

**Я. М. Казюк,**

*кандидат наук з державного управління,  
докторант кафедри економічної політики,  
Національна академія державного управління  
при Президентіві України*

## **Становлення бюджетної системи України та принципи її побудови**

У статті розглянуто сутність бюджетної системи та її взаємозв'язок з устроєм держави. Розкрито основні етапи становлення бюджетної системи України з часів здобуття нею незалежності. Звернено увагу на позитивні та проблемні моменти побудови бюджетної системи незалежної України.

Особливу увагу приділено принципам організації бюджетної системи, що задекларовані Бюджетним кодексом України. Акцентовано на порушенні вимог щодо втілення цих принципів у бюджетну практику та розкрито проблемні питання, які виникають у процесі їх практичної реалізації. У статті зроблено висновки та надано пропозиції щодо підвищення ефективності бюджетної системи України в напрямі впровадження нових підходів до управління фінансовими ресурсами.

*Ключові слова:* бюджетна система, принципи бюджетної системи, державний та місцеві бюджети.

### **Ya. M. Kazyuk. The Formation of the Budget System and Principles of its Foundation**

The essence of the concept of the budgetary system and its relationship with the state are displayed. The main attention is paid to the basic stages of formation of the budget system of Ukraine since times of its independence. Attention was drawn to the positive and problematic aspects of building of the budgetary system of independent Ukraine.

Special attention is paid to the principles of organization of the budgetary system, which declared in the Budget code of Ukraine. Violations of the requirements regarding the realization of these principles in budgetary practices and uncovered issues that arise in their implementation are mentioned. The conclusions and the proposals for improving the efficiency of the budgetary system of Ukraine in the direction of introduction of new approaches to the management of financial resources are defined in the article.

*Key words:* budgetary system, principles of budgetary system, state and local budgets.

### **Я. М. Казюк. Становление бюджетной системы Украины и принципы ее построения**

В статье рассмотрена сущность бюджетной системы и ее взаимосвязь с устройством государства. Раскрыты основные этапы становления бюджетной системы Украины со времен приобретения ею независимости. Обращено внимание на позитивные и проблемные моменты построения бюджетной системы независимой Украины.

Особенное внимание уделено принципам организации бюджетной системы, которые задекларированы Бюджетным кодексом Украины. Сделан акцент на нарушении требований относительно воплощения этих принципов в бюджетную практику и раскрыты проблемные вопросы, которые возникают при их практической реализации. В статье сделаны выводы и даны предложения относительно повышения эффективности бюджетной системы Украины в направлении внедрения новых подходов к управлению финансовыми ресурсами.  
*Ключевые слова:* бюджетная система, принципы бюджетной системы, государственный и местные бюджеты.

*Постановка проблеми у загальному вигляді.* Основною ланкою фінансової системи є бюджетна система, яка організаційно залежить від форми державного устрою і складається з державного та місцевих бюджетів. Відносини між державним і місцевими бюджетами будуються на основі єдності бюджетної системи і фінансової політики держави. Під бюджетним устроєм розуміють організацію та принципи побудови бюджетної системи, її структуру, взаємозв'язок між її окремими ланками [21, с. 623]. На бюджетний устрій визначальний вплив має державний лад та адміністративно-територіальний поділ країни. Незалежно від проголошеного устрою (унітарного, федеративного чи конфедеративного), демократично побудована держава має розгалужену вертикальну та горизонтальну структури управління як внутрішньо-упорядковану, ієрархічно вибудовану цілісну сукупність відносно самостійних органів управління та їх підрозділів, що діють у межах закріплених функцій та компетенцій.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Питання побудови бюджетної системи та ефективних взаємовідносин усередині неї досліджують багато науковців та практиків. Так, цьому питанню

приділено увагу таких дослідників, як А.Дегтяр, В.Зайчикова, О.Іваницька, В.Кравченко, В.Мамонова, М.Миколайчук, А.Монаєнко, О.Молдован, Г.П'яточенко, І.Розпутенко, В.Федосов, І.Чугунов та ін. Проведено багато досліджень щодо становлення бюджетної системи України, надано порівняльні характеристики щодо організації побудови бюджетних систем у країнах світу, визначено проблемні питання та надано пропозиції щодо удосконалення принципів і структури бюджетної системи України.

*Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.* Проте сьогодні залишається вкрай важливим питання врегулювання задекларованих принципів організації бюджетної системи в Україні з їх повномасштабним і ефективним втіленням на практиці.

*Формулювання цілей статті.* Метою статті є дослідження процесів становлення бюджетної системи в Україні з часів здобуття нею незалежності, а також висвітлення принципів функціонування бюджетної системи та проблем щодо їх дотримання.

*Виклад основного матеріалу дослідження.* Україна відповідно до ст. 2 Конституції України є унітарною державою, типовими рисами якої є цілісність, неподільність, відсутність у своєму складі інших державних утворень, функціонування єдиної системи права [7, с. 1]. Відповідно до існуючого устрою в Україні створена бюджетна система унітарного типу, а міжбюджетні відносини базуються на засадах, визначених центральною владою та її законодавчо-правовими актами [1, с. 57]. Отже, бюджетна система України є похідною від закріпленої Конституцією України організації державної влади, а тому побудова міжбюджетного регулювання, принципи формування і використання коштів державного та місцевих бюджетів усіх рівнів жорстко залежать від організації державної влади на двох рівнях – державному та місцевому.

Найпоширенішим у науковій літературі є визначення бюджетної системи з точки зору її структурно-функціональної побудови.

Так, за структурною складовою “бюджетна система” – це організована сукупність взаємодіючих між собою елементів: інституцій (правила, норми, бюджетне право тощо); бюджетних інститутів (державний бюджет, місцеві бюджети, центральні органи влади, державні установи, організації); державних засобів регулювання; бюджетного механізму (фінансові інструменти, методи, важелі, технології, які сукупно забезпечують реалізацію функцій, необхідних для діяльності держави та стимулювання ринкової економіки).

За функціональною ознакою бюджетна система забезпечує: соціальний захист та культурний розвиток (освіта, наука, охорона здоров'я, соціальний захист, культура та фізична культура тощо); здійснення економічної діяльності в стратегічно важливих галузях, стимулювання перспективних напрямів економічної діяльності; функціонування інституту держави (державне управління, вибори, державний борг, оборона від зовнішніх загроз, підтримання внутрішнього правопорядку тощо).

Досить чітко визначає бюджетну систему І.Чугунов, а саме: “Бюджетна система – це сукупність бюджетів, утворена на основі адміністративно-територіального устрою держави та взаємовідносин між ними, які вибудовуються з огляду на оптимальний розподіл і фінансове забезпечення повноважень органів державної та місцевої влад між бюджетами всіх рівнів, спрямованих на соціально-економічний розвиток суспільства” [22, с. 19]. Інші науковці бюджетну систему України визначають як – сукупність окремих її ланок, юридично пов'язаних між собою, яка ґрунтується на загальноприйнятих принципах, що відповідають міжнародним стандартам [5].

На законодавчому рівні термін “бюджетна система України” знайшов своє закріплення в Конституції України 1996 р. [7]. Водночас поряд із цим визначенням вживався і термін “система бюджетів України”. До здобуття незалежності в Україні не було самостійної фінансової системи, досвіду формування окремого бюджетного процесу. Країна перебувала у тій чи іншій залежності від державного бюджету СРСР, що не сприяло розвитку та становленню національної бюджетної системи.

О.Молдован зазначає, що сьогодні бюджетна система України є продуктом симбіозу моделі європейських унітарних країн та залишків адміністративної моделі колишнього СРСР. Відновивши незалежність, Україна не стала руйнувати радянський варіант бюджетної системи, обравши шлях її еволюційного вдосконалення [10, с. 187].

