



ISSN 2072-8441

ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

<http://elibrary.miu.by/journals!/item.eiup.html>

Молохова, Я.О. Становление и развитие бюджетной системы Украины / Я.О. Молохова // Экономика и управление. – 2013. – № 1 (33). – С. 78–82.

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ УКРАИНЫ

Я.О. Молохова^а

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

бюджет, бюджетная система, финансовая система, бюджетный кодекс, бюджетный процесс

АННОТАЦИЯ

Для обеспечения социально-экономического развития страны необходимым фактором является построение эффективной бюджетной системы и реализация эффективной бюджетной политики. Автором рассмотрены основные этапы становления и развития украинской бюджетной системы, а также необходимость усовершенствования на современном этапе бюджетной системы как важнейшей составляющей финансовой системы Украины в целом.

СТАТЬЯ ПОСТУПИЛА В РЕДАКЦИЮ

26 декабря 2012 г.

ВЕБ

<http://elibrary.miu.by/journals!/item.eiup/issue.33/article.13.html>

FORMATION AND DEVELOPMENT OF UKRAINE'S BUDGET SYSTEM

Y.O. Molokhova^a

KEYWORDS

budget, budget system, financial system, budget code, budgetary process

ABSTRACT

Creation of the effective budget system and implementation of the effective fiscal policy is a necessary factor for socioeconomic development of a country. Main stages of formation and development of Ukraine's budget system are considered. The need for improved budget system as an active component of Ukraine's financial system in whole is discussed.

RECEIVED

December 26, 2012

WEB

<http://elibrary.miu.by/journals!/item.eiup/issue.33/article.13.html>

Введение

Бюджетная система является сердцевинной финансовой структуры страны и в условиях трансформации экономики исследование процесса ее развития весьма актуально. Отметим, что с усилением регулирующей роли бюджетной системы многие украинские учёные уделяют внимание вопросам ее становления, систематизации и усовершенствования. В частности, данная проблематика находится в зоне научных интересов И.Я. Чугунова [8], В.М. Федосова, О.Д. Василика [2], Ю.В. Пасечника, С.И. Юрия, Л.А. Дробозиной и др.

Рассматривая становление и развитие бюджетной системы Украины, следует заметить, что она прошла достаточно длительный период формирования, в течение которого изменялась ее структура в соответствии с существовавшим на то время общественно-экономическим строем [1].

1. Основные этапы становления украинской бюджетной системы

И.Я. Чугунов, рассматривая особенности постсоветского развития бюджетной системы Украины, выделяет следующие этапы:

— 1992—1994 гг. — начальный этап, который характеризовался незначительным выполнением регулирующей функции бюджетной системы, большим бюджетным дефицитом, ростом государственного долга, неудовлетворительным построением бюджетных отношений;

— 1995—1997 гг. — бюджетная система характеризовалась недостаточным уровнем выполнения бюджетом регулирующей функции, ростом задолженности по налогам и сборам, невыплаченным в бюджет. Однако в это время наблюдалось уменьшение дефицита бюджета и государственного долга, постепенное внедрение казначейской системы выполнения бюджета;

— с 1998 г. — последующее развитие бюджетной системы, которое характеризовалось удовлетворительным выполнением регулирующей функции, значительным уменьшением дефицита, внедрени-

^а Молохова Ярослава Олеговна, преподаватель кафедры экономики и права Украинского государственного университета финансов и международной торговли

ем программно-целевого метода планирования бюджета, началом осуществления реформирования межбюджетных отношений и бюджетного процесса путем разработки и принятия бюджетного кодекса Украины. В этот период внедрено казначейское обслуживание местных бюджетов, началось постепенное сокращение объемов дебиторской и кредиторской задолженности бюджета [8].

