

Ісаєва О.В., к. е. н.,
старший викладач
Сумський державний університет
Закорко К.С., студент
Сумський державний університет

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Ісаєва О.В., Загорко К.С. Сучасні проблеми функціонування та розвитку бюджетної системи України: теоретичний аспект. У статті розглянуто значення, сутність та основні аспекти функціонування й розвитку бюджетної системи України в сучасних умовах. Досліджено динаміку і структуру усіх складових бюджетної системи. Виявлено проблеми у формуванні дохідної частини бюджетів та недоліки фінансування видаткової частини. Визначено основні здобутки бюджетної стратегії на сучасному етапі. На основі аналізу статистичної інформації та наукової літератури запропоновано шляхи підвищення ефективності функціонування вітчизняної бюджетної системи.

Ключові слова: бюджетна система, державний бюджет, місцеві бюджети, зведений бюджет, бюджетний дефіцит.

Исаева Е.В., Загорко К.С. Современные проблемы функционирования и развития бюджетной системы Украины: теоретический аспект. В статье рассмотрены значение, сущность и основные аспекты функционирования и развития бюджетной системы Украины в современных условиях. Исследованы динамика и структура всех составляющих бюджетной системы. Выявлены проблемы в формировании доходной части бюджетов и недостатки финансирования расходной части. Определены основные достижения бюджетной стратегии на современном этапе. На основе анализа статистической информации и научной литературы предложены пути повышения эффективности функционирования отечественной бюджетной системы.

Ключевые слова: бюджетная система, государственный бюджет, местные бюджеты, сводный бюджет, бюджетный дефицит.

Isaieva O.V., Zakorko K.S. Modern problems of functioning and development of budgetary system of Ukraine: theoretical aspect. The article deals with the importance, essence and main aspects of the functioning and development of the budgetary system of Ukraine in modern conditions. The dynamics and structure of all components of the budgetary system are studied. The problems in the income part of budgets formation and financing expenditures are analyzed. The main achievements of the budgetary strategy at the present stage are identified. On the basis of statistical information and scientific publications the ways of efficiency increase of Ukrainian budgetary system functioning are proposed.

Key words: budgetary system, state budget, local budgets, consolidated budget, budgetary deficit.

Постановка проблеми. Суспільно-економічні та політичні процеси, що мають місце в Україні на сучасному етапі розвитку, значною мірою впливають і на процес функціонування бюджетної системи, викликаючи цілий ряд невдоволень як платників податків, так і значної частини працівників бюджетної сфери. В умовах хронічного дефіциту бюджетних коштів та обумовленого цим режиму жорсткої економії державних та місцевих фінансових ресурсів проблема ефективного розвитку бюджетної системи України вбачається досить актуальною. Її значимість посилюється також постійними змінами у податковому законодавстві, що призводить до помилок і прорахунків у визначенні податкових зобов'язань платників податків, а також до непорозумінь у податкових платежах до бюджету, що загострює нестабільність формування та розподілу загального фонду держав-

ного та місцевого бюджетів. Отже, роль бюджетної системи держави у її фінансових потоках є значною, тому ефективності її функціонування має бути приділена особлива увага.

Постановка завдання. Мета дослідження полягає у вивченні наявних проблем функціонування й розвитку сучасної бюджетної системи України та формуванні основних напрямів її удосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням дослідження сутності та особливостей функціонування і розвитку бюджетної системи нині приділяється досить багато уваги. Дослідженню цієї проблематики присвячені праці таких науковців, як, зокрема, Й.М. Бескид, Я.М. Казюк, В.П. Кудряшов, В.М. Федосов, І.Я. Чугунов, С.І. Юрій. Проте варто зазначити, що не всі аспекти функціонування сучасної бюджетної системи України досліджені одна-

ковою мірою. Переважно розглядаються загальні теоретичні основи бюджетної системи, тоді як практичним проблемам функціонування та розвитку бюджетної системи України з огляду на практику сьогодення та міжнародного досвіду уваги приділяється досить мало. У зв'язку з цим вважаємо доцільним дослідити фактичні показники формування та виконання бюджетів країни в динаміці, причини його дефіциту та інші проблеми в цій сфері, а також сформулювати на цій основі пропозиції щодо вдосконалення функціонування бюджетної системи країни.