Отже, із проголошенням незалежності та утворенням України як суверенної держави почала послідовно проводитися робота з реформування та вдосконалення фінансової системи держави, реформування засад та принципів побудови бюджетної системи, спрямованого в основному на фінансову стабілізацію за рахунок удосконалення податкової системи, підвищення керованості процесу регулювання міжбюджетних відносин та зовнішніх і внутрішніх боргових зобов'язань держави, встановлення дієвого контролю за витрачанням бюджетних коштів.

Протягом 1992–1994 рр. основні зусилля в бюджетному регулюванні держави були спрямовані на досягнення фінансової стабілізації, розбудову державних фінансів, створення дійового механізму функціонування бюджетної системи.

Перший бюджет незалежної України був затверджений у 1992 р., але затверджувався ще переважно за нормативами колишнього Союзу РСР, тобто з надмірною централізацією бюджетних коштів та в умовах недосконалого податкового законодавства в процесі переходу до ринкового господарства [5]. Проте важливо зазначити, що вже при підготовці бюджету на 1992 р. для формування видатків бюджету Міністерство фінансів разом з Академією наук України розпочали розробляти нормативи соціальних витрат у розрахунку на одного жителя республіки. Це був перший крок та фундамент до визначення подальших науково обґрунтованих нормативів.

У січні 1993 р. Кабінет Міністрів України затвердив план дій Уряду на 1993 р., який виходив з єдиної бюджетної політики і наявних фінансових ресурсів. Верховна Рада України затверджувала державний бюджет, а для бюджетів областей, АРК, м. Києва та Севастополя затверджувалися нормативи відрахувань від загальнодержавних податків і зборів,

розрахованих на підставі контрольних цифр по доходах та видатках. Можна зосередити увагу на тому, що бюджет на 1993 р. був першим кроком у майбутній концепції реформи бюджетної системи України. Також важливим кроком на шляху до зміцнення самостійності місцевих бюджетів стало прийняття 20 травня 1993 р. Декрету Кабінету Міністрів України “Про місцеві податки та збори” [15], яким місцевій владі надавалося право встановлювати 17 видів місцевих податків і зборів.

Наприкінці 1993 р. Верховна Рада України визначила, що найважливішими нормативами соціальних гарантій є рівень прожиткового мінімуму, мінімальні розміри заробітної плати і пенсій, розміри соціальної допомоги, що повинні затверджуватися державою [19]. Ці нормативи чинні і сьогодні, змінюючись залежно від економічних обставин.

У 1995 р. був зроблений рішучий крок до створення фінансової системи України. Верховною Радою прийнято Закон України “Про бюджетну систему України” [14], який закріпив фундаментальні засади організації державних фінансів, дав визначення ланкам зведеного бюджету, окреслив призначення і роль кожної з них. У ньому був визначений перелік прав і обов’язків різних гілок влади щодо бюджету, послідовність бюджетного процесу, перелік доходів і витрат кожного з бюджетів, визначено основні принципи бюджетного устрою (бюджетна система почала складатися з державного бюджету, республіканського бюджету АРК та місцевих бюджетів). З 1995 р. Верховна Рада України, Верховна Рада АРК, місцеві ради стали затверджувати основні напрями бюджетної політики (бюджетною резолюцією), відповідно до яких складався проект бюджету. Втручання інших органів у процес складання, затвердження та виконання бюджету не допускалося, заборонялася передача бюджетних коштів з одного бюджету до іншого [19, с. 678].

Прийняття 28 червня 1996 р. Конституції України як Основного Закону стало основою вдосконалення принципів побудови бюджетної системи, розвитку міжбюджетних відносин та здійснення бюджетної реформи. Також із прийняттям Конституції система місцевих фінансів виокремилася в автономну ланку, за якою органи місцевого самоврядування

вилучено зі складу органів державної влади. Так, відповідно до ст. 145 Конституції матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їх спільної власності, що перебувають в управлінні районних та обласних рад [7]. Система місцевих фінансів України складається з місцевих бюджетів, фінансів комунальних підприємств та місцевого кредиту [9, с. 59].

