

УДК 336.14

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ БЮДЖЕТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В УКРАЇНІ

Ситник Н.С., Субицька Д.Я.

Львівський національний університет імені Івана Франка

У статті висвітлено етапи становлення та розвитку бюджетної системи України. Визначено сутність поняття бюджетний менеджмент. Проаналізовано ефективність управління державними фінансами. Досліджені недоліки функціонування бюджетної системи України. Запропоновано напрями реформування бюджетної системи.

Ключові слова: бюджет, бюджетний менеджмент, бюджетна система, доходи бюджету, видатки бюджету, бюджетний дефіцит.

Постановка проблеми. Сучасний стан розвитку економічних відносин в Україні характеризується невизначеністю, конфліктністю, нестабільністю, тощо. Відповідно виникає необхідність з'ясувати питання пов'язані з управлінням бюджетними ресурсами, а також раціональним розподілом та ефективним використанням коштів централізованого фонду грошових коштів держави. На даний момент в Україні не сформовано ефективної системи управління бюджетними ресурсами, адже спостерігається наявність дефіциту бюджету, недосконалість бюджетного контролю, несвоєчасність прийняття бюджету, постійні порушення бюджетного законодавства, неефективне використання бюджетних коштів, тощо. Тому вирішення цих проблем і розробка заходів з метою удосконалення бюджетного менеджменту породжують актуальність даної теми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у теорію розвитку бюджету зробили такі видатні вітчизняні вчені та науковці, як: Федосов В.М., Юрій С.І., Хомутенко В.П., Василік О.Д., Фролов С.М., Скляр І.Д., Дем'янишин В.Г., Погріщук Г.Б., Климаш Н.І., та інші.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. У зв'язку з макроекономічною нестабільністю у країні, постійним реформуванням бюджетного процесу, доцільно постійно здійснювати аналіз проблем бюджетного менеджменту, а також моніторинг цільового й ефективного використання бюджетних ресурсів.

Метою статті є аналіз становлення бюджетної системи, дослідження сутності бюджетного менеджменту, основних проблем та напрямів реформування бюджетної системи України.

Виклад основного матеріалу. У фінансовій системі кожної країни основне місце займає бюджет держави. В Україні перші бюджетні відносини виникли одночасно із зародженням перших цивілізацій.

Перші спроби формування на території України окремих елементів бюджету стосуються періоду існування Київської Русі. Надходження до казни мали форму данини, що сплачувалася князеві від переможених ним племен. Податі справлялися залежно від кількості димів, або дворів, а також за чисельністю населення. Загалом формування казни великого князя відбувалося за рахунок таких надходжень [1, с. 23]:

1) контрибуцій, накладених на переможені народи і розділених між князями та його дружиною;

2) постійних зборів вини, яка складалася з оброків (податків, що справлялися натурою – медом, воском, хутром) тощо та уроків, тобто податків, які справлялися періодично;

3) подарунків населення;

4) зборів із власних володінь князя.

Окрім зазначених видів надходжень до доходів казни зараховувалися мито від проведення торгівлі та різні випадкові доходи і спрямовувалися на княжий двір та його дружину.

У XI–XII ст. доходи казни формувалися за рахунок данини та подушної податі, мита, доходів від княжого майна, проте сплачувати податі необхідно було дорогоцінними металами, шкіряними грішми або, в окремих випадках, хлібом, медом, рибою, хутром тощо. Розвиток бюджетних відносин обумовив необхідність визначення окремих осіб, які збирали податки. У Київській Русі таких осіб називали данниками, або старшинами [1, с. 24].

За Козацької доби джерелом надходжень були так звані рангові маєтності, давні королівщини. Зазначені надходження спрямовувалися на утримання урядовців, державних установ, забезпечення заслужених осіб. Значну частину доходів бюджету козацької держави становили податки та мита.

Перший самостійний бюджет України був складений за часів Гетьмана П. Скоропадського. Побудова бюджету базувалася на російському бюджетному праві та традиціях складання бюджету Російської імперії XIX ст. Насамперед було створено бюджетну комісію з представників Міністерства фінансів, Державного контролю, відомств та науковців. Перший Державний бюджет був затверджений 24 січня 1919 року. Радянський період характеризується жорсткою централізацією у сфері бюджетних відносин, відображенням якої було складання єдиного Державного бюджету СРСР. Відповідно до Закону УРСР «Про бюджетну систему Української РСР» було визначено, що бюджетна система складається з республіканського та місцевих бюджетів [1, с. 26].