Виклад основних результатів. Успішне функціонування економіки будь-якої держави тісно пов'язане з ефективним забезпеченням формування та використання коштів її бюджету. Саме від дієвої та налагодженої бюджетної системи залежать результативність бюджетної політики країни, забезпечення економічної та фінансової стабільності як державних інститутів, так і всього населення.

Як зазначає велика кількість науковців, бюджетна система є одним з найважливіших економічних та фінансових регуляторів у країні. Значимість побудови ефективної бюджетної системи країни полягає в тому, що через її ланки перерозподіляється значна частина національного доходу у вигляді централізованих грошових фондів для забезпечення суспільних потреб та виконання державою своїх функцій.

Науковці у своїх працях трактують бюджетну систему так:

1) бюджетна система – це організована сукупність взаємодіючих елементів: інституцій, бюджетних інститутів, державних засобів регулювання, бюджетного механізму тощо [1, с. 46];

2) бюджетна система – це сукупність бюджетів, утворена на основі адміністративно-територіального устрою держави та взаємовідносин між ними, що формуються на основі оптимального розподілу і фінансового забезпечення повноважень органів влади між бюджетами всіх рівнів, спрямованих на економічний та соціальний розвиток [2, с. 19];

3) бюджетна система – це сукупність окремих ланок такої системи, юридично пов'язаних між собою, що ґрунтується на загальноприйнятих принципах, що відповідають міжнародним стандартам [3];

4) бюджетна система – це заснована на економічних відносинах та юридичних нормах сукупність усіх бюджетів держави, взаємопов'язаних законодавчо встановленими відносинами [4, с. 80];

5) бюджетна система – це сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, які формуються з урахуванням економічних відносин, державного й адміністративно-територіального устроїв та регулюються нормами права [5, с. 238].

Згідно з ч. 4 ст. 2 Бюджетного кодексу України трактування бюджетної системи зводиться до таких положень [7]:

– по-перше, вона є сукупністю державного та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням еко-

номічних відносин, державного та адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права;

– по-друге, це система стійких і впорядкованих зв'язків (міжбюджетних відносин) між її складовими, юридично пов'язаних між собою, яка базується на загальноприйнятих принципах, що відповідають міжнародним стандартам.

Схожість думок науковців стосовно сутності бюджетної системи виявляється в тому, що вони розглядають її як системне утворення (сукупність ланок або бюджетів), а також взаємовідносин між ними, спрямованих на економічний та соціальний розвиток держави. Саме на останньому аспекті сутнісного наповнення бюджетної системи хотілося б зосередити увагу. В самому визначенні бюджетної системи вже закладене розуміння того, що її функціонування спрямовується на благо не тільки держави (органів державної влади), але й її мешканців. Ми вважаємо, що саме такого оптимального балансу поєднання інтересів держави та населення за функціонування бюджетної системи практично не вдається досягти в країнах пострадянського простору, зокрема в Україні.

Конституційні засади функціонування бюджетної системи України свідчать про те, що вона створена по унітарному типу, а міжбюджетні відносини базуються на принципах функціонування, визначених центральною владою та її нормативно-правовими актами [6, с. 57]. Так, ст. 95 Конституції зазначає, що бюджетна система України будується на засадах справедливого й неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Міжбюджетне регулювання здійснюється згідно з вимогами Бюджетного кодексу України та ґрунтується на принципах формування і використання коштів державного та місцевих бюджетів [7].

Складовими елементами бюджетної системи є бюджети різних рівнів, які виступають ключовими фігурами впливу на соціально-економічний розвиток країни. За їх допомогою держава здійснює розподіл і перерозподіл тієї частини ВВП, що акумулюється у вигляді податків та перенаправляється на фінансування бюджетної сфери, впливаючи таким чином як на результати діяльності суб'єктів господарювання, так і на соціальні перетворення, що можуть відбуватися в країні.

