бюджетна система». Так, згідно з чинним законодавством України, бюджетна система України є сукупністю державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв. Вона складається з Державного бюджету України та місцевих бюджетів, кожен з яких є самостійним утворенням і прямо не підпорядкований вищестоящому бюджету [1]. Дуже схожим є визначення, надане у [16], згідно до якого бюджетна система відображає складові бюджету, тобто це сукупність усіх бюджетів, які формуються в даній країні згідно з її бюджетним устроєм.

Деякі науковці [14] розглядають бюджетну систему, передусім, як складову фінансової системи, засновану на економічних відносинах, які врегульовані правовими нормами, сукупність видів бюджетів, які існують на території держави.

У [4] бюджетна система визначена як об'єднання усіх ланок державного бюджету на єдиних принципах.

Зокрема, В.П. Кудряшов дає таке визначення: «...Бюджетна система – це сукупність бюджетів, утворених на основі адміністративно-територіального устрою держави та взаємовідносин між ними, які вибудовуються з огляду на оптимальний розподіл і фінансове забезпечення повноважень органів державної і місцевої влад між бюджетами усіх рівнів, спрямованих на соціально-економічний розвиток суспільства...» [8].

Однак, незважаючи на те, яке визначення обране у якості основного у дослідженнях конкретного науковця, незмінними залишаються економічна основа бюджетної системи України – народногосподарський комплекс, та її складові елементи – структура, принципи побудови і організація функціонування [5].

Структура бюджетної системи визначається бюджетним устроєм, який показує, яким чином побудована бюджетна система, тобто це організація вертикальної структурної побудови бюджету держави за рівнями адміністративно-територі-

ального поділу країни. Спираючись на законодавчу базу [1-2], доцільно надати більш точне визначення бюджетного устрою, згідно до якого, це організація і принципи побудови бюджетної системи, її структури, взаємозв'язок між окремими ланками бюджетної системи, він ґрунтується на принципах єдності, повноти, достовірності, гласності, наочності та самостійності усіх бюджетів, що входять до бюджетної системи України.

Засади бюджетного устрою і склад бюджетної системи України визначаються у бюджетному законодавстві – спочатку в Законі «Про бюджетну систему України», а нині в «Бюджетному кодексі України» [2]. У першій редакції Закон був прийнятий у 1991 році, коли він юридично визначив побудову бюджетної системи України після проголошення державного суверенітету і незалежності. До цього самостійної бюджетної системи Україна не мала – бюджети, які формувались у республіці, входили складовими ланками до єдиного бюджету СРСР. Відповідно до прийнятого Закону, бюджетна система України будувалася на тих самих принципах, які раніше були закладені в основу бюджетної системи СРСР. Законом 1991 року було зафіксовано виокремлення бюджетної системи України в самостійну структуру, цим він відіграв основну роль у державотворенні, адже без бюджету і бюджетної системи держава існувати не може.

Динамічність процесу розбудови держави і формування її бюджетної системи у перші роки незалежності обумовив необхідність удосконалення бюджетного законодавства. Так, у 1995 році нова редакція Закону «Про бюджетну систему України» надала визначення бюджету як плану утворення і використання фінансових ресурсів для забезпечення функцій, які здійснюються органами державної влади України та місцевими Радами народних депутатів. Однак, характеризуючи лише один бік бюджету – як фінансового плану, воно звужувало сутність бюджету, трактуючи його лише як фінансову базу органів державної і представницької влади.

Все більше науковців піддають критиці Закон 1995 року, адже, на їхню думку, ним не були чітко визначені принципи побудови бюджетної системи в Україні, не було фактично і єдності бюджетної системи. Закон встановлював лише єдине керівництво бюджетною системою і бюджетним процесом. Однак, поняття самостійності та автономності, хоча і мають певні спільні ознаки, зовсім не тотожні. За таких умов, бюджет стає погано керованим, бо за нього не відповідають сповна ні вищі владні структури, ні місцеві органи. Отже, редакція 1995 року Закону «Про бюджетну систему України» була значно досконаліша за редакцію 1991 року, але вона так і не визначила чіткої організації побудови бюджетної системи.

