

23. Eugene F. Brigham, Michael C. Ehrhardt. Financial Management: Theory and Practice, South-Western College Pub, 13th edition, 2010.
24. Richard Pike, Bill Neale. Corporate Finance and Investment: Decisions & Strategies, Pearson Education, 5th edition, 2006.
25. Cheng F. Lee, K.C. Cheng, Joseph E. Finnerty. Corporate Finance: Theory, Method and Applications, Harcourt, 1990.
26. Ричард Брейли, Стюарт Майерс. Принципы корпоративных финансов: Пер. с англ. — М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 1997. — 1120 с.
27. Кудряшов В.П. Курс фінансів: Навч.посіб. — К.: Знання, 2008. — 431 с.
28. Островська О.А. Антикризове фінансове управління в умовах економічної нестабільності // Ринок цінних паперів. — 2009. — № 5—6. — С. 83—89.

Статтю подано до редакції 12.05.13 р.

УДК: 330.534.4

Савчук Н. В., докторант кафедри фінансів,
ДВНЗ «Київський національний економічний
університет ім. Вадима Гетьмана»

ФІСКАЛЬНІ ПРІОРИТЕТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ

АНОТАЦІЯ. Розвиток ринкової економіки в Україні передбачає підвищені вимоги до якості теорії державних фінансів, зокрема, до бюджетної системи.

КЛЮЧОВІ СЛОВА : фінанси, бюджетна система, бюджетний процес, бюджетний устрій.

АННОТАЦИЯ. Развитие рыночной экономики в Украине предусматривает повышенные требования к качеству теории государственных финансов, и в частности, к бюджетной системе.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: финансы, бюджетная система, бюджетный процесс, бюджетное устройство.

ANNOTATION. The development of market economy in Ukraine means higher request for quality of public finance and budget system, particular.

KEY WORDS: finance, budget system, budget presses, budget arrangement.

Постановка проблеми. Метою та завданням автора дослідити розвиток і функціонування бюджетної системи в трьох методологічних підходах, а саме, в функціональному, оптимізаційному і інституціональному. Виявити переваги і недоліки, а також сутність міжбюджетних відносин при формуванні бюджету України в порівнянні з промислово розвинутими країнами

Виклад основного матеріалу. Незалежно від моделі економічного розвитку, створення умов для підвищення ефективності громадсько-правових утворень по забезпеченню державних послуг є завжди пріоритетом держави. Її бюджет завжди носить соціальну спрямованість, що власне, і вимагає виділення його соціальної функції.

Для більш широкого розуміння бюджетної системи як суспільного надбання необхідно уявити поняття «бюджетний устрій» і «бюджетний унітаризм», що взагалі відсутнє в тексті Бюджетного Кодексу України. Бюджетний устрій — це взаємозв'язок учасників бюджетного процесу (окремих ланок бюджетної системи), який ґрунтується на правових нормах і орієнтований на зростання долі суспільно-значимих витрат у структурі консолідованого бюджету держави. В основу такого визначення покладено розуміння бюджетної системи як суспільного надбання, тому і устрій має бути зорієнтований на зростання долі суспільно значимих витрат, а не утримання бюрократичного апарату.

В основу бюджетного устрою України покладено бюджетний унітаризм — це такий розподіл функцій і повноважень між учасників бюджетного процесу, при якому забезпечується їх фінансова самостійність, яка спрямована на максимальну реалізацію усіх суспільних потреб, підвищення життєвого рівня населення і мінімізацію витрат адміністрування управлінських функцій. Він включає:

— раціональний розподіл податків на централізовані і місцеві (вертикальне бюджетне вирівнювання);

— чіткий розподіл усіх витратних повноважень за джерелами їх фінансування на нормативній основі із законодавчим визначенням повноважень кожного рівня і ланки учасниці бюджетного процесу;

— у цілях горизонтального бюджетного вирівнювання здійснювати адресну фінансову допомогу.

Однією із основних умов ефективного функціонування унітарного бюджету є включеність усіх його ланок в бюджетну систему країни. Разом вони забезпечують її фінансову стійкість. Стійкість системи проявляється у її здатності виконувати свої функції і збері-

гати свої параметри (характеристики) в установлених межах у часі, в тому числі при дії на неї деяких зовнішніх впливових факторів.