Проведений аналіз наукової літератури та статистичної макроекономічної інформації показав, що в Україні державний бюджет приймається практично кожного року з певним дефіцитом, що є нормальним для країн з ринковою економікою. Але практика прийняття та виконання бюджету в нашій країні свідчить про те, що цей дефіцит практично ніякої користі розвитку країни не приносить, а навпаки, ускладнює фінансово-економічну ситуацію.

Так, згідно з даними Державної служби статистики України (табл. 1) можна визначити, що відсо-

ток дефіциту Державного бюджету України з кожним роком зростає до 2014 року включно (склав аж 20,2% від доходів Державного бюджету). І хоча у 2015 році він скоротився до рівня 5,8%, все одно залишався на високому рівні.

Наприклад, допустимий фактичний дефіцит державного бюджету у розвинутих країнах світу набагато нижчий (не більше 3% ВВП) [10, с. 54]. У державах з перехідною економікою досягти такого рівня дефіциту не вдається через низку відомих об'єктивних причин.

Хоча надходження Державного бюджету з кожним роком зростають (за весь період зростання склало 69,8%), зростання видатків відбувається ще більшими темпами (72,2% за весь аналізований період), що, відповідно, негативно позначається на ефективності формування та використання державних фінансів.

Позитивним фактором у виконанні Державного бюджету можемо вважати фактичне виконання

планових надходжень до нього у 2015 році у розмірі 100,5%, тоді як у 2012–2014 роках було недовиконання планових надходжень на 9,7%, 5,8% та 5,4% відповідно. Це пов'язано переважно зі змінами податкового законодавства у 2015 році, які привели до додаткових джерел наповнення бюджету.

Якщо розглядати ситуацію з місцевими бюджетами, то можна відзначити значно менший дефіцит порівняно з дефіцитом по Державному бюджету. Хоча також жодного року не спостерігалось профіциту бюджету, а у 2015 році дефіцит місцевих бюджетів мав найбільше значення за весь період – 14 млрд. грн., що склало 4,8% всіх надходжень місцевих бюджетів (і це на фоні проведеної в країні політики децентралізації, яка надала місцевим бюджетам більше повноважень та залишила на місцях більше фінансових ресурсів). Позитивною можна вважати ситуацію зростання доходів місцевих бюджетів за весь аналізований період на 61,5% за одночасного зростання видатків всього на 54,7%.

Таблиця 1

Узагальнені показники виконання Державного, місцевих та Зведеного бюджетів України у 2011–2015 роках (складено авторами на основі [8; 9])

Показники	2011 рік	2012 рік	2013 рік	2014 рік	2015 рік	Відхилення 2015 року від 2011 року	
						+, -	%
ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ							
Доходи Державного бюджету України, млрд. грн.:							
– планові надходження	313	383	360	378	532	219	70,0
– фактичні надходження	315	346	339	357	535	220	69,8
– у % до плану	100,4	90,3	94,2	94,6	100,5	0,1	0,1
Видатки Державного бюджету України, фактичні, млрд. грн.	335	397	404	431	577	242	72,2
Кредитування, млрд. грн.	4,7	3,9	0,5	5,0	3,0	-1,7	-36,2
Дефіцит Державного бюджету України, млрд. грн.	-23	-51	-64	-72	-45	-22	95,7
Дефіцит Державного бюджету України (% від доходів)	7,3	14,7	18,9	20,2	5,8	-1,5	-20,5
Дефіцит Державного бюджету України (% від ВВП)	1,7	3,7	4,2	4,9	2,3	0,6	35,3
МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ							
Доходи місцевих бюджетів, млрд. грн.	182	225	221	232	294	112	61,5
Видатки місцевих бюджетів, млрд. грн.	181	223	220	226	280	99	54,7
Кредитування, млрд. грн.	0,04	0,04	0,06	0,05	0,11	0,07	1 75,0
Дефіцит місцевих бюджетів, млрд. грн.	-0,6	-2	-1	-6	-14	-13,4	2 233,3
Дефіцит місцевих бюджетів (% від доходів)	0,3	0,9	0,5	2,6	4,8	4,5	1 500,0
ЗВЕДЕНИЙ БЮДЖЕТ							
Доходи Зведеного бюджету, млрд. грн.	399	446	443	456	652	253	63,4
Видатки Зведеного бюджету, млрд. грн.	417	492	506	523	680	263	63,1
Кредитування, млрд. грн.	4,7	3,9	0,5	5,0	3,0	-1,7	-36,2
Дефіцит Зведеного бюджету, млрд. грн.	-23	-51	-64	-72	-31	-8	34,8
Дефіцит Зведеного бюджету України (% від доходів)	5,8	11,4	14,4	15,8	4,8	-1	-17,2

