

Література

1. Управління банківськими ризиками: Навч. посіб. / Л. О. Примостка, П. М. Чуб, Г. Т. Карчева та ін. — К.: КНЕУ, 2007. — 600 с.
2. Кочетков В. М. Організація управління фінансовою стійкістю банку в ринкових умовах: [монографія] / В. М. Кочетков. — К.: Вид-во Європейського університету, 2003. — 300 с.
3. Дзюблюк О. В., Михайлюк Р. В. Фінансова стійкість банків як основа ефективного функціонування кредитної системи / Монографія // Тернопіль, 2009. — 316 с.
4. Шіллер Р. І. Фінансова стійкість комерційного та шляхи її зміцнення / Р. І. Шіллер. — К.: Наук. думка, 1998. — 158 с.
5. Коваленко В. В. Стратегічне управління фінансовою стійкістю банківської системи: методологія і практика / Монографія. — Суми: ДВНЗ «УАБС НБУ», 2010. — 228 с.
6. Роуз П. С. Банковский менеджмент / П. С. Роуз пер. с англ. М. В. Белова. — [2-е изд]. — М.: Дело Лтд, 1995. — 768 с.
7. Долан Эдвин Дж. Деньги, банковское дело и денежно-кредитная политика / Э. Дж. Долан, К. Д. Кэмпбелл, Дж. Р. Кэмпбелл; [пер. с англ. В. В. Лукашевича и др.; под общ. ред. В. В. Лукашевича]. — М.: АНК и др., 1996. — 446 с.
8. Синки Дж. Финансовый менеджмент в коммерческом банке и в индустрии финансовых услуг / Джозеф Синки-мл.; пер. с англ. А. Левинзон. — М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. — 1018 с.
9. Методичні вказівки з інспектування банків «Система оцінки ризиків» від 15.03.2004 р. № 104.
10. Методичні рекомендації щодо організації та функціонування систем ризик-менеджменту в банках України від 2.08.2004 р. № 361.

Стаття надійшла до редакції 11 квітня 2013 р.

УДК: 330.534.4

Савчук Н. В.,
докторант кафедри фінансів,
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

ПРИНЦИПИ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ

У статті розглянуто функції бюджету, бюджетна система України, її ознаки, функції, особливості та принципи функціонування.

В статье рассматриваются функции бюджета, бюджетная система Украины, ее черты, особенности и принципы функционирования.

The article is deals with budget and budget system, budget's functions and their characteristic, features and principles of functions/

Ключові слова: бюджет, бюджетна система, інститути регулювання, функції бюджету, функції бюджетної системи.

Ключевые слова: бюджет, бюджетная система, институты регулирования, функции бюджета, функции бюджетной системы.

Key words: budget, budget system, regulate institutions, budget functions, functions of budget system.

Постановка проблеми. Автором було поставлено за мету узагальнення ролі, функцій, призначення, побудови та принципів функціонування бюджетної системи шляхом аналізу існуючих наукових поглядів. Виявлення сутності поняття і склад «державних послуг».

Виклад основного матеріалу. Тотальна віртуалізація економічних відносин поки що не більше ніж загрозлива перспектива для України, проте держава з «молодою» ринковою економікою не готова до трансплантації багатьох західноєвропейських чи північноамериканських інститутів. Як правило, «такі інститути, навіть коли їх вже трансплантували, функціонують у нових умовах зовсім інакше». Тому поява нової фінансової архітектури у загальносвітовому аспекті та необхідність забезпечення її стабільного функціонування зумовлює потребу у формуванні принципово нової системи когерентного регулювання й