У теорії фінансів і практичній фінансовій діяльності поняття стійкість бюджетної системи часто отождоюється з поняттям збалансованості, стабільності, рівноваги. Ми уже розглядали поняття збалансованості бюджетної системи, що включає в себе дві складові — горизонтальну і вертикальну збалансованість, але не є станом, коли рівні ентропії залишаються постійними у часі. Формування стійкої унітарної бюджетної системи пов'язане як із позбавленням її від флуктуації шляхом обмеження впливу негативних зовнішніх впливів, так і з досягненням стану, гранично близького до вертикальної фіскальної рівноваги і до бюджетної симетрії. Фінансова стійкість унітарної бюджетної системи передбачає наявність взаємозв'язку між її елементами, що мають адаптивні властивості, які спрямовані на досягнення цілей функцій системи.

При аналізі унітарної бюджетної системи України на стійкість визначальне значення мають параметри системи, які відносяться до факторів нестійкості. Дані фактори дестабілізують бюджетну систему через безпосередній вплив на визначені параметри її функціонування, який безпосередньо і викликає її нестійкість. В теорії фінансів ці параметри називають критичними параметрами системи. Наприклад, зростання боргового відсотку до критичного у ВВП, коли надходження до бюджетної системи, які обслуговують позичку перевищують допустимі.

Вертикальне фінансове вирівнювання не передбачає захоплення ідеями децентралізації бюджетної системи, проти чого застерігають західні дослідники. «Фіскальна незалежність, — відмічає Б. Вейн-гаст, — становить важливу складову політичної незалежності взагалі, тому вона є критично важливим чинником децентралізації в умовах унітарних держав» (27, с.54). Фіскальний унітаризм, на думку В. Оутса, власне як і фіскальний федералізм, має ґрунтуватися на розумінні того, які функції й інструменти найкращим чином мають використовуватися на центральному, а які — на місцевому рівні громадського управління (25, с. 1120—1149).

Основні принципи цієї самостійності визначає і Європейська хартія місцевого самоврядування, підписана 15 жовтня 1985 р. При наділенні тієї чи іншої функції іншого органу, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії (Ст. 4, п. 3). Органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної полі-

тики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень (Ст. 9, п. 1). Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає функціям передбачених конституцією або законом (Ст. 9, п. 2). Принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону (Ст. 9, п. 3) (5, с. 96—108).

Пріоритетні напрями розвитку та функціонування бюджетної системи можна розглядати в трьох методологічних підходах — функціональному, оптимізаційному і динамічному. Перший дає можливість виявити резерви удосконалення міжбюджетних відносин на основі функцій, які виконують конкретні рівні бюджетної системи. В рамках другого підходу визначається оптимізація бюджетних доходів і витрат при відповідному розмежуванні доходних і витратних повноважень між рівнями бюджетної системи. Третій підхід полягає у врахуванні особливостей макроекономічної ситуації при визначенні пріоритетів у сфері міжбюджетних відносин (табл. 1)

Таблиця 1

МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ФОРМУВАННЯ ПРІОРИТЕТНИХ НАПРЯМІВ РОЗВИТКУ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ

Методологічний підхід	Основне положення	Переваги	Недоліки
Функціональний	У сучасній економіці макроекономічну політику можуть здійснювати лише центральні органи влади, а окремі витрати найбільш ефективні на місцевому рівні (проблема перерозподілу доходів різних рівнів системи)	— можливість реалізації принципу: чим ближче виконання функцій владних структур до забезпечення потреб конкретної людини, тим на більш низькому рівні бюджетної системи здійснюється їх фінансування; — пріоритетні напрями розвитку бюджету унітаризму обґрунтовуються диференціацією функцій різноманітних рівнів влади	— відсутні єдині критерії витратних повноважень; — неспроможність однозначно забезпечити закріплення витратних повноважень за конкретними рівнями влади і визначити способи їх функціонування