Прийняття «Бюджетного кодексу України» у 2001 [2] році стало кроком уперед у процесі розбудови дієздатної бюджетної системи в Україні. На його основі обґрунтовано чіткий розподіл доходів і видатків між бюджетами, переведено на прозору основу міжбюджетні відносини, впорядковано бюджетний процес. Але у завершеному вигляді засади побудови бюджетної системи так і не були визначені, що багато у чому пояснюєть-

ся зникненням поняття «бюджетного устрою» та заміною принципів побудови бюджетної системи принципами бюджетної системи. До останніх було віднесено принципи:

1. Єдності бюджетної системи, що забезпечується єдиними правовою базою, грошовою системою, регулюванням бюджетних відносин, бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку та звітності.

2. Збалансованості, згідно до якого повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень до бюджету.

3. Самостійності – забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів, правом відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування на визначення напрямів використання коштів відповідно до законодавства України та відповідних рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні бюджети.

4. Повноти, згідно до якого до складу бюджету включаються всі надходження та витрати бюджетів, що здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади та місцевого самоврядування.

5. Обґрунтованості, дотримання якого забезпечує формування бюджету на реалістичних макропоказниках соціально-економічного розвитку держави та розрахунках надходжень і витрат бюджету відповідно до затверджених методик і правил.

6. Ефективності, відповідно до якого у процесі складання та виконання бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення запланованих цілей при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів.

7. Субсидіарності, що означає розподіл видів витрат між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами на підставі максимального наближення надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача.

8. Цільового використання бюджетних коштів передбачає використання бюджетних коштів виключно на цілі, визначені бюджетними призначеннями.

9. Справедливості й неупередженості, відповідно до якого бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.

10. Публічності і прозорості – Державний бюджет України та місцеві бюджети затверджуються, а рішення щодо звіту про їх виконання приймаються відповідно Верховною Радою України та відповідними радами.

11. Відповідальності учасників бюджетного процесу – кожен учасник бюджетного процесу несе відповідальність за свої дії або бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу.

Отже, очевидним є те, що за змістом встановлені Бюджетним кодексом принципи бюджетної системи є принципами бюджетного процесу і не визначають засади побудови бюджетної системи [2].

Кожен елемент бюджетної системи, з одного боку, є відносно самостійним, з іншого – пов'язаним з іншими бюджетами. Відносини між бюджетами у межах бюджетної системи встановлюються шляхом регулювання, яке здійснюється за допомогою певних механізмів, серед яких розмежування дохідних джерел, використання міжбюджетних трансфертів, надання бюджетних позик та ін.

З метою узагальнення результатів формування і використання ресурсів бюджетної системи, прогнозування її розвитку застосовується поняття зведеного бюджету, який, згідно до [2] є сукупністю показників бюджетів, що використовуються для аналізу і прогнозування соціально-економічного розвитку держави.

На думку деяких науковців, поняття зведеного бюджету не повною мірою відображає операції, які здійснюються в межах бюджетної системи. Для цього С. Буковинський пропонує використовувати поняття «бюджету держави», зміст якого не зводиться лише до сукупності показників бюджетів, що мають місце в межах бюджетної системи. Бюджет держави, згідно з думкою автора, слід розуміти, як єдиний фонд фінансових ресурсів, мобілізованих відповідними органами влади згідно до чинного законодавства на виконання зобов'язань держави шляхом здійснення витрат із бюджетів усіх ланок єдиної бюджетної системи України [3].

В. Опарін розглядає бюджетну систему як «...сукупність усіх бюджетів, що формуються в даній країні...», щодо бюджетного устрою, то, на його думку, він є «...організацією вертикальної структурної побудови бюджету держави за рівнями влади» [11].

Ці визначення, на нашу думку, можливо використовувати не лише в теорії, а й на практиці, однак, характеристика бюджетної системи як простої сукупності бюджетів здається дещо спрощеною. Поняття бюджетної системи має відображати не лише єдність, а й наявність протиріч між різними її ланками. Важливим є і те, що кожний із бюджетів має бути спроможним виконати закріплені за ним повноваження (власні й передані). Таким чином, справедливим є визначення бюджетної системи як сукупності бюджетів країни, створених на різних рівнях на основі прийнятого бюджетного устрою. Між різними ланками бюджетної системи існують протиріччя як щодо розподілу повноважень, так і джерел їхнього фінансування.