Після проголошення незалежності України у серпні 1991 р. розпочався процес побудови бюджетної системи, реформування та розвитку бюджетних відносин на якісно новому рівні. У 1992 р. був затверджений Закон «Про Державний бюджет України на 1992 рік», а вже 1995 р. внесено зміни і доповнення до Закону «Про бюджетну систему». Ці зміни не були істотними, і тому до

2001 р. бюджетна система України була, по суті, прототипом бюджетної системи Радянського Союзу з властивою їй централізацією бюджетних коштів у загальнодержавному бюджеті [1, с. 26].

Проаналізувавши історичні факти, після здобуття незалежності України відбулися позитивні зміни щодо формування та розвитку бюджетної системи: поступове збільшення обсягу надходжень до бюджету; зменшення рівня бюджетного боргу, бюджетного дефіциту; впровадження програмно-цілового методу планування бюджету тощо.

На розвиток бюджетної системи вплинуло прийняття відповідних законодавчих актів. Зокрема, прийняття Закону України «Про бюджетну систему України» (28 квітня 1995 р.); Конституції України (1996 р.), де визначено принципи побудови бюджетної системи України; Закону України «Про місцеве самоврядування» (1997 р.).

І лише 21 червня 2001 р. був ухвалений Бюджетний кодекс України, що став основою організації бюджетного процесу та розвитку бюджетної системи України.

Проте з часом визначені норми бюджетного законодавства почали порушуватися і 2010 р. було ухвалено нову редакцію Бюджетного кодексу (почала діяти з 1 січня 2011 року). У ній удосконалено принципи побудови бюджетної системи, а також вдосконалено бюджетну класифікацію видатків.

Саме ж управління державними фінансами здійснюється через фінансовий механізм, який є системою взаємопов'язаних елементів, за допомогою яких здійснюється планомірний вплив на господарську та фінансову діяльність. Чільне місце у фінансовому механізмі займає бюджетний менеджмент.

Визначення сутності, складових бюджетного менеджменту є вкрай необхідним для того, щоб спрогнозувати і не допустити розвиток негативних тенденцій в економіці і їх вплив на бюджетну систему.

Цікавою є думка Фролова С.М., що бюджетний менеджмент містить сукупність взаємозв'язаних дій (управлінських функцій), прийомів та методів, спрямованих на управління бюджетними ресурсами і відносинами, що виникають у процесі руху бюджетних потоків [2, с. 29].

Дем'янишин В.Г. та Погріщук Г.Б. зазначають, що бюджетний менеджмент – це сукупність взаємопов'язаних дій (управлінських функцій), прийомів, методів, що направлені на керування бюджетними потоками, бюджетними ресурсами, централізованим фондом грошових коштів держави, основним фінансовим планом держави, бюджетною системою країни з метою досягнення стратегічних цілей соціально-економічного розвитку суспільства та якісного виконання державою своїх функцій [3, с. 20].

Аналізуючи підходи науковців до розуміння сутності поняття «бюджетний менеджмент», можна вважати, що бюджетний менеджмент виступає як організація управління бюджетним процесом, що базується на завданнях, принципах, функціях та інструментах управлінської діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, які спрямовані на забезпечення зростання економічного розвитку країни, раціональний розподіл та контроль за використан-

ням бюджетних ресурсів, а також на управління бюджетними відносинами.

Доцільно відобразити ефективність управління державними фінансами, проаналізувавши показники державного бюджету України (рисунок 1).

Якщо порівнювати доходи державного бюджету за 2015-2017 роки, варто зазначити, що спостерігається позитивна динаміка. Адже, у 2015 році обсяг Державних доходів становив 534,7 млрд. грн, у 2016 році – 616,3 млрд. грн., а у 2017 році – 793,4 млрд. грн.



Рис. 1. Доходи Державного бюджету за 2015-2017 роки, млрд. грн

Джерело: розроблено авторами за даними [4]

Як видно із рис. 1, доходи Державного бюджету у 2016 році порівняно із 2015 роком зросли на 81,6 млрд. грн, а доходи у 2017 році порівняно з 2016 роком збільшилися на 177,1 млрд. грн.

Основа надходжень до Державного бюджету складають податкові та неподаткові надходження, що відображено на рисунку 2.

За даними рис. 2, основу надходжень до бюджету становлять податкові надходження. Зокрема у 2016 році порівняно з 2015 роком, обсяг податкових надходження збільшився на 94,5 млрд. грн (23,08%), а у 2017 році порівняно з 2016 роком зріс на 123,25 млрд. грн (24,46%).

Якщо звернути увагу на видатки Державного бюджету, то спостерігається їх збільшення, що дає змогу своєчасно та в повному обсязі забезпечувати виконання державою своїх функцій та зобов'язань.