Закінчення табл. 1

Методологічний підхід	Основне положення	Переваги	Недоліки
Оптимізаційний	Конкретні витрати необхідно здійснювати із урахуванням максимізації корисного ефекту при мінімізації витрат, включаючи витрати на адміністрування і послідовний контроль	— синергетичний ефект, який досягається при координації бюджетних витрат усіх рівнів бюджетної системи; — рамках підходи необхідності забезпечення ефективності як збирання доходів, так і здійснення витрат можуть бути обґрунтовані найбільш ефективні методи оподаткування	— залежність вибору об'єкту оптимізації від поточних завдань, які стоять перед бюджетною політикою конкретного рівня влади; — даний підхід може бути застосований не до усіх витрат, наприклад, до соціально-значимих, важливих для стабільності суспільства
Динамічний	Об'єктивний характер міжбюджетних відносин в рамках конкретних історичних умов розвитку даного державного утворення	— можливість розкрити об'єктивний характер міжбюджетних відносин, виявити їх конкретно-історичну специфіку; — здатність враховувати наслідки циклічних коливань економічного розвитку конкретної країни і світової кон'юнктури для своєчасного коригування повноважень різних рівнів влади; — дозволяє творити «потенціал дій» на усіх рівнях системи по своєчасній протидії кризовим явищам, так і по їх подоланню	

Джерело: Розроблено автором.

Нині в Україні при формуванні пріоритетних напрямів розвитку бюджетної системи переважають функціональний і оптиміза-

ційний підходи, що характерно і для інших країн СНД (18, с. 25—29) Проте в умовах значних циклічних коливань економічних систем ці підходи не дозволяють в повній мірі виконувати основні функції системи: ефективно вирішувати проблему міжбюджетних відносин, що виникають у кризові періоди. У рамках динамічного підходу, який має помітні переваги у порівнянні з функціональним і оптимізаційним можна сформулювати найважливіші принципи розмежування повноважень між бюджетами чотирьох рівнів бюджетної системи України:

— принцип виокремлення повноважень між рівнями бюджетної системи на основі децентралізації залежно від потреб країни в цілому і конкретної місцевості і її громадянина у відповідних суспільних благах;

— принцип здійснення конкретних витрат із врахуванням максимізації корисного ефекту при мінімізації витрат, які включають витрати на адміністрування і послідуочий контроль;

— принцип забезпечення «потенціалу дії» як здібності відповідного рівня влади здійснювати повноваження по фінансуванню першочергових напрямів економічного розвитку місцевості у випадку змін макроекономічних умов у національній господарській системі;

— принцип бюджетної достатності для усіх рівнів бюджетної системи оперативного реагування на макроекономічні умови, які змінюються.

Реалізація цих принципів в умовах розвитку національної бюджетної системи дозволить створити стійку у своїй основі, але відкриту до змін систему розмежувань бюджетних повноважень між її рівнями. Таке розмежування на принципі достатності самофінансування бюджетних повноважень дає можливість підвищити роль бюджетної системи у стимулюванні економічного зростання на місцях.

Основне спрямування використання бюджетних коштів це вирішення економічних і соціальних завдань. Але для цього необхідно визначити найбільш актуальні проблеми, виділити відповідні фінансові засоби і відобразити це в бюджеті. Діюча процедура бюджетного процесу, яка закріплена в Бюджетному Кодексі України (гл. 4.) вказані вимоги ігнорує. Учасниками бюджетного процесу визнані «органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами та обов'язками) з управління бюджетними коштами» (гл. 4. ст. 19.). Як результат Украї-

на має бюджет, який спрямований не на вирішення загальнонаціональних проблем, а на ліквідацію відомчих суперечок у розподілі бюджетних коштів. Саме тому бюджет України формується не знизу доверху, як це, наприклад, у Німеччині, із широким залученням громадян, а зверху до низу без будь-якої участі у визначенні загальнонаціональних і місцевих проблем територіальних громад (19, с. 110).

Зміна правил формування державного бюджету із широким залученням усіх ланок бюджетної системи могла б забезпечити: по-перше, врахування реальних місцевих потреб і країни в цілому; по-друге, фінансування місцевих програм розвитку закріплювалося б у законі про бюджет і здійснювалося б в той час, коли передбачено їх реалізацію; по-третє, усі показники бюджету набули б прозорості і зрозумілості для громадян низових ланок бюджетної системи та органів місцевого самоврядування. Функціонування бюджетної системи тут же набуло б суспільної значимості.