З метою вдосконалення бюджетного процесу в 1996 р. була прийнята постанова Верховної Ради України “Про затвердження Правил оформлення проекту Закону України про Державний бюджет України” [16]. У липні 1996 р. з метою створення єдиної системи державних доходів та видатків бюджетів усіх рівнів, забезпечення загальнодержавної і міжнародної співставності бюджетних показників була прийнята постанова Верховної Ради України “Про структуру бюджетної класифікації України” [19], згідно з якою з 1997 р. впроваджувалася загальна структура бюджетної класифікації України.

Важливим етапом у розбудові бюджетної системи України стало запровадження у 1997 р. Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, який започаткував новий підхід щодо визначення поняття місцевих бюджетів та їхнього складу. У ст. 1 Закону зазначено, що бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) – це план утворення й використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування [13]. Місцеве самоврядування цим законом визначається як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або за відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Можна зазначити, що у 1995–1997 рр. відбулися певні зміни в бюджетній політиці. У цей період змінено структуру бюджетних видатків, значно скорочено фінансування галузей економіки та надання бюджетних позичок, одночасно збільшилася питома вага

видатків на соціальний захист населення, соціально-культурну сферу.

Однак недотримання терміну своєчасного прийняття Закону України “Про Державний бюджет України” стримувало затвердження бюджетів радами “нижчого рівня”, що ставило місцеві бюджети в залежність від державного бюджету та не давало змоги забезпечити належне фінансування головних розпорядників коштів державного бюджету. Слід підкреслити, що зазначений Закон України на 1992–1997 рр. було прийнято після початку бюджетного року.

Так, виходячи з необхідності забезпечення своєчасного прийняття Закону України “Про Державний бюджет України на 1998 рік” 19 травня 1997 р. вийшов Указ Президента України “Про забезпечення своєчасного складання проекту Державного бюджету України на 1998 рік” [17]. У процесі його формування було розроблено та запроваджено єдині форми подання бюджетних запитів для головних розпорядників, які передбачали висвітлення цілей і результатів використання бюджетних коштів розпорядниками та інших необхідних даних про їх діяльність. Затвердження бюджетних призначень почало здійснюватися в розрізі головних розпорядників бюджетних коштів. Зазначене надало можливість проводити аналіз використання бюджетних коштів по конкретному органу державного управління, а не тільки по функції видатків, виконання якої може здійснюватися кількома головними розпорядниками коштів. З травня 1997 р. запроваджено щомісячну звітність підприємств, установ і організацій про витрачання бюджетних коштів.

У 1998 р. запроваджено помісячний бюджетний розпис у розрізі головних розпорядників бюджетних коштів, що сприяло прозорості бюджету та поліпшувало якість його планування. Також було запроваджено касове виконання державного бюджету, місцевих бюджетів і позабюджетних фондів через установи Національного банку України та уповноважені банки, що запобігало зловживанням у використанні бюджетних коштів; розроблено порядок затвердження кошторисів доходів і видатків місцевих бюджетів, що зменшувало можливості щодо



нецільового використання бюджетних коштів та поліпшувало платіжну дисципліну виконання бюджету [18].

У 1999 р. залучено до бюджетної системи всі позабюджетні фонди, крім Пенсійного фонду та Фонду соціального страхування; розмежовано у бюджетах усіх рівнів поточні видатки та видатки розвитку із зазначенням джерел, за рахунок яких вони формуються; впроваджено систему фінансового вирівнювання місцевих бюджетів виходячи з принципу зацікавленості місцевих органів влади у надходженнях загальнодержавних податків і зборів до бюджету.

Законом України “Про Державний бюджет України на 1999 рік” врегульовано важливі норми щодо прав розпорядників коштів бюджету в процесі виконання видатків державного бюджету, зокрема право брати зобов’язання на здійснення видатків тільки в межах бюджетних призначень, затверджених Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік, що давало змогу уникати заборгованості, яка утворювалася за рахунок взяття зобов’язань в обсягах, що перевищують затвержені бюджетні призначення; право на передачу бюджетних призначень іншому розпоряднику коштів у разі прийняття відповідного нормативного акта та право здійснювати перерозподіл бюджетних призначень у межах однієї функції [11], що сприяло більш ефективному управлінню бюджетними коштами.