**Висновки і пропозиції.** Підсумовуючи вищевикладене, можна зазначити, що розвиток бюджетної системи України останнім часом характеризується зміцненням тенденції до централізації. Сьогодні в Україні бюджет і проблеми надійного управління ним належать до найгостріших як в соціально-економічному, так і в політичному контексті. Зведений бюджет України значно менший за обсягом від бюджетів окремих європейських країн, що за територією поступаються багатьом областям України. Нажаль, нинішня українська бюджетна практика частково ґрунтується на старих засадах адміністративно-командної системи. Бюджетна децентралізація зводиться до реформування бюджетної системи у напрямку формування усіх її ланок як відносно автономних і фінансово спроможних для вико-

нання прийнятих бюджетних повноважень. Проведення бюджетного реформування в Україні потребує перегляду розмежування повноважень

між урядами, реформування системи оподаткування, збільшення можливостей для фінансово спроможних територій у залученні коштів.

### Список літератури:

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – С. 141-156.
2. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 № 2542-ііі // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 37-38. – С. 189-210.
3. Буковинський С. Шляхи розвитку бюджетної системи України // Фінанси України. – 2003. – № 9. – С. 3-8.
4. Василик О. Проблеми вдосконалення бюджетної та банківської систем України // Банківська справа. – 2003. – № 3. – С. 44-49.
5. Деева Н. Стабільність і ефективність бюджетного процесу // Фінанси України. – 2006. – № 5. – С. 41-44.
6. Колесник О. Податки у регулюванні доходів різних ланок бюджетної системи // Економіка АПК. – 2008. – № 8. – С. 80-85.
7. Колодій С. Децентралізація бюджетної системи та економічне зростання // Фінанси України. – 2006. – № 3. – С. 63-68.
8. Кудряшов В. П. Поняття бюджетної системи та її децентралізації // Фінанси України. – 2011. – № 8. – С. 25-32.
9. Лук'яненко І. Напрями реформування бюджетно-податкової системи в Україні // Економіка. Фінанси. Право. – 2009. – № 6. – С. 26-32.
10. Олешко О. Конституційно-правовий контроль за бюджетною системою України // Молода нація. Альманах. – 2005. – № 7. – С. 49-64.
11. Опарін В. Передумови та чинники розбудови ефективної бюджетної системи в Україні // Фінанси України. – 2005. – № 9. – С. 126-133.
12. Парижак Н. Формування ефективної бюджетної системи України // Фінанси України. – 2003. – № 1. – С. 19-22.
13. Плужніков І. Засади визначення пріоритетів бюджетної політики держави // Економіст. – 2008. – № 2. – С. 25-29.
14. Полозенко Д. Фінансова система України і бюджетний процес: сутність та шляхи їх удосконалення // Фінанси України. – 2011. – № 11. – С. 18-25.
15. Полозенко Д. Соціальний бюджет як основа розвитку економіки України // Економіка АПК. – 2010. – № 7. – С. 59-63.
16. Ротар Д. Місце правового інституту бюджетної установи в системі права // Підприємництво, господарство і право. – 2011. – № 8. – С. 110-112.

### Грузина І.А.

Харьковский национальный экономический университет  
имени Семена Кузнеця

## СУЩНОСТЬ И СОСТАВЛЯЮЩИЕ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

### Аннотация

Раскрыта сущность бюджетной системы и бюджетного устройства. Исследованы основные составляющие бюджетной системы. Проанализирована эволюция развития бюджетной системы Украины. Изучены основные принципы бюджетной системы в соответствии с законодательством Украины. Обоснована необходимость реформирования бюджетной системы Украины.

**Ключевые слова:** бюджетная система, бюджет, бюджетное устройство, принципы бюджетной системы, реформирование бюджетной системы.

### Gruzina I.A.

Simon Kuznets Kharkiv National University of Economics

## THE ESSENCE AND THE COMPONENTS OF THE BUDGET SYSTEM

### Summary

The essence of the budget system and budget components were discovered. The basic components of the budget system were eliminated. The evolution of the Ukrainian budgetary system was analyzed. The basic principles of the budget system in accordance with the legislation of Ukraine were studied. The necessity of reforming the budget system of Ukraine was grounded.

**Keywords:** budget system, the budget, the budget structure, the principles of the budget system, the reform of the budget system.