Іншим недоліком формування бюджетів усіх ланок бюджетної системи України є його опора не на аналіз реального становища, як це, наприклад, у Франції (на основі статистичних даних і результатів конкретних соціологічних досліджень про стан справ у певних галузях економіки або соціальної сфері), (2, с. 15—20) а на прогнози, оцінки, тенденції, очікування та інші припущення «які ґрунтуються на щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України Про внутрішнє і зовнішнє становище України, Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, прогнозних та програмних документах економічного та соціального розвитку, державних цільових програм» (Гл. 4 Ст. 21 п. 1).

Бюджет розвитку формується на основі середньострокового прогнозу соціально-економічного розвитку України (на індикативних прогнозних показниках на наступні за плановим два бюджетні періоди) і містить такі ж місцеві прогнозні дані їх можливостей мобілізації доходів, залучення державних і місцевих запозичень і фінансування витрат бюджету. Аналогічно формуються місцеві бюджети, «відповідно до прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, державних цільових програм з визначенням очікуваних результатів діяльності» (Гл. 4 ст. 21 п. 5). Нинішня система середньострокового прогнозу не дає ефективних результатів, що виражається у значних (більше 70 %) відхиленнях прогнозних показників доходів зведе-

ного бюджету й реальних величин бюджетоформуючих податків (9, с. 59—75).

Економічний прогноз — це певна гіпотеза, певна ймовірнісна оцінка протікання економічного процесу в майбутньому (22, с. 190). Хоча прогноз може передбачати вплив на майбутнє, прогнозування не розв'язує проблеми цілеспрямованого вибору найкращого з можливих варіантів, не визначає стратегії на майбутнє. Це прерогатива планування, бо прогноз не є різновидом плану чи якою-небудь його модифікацією, а слугує свого роду аналітичним підґрунтям для планування майбутнього. Воно охоплює такі стадії бюджетного процесу, як складання, розгляд і затвердження бюджетів, об'єктивно потребує органічної взаємодії органів влади, головним чином, на стадії формування показників доходної частини бюджету, адже від неї напряму залежить видаткова частина бюджету.

Україна твердо стала на шлях ринкової економіки, яка передбачає самостійність підприємницьких структур, тому прогнозування носить умовний характер. Така ненадійна основа складання Державного бюджету, як правило, віддаляє процес формування бюджетних коштів від реальної дійсності, що призводить до постійного збою бюджетної системи через виникнення «чорних дірок» у бюджеті. Враховуючи його обов'язковість виконання як закону, ми спостерігаємо часто-густо фінансування неактуальних заходів, а на реалізацію життєво-необхідних суспільних потреб коштів не виділяють. Саме цим викликана поява розроблених Президентом Програм економічних реформ на 2010—2014 роки, (8) показники яких відповідають реальним потребам суспільства і мають чітко цільовий характер. Один із перших пунктів Програми «Сталого економічного розвитку» є стабілізація державного бюджету, де вказується на «неефективні і гнучкі видатки», «постійне корегування бюджету», «непрозорість державних фінансів» (8, с. 5).

Через бюджетну систему бюджет реалізує перерозподільну функцію доходів суспільства на користь одного агента за рахунок іншого з метою забезпечити першим функцій, у яких зацікавлене суспільство. Через неї держава здійснює втручання, за необхідності, в соціально-економічну систему і від цього виграє суспільство в цілому. Отже бюджетна система є суспільним надбанням і об'єктивно вимагається ефективний механізм перерозподілу бюджетних коштів на користь держави для виконання покладених

на неї функцій. Для бюджету України питання ефективності, міри, регламентації, управління, тощо є актуальними і нині, оскільки майже половина вироблених в економіці товарів і послуг у поточних цінах щорічно перерозподіляється шляхом залучення їх до бюджетної системи на користь держави (8, с. 5).