Целесообразным более детально рассмотреть этапы становления украинской бюджетной системы. Так, в декабре 1990 г. был принят Закон «О бюджетной системе Украинской ССР», который определял бюджетную систему республики как совокупность республиканского и местных бюджетов, в состав которых входили областные, районные, городские, поселковые и сельские бюджеты, то есть отмеченный закон был направлен на отделение от общесоюзной бюджетной системы и на разграничение прав и обязанностей законодательной и исполнительной ветвей власти [1].

На начальном этапе становления бюджетной системы основные принципы ее построения мало чем отличались от действовавших во времена Советского Союза, а начальный этап становления характеризовался несовершенной регуляцией межбюджетных отношений; наличием значительного бюджетного дефицита (дефицит Государственного бюджета в 1992 г. составлял 17,3 % ВВП, в 1993 г. — 6,9 % ВВП, в 1994 г. — 9,75 % ВВП, а его покрытие осуществлялось лишь за счет эмиссии); ростом объема государственного долга [10].

Анализ экономической литературы свидетельствует, что с первых лет становления бюджетной системы Украины значительного внимания требовал вопрос соблюдения финансовой дисциплины, контроля за операциями со средствами бюджета, учитывая значительную нестабильность финансовой системы новообразованного государства. Это, в частности, было вызвано общим падением объемов производства и ухудшением результатов финансово-хозяйственной деятельности предприятий государственного сектора, проблемами с доходными частями бюджетов разного уровня, распространением бартерных форм расчетов, как следствие — накоплением задолженности государства по выплате заработной платы, пенсий, ростом инфляции, падением уровня жизни населения.

С начала становления независимой Украины к управлению государственными средствами подключилось множество коммерческих банков, что стало одним из факторов развития в стране инфляционных процессов. По причине укрывательства прибылей от налогообложения, отсутствия средств на счетах предприятий, организаций, нарушения коммерческими банками нормативов отчислений от общегосударственных налогов, сборов, обязательных платежей, бесосновательного задержания перечисления банками доходов государственный бюджет недополучал надлежащие ему средства.

Функционирующая система учета доходов не позволяла своевременно получать информацию об их объеме, что, в свою очередь, негативно отражалось на точности краткосрочных прогнозов о налогах и платежах, определения фактических лимитов бюджетных расходов, своевременности финансирования. Не был урегулирован вопрос выполнения расходной части государственного бюджета Украины: функции контроля за выполнением расходной части и управ-

ление имеющимися средствами не входили в компетенцию как Национального банка Украины, так и коммерческих банков.

Несовершенство нормативно-правового поля кассового выполнения бюджетов не давало возможности упорядочить доходную и расходную составляющие бюджетов, что негативно влияло на инфляционные процессы, не позволяло в условиях построения новообразованного государства финансировать ключевые отрасли экономики, и одновременно приводило к обогащению коммерческих банков [4].

С целью обеспечения эффективного управления доходами и расходами государственного бюджета, введения кассового порядка его выполнения, усиления контроля за поступлениями, целевым и экономным использованием средств был принят Указ Президента Украины «О порядке выполнения Государственного бюджета» от 18.06.1993 г. № 219/93, которым нормировался порядок проведения расчетных операций органами власти разного уровня.

В Национальном банке был открыт счет «Средства Государственного бюджета Украины» для концентрации средств бюджета, финансирования расходов в пределах имеющихся в государственном бюджете ресурсов. В банковской системе, куда входили и коммерческие банки, был организован учет доходов бюджета, установлен порядок и система контроля прохождения и выполнения платежных поручений по доходам и расходам государственного бюджета.

Однако ряд важных вопросов оставались нерешенными: ведение учета кассового выполнения государственного бюджета; общего и оперативного управления бюджетными средствами, возможности направления их на первоочередные потребности социально-экономического развития. Данные вопросы существенно влияли на качество и результативность функционирования всей финансовой системы государства и могли быть разрешены путем централизации управления ресурсами государства с определением ответственных государственных органов [6].