З метою забезпечення пропорційного, своєчасного та повного надання дотацій, починаючи з 1999 р., у Законі про Державний бюджет України для перерахування сум дотацій було затверджено нормативи щоденних відрахувань від податків, зборів та інших надходжень до Державного бюджету України, що надходять на території АРК, областей та м. Севастополя. Проводилася цілеспрямована політика на обмеження видатків бюджету, крім соціальних виплат, та збільшення доходів бюджету через розширення бази оподаткування й відміну необґрунтованих податкових пільг [11]. З 1999 р. почала впроваджуватися система функціонування єдиного рахунку Державного казначейства України з обліку коштів державного бюджету, що давало змогу значно зменшити термін проходження

платежів від платників податків до фінансування видатків бюджету.

Слід відмітити, що у 2000 р. було здійснено низку реформ у бюджетному процесі. Так, до основних досягнень можна віднести такі: прийняття бездефіцитного державного бюджету; припинення, починаючи з другого кварталу 2000 р., взаємозаліків і вексельних розрахунків із бюджетом; зменшення кредиторської заборгованості бюджетних установ, що фінансувалися з державного та місцевих бюджетів, погашення заборгованості із виплати пенсій та значне скорочення заборгованості з інших соціальних виплат; застосовано зв'язок системи фінансування державної податкової адміністрації та обсягів дотацій місцевим бюджетам з обсягами надходжень до бюджету відповідних доходів, який створив стимули для забезпечення виконання доходів зведеного та державного бюджетів; скасування більшості пільг в оподаткуванні, зокрема тих, що надавались за рішеннями уряду; зменшення заборгованості по сплаті до бюджету податків і зборів; упорядкування та раціоналізація мережі підвідомчих установ; завершення переведення на казначейське обслуговування всіх розпорядників коштів державного бюджету, що сприяло підвищенню прозорості процесу виконання бюджету; здійснено розподіл державного бюджету на загальний і спеціальний фонд: до складу бюджету включено позабюджетні кошти бюджетних установ і організацій; затверджено порядок складання, затвердження і виконання кошторисів бюджетних установ та розпису бюджету.

Прийняття ст. 61 Закону України “Про Державний бюджет України на 2001 рік” дало можливість передати частину закладів і заходів з державного бюджету на фінансування з місцевого бюджету [12], що сприяло упорядкуванню мережі бюджетних установ з метою наближення надання послуг безпосередньо споживачам та чіткому розмежуванню повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування. Також було започатковано чітку систему розподілу доходів між державним та місцевими бюджетами, що стало однією з передумов початку реформи міжбюджетних відносин. Включення до бюджетів усіх рівнів зазначених коштів давало

можливість забезпечувати прозорість бюджету, реальну систему оцінки всіх джерел доходів та визначених пріоритетів їх витрачання. Усі видатки, що проводилися як за рахунок бюджетних коштів, так і за рахунок позабюджетних коштів, було об'єднано в єдиний кошторис.

Крім того, впроваджено перерахування дотацій із державного бюджету обласним бюджетам та Севастопольському міському бюджету. По-перше, встановлено перелік доходів загального фонду державного бюджету, за рахунок яких здійснюється перерахування дотацій. По-друге, суми дотацій перераховувалися управліннями Державного казначейства в областях та м. Севастополі шляхом застосування нормативів щоденних відрахувань від вищезазначених доходів загального фонду, що надійшли на рахунки обліку доходів. У разі недостатності доходів державного бюджету на відповідній території дотація перераховувалася з фонду дотацій державного бюджету [22].

Необхідно відмітити, що недосконалість законодавства щорічно вимагала внесення змін і запровадження нових правил організації бюджетного процесу, регулювання фінансових потоків та розвитку міжбюджетних відносин. Законом про Державний бюджет України щорічно змінювалися засади та умови формування державного і місцевих бюджетів, їх взаємодія, розподіл повноважень і закріплення джерел доходів. Бюджетні рішення ухвалювалися шляхом здійснення переговорного процесу між суб'єктами міжбюджетних відносин. Тобто від зменшення розрахункових показників по доходах та збільшення їх по видатках вигравали окремі регіони, які в результаті таких дій отримували дотацію вирівнювання з державного бюджету в більших розмірах, ніж це було необхідно, та отримували надпланові доходи, що йшли на додаткові видатки.