Скорочення реальних доходів населення в Україні майже в двічі за останнє десятиліття (23, с. 172) свідчить про неефективність владних структур, неадекватність бюджету як механізму перерозподілу доходу суспільства на користь державних інститутів, що вимагає серйозних корективів модернізації усїєї бюджетної системи. На конституційному рівні має бути закріплений склад, структура і об'єм допустимих державних витрат, що виключить можливість державним структурам повністю включати в централізований бюджет державні витрати і тим самим вивести із під суспільного контролю значну їх частину. Такий підхід ліквідує практику виконавчої влади самостійно, без схвалення і поза контролем представницької влади, розпоряджатися відомою долею бюджетних коштів.

Якщо прослідкувати генезу бюджетної системи України, то крім періоду Запорізької Січі, її основне джерело поповнення, платники податків, опинялися у підлеглому становищі по відношенню до потреб держави (6, с. 11—58). Будучи і залишаючись гвинтиком величезної державної машини продуктивною силою, статистичною одиницею, платником податків і зборів громадяни України ніколи не були центром бюджетної системи. Не рівень життя населення, а величина виробленого національного продукту на душу населення визначає розвиненість чи нерозвиненість країни. Кількість і якість вироблених в інтересах держави матеріальних ресурсів визначає її велич, що поглинає більшість фінансових ресурсів країни. Формування і підтримка великодержавного іміджу залишилося основним завданням і сучасної бюджетної політики України, яка доповнилась всевладдям бюрократії. Централізм і бюрократія пронизали усю систему. Намагання вирішити завдання місцевого значення за допомогою централізованого бюджету, державний контроль за діяльністю місцевих органів влади пронизують усю систему так званого місцевого самоврядування. Ідея централізму пронизала і новий Бюджетний кодекс України 2010, який закріплює право центральних інститутів бюджетної системи розподіляти бюджетні кошти і управляти ними. Це вираз ментальності влади і громадян України.

В умовах сучасної фінансової кризи і загального падіння економічного розвитку України спостерігається і подальша активність держави в концентрації бюджетних коштів і їх спрямування на вибрані цілі: здійснення проектів, програм економічних реформ на 2010—2014 роки, оголошених національними пріоритетами (модернізація інфраструктури та базових секторів; поліпшення бізнес-клімату й залучення інвестицій; підвищення стандартів життя; сталий економічний розвиток) (8). Їх реалізація передбачає формування в українській економіці квазіринкових інструментів державного регулювання (так званих інститутів розвитку), створення державних виробничих корпорацій. Якщо проаналізувати відмічені вище програмні положення то можна схвально віднести до пріоритетних напрямів розвитку, але навряд чи можна погодитися з механізмами і мотивуваннями їх вибору. Розроблені у кабінетних глинах державними чиновниками, які нерідко не враховують думку і ініціативи спілки підприємців та інших об'єднань громадського суспільства. Саме цим пояснюється більша зацікавленість у ієрархічній структурі державних чиновників чим у громадян України.

Передумовами необхідними для формування бюджетної політики щодо збалансованості бюджету є точність, адекватність і відкритість фінансової інформації. Світ уже вирішує цю проблему завдяки втіленню так званих «електронних бюджетів» (13, с. 20—21). Більше п'ятдесяти держав світу різного рівня розвитку, включаючи і країни з ринками, що формуються, прийняли комплексні закони про свободу інформації в бюджетно-фінансовій сфері, щоб полегшити доступ громадян до інформації використання бюджетних коштів усіма ланками бюджетної системи (14, с. 64). Причому більше половини цих законів введено в дію у останні десять років XXI ст. Це новий рівень інтеграції і централізації усіх інформаційних потоків для формування повного циклу фінансового менеджменту у сфері державних фінансів. Його мета забезпечити взаємозв'язок стратегічного бюджетного планування з процесом бюджетного планування, єдиний процес виконання бюджету із врахуванням положень Бюджетного Кодексу України, моніторинг об'єму і якості наданих державних і місцевими органами послуг. Тобто, бюджетування із широким використанням комунікаційних технологій, які уже є невід'ємною складовою цивілізаційного розвитку (15, с. 436).