На рис. 3 відображено видатки Державного бюджету України за 2015-2017 роки. Так, у 2016 році порівняно із 2015 роком останні зросли на 108 млрд. грн, а у 2017 році порівняно з 2016 роком збільшилися на 154,6 млрд. грн.

Однією з найгостріших проблем у бюджеті України є наявність значного бюджетного дефіциту. У 2015 році показник дефіциту бюджету склав 2,3% ВВП, а у 2016 році – 2,9% ВВП, 2017 році – 1,6% ВВП (рисунок 4).

За даними Національного банку України дефіцит державного бюджету України у 2017 році становив 47,85 млрд. грн, що на 31,9%, або на 22,4 млрд. грн, нижче за показник 2016 року. Внутрішнє фінансування скоротилося порівняно з попереднім роком у 3,4 рази – до 10,89 млрд. грн, хоча надходження від приватизації збільшилися в 17,9 рази – до 3,38 млрд. грн. Доходи держбюджету в 2017 році зросли на 28,7% – до

793,27 млрд грн, а видатки – на 22,5%, до 839,24 млрд грн [5].

У 2018 році доходи держбюджету визначені в сумі 917,9 млрд грн, видатки – 991,7 млрд грн, граничний обсяг дефіциту – 80,6 млрд грн або 2,4% ВВП [5].

В інфляційному звіті Національного банку України (НБУ) зазначено, що дефіцит бюджету сектору загального державного управління України у 2019 році зросте до 2,6% ВВП з 2,4% ВВП в 2018 році [6].

Одним із індикаторів, що свідчить про неефективність бюджетного менеджменту України є державний борг. Наведемо інформацію щодо державного та гарантованого державою боргу України у таблиці 1.



Рис. 2. Надходження до Державного бюджету за 2015-2017 роки, млрд. грн
Джерело: розроблено авторами за даними [4]

Таблиця 1
Державний та гарантований державою борг України, млн. грн

Роки	Загальний борг	Зовнішній борг	Внутрішній борг
на 31.12.2015	1 572 180,2	1 042 719,6	529 460,6
на 31.12.2016	1 929 758,7	1 240 028,7	689 730,0
на 31.12.2017	2 141 674,4	1 374 995,5	766 678,9

Джерело: розроблено авторами за даними [7]

Як видно із вищенаведених даних обсяг боргу щороку зростає. Головною причиною виникнення такого збільшення державного боргу є дефіцит бюджету.

Незважаючи на позитивну динаміку доходів і видатків Державного бюджету, варто зазначити, що на даний момент існують значні проблеми, які стосуються функціонування бюджетної системи.

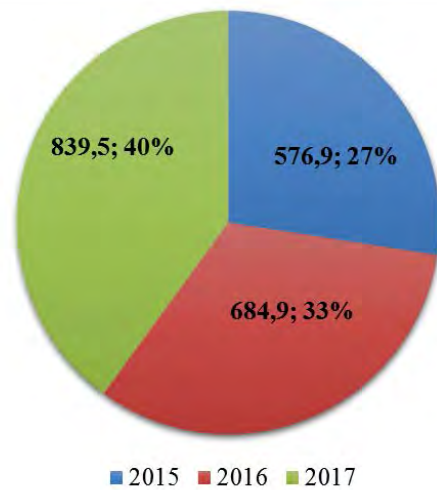


Рис. 3. Видатки Державного бюджету за 2015-2017 роки, млрд. грн

Джерело: розроблено авторами за даними [4]