В апреле 1995 г. был принят Закон Украины «О внесении изменений и дополнений в Закон Украинской ССР «О бюджетной системе Украинской ССР»; в июне 1995 г. — принята новая редакция Закона «О бюджетной системе Украины», где были заложены законодательные основы развития финансово-бюджетных отношений, что способствовало реформированию бюджетной системы. Нормировались определения бюджетной системы, бюджетного строя и его принципов, бюджетной классификации, бюджетного процесса, правила составления и выполнения бюджетов; закреплялись основы бюджетного процесса, давались определения доходам и расходам бюджетов. Также устанавливалось понятие целевого назначения средств и запрещалось их расходование на цели, которые не предусмотрены Законом «О Государственном бюджете». Определялось, что бюджетную систему составляют Государственный бюджет Украины, республиканский бюджет АРК и местные бюджеты, что в совокупности формируют сводный бюджет Украины. Были разработаны направления государственной бюджетной политики. Следует отметить, что Закон Украины «О бюджетной системе Украины» просуществовал до июня 2001 г. почти в неизменной редакции.

Важным шагом в становлении бюджетной системы можно считать Указ Президента Украины «О Го-

сударственном казначействе Украины». Эта новая структура выполняла ряд важных функций, связанных с кассовым выполнением бюджетов всех уровней и управлением бюджетными средствами за счет их распределения по приоритетности выполнения социально-экономических заданий общества [7].

Основной целью создания казначейства было обеспечение эффективности управления средствами государственного бюджета, повышение оперативности и соблюдение лимитов в финансировании расходов. К основным задачам ГКУ относились организация выполнения Государственного бюджета Украины и осуществление соответствующего контроля; финансирование расходов государственного бюджета; ведение учета кассового выполнения государственного бюджета, составление отчетности, управление государственным внутренним и внешним долгом, и т.п.

Следует отметить, что создание постоянно функционирующей системы казначейского обслуживания средств бюджета как действенного инструмента управления финансовыми ресурсами государства осуществлялось поэтапно, сопровождалось перераспределением функций между банковской и бюджетной системами, упорядочило поступление и использование средств бюджета, предоставило возможность концентрировать их на важнейших направлениях социального и экономического развития общества.

С принятием в 1996 г. Конституции Украины были определены такие основные принципы бюджетной системы, как справедливое и беспристрастное распределение общественного богатства; предусмотрено предание огласке регулярных отчетов о доходах и расходах государственного бюджета Украины; закреплены принципы осуществления парламентского контроля за использованием средств государственного бюджета через Счетную палату Украины; установлено право самостоятельно разрабатывать и контролировать использование местных бюджетов территориальными обществами, устанавливать местные налоги и сборы [5].

Следует отметить такой важный шаг, как принятие в 1996 г. Закона «О Счетной палате Верховной Рады Украины», который определял сферу влияния высшего органа государственного финансового контроля при ВРУ; Постановление ВРУ «О структуре бюджетной классификации Украины», которая была разработана для построения единой системы государственных доходов и расходов бюджетов.

Для усиления финансового контроля за целевым и эффективным использованием средств бюджетными учреждениями и организациями постановлением Кабинета Министров Украины от 21.02.1997 г. № 180 утверждено «Положение о порядке составления единой сметы доходов и расходов бюджетных учреждений». Единая смета определена основным документом, регламентирующим общий объем, целевое поступление и поквартальное распределение средств учреждения. В положении утверждены формы сметы и лимитной справки об основных показателях финансово-хозяйственной деятельности, штатного расписания учреждения. Начиная с 1997 г., с целью создания единой информационной системы о государственных доходах и расходах на всех уровнях власти, обеспечения общегосударственного и международного равенства, использования единых подходов к анализу отчетных данных выполнения бюджетов и смет распорядителей бюд-

жетных средств, Министерством финансов Украины внедряется структура бюджетной классификации. Бюджетная классификация была приближена к международным стандартам, однако по ряду критериев им не отвечала. Международными стандартами предусматривалось десять разделов функциональной классификации, однако функциональная структура расходов бюджетов Украины состояла из двадцати пяти разделов, в частности, государственного управления, судебной власти, международной деятельности, фундаментальных исследований и содействия научно-техническому прогрессу, национальной обороны, и т.п.