Для бюджетної системи електронний бюджет дасть: застосування єдиної для усіх методології проектування і виконання бюджету; відсутність дублювання інформації (будь-які довідкові дані і документи вносяться в систему один раз); економію бюджетних коштів і підвищення ефективності бюджетних витрат за рахунок уніфікації процедур і скорочення термінів їх виконання, уточнення паперового документообігу, економічних витрат на ІТ-спеціалістів. А головне — це найдієвіший контроль з боку платників податків за виконанням бюджетних коштів на вирішення загальнодержавних завдань, а не власних. У ході реалізації бюджетної політики «важливим є контроль за дотриманням планової динамічності економіки народногосподарських пропорцій і збалансованості бюджету» (17, с. 119). Реформу менеджменту державних фінансів, яка полягає у запровадженні в бюджетний процес принципів прозорості і відповідальності М. Стівен відносить до інституціонального забезпечення реформ (26, с. 4).

Новий бюджетний кодекс закріпив практику в межах державного та місцевих бюджетів створення спеціальних фондів (Роз. 6. П. 5—1), які порушують їх єдність і повноту у бюджетній системі. Адже це більше 20 відсотків доходів державного бюджету (10, с. 13—21). З теоретичної точки зору бюджету як суспільного надбання виділення окремих статей витрат із загального бюджету, цільова прив'язка доходів до визначених витрат не витримує критики. Недолік їх полягає в тому, що таке цільове використання певної частини бюджетних коштів здійснюється поза ринковими механізмами, вони відстороняють конкуренцію потреб і пріоритетів у витратах бюджетних коштів. У процесі складання бюджетів на поточний рік керуються не підтвердженням необхідності їх витрат, а нормою бюджетного кодексу (33 %, а з 2014 р 50 % спеціального фонду державного бюджету мають цільове призначення), що порушує найважливіший принцип збалансованості його формування та бюджетної системи в цілому відповідно до якого усі доходи мають служити для покриття усіх витрат. Ігнорування на практиці даного принципу функціонування бюджетної системи підвищує вірогідність помилкових рішень і зловживань в галузі бюджетної політики. На наш погляд, за прикладом Бразилії, (3, с. 94) необхідно визначити межі цільових витрат, а не обов'язковість як норма. Такий підхід дасть можливість здійснювати «бюджетний маневр» в залежності від конкретної економічної ситуації. У науковій літературі термін «бюдже-

тний маневр» визначається як «часткова зміна пріоритетів витратної політики без нарощування загального об'єму витрат» (4, с. 20).

Відмічені нами теоретичні невідповідності до формування бюджетних коштів і використання цільових фондів відносяться і до порядку витрат ресурсів Резервного фонду, Державного фонду регіонального розвитку та Спеціального фонду, а також залучених до бюджету засобів, які отримані у вигляді запозичень на внутрішніх і зовнішніх фінансових ринках. Враховуючи їх суспільну значимість — як дохід і в разі запозичень борг усього суспільства доцільно було б розширити С. 57. п. 2 БКУ законодавчим закріпленням положення, що грошові кошти цих фондів мають бути поступово вкладені у розвиток та модернізацію національної економіки і інфраструктуру підвищення життєвого рівня населення: стимулювання придбання та втілення в практику сучасних прогресивних технологій; створення додаткових робочих місць, особливо для молоді і соціально-незахищених верств населення; забезпечення і реалізацію національних програм економічних реформ тощо. Це ж стосується і позик, «що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних програм (проектів)», про що зазначається в Бюджетному кодексі України, в статті 15, п. 3.1. У Швеції заборонено законом перенесення позик одного покоління на інше (12, с. 91—94), а витратне вимірювання забезпечує вирівнювання тільки тих видів витрат, на які не можуть вплинути місцеві органи влади (11, с. 59).

Механізм обмеження дефіциту бюджету, в основу якого покладений принцип «золотого правила» (№ 1 — протягом економічного циклу бюджетний профіцит і дефіцит мають бути збалансованими, № 2 — чистий обсяг запозичень не повинен перевищувати обсягу капітальних видатків бюджету), імплантований у законодавство багатьох країн (1, с. 70—86). Країни Європейського Союзу доповнили законодавство ЄС національними фінансовими правилами (24, с. 4, 7, 8), які являють собою встановлені механізми, націлені на підтримку фінансової довіри і дисципліни (7, с. 56—66).