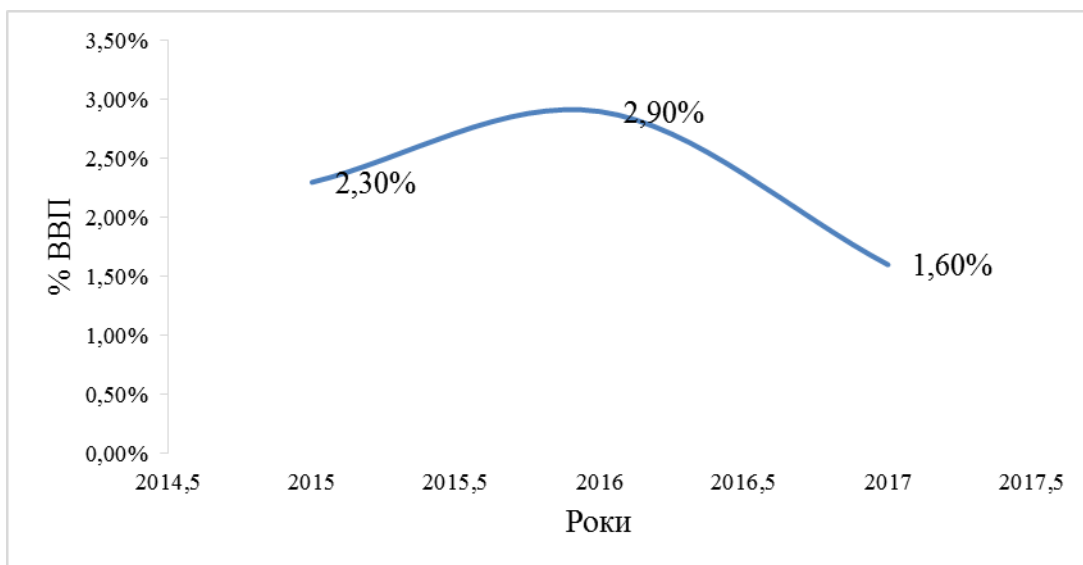


Рис. 4. Дефіцит державного бюджету, % ВВП

Джерело: розроблено авторами за даними [4]

До основних недоліків у функціонуванні бюджетної системи можна віднести:

- недостатній обсяг фінансових ресурсів для задоволення суспільних потреб;
- збільшення обсягів тіньового сектору економіки, що викликає відповідно, зменшення обсягів податків, що надходять до бюджетів різних рівнів;
- економічно необґрунтоване встановлення дефіциту бюджету та проблеми його фінансування;
- недосконалість бюджетного контролю за розподілом, перерозподілом та цільовим використанням бюджетних коштів;
- відсутність дієвих механізмів подолання регіональних диспропорцій соціально-економічного розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць;
- відсутність механізму забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування на кожній зі стадій бюджетного процесу;
- недосконала система надання соціальних пільг та інші.

На кожному етапі бюджетного процесу існують проблеми, які створюють перешкоди для проведення фінансової політики урядом держави, а також для стабільного функціонування всієї бюджетної системи України. Основними з них, на наш погляд, є:

- несвочасність прийняття бюджету;
- непрозорість бюджетного процесу;
- відсутність стратегічних підходів розвитку економіки;
- проблеми у застосуванні програмно-цільового методу;
- наявність дефіциту бюджету;
- проблеми в обслуговуванні державного боргу;
- неефективне використання, а також відсутність прозорості використання бюджетних коштів;
- проблеми при здійсненні бюджетного контролю за розподілом та використанням коштів;
- недотримання бюджетного законодавства;
- відсутність стимулів для підвищення ефективного управління;
- політична нестабільність.

З метою реформування бюджетної системи України, Уряд схвалив Основні напрями бюджетної політики на 2018-2020 роки, де зазначено основні завдання бюджетної політики з метою стабілізації публічних фінансів шляхом поступового зменшення дефіциту державного бюджету та зниження державного боргу відносно валового внутрішнього продукту в умовах ризиків, викликаних різким зростанням виплат за зовнішнім боргом у найближчі роки та залежністю державного боргу від коливань валютного курсу. В цьому документі закладено засади і принципи формування бюджетів та об'єднання всіх гілок влади для побудови сильної, справедливої і заможної України і її громадян [8].

Основні напрями бюджетної політики на 2018-2020 роки базуються на таких основних принципах, що закладені в Середньостроковому плані пріоритетних дій Уряду до 2020 року та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», а саме [8]:

- прискорення економічного зростання шляхом створення сприятливого інвестиційного клімату та утримання макроекономічної стабільності, зокрема продовження фіскальної консолідації;

- впровадження ефективного врядування шляхом реформи державного управління, децентралізації і реформи державних фінансів;
- розвиток людського капіталу шляхом проведення реформ системи охорони здоров'я та освіти, поліпшення надання державної соціальної підтримки;
- встановлення верховенства права і боротьба з корупцією шляхом підтримки ефективного функціонування інститутів боротьби з корупцією, забезпечення рівного доступу до правосуддя та ефективного захисту прав власності;
- забезпечення безпеки та оборони держави, зокрема захист її суверенітету та територіальної цілісності держави, а також забезпечення найважливіших аспектів безпеки громадян.