Динаміка складових Зведеного бюджету є дуже схожою з динамікою складових державного бюджету. При цьому доходи зведеного бюджету за аналізований період зросли на 63,4%, а видатки – на 63,1%, тобто дещо меншими темпами. Водночас порівняно із 2011 роком у 2015 році істотно скоротилось кредитування бюджету (на 1,7 млрд. грн., або на 34,8%), що зменшило частку дефіциту Зведеного бюджету у доходах у відсотковому вираженні всього на 17,2%.

Таким чином, на фоні постійного зростання як доходів, так і видатків бюджетів усіх рівнів ситуація з дефіцитом бюджету залишається напруженою та вимагає пошуку шляхів його зменшення.

Одним із важливих аспектів дослідження проблеми розвитку сучасної бюджетної системи є фінансова децентралізація, перший етап якої було здійснено у 2015 році. Зауважимо, що вона полягала у [11, с. 9]:

- розширенні прав органів місцевого самоврядування (систему вертикального збалансування усіх місцевих бюджетів замінено системою горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій);
- збільшенні джерел формування доходів місцевих бюджетів (уведено нові види субвенцій з державного бюджету на місця, наприклад, медичну, освітню).

Як показали наведені в табл. 1 дані, у 2015 році це поки ще не дало вагомих позитивних результатів, адже дефіцит місцевих бюджетів істотно збільшився порівняно з 2014 роком. Проте уряд наполягає на продовженні реалізації таких заходів у довгостроковій перспективі.

Зі звіту про виконання бюджету за 2015 рік досягненнями сучасної бюджетної стратегії можна вважати те, що [11, с. 3]:

- вперше за останні 4 роки Державний бюджет України був повністю виконаний по доходах (з табл. 1 видно, що на 100,5%);
- в рамках фінансової децентралізації збільшено доходи місцевих бюджетів;
- профінансовано всі ключові потреби бюджету (рекордні видатки на оборону і безпеку; жодних затримок із соціальних виплат; збільшення капітальних видатків; зниження дефіциту з 4,9% ВВП до 2,3% ВВП).

У податковій політиці до здобутків слід віднести скорочення кількості податків і зборів удвічі (з 22 до 11), запровадження системи електронного адміністрування ПДВ, розширення сфери застосування РРО, спрямування 10% податку на прибуток до місцевих бюджетів, зарахування до Державного бюджету 60% ПДФО, що сплачується на території м. Києва (у 2014 році – 50%), та 25% у місцевих бюджетах (у 2014 році – 0%) [11, с. 8].

Водночас ключовими викликами для виконання бюджету 2015 року стали низька бюджетна дисципліна; рекордні потреби на оборону і безпеку, обслу-

говування державного боргу; падіння темпів розвитку економіки; девальвація національної валюти; скорочення експорту через санкції РФ; відкладання видатків розпорядниками бюджетних коштів на кінець року [9].