Під бюджетними правилами розуміється введення обмежень і автоматичних механізмів (стабілізаторів) установавання граничних (максимальних або мінімальних) числових значень бюджетних параметрів при проведенні довгострокової фінансово-бюд-

жетної політики (20, с. 32—35). В Україні доцільним було б хоча би закріпити у спеціальній статті Бюджетного Кодексу України, яка б зобов'язувала б уряд залучати позики виключно на інвестиційну та інноваційну мету і загальнодоступність інформації про результати використання позичкових засобів. Із залученням усіх механізмів бюджетно-монетарної політики таке використання бюджетних коштів в економіку дало б тільки позитивні результати і сприяло б зростанню джерельної бази формування бюджету, підвищенню ефективності функціонування бюджетної системи загалом.

Висновки. Законодавче закріплення фіскальних пріоритетів центру у бюджетній системі і їх розмірів вирішить питання хто і в якій мірі буде оплачувати цю діяльність. Саме від державних витрат мають залежати дійсні податки в державі. Ясність і конкретизація централізованих повноважень призведе до раціональності у податковій політиці: зменшення податкового тиску не стільки зменшенням податків, скільки скороченням витрат держави. Це зніме проблему пересічних інтересів центральних і місцевих влад у нашій країні — боротьбу за повноваження, які дають дохід (права на доходи об'єктів минулої «загальнонародної» власності, повноваження в галузі бюджетно-податкового регулювання, зовнішньоекономічної діяльності, встановлення тарифів тощо) і політику «перекладання» у розподілі засобів і повноважень у соціальній сфері. Центром останньої є громадянин України. Тому політика створення суспільних благ має бути пріоритетом діяльності держави і проблеми вирішення їх і удосконалення мають бути об'єктом усіх структурних ланок бюджетної системи, що необхідно відобразити і у Бюджетному Кодексу України. «Це такі потреби, які відчувають індивіди, як члени людських колективів до яких вони відносяться мимоволі або за вільним вибором... це потреби, без задоволення яких неможливе суспільне життя, економічна взаємодія індивідів, які володіють власною волею», — відмічав А. Вагнер (16, с. 92—93).

Не менш важливою проблемою розвитку бюджетної системи є міра централізації бюджетних витрат. Існуюча соціально-економічна система України в силу об'єктивних причин змушена віддавати перевагу тим чи іншим потребам (латати дірки), відкладаючи частину з них на потім. Як результат, сформувалася ієрархія потреб, яка детермінована рівнем розвитку системи, що стало визначальним у формуванні грошових потоків. Основою

визначення їх стала система параметрів життєзабезпечення функціонування держави. І розподіляються вони через бюджетну систему двома шляхами: централізовано і децентралізовано. Ми не будемо говорити про доцільність того чи іншого розподілу, але відмітимо, що російські дослідники сформулювали закон централізації фінансів, у відповідності з яким «чим вищий рівень концентрації засобів у централізованому бюджеті, тим нижче рівень економічного й соціального розвитку держави».

Література

1. Башко В. Й. Інституціонально-правові механізми обмеження дефіциту бюджету / Башко В. Й. // Наукові праці НДФІ. — 2011. — № 4 (57). — С. 70—86.
2. Беленчук А. А. Переход к программному бюджету: опыт Франции и российская практика / Беленчук А. А., Бусарова А. В., Лавров А.М. // Финансы. — 2012. — № 7. — С. 15—20.
3. Горбунов А. Н. Бюджетный процесс по-бразильски / Горбунов А. Н. // Бюджет. — 2012. — № 9. — С. 94—95.
4. Горбунов А. Н. Стратегии без ресурсов не бывает / Горбунов А. Н. // Бюджет. — 2012. — № 8. — С. 20—21.
5. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. (ратифіковано Верховною Радою України 15 липня 1997 р.) // 36. договорів Ради Європи. — Парламент. вид-во, 2000. — С. 96—108.
6. Єпіфанов А. О. Бюджет України : монографія : У 2 кн. / А. О. Єпіфанов, І. І. Д'яконова, І. В. Сало. — Суми: ДВНЗ «УАБС НБУ», 2010. — Кн. 1.: Бюджет — головна ланка фінансів держави. — 2010. — 201 с.
7. Зайчикова В. В. Удосконалення бюджетного законодавства в контексті європейського досвіду скорочення дефіциту бюджету / Зайчикова В. В. // Фінанси України. — 2011. — № 5. — С. 56—66.
8. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава: Програма економічних реформ на 2010 — 2014 роки // Programata_refo...rm_FINAL_1.pdf).
9. Зварич О. В. Середньострокове прогнозування доходів бюджету та їх взаємозв'язок з макроекономічними показниками / Зварич О. В. // Фінанси України. — 2000. — № 8. — С. 59 — 75.
10. Карлін М. І. Проблеми формування дохідної бази спеціального фонду державного бюджету України та шляхи їх розв'язання. / Карлін М. І., Хмарук Ю. В. // Фінанси України. — 2010. — № 3. — С. 13—21.
11. Киворотько Ю. В. Эволюция модели равенства бюджетной обеспеченности в Швеции: последние корректировки / Киворотько Ю. В. // Финансы и кредит. — 2009. — № 30 (366). — С.53 — 62.