Бюджетна система поступово вдосконалювалася і змінювалася, але за своєю формою побудови, структури та системи управління бюджетними коштами залишалася такою, як була за часів Радянського Союзу. В Україні зберігалася практика формування та регулювання бюджетів на зразок бюджетної системи Союзу РСР із виконанням централізованих

адміністративних реформ і методів управління бюджетними ресурсами та організації бюджетного процесу, практично до 2001 р. [19, с. 242].

Бюджет на 2001 р., який було прийнято 7 грудня 2000 р. [20], став першим дійсно соціальним бюджетом, в якому не лише вирішувалися питання погашення заборгованості із заробітної плати та грошового утримання, а й передбачалося підвищення на 25% оплати праці основних галузей бюджетної сфери.

Стаття 95 Конституції України визначає, що бюджетна система має будуватися на засадах справедливого й неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Так, з метою забезпечення повноцінного виконання ст. 92, 95, 132, 142, 143 та інших статей Конституції України Верховною Радою України 21 червня 2001 р. було прийнято Бюджетний кодекс України (далі – Кодекс).

Кодекс став першим системним, цілісним правовим актом, який започаткував кардинальні зміни в бюджетному процесі, проведення в бюджетній сфері реформ, спрямованих на формування нових прогресивних відносин в управлінні бюджетними ресурсами та реалізацію бюджетної політики в напрямі зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування територіальних громад і держави в цілому [21, с. 128].

З прийняттям Кодексу відбулася ліквідація централізованої, адміністративно-командної, непрозорої бюджетної системи та започатковано нову ідеологію побудови міжбюджетних відносин. Визначено нові прямі відносини державного бюджету з обласними бюджетами та бюджетом АРК, бюджетами міст Києва і Севастополя, міст обласного значення і районів. Таким чином, бюджетна система України, в основу побудови якої покладено адміністративно-територіальний поділ України, відповідно до частини першої ст. 5 Кодексу почала складатися з державного та місцевих бюджетів. Кодекс визначає бюджетну систему України, як сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудовану з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульовану нормами права [3].

Проте з часом визначені норми бюджетного законодавства почали порушуватися в частині: несвоєчасного прийняття законів, що впливали на формування доходів та видатків бюджетів на наступний рік, які повинні були оприлюднюватися до 15 серпня року, що передував плановому; несвоєчасного подання проекту закону про державний бюджет та його прийняття; ігнорування заборони спрямування залучених боргових ресурсів на покриття поточних видатків та ін. Так, останніми роками бюджетна система вже не могла вирішувати низку завдань, їх реалізація потребувала модернізації бюджетної системи.

Крім того, з посиленням фінансово-економічної кризи 2008–2009 рр. посилилися кризові явища й у бюджетній системі, що стало головним із чинників погіршення соціально-економічного становища країни. Реформа бюджетної системи стала однією з головних у державі. Найважливішим кроком у бюджетній реформі стало ухвалення парламентом у 2010 р. нової редакції Бюджетного кодексу України. Проте його структура та зміст свідчать, що уряд намагався уникнути революційних змін і зосередитися на удосконаленні попереднього Кодексу.

Взагалі основна мета та завдання бюджетної системи полягають у створенні дієвих і однакових умов для всіх учасників бюджетного процесу при формуванні бюджетних відносин, забезпеченні єдиних підходів і принципів формування та виконання місцевих бюджетів з метою збалансованого розвитку відповідної території, правових норм та механізмів стимулювання приросту доходів й економії видатків бюджетів при підвищеному рівні ефективності використання бюджетних коштів в інтересах усіх і кожного. Вона побудована з урахуванням економічних відносин, державного й адміністративно-територіального устрою та врегульована нормами права. Кожне адміністративно-територіальне утворення самостійно встановлює порядок та положення про бюджет виходячи з юридичних норм Кодексу, яким визначено, що бюджетний устрій базується на низці принципів.

