

СТАНОВЛЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ І МЕХАНІЗМУ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті досліджується процес становлення бюджетної системи і механізм бюджетного регулювання в Україні. Визначено основні напрями та ефективність реалізації бюджетної політики в Україні за період 1992-2004 рр. Здійснено класифікацію етапів становлення бюджетної системи та її регулюючої функції в Україні.

Бюджет є вагомим інструментом державного регулювання соціально-економічних процесів. Змістом бюджетного регулювання держави є розробка основних напрямів формування та використання бюджетних коштів, виходячи з необхідності вирішення завдань, які стоять перед суспільством на даному етапі розвитку.

За останнє десятиріччя в Україні відбувалися зрушення у соціально-економічній ситуації, і важливою складовою цього процесу є розвиток державних фінансів. Одним з основних інструментів державного регулювання економіки є бюджет, тому становлення ефективної бюджетної системи і реалізація дієвої фінансово-бюджетної політики є необхідною умовою для досягнення сталого економічного розвитку будь-якої країни.

Виходячи із зазначеного вище, а також із того, що на сучасному етапі розвитку державних фінансів актуальним є посилення регулюючої функції бюджетної системи, достатньо важливим є дослідження процесу становлення бюджетної системи і механізму бюджетного регулювання в Україні.

Зі становленням України як самостійної держави послідовно проводилося реформування та вдосконалення фінансової системи держави, спрямоване в основному на фінансову стабілізацію за рахунок удосконалення податкової системи, підвищення керованості процесом регулювання міжбюджетних відносин та зовнішніх і внутрішніх боргових зобов'язань держави, встановлення дієвого контролю за ефективним витрачанням бюджетних коштів.

Протягом 1992-1994 років основні зусилля у бюджетному регулюванні держави були спрямовані на досягнення фінансової стабілізації, розбудову державних фінансів, створення дієвого механізму функціонування бюджетної системи. Проте загальне зниження обсягів виробництва, погіршення фінансово-господарського стану підприємств, зростання обсягів товарообмінних операцій негативно вплинуло на стан фінансової системи держави, основою якої є бюджетна система. Видатки державного бюджету значною мірою визначалися потребами, які

сформувалися у попередні роки, що зумовило перевищення видатків над доходами бюджету.

Дефіцит державного бюджету в 1992 році становив 57,5 % від загальної суми видатків державного бюджету або 18,1 % від ВВП. У 1993—1994 роках дефіцит державного бюджету дещо зменшився, але залишився на достатньо високому рівні, зокрема 27,4 і 29,7 % від загальної суми видатків державного бюджету та 6,9 і 9,3 % від ВВП відповідно. На покриття дефіциту державного бюджету в 1992-1994 роках використовувалися тільки емісійні джерела, що негативно впливало на макроекономічну ситуацію в державі.

Державний борг збільшився з 20 млн грн, або 41,7 % від ВВП, станом на 31 грудня 1992 року до 6747 млн грн, або 56,1 % від ВВП, станом на 31 грудня 1994 року.

Важливим кроком на шляху до зміцнення самостійності місцевих бюджетів стало прийняття 20 травня 1993 року декрету Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори», яким місцевій владі було надано право встановлювати 17 видів місцевих податків і зборів.

Вагомим також було прийняття 28 квітня 1995 року Закону України «Про бюджетну систему України», яким було визначено основні принципи бюджетного устрою та положення бюджетного процесу в державі.

З метою забезпечення ефективного управління бюджетними коштами, підвищення оперативності у фінансуванні видатків у межах наявних обсягів фінансових ресурсів у Державному бюджеті України Указом Президента України від 27.04.1995 № 335/95 «Про Державне казначейство України» при Міністерстві фінансів України було утворено Державне казначейство України та запроваджено режим фінансування бюджетних видатків через систему Державного казначейства, що дало змогу взяти під контроль держави усі ресурси бюджету та позабюджетних фондів. Казначейська система уможливила упорядкування витрачання коштів відповідно до чинного законодавства, зокрема шляхом встановлення щомісячних лімітів видатків бюджету, посилення поточного контролю за цільовим витрачанням коштів бюджетними організаціями. Постановою Кабінету Міністрів України і Національного банку України від 14.01.1997 № 13 було запроваджено з 1 лютого 1997 року поетапне касове виконання державного бюджету через територіальні органи Державного казначейства України.

У 1995-1997 роках відбуваються певні зміни у бюджетній політиці. Починаючи з 1995 року, Верховною Радою України щорічно приймалася постанова про основні напрями бюджетної політики, в якій на підставі прогнозних показників розвитку економіки визначалися пріоритети бюджетної політики держави на наступний рік у сфері доходів, видатків бюджету, міжбюджетних відносин, державного боргу, дефіциту бюджету та джерел його фінансування. У цей період було 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. Зокрема, видатки на розвиток галузей економіки у загальній сумі видатків бюджету зменшилися з 29,6 % у 1992 році до 23,6 % у 1997 році, відповідний показник видатків бюджету на соціально-культурні заходи збільшився з 7,3 % у 1992 році до 13,0% у 1997 році.

З метою вдосконалення бюджетного процесу 06.05.1996 року була прийнята Постанова Верховної Ради України «Про затвердження Правил оформлення проекту Закону України про Державний бюджет України». На виконання зазначеної Постанови Верховної Ради України 16 лютого 1998 року постановою Кабінету Міністрів України № 164 було затверджене «Положення про порядок складання єдиного кошторису доходів і видатків бюджетної установи та організації». З травня 1997 року було запроваджено щомісячну звітність підприємств, установ і організацій про витрачання бюджетних коштів.

У липні 1996 року з метою створення єдиної системи державних доходів та видатків бюджетів усіх рівнів, забезпечення загальнодержавного і міжнародного зіставлення бюджетних показників була прийнята Постанова Верховної Ради України «Про структуру бюджетної класифікації України», згідно з якою з 1997 року впроваджувалась загальна структура бюджетної класифікації України.

У 1997 році розпочала свою діяльність Рахункова палата України, яка відповідно до статті 98 Конституції України здійснює контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України.

Важливим етапом у розбудові бюджетної системи України стало запровадження у 1997 році Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» поточних місцевих бюджетів і бюджетів розвитку.

Разом з тим слід зазначити, що заборгованість зі сплати до бюджету податків і зборів збільшилась з 53 млн грн або 1,0 % зазначеної заборгованості у доходах зведеного бюджету станом на 1 січня 1995 року до 2327 млн грн або 8,3 % зазначеної заборгованості у доходах зведеного бюджету станом на 1 січня 1998 року. Кредиторська заборгованість бюджетних установ, що фінансуються з державного та місцевих бюджетів, станом на 1 січня 1998 року досягла 5067 млн грн, дебіторська заборгованість - 639 млн грн. Водночас обсяг державного боргу зменшився з 56,1 % ВВП станом на 31 грудня 1994 року до 36,8 % ВВП станом на 31 грудня 1997 року.

Протягом 1995-1997 років дефіцит державного бюджету дещо зменшився порівняно з 1992-1994 роками і становив 31,3; 24,3 та 27,3 % від загальної суми видатків державного бюджету або 6,8; 4,9 та 6,8 % від ВВП відповідно.

Крім того, важливим є те, що протягом зазначених років відбулося вдосконалення структури джерел покриття дефіциту державного бюджету, зокрема суттєво скоротилися емісійні джерела, що позитивно вплинуло на зменшення рівня інфляції. У 1995 році за рахунок кредитів Національного банку України покривалося 78,8 % дефіциту державного бюджету, у 1996 році - лише 32,3 %. У 1997 році на покриття дефіциту державного бюджету використовувалися тільки неемісійні джерела: за рахунок реалізації державних цінних паперів - 76,7 %, зовнішніх за позичень - 23,3 %.

З 1998 року було 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 України, 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 нецільового використання бюджетних коштів та поліпшувало платіжну дисципліну виконання бюджету.

Збалансування бюджету і відповідність його показників реальності досягались шляхом зменшення дотацій і субсидій, що виділяються окремим галузям і отримувачам, упорядкування соціальних пільг, скорочення податкових пільг, змен-

шення розмірів негрошових та бартерних операцій.

У 1999 році було залучено до бюджетної системи всі позабюджетні фонди, крім Пенсійного фонду та Фонду соціального страхування; обмежено 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.

Проводилася цілеспрямована політика обмеження видатків бюджету, крім соціальних виплат, та збільшення доходів бюджету через розширення бази оподаткування та відміну необґрунтованих податкових пільг. Зокрема, якщо у 1994 році видатки на народне господарство становили 23,9 % загальних видатків бюджету, то відповідний показник у 1999 році становив 13,5 %. Водночас питома вага видатків на соціальні потреби у загальних видатках бюджету за цей період збільшилась відповідно з 30,4 до 40 %.

Також з 1999 року почала впроваджуватися система функціонування єдиного рахунку Державного казначейства України з обліку коштів державного бюджету, що дозволяло значно зменшити термін проходження платежів від платників податків до фінансування видатків бюджету.

У 2000 році Україна зробила відчутний крок до впровадження передбаченої стратегією економічного та соціального розвитку на 2000-2004 роки політики поступового скорочення державного боргу. Протягом року було здійснено низку заходів з оптимізації рівня боргового навантаження на Державний бюджет України. У зв'язку з необхідністю реалізації політики поступового зменшення державного боргу бюджет на 2000 рік уперше було складено бездефіцитним і його було виконано з профіцитом у розмірі 0,40 % від ВВП.

Бюджет на 2001 рік, який було прийнято 7 грудня 2000 року, став першим дійсно соціальним бюджетом, у 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.

З 1 січня 2001 року було запроваджено облік зобов'язань розпорядників коштів державного бюджету органами Державного казначейства України, що забезпечувало належний контроль за відповідністю зобов'язань бюджетним асиг-

нуванням і сприяло поліпшенню фінансової дисципліни у бюджетній сфері, збалансованості бюджету та недопущенню зростання бюджетної заборгованості.

Головним кроком у сфері фінансово-бюджетної політики було закладення основ для врегулювання бюджетного процесу в Україні шляхом прийняття у червні 2001 року Бюджетного кодексу України, яким визначено процедури підготовки, прийняття, виконання бюджету, взаємовідносини державного бюджету з місцевими бюджетами, відповідальність за здійснення бюджетних правопорушень.

Першочерговими завданнями бюджетної політики у соціальній сфері на 2002 рік були суттєве підвищення реальної заробітної плати громадян; поетапне наближення мінімальної заробітної плати до прожиткового мінімуму; запровадження адресних пільг і субсидій населенню виключно у грошовій формі; забезпечення у повному обсязі фінансування державної соціальної допомоги малозабезпеченим громадянам та сім'ям із дітьми, повне погашення заборгованості зі соціальних виплат.

Одним із суттєвих досягнень у бюджетній політиці є поступове запровадження, починаючи з 2002 року, в бюджетному процесі України програмно-цільового методу планування бюджету. Основний зміст зазначеного методу полягає у переході від принципу утримання бюджетних установ до отримання конкретних результатів від використання бюджетних коштів відповідною установою, що підвищить якість надання державних послуг та ефективність використання коштів бюджету.

Починаючи з 1 січня 2002 року, здійснюється казначейське обслуговування місцевих бюджетів за доходами та перерахуванням міжбюджетних трансфертів до бюджетів усіх рівнів.

Протягом 2001-2002 року Державним казначейством України вдосконалено роботу через Єдиний казначейський рахунок, було розроблено модель функціонування Державного казначейства України, яка включає його входження у систему електронних платежів Національного банку України, запровадження внутрішньої платіжної системи казначейства.

Державна політика у 2003 році була спрямована на підвищення рівня збалансованості бюджетів усіх рівнів. Про це свідчить показник рівня виконання дохідної частини бюджету: зокрема, по загальному фонду державного бюджету - 100 % проти 94,1 % за 2002 рік; державно-

му бюджету - 103,3 %; зведеному бюджету - 107,3 %. Бюджетна заборгованість із соціальних виплат у 2003 році була зменшена на 500 млн грн.

На сучасному етапі розвитку України вкрай необхідним є проведення ефективної та виваженої бюджетної політики, спрямованої на вирішення стратегічних завдань соціально-економічного розвитку, зокрема стимулювання сталого економічного зростання, підвищення конкурентоспроможності національної економіки, підвищення рівня життя населення, підтримка малозабезпечених верств населення тощо.

Відповідно до положень Послання Президента України «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки», Програми діяльності Кабінету Міністрів України необхідним є забезпечення переорієнтації бюджетного механізму, перетворення його на ефективний інструмент соціально-економічної стратегії, підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів.

Основною метою бюджетної політики 2004 року є посилення впливу бюджету як вагомій складовій системи державного регулювання на соціально-економічний розвиток України.

Бюджет на 2004 рік є достатньо реалістичним, збалансованим, спрямованим на вирішення важливих проблем соціально-економічного розвитку та інституціонально-структурних змін національної економіки, зокрема:

- подальше запровадження ефективної системи перспективного бюджетного планування та прогнозування балансу фінансових ресурсів держави з метою оптимізації їх використання для прискорення соціально-економічного розвитку держави;
- посилення соціальної спрямованості бюджету та якості надання соціальних гарантій, подальше впровадження системи надання адресних пільг і субсидій населенню;
- подальше запровадження програмно-цільового методу планування бюджету з метою посилення обґрунтованості та ефективності використання бюджетних коштів;
- удосконалення податкового регулювання, посилення стимулюючої функції податків із метою забезпечення розширеного відтворення виробництва і підвищення інвестиційної активності суб'єктів господарювання;
- підвищення прозорості та ефективності системи взаємовідносин між бюджетами усіх рівнів, поглиблення реформи міжбюджетних відносин

як необхідної умови залучення потенціалу регіонів до забезпечення сталого економічного зростання та підвищення життєвого рівня населення;

- забезпечення фінансування бюджету з дотриманням принципів фінансової безпеки, зменшення боргового навантаження на бюджет, виражене управління державним боргом та сприяння розвитку внутрішнього ринку державних запозичень;

- створення цілісної й ефективної системи фінансового контролю та її законодавче забезпечення, запровадження додаткових механізмів забезпечення прозорості формування та ефективного використання бюджетних ресурсів.

Виходячи з наведеного, можна виділити такі етапи становлення бюджетної системи та її регулюючої функції в Україні:

- початковий етап становлення бюджетної системи (1992-1994 роки), який характеризується незадовільним рівнем регулюючої функції бюджетної системи, наявністю значного розміру дефіциту бюджету, в тому числі з емісійними джерелами його покриття, нарощуванням обсягів державного боргу, недосконалим регулюванням міжбюджетних відносин;

- етап часткового збалансування бюджетної системи (1995-1997 роки), який характеризується недостатнім рівнем регулюючої функції бюджетної системи, нарощуванням заборгованості зі сплати до бюджету податків і зборів, дебіторської та кредиторської заборгованості бюджету, зменшенням розміру дефіциту бюджету з використанням неемісійних джерел його покриття, скороченням обсягу державного боргу, поступовим запровадженням казначейської системи виконання бюджету;

- етап подальшого збалансування бюджетної системи (з 1998 року), який характеризується задовільним рівнем регулюючої функції бю-

джетної системи, суттєвим зменшенням обсягу державного боргу, посиленням керованості бюджетним дефіцитом (профіцитом), запровадженням програмно-цільового методу планування бюджету, реформуванням системи міжбюджетних взаємовідносин, нормативно-законодавчим урегулюванням бюджетного процесу шляхом прийняття Бюджетного кодексу України, поетапним запровадженням казначейського обслуговування місцевих бюджетів, скороченням обсягів дебіторської та кредиторської заборгованості бюджету.

Отже, бюджетна система України постійно розвивалася та вдосконалювалася і на сьогодні має в основному сформований механізм для здійснення бюджетного регулювання, спрямованого на підвищення рівня соціально-економічного розвитку України. Разом з тим зазначені позитивні результати ще не дають підстав для висновку про радикальні зрушення у фінансово-бюджетній сфері, в якій залишається ряд невирішених проблем. Бюджетна політика у сфері видатків не досить ефективно впливає на соціальний розвиток та економічне зростання як передумову підвищення життєвого рівня та добробуту населення. Має місце недостатній рівень поєднання фіскальної і стимулюючої функцій податкової політики, потребують подальшого вдосконалення міжбюджетні взаємовідносини, які ще не повністю враховують економічний потенціал регіонів. У цілому фінансово-бюджетна політика ще не відповідає у достатній мірі вимогам стратегічних завдань економічного й соціального розвитку держави.

Основні зусилля в бюджетній політиці України повинні бути спрямовані на вдосконалення системи управління фінансовими ресурсами держави, у тому числі їх перерозподіл через бюджет, досягнення реальної збалансованості бюджетної системи.

факультет МГУ, ТЕИС, 2002.- 145 с

3. *Чугунов І. Я.* Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку,- К.: НІОС, 2003.- 488 с

1. *Василик О. Д., Павлюк К. В.* Державні фінанси України.- К.: Центр навчальної літератури, 2003.- 608 с.
2. *Ряскова М. В.* Бюджетная политика как инструмент государственного регулирования.- М.: Экономический

I. *Chugunov*

**BECOMING OF BUDGETARY SYSTEM
AND THE MECHANISM OF BUDGETARY REGULATION IN UKRAINE**

In the article process of becoming of budgetary system and the mechanism of budgetary regulation in Ukraine is investigated. The basic directions and efficiency of realization of a budgetary policy in Ukraine for the period of 1992-2004 years are determined. Classification of stages of becoming of budgetary system and its regulating function in Ukraine is carried out.