Таким чином, проведений аналіз наукових джерел та офіційної статистичної інформації довів, що наявна в Україні бюджетна система має ряд недоліків у своєму функціонуванні, найбільш помітними з яких є такі:

- хоча дохідна частина бюджетів усіх рівнів має тенденцію до зростання випереджаючими темпами порівняно з видатковою, її потенціалу все одно не вистачає для повноцінного фінансування усіх державних потреб;

- вимушені заходи з оптимізації надходжень до зведеного бюджету шляхом трансформацій у податковій системі не дають бажаних результатів, а тільки стимулюють перехід платників податків у тіньовий сектор;

- наявний порядок бюджетного процесу не забезпечує повноцінного контролю за виконанням бюджетів усіх рівнів та цільовим використанням бюджетних коштів (продовжуються непрозорий розподіл доходів бюджету, неефективне формування видатків, недостатнє їх фінансування за рахунок загального фонду, «виживання» бюджетної сфери за рахунок спеціального фонду, джерела якого здебільшого також стають вичерпаними).

Незважаючи на проведену децентралізацію бюджетної системи, вказані проблеми продовжують мати місце та не скорочують дефіцит бюджету до прийнятного європейського рівня (3%), що ще раз підтверджує недалекоглядність здійснюваних економічних реформ на шляху до євроінтеграції.

На нашу думку, ефективне функціонування бюджетної системи України можливе лише за умови поступового приведення її у відповідність до стратегічних пріоритетів і завдань соціально-економічного розвитку країни. Вважаємо, що цього можна досягнути таким чином.

По-перше, продовження поступового перенавантаження бюджетних обов'язків з Державного бюджету на місцеві, що сприятиме збільшенню фінансових можливостей органів місцевого самоврядування. Але не слід забувати, що території України мають різний рівень соціально-економічного розвитку, тому не варто допускати значне збагачення більш перспективних та економічно ефективних регіонів країни на фоні мінімального виживання інших. Регіональний перерозподіл бюджетних коштів має залишатись та оптимізувати фінансові бюджетні потоки на місцях.

По-друге, вищим органам влади слід продовжувати контролювати, а органам місцевого самоврядування необхідно постійно звітувати про стан використання бюджетних коштів з метою недопущення нецільового або нераціонального використання

бюджетних коштів, щоб не допускати подальшого зростання дефіциту Зведеного бюджету саме за рахунок місцевих бюджетів.

По-третє, слід здійснювати більш «м'які» податкові перетворення з метою запобігання виходу економіки країни в «тінь». Істотний перерозподіл податкового навантаження з одних платників на інших не принесе бажаних результатів, якщо буде здійснюватись такими швидкими темпами і з використанням істотних змін у ставках податків за короткий період часу.

Висновки. Таким чином, можна констатувати, що наявна в Україні бюджетна система та фінансові

механізми її забезпечення нині не дають бажаних результатів у функціонуванні як самої системи, так і економіки нашої країни. Соціально-економічний рівень розвитку країни не підвищується, і водночас бюджетна сфера не має достатніх джерел фінансування своєї діяльності. Дефіцит бюджетів усіх рівнів залишається значним. У цій ситуації існує нагальна потреба подальшого реформування бюджетної системи, яка, на нашу думку, має проводитись поступово, без різких трансформацій та на основі чіткого стратегічного орієнтира на європейську інтеграцію. Перспективами подальших досліджень вважаємо пошук шляхів такої трансформації.

Список літератури:

1. Казюк Я.М. Становлення бюджетної системи України та принципи її побудови / Я.М. Казюк // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. – 2014. – С. 41–57.
2. Чугунов І.Я. Бюджетна система як інструмент регулювання економічного розвитку : дис. ... докт. екон. наук / І.Я. Чугунов. – К., 2003. – 583 с.
3. Бюджетна система. Вишкіл студії / за ред. С.І. Юрія, Й.М. Бескида. – К. : Таксон, 2002. – 255 с.
4. Енциклопедія фінансов / ред. М.Г. Назарова. – М. : Финстатинформ, 1995. – 785 с.
5. Теорія фінансів / за ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 567 с.
6. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. – К. : Вікар, 1996. – 64 с.
7. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.
8. Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
9. Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>.
10. Кудряшов В.П. Фінансування дефіциту державного бюджету / В.П. Кудряшов // Економіка України. – 2009. – № 4. – С. 52–64.
11. Виконання Державного бюджету-2015 (Звіт від 25 березня 2016 року). – К. : Мінфін, 2016. – 15 с.