12. Кулаев Т. К. Balanskravet: закон, который нельзя не нарушить / Кулаев Т. К. // Бюджет. — 2011. — № 11. — С. 91 — 94.
13. Нестеренко Т. Г. Электронный бюджет — требование времени / Нестеренко Т. Г. // Бюджет. — 2011. — № 12. — С. 20 — 21.
14. Порокофьев С. Е. Обеспечение бюджетной транспарентности в зарубежных странах / Прокофьев С. Е., Макаров А. В. // Финансы. — 2010. — № 4. — 62—64.
15. Почепцов Г. Г. Коммуникативные технологии двадцать первого века / Почепцов Г. Г. — М.: МГУ, 2010. — 436 с.
16. Рубинштейн А. Общественные интересы и теория публичных благ/Рубинштейн А. //Вопросы экономики. — 2007. — № 10, с. 92—93.
17. Саболчик М. Цены в системе планового управления / Саболчик М. / Пер. с чешс. — М.: Экономика, 2008. — 346 с.
18. Слепов В. А. Приоритетные направления развития межбюджетных отношений / Слепов В., Шуба В. Б., Бурлачков В. К. // Финансы. — 2009. — № 3. — С. 25—29.
19. Швецов Ю. Теория и методология бюджета как общественного достояния / Швецов Ю. // Вопросы экономики. — 2011. — № 8. — С. 106—114.
20. Фёдорова Р. Р. Правила финансовой устойчивости / Фёдорова Р. Р. // Бюджет. — 2012. — № 10. — С. 32—35.
21. Финансы: учебник для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. / Под ред. Г. Б. Поляка. — М.: ЮНИТИ — ДАНА, 2008. — С. 97 (703 с.).
22. Френкель А. А. Математические методы анализа динамики и прогнозирования производительности труда. — М.: Экономика, 1972, — 190 с.
23. Юхименко П. І. Економічна сутність стандартів якості життя та інституціонально-монетарні фактори формування їх в Україні : монографія / П. І. Юхименко, А. В. Базилюк, В. В. Гошовська / За ред. проф. А. В. Базилюк. — К.: Університет Україна, 2012. — 319 с.
24. Cottarelli C. Kumar M. Fiscal Rules — Ancyoring Expectations for Sustainable Public Finances / International Monitory Fund, Fiscal Atfars Department. — December 16, 2009. — P. 4, 7, 8.).
25. Oates W.E. An Essay on Fiscal federalism / W. E/ Oates // Journal of Economic Literature. — 1999. — № 37 (3). — P. 1120—1149.
26. Stevens M. Instituonal and Incentive Issus in Public Financial Management Reform in Poor Countries / World Bank. — Washinton, 2004. — P. 4.
27. Weingast B.R. Second Generation Fiscal Federalism : Implications for Decentralized Democratic Governance Development / B. R. Weingast // Conference on New Perspectives on Fiscal Federalism ; Intergovernmental Relations, Competition and Accountability; Social Science Research Center (WZB), Berlin, October 18 — 20, 2007.

Статтю подано до редакції 14.05.13 р.