Отже, оновленим Кодексом (2010 р.) задекларовано 10 принципів, на яких функціонує бюджетна система, а саме: єдності

бюджетної системи України; збалансованості; самостійності; повноти; обґрунтованості; ефективності та результативності; субсидіарності; цільового використання бюджетних коштів; справедливості і неупередженості; публічності та прозорості [3].

Принципи бюджетної системи України застосовуються в єдності та взаємозв'язку. Також вони відображають досвід успішних економічно розвинених економічних держав, проте слід вказати на те, що задекларовані принципи не завжди і не повною мірою втілюються в сучасну бюджетну практику.

Так, зокрема, принцип самостійності порушується відсутністю адекватного фінансового забезпечення місцевих бюджетів, результатом чого є їх залежність від трансфертів із державного бюджету, у тому числі й від своєчасності перерахування дотації вирівнювання місцевим бюджетам. Також порушенням принципу самостійності є використання коштів місцевих бюджетів на погашення дефіциту та боргів державного бюджету й Пенсійного фонду, що, у свою чергу, призводить до обмеження місцевих бюджетів та до загрози своєчасного фінансування власних і делегованих видатків. Зазначене призводить до фактичного перевищення урядом своїх повноважень щодо юридичної автономності місцевих бюджетів.

Принцип обґрунтованості порушується через нереалістично визначені показники економічного розвитку країни та очікуваного розміру ВВП країни, через завищені розрахункові показники надходжень до бюджетів усіх рівнів, які встановлюються з метою покриття соціальних видатків держави та недопущення соціального виплеску. Тим самим заздалегідь створюється дефіцит бюджету та збільшення боргів держави. Про зазначене свідчать звітні дані щодо виконання зведеного бюджету України різних періодів.

Принцип субсидіарності ігнорується через прагнення уряду до централізації функцій та ресурсів.

Такі принципи, як ефективність та результативність, справедливість і неупередженість, цільове використання бюджетних коштів порушуються через корумпованість, лобізм і суб'єктивізм у перерозподілі бюджетних коштів та наданні цільових субвенцій із державного бюджету місцевим бюджетам,

через використання практики “ручного управління” бюджетними ресурсами, через неефективну та корумповану систему державних закупівель, відсутність дієвого контролю за витрачанням бюджетних коштів, а також незацікавленості місцевих органів влади в максимальній мобілізації бюджетних ресурсів тощо.

Також слід зазначити, що на сьогодні не всі органи влади, у тому числі й місцеві, впроваджують принцип публічності та прозорості бюджетних видатків. Про це свідчить те, що видатки бюджету не в повному обсязі деталізуються й розшифровуються, а громадяни не можуть відстежити ефективність витрачених бюджетних коштів, не проводяться громадські слухання з питань бюджетних показників на місцях та ін.

Отже, удосконалення формування бюджетної системи має бути тісно пов’язано з реалізацією принципів її побудови. Усі бюджети є складовою бюджетної системи і в процесі виконання положень та засад Кодексу мають відповідну самостійність, що спрямована на реалізацію єдиної загальнодержавної фінансової політики.

*Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок.* Можна зазначити, що розбудова бюджетної системи України внесла суттєві новації в управління фінансовими ресурсами територіальних громад та інших об’єднань. Цьому сприяла демократизація суспільних відносин, формування громадянського суспільства, що стимулювало внесення змін до системи управління на місцях. Делегування власних повноважень територіальним органам влади у здійсненні господарського, соціального, культурного будівництва супроводжувалося закріпленням за ними необхідних бюджетних ресурсів.

Слід зазначити, що загалом Україна мобілізує до бюджетної системи досить значний обсяг фінансових ресурсів як за абсолютними показниками, так і за обсягом ВВП. Проте сьогодні публічні послуги мають низьку якість, а соціальні стандарти, які гарантовані державою, є одними з найнижчих в Європі, державні капітальні інвестиції є мізерними, а значна частина статей видатків залишається недофінансованою через нереально встановлені планові показники за надходженнями податків,

нереально визначеного темпу зростання вітчизняної економіки та ВВП.