Ці головні принципи буде реалізовано, зокрема, шляхом [8]:

- підвищення результативності використання бюджетних коштів за рахунок посилення зв'язку бюджетних призначень із стратегічними пріоритетами держави і здійснення оцінки ефективності та доцільності видатків;
 - продовження створення професійної і сучасно оснащеної та укомплектованої армії, що стоїть на захисті миру в Україні і Європі;
 - проведення кардинальної реформи охорони здоров'я, яка ґрунтується на принципі фінансування послуги, а не ліжка-місце, і надасть кожному українцю доступ до якісного медичного обслуговування;
 - поглиблення реформи освіти і забезпечення кращих можливостей для дітей, що є передумовою для розвитку дитини та її успішної реалізації в суспільстві;
 - створення справедливої системи соціального захисту через проведення пенсійної реформи, осучаснення пенсій, збільшення відповідальності та підзвітності в системі пільг з метою забезпечення максимальної адресності, прозорості та наближеності надання відповідної соціальної послуги тим, хто її потребує;
 - забезпечення гідної оплати праці як для працівників бюджетної сфери, так і для працівників приватного сектору, шляхом її поступового підвищення та вжиття заходів до детінізації заробітних плат;
 - дерегуляції та створення сприятливого бізнес-середовища для збільшення інвестицій в інновації, агробізнес та інші сектори, які продукують додану вартість в Україні і зростання малого та середнього бізнесу;
 - інтеграції економік України та ЄС шляхом імплементації торговельних та економічних положень Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, зокрема положень щодо зони вільної торгівлі (DCFTA);
 - дотримання головними розпорядниками бюджетних коштів принципу забезпечення рівних гендерних прав і можливостей під час формування бюджетних показників.
- Формування дієвої моделі управління державними фінансами, забезпечення бюджетної єдності та взаємоузгодженості норм бюджетно-податкового законодавства є гарантією нормалізації соціально-економічного розвитку та забезпечення фінансової безпеки держави. Подальші реформи бюджетно-податкової сфери мають

бути спрямовані на підтримку макрофінансової стабільності, протидію зловживань, боротьбу з тіншовою економікою та корупцією.

Висновки і пропозиції. На наш погляд, основними і необхідними кроками для удосконалення бюджетного менеджменту, має стати запровадження бюджетного контролю за ефективніс-

тю виконання бюджетних програм; підвищення якості капітального бюджетування; оптимізація кількості бюджетних державних цільових програм; підвищення бюджетної забезпеченості на душу населення; скорочення видатків на державне управління та збільшення видатків на соціальні напрями.

Список літератури:

1. Бюджетна система : підруч. / за наук. ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. – К.: Центр учбов. літератури; Тернопіль: Екон. думка, 2012. – 871 [1] с.
2. Бюджетний менеджмент прикордонних територій (теорія і практика) : навчальний посібник / С.М. Фролов, І.Д. Скляр. – Суми: Сумський державний університет, 2012. – 340 с.
3. Бюджетний менеджмент : підруч. / за ред. В.Г. Дем'янишина, Г.Б. Погріщук. – Тернопіль: ТНЕУ, 2017. – 532 с.
4. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». – К.: НІСД, 2017. – 928 с.
5. Дефіцит держбюджету України в 2017 р. скоротився на 31,9% [Електронний ресурс] // Інформаційне агентство Інтерфакс-Україна. – 2018. – Режим доступу: <https://ua.interfax.com.ua/news/economic/481235.html>.
6. В Україні виростає «дірка» в бюджеті – НБУ [Електронний ресурс] // Газета «Сьогодні». – 2018. – Режим доступу: <https://ukr.segodayna.ua/economics/enews/v-ukraine-vyrastet-dyra-v-byudzhete-nbu-1132391.html>.
7. Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/debtgov/2017>.
8. Постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями бюджетної політики на 2018-2020 роки» [Електронний ресурс] // Інформаційне агентство «Ліга Закон». – 2017. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/DH53300A.html.

Сытник Н.С., Субицкая Д.Я.

Львовский национальный университет имени Ивана Франко

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНОГО МЕНЕДЖМЕНТА В УКРАИНЕ

Аннотация

В статье освещены этапы становления и развития бюджетной системы Украины. Определена сущность понятия бюджетный менеджмент. Проанализирована эффективность управления государственными финансами. Исследованы недостатки функционирования бюджетной системы Украины. Предложены направления реформирования бюджетной системы.

Ключевые слова: бюджет, бюджетный менеджмент, бюджетная система, доходы бюджета, расходы бюджета, бюджетный дефицит.

Sytnyk N.S., Subytska D.Ya.

Ivan Franko National University of Lviv

PROBLEMS AND PROSPECTS FOR DEVELOPMENT BUDGET MANAGEMENT IN UKRAINE

Summary

The article covers the stages of formation and development of the budgetary system of Ukraine. The essence of the concept of budget management is defined. The efficiency of public finance management is analyzed. The shortcomings of functioning of the budgetary system of Ukraine are investigated. The directions of reforming the budget system are proposed.

Keywords: budget, budget management, budget system, budget revenues, budget expenditures, budget deficit.