Бюджетная классификация неоднократно изменялась. В настоящее время действует бюджетная классификация, утвержденная приказом Министерства финансов Украины от 14.01.2011 г. № 11, которая в большей мере адаптирована к требованиям международного законодательства.

Продолжил реформирование бюджетного процесса принятый в 1997 г. Закон Украины «О местном самоуправлении», который более широко отображал организацию межбюджетных взаимоотношений. В рамках данного закона предусматривалось выделение некоторых доходов местных бюджетов, для направления их на выполнение органами местного самоуправления собственных полномочий.

С 1997 г. проводилась работа поэтапного кассового выполнения государственного бюджета по расходам через территориальные органы Государственного казначейства; для усиления контроля за расходованием средств на содержание аппарата органов исполнительной власти внедрено казначейское выполнение смет.

С 1999 г. значительное внимание уделялось социальной направленности бюджета и внедрению системы Единого счета Государственного казначейства, который способствовал сокращению срока прохождения платежей в бюджет. Следует заметить, что реформирование бюджетной системы не в полной мере решало задание бюджетной политики, в частности, бюджет рассматривался лишь как фискальный план доходов и расходов.

Впервые в соответствии с Законом «О Государственном бюджете Украины на 2000 год» внебюджетные средства учреждений и организаций включаются в специальный фонд как составная часть государственного бюджета, что усилило эффективность контроля за расходованием внебюджетных средств учреждений и организаций, которые финансируются за счет средств государственного бюджета [2].

С 2001 г. начинается осуществляться учет обязательств распорядителей бюджетных средств органами Государственного казначейства.

2. Принятие бюджетного кодекса Украины

Следует отметить, что на организацию бюджетной системы в значительной мере повлиял принятый в июне 2001 г. Бюджетный кодекс Украины, которым были четко определены процедуры разработки, принятия и выполнения бюджета, а также установлены взаимоотношения между звеньями бюджетной сферы и ответственность участников бюджетных отношений за бюджетные правонарушения [3].

Бюджетный кодекс Украины имел прогрессивную направленность, нормировал ряд положений и определений, что позволило бюджетной системе стать более логичной и обоснованной в процессе использования средств, создать действенные и равные условия для всех участников бюджетного процесса, повысить эффективность использования средств бюджета и результативность выполнения бюджетных программ, предоставить определенную финансовую самостоятельность органам местного самоуправления, определить систему контроля. Отметим, что с момента вступления в силу Бюджетного кодекса Украины в его положения неоднократно вносились изменения, которые касались регулирования вопросов бюджетной сферы.

Рассматривая последующее становление украинской бюджетной системы, следует отметить существенные изменения в управлении бюджетными средствами, среди которых внедрение программно-целевого метода как эффективного метода планирования и использования бюджетных средств и качества предоставления государством общественных услуг.

Результатом внедрения бюджетной политики стало то, что общий фонд государственного бюджета был выполнен на 100 %; государственный бюджет в целом — на 103,3%; сводный бюджет выполнен на 107,3 %. В социальной сфере наблюдалось повышение уровня заработной платы, предоставление льгот малообеспеченным семьям и семьям с детьми [10].

В 2004 г. для достижения экономического развития, повышения конкурентоспособности отечественной экономики и благосостояния населения, значительное внимание уделялось возрастанию регулирующей функции бюджета и реструктуризации бюджетного механизма в эффективно действующий инструмент реализации социально-экономических задач. Социальная сфера, как и материальное производство, принимает участие в создании ВВП. Так, в этот период наметилась тенденция роста расходов на социальные мероприятия: 15,2 % ВВП в 2004 г. по сравнению с 11,2 % ВВП в 2000 г., в том числе по здравоохранению — соответственно 3,5 % и 2,87 %; по образованию — 5,3 % и 4,2 %; по социальной защите населения — 5,6 % и 3,5 % [9].

Также в 2004 г. проводились мероприятия по усовершенствованию механизма распределения межбюджетных трансфертов с целью урегулирования бюджетных отношений на уровне сел, районов через внедрение проекта Закона «Об урегулировании межбюджетных отношений на уровне районов, территориальных обществ, сел, поселков, городов районного значения и их объединений» [9].

Анализируя бюджетную политику Украины в 2005–2006 гг., следует отметить реализацию стратегических мероприятий Программы деятельности КМУ, которые были направлены на усовершенствование межбюджетных отношений на основе анализа динамики социально-экономических и финансовых показателей развития отдельных регионов; на разработку методики стоимостной оценки общественных услуг, предоставление которых было делегировано органам местного самоуправления; внедрение процесса децентрализации управления средствами через разработку административной реформы, которая была направлена на построение самостоятельных, финансово-состоятельных территориальных единиц (вме-

сто 27 регионов — 689 административно-территориальных единиц); усовершенствование планирования и осуществление межбюджетных трансфертов.

Проведенный анализ становления бюджетной системы, порядка формирования расходов бюджета в первые десятилетия независимости Украины свидетельствует, что значительным образом на процессы построения бюджетного нормативно-правового поля, определения принципов и приоритетов планирования расходной составляющей бюджета влияли и были неотрывно связаны общие социально-экономические процессы, изменение финансовой системы страны и форм собственности, переход экономики на рыночные принципы ведения хозяйства, процессы приватизации, необходимость переориентации в выборах приоритетов социально-экономического развития в зависимости от конкретных финансовых условий.

Следует также отметить отсутствие четкой концепции развития бюджетной системы и бюджетного процесса; недостаточную прозрачность бюджетных отношений; высокую степень централизации; низкий уровень бюджетного планирования, что проявлялось в несоответствии между расходами, обязательствами и источниками финансирования; отсутствие действенной нормативно-правовой базы, которая должна организовывать процесс функционирования бюджетных отношений; неурегулированность системы межбюджетного финансирования.

3. Реформирование бюджетной системы на современном этапе

Учитывая необходимость продолжения бюджетного реформирования в июле в 2010 г. была принята новая редакция Бюджетного Кодекса Украины, который был призван повысить стойкость бюджетной системы, результативность экономических преобразований, качество бюджетного планирования и прогнозирования, эффективность использования средств.

Следует отметить, что положения новой редакции Бюджетного кодекса имеют концептуальное и практическое значение для обеспечения эффективности бюджетного процесса и конкретизируют его понятийный аппарат; отображают конституционные нормы, которые закрепляют основы государственного строя Украины и систему административно-территориального устройства; являются основой для формирования структурных составляющих бюджетной системы.

Весомое значение в формировании бюджетной системы, способной решать не только тактические, но и стратегические вопросы развития общества, принадлежит научно обоснованной системе принципов ее формирования. Соблюдение определенных принципов бюджетной системы страны связано с практической фазой полного управленческого (бюджетного) цикла, в пределах которого достигаются цели бюджетной политики и осуществляется регулирующее влияние на ключевые направления развития.

При этом важным является научное обоснование принципов бюджетной системы в контексте нового Бюджетного кодекса Украины. Принципы построения бюджетной системы страны рассматриваются в публикациях украинских ученых [9].

Бюджетный кодекс Украины в редакции 2010 г. закрепляет 10 принципов, на которых основывается

бюджетная система страны: принцип единства; сбалансированности; самостоятельности; полноты; обоснованности; эффективности и результативности; subsidiarity; целевого использования бюджетных средств; справедливости и непредубежденности; публичности и прозрачности.

В соответствии с Конституцией Украины, бюджетная система строится на принципах справедливого и беспристрастного распределения общественного богатства между гражданами и территориальными громадами и определяет законодательную и целевую регуляцию любых расходов государства на общественные потребности, размер и целевое направление этих расходов; определяет сбалансированность бюджета; закрепляет принцип прозрачности отчетов о доходах и расходах Государственного бюджета Украины и местных бюджетов.

Следует отметить, что научно обоснованный перечень принципов бюджетной системы не является гарантией их реализации.

Вопросы определения экономической природы и исследования структуры бюджетной системы Украины в контексте обновленного Бюджетного кодекса все еще актуальны. В последующей разработке нуждаются и стратегические направления совершенствования современной бюджетной системы.

Анализ экономической литературы свидетельствует, что за годы становления Украины как самостоятельного государства была сформирована законодательная основа для обеспечения достаточно действенного, постоянного функционирования бюджетной системы страны, проведения последовательной бюджетной политики в сфере формирования расходов.

Реформирование и совершенствование бюджетной системы должно быть направлено на финансовую стабилизацию за счет совершенствования налоговой системы, повышения управляемости процессов межбюджетных отношений, внешних и внутренних долговых обязательств государства, совершенствования порядка формирования расходов в зависимости от потребностей социально-экономического развития, установления действенного контроля за эффективным использованием бюджетных средств, которое должно обеспечить устойчивый экономический рост.

Заключення

Несовершенство бюджетной системы государства может оказывать негативное влияние на экономику, социальную сферу, жизненный уровень граждан, поэтому в современных условиях развития экономики Украины особенно актуальным является вопрос усовершенствования бюджетной системы.

Проследив развитие бюджетной системы за годы независимости Украины, следует сделать вывод, что в отмеченный период произошли значительные позитивные изменения в реформировании бюджетных отношений и бюджетного процесса, был принят новый Бюджетный кодекс, адаптированный к требованиям международного законодательства, активно используется программно-целевой метод, разработаны и оптимизированы принципы и условия эффективного функционирования бюджетной системы в целом, однако многие вопросы регулирования бюджетных отношений остаются нерешенными.

Література / References

1. Бюджетний кодекс України. — К.: Атіка, 2002. — 80 с.
2. Василик, О.Д. Бюджетна система України / О.Д. Василик — К.: Центр навчальної літератури, 2004. — 542 с.
3. Германова, О. Розвиток, а не виживання / О. Германова // Вісник податкової служби України. — 2010. — № 17. — С. 3—6.
4. Юрій, С.І. Казначейська система / С.І. Юрій, В.І. Стоян, М.Й. Мац. — Тернопіль, 2002. — 394 с.
5. Конституція України // www.rada.gov.ua.
6. Крикун, Т.І. Інституційні засади розвитку системи управління видатками бюджету / Т.І. Крикун // Вісник ДДФА: Економічні науки. — 2012. — № 1. — С. 121—126.
7. Полозенко, Д.В. Бюджет 2005 — новий етап соціального розвитку / Д.В. Полозенко // Фінанси України. — 2005. — № 11. — С. 25—31.
8. Чугунов, І.Я. Бюджетна система як інструмент регулювання економічного розвитку: автореф. дис. ... д-ра екон. наук: спец. 08.04.01 — фінанси, грошовий обіг і кредит / І.Я. Чугунов. — К.: Ін-т екон. прогноз. НАН України, 2003. — 40 с.
9. Чугунов, І.Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання: навч. посіб. / І.Я. Чугунов; НДФІ, Національний університет «Києво-Могилянська академія». — К.: НДФІ, 2005. — 258 с.
10. Шульга, Л.О. Систематизація та оцінка етапів розвитку бюджетної системи України / Л.О. Шульга, Г.В. Шульга // Фінансовий механізм державного управління економікою України / гол. ред. С.Ф. Поважний. — Донецьк, 2007. — С. 50—62.
11. Юрій, С.І. Бюджетна система України / С.І. Юрій, Й.М. Безкид. — К.: НІОС, 2000.