Крім того, суттєвою проблемою щодо підвищення ефективності бюджетної системи є високий рівень корупції та критичні масштаби нецільового і неефективного використання бюджетних коштів. Також для бюджетної системи України характерним є досить високий ступінь централізації бюджетних ресурсів, що свідчить про нерозвиненість місцевого самоврядування та слабкість його фінансової бази.

Перед наукою і практикою постає надзвичайно важливе завдання – розробити і впровадити якісно нові підходи до управління бюджетними фінансовими ресурсами на рівні адміністративно-територіальних одиниць.

### *Список використаних джерел*

1. *Бураківський І. В.* Фінансова політика органів місцевого самоврядування : навч. посіб. / І. В. Бураківський, В. В. Зайчикова. – К. : Нора-принт, 2003. – С. 56–82.

2. Бюджет–2001 та розвиток міжбюджетних відносин / упоряд. : О. А. Нескромний, Ц. Г. Огонь, І. О. Шпак. – К. : Парлам. вид-во, 2001. – 158 с.

3. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

4. Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар / за ред. О. В. Турчинова і Ц. Г. Огня. – К. : Парлам. вид-во, 2002. – 320 с.

5. Бюджетна система. Вишкіл студії / за ред. С. І. Юрія, Й. М. Бескида. – К. : Таксон, 2002. – 255 с.

6. *Єпіфанов А. О.* Регіональна економіка / А. О. Єпіфанов, І. В. Сало. – К. : Наук. думка, 1999. – 344 с.

7. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

8. *Кравченко В. І.* Місцеві фінанси / В. І. Кравченко. – К. : Знання, 1999. – 487 с.



9. *Миколайчук М. М.* Фінансово-економічний механізм забезпечення стійкого збалансованого розвитку регіону : монографія / М. М. Миколайчук ; за наук. ред. І. В. Розпутенка. – К. : НАДУ, 2010. – 308 с.

10. *Молдован О. О.* Державні фінанси України: досвід та перспективи реформ : монографія / О. О. Молдован. – К. : НІСД, 2011. – 380 с.

11. Про Державний бюджет України на 1999 рік : Закон України від 31 груд. 1998 р. № 378-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 8. – Ст. 59.

12. Про Державний бюджет України на 2001 рік : Закон України від 7 груд. 2000 р. № 2120-III // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 52. – Ст. 2243.

13. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main>

14. Про бюджетну систему України : Закон України від 5 груд. 1990 р. № 512-XII // Фінанси України. – 1995. – № 1. – С. 85–109.

15. Про місцеві податки та збори : Декрет Кабінету Міністрів України від 20 трав. 1993 р. № 56-93 // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 30. – С. 336.

16. Про затвердження Правил оформлення проекту Закону України про Державний бюджет України : Постанова Верховної Ради України від 6 трав. 1996 р. № 170/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 27. – С. 129.

17. Про забезпечення своєчасного складання проекту Державного бюджету України на 1998 рік : Указ Президента України від 19 трав. 1997 р. № 442/97 // Уряд. кур'єр. – 1997. – 24 трав.

18. Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 груд. 1997 р. № 1349. – К., 1997.

19. Про структуру бюджетної класифікації України : Постанова Верховної Ради України від 21 груд. 2000 р. № 2171-III // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 42. – С. 584–601.

20. *П'яточенко Г. О.* Становлення та розвиток фінансів України. 1917–2003 / Г. О. П'яточенко, Л. В. Кухарець. – К. : НДФІ, 2005. – 784 с.

21. *Федосов В.* Бюджетний менеджмент : підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова ; за заг. ред. В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2004. – 864 с.

22. *Чугунов І. Я.* Бюджетна система як інструмент регулювання економічного розвитку : дис. ... д-ра екон. наук / Чугунов І. Я. – К., 2003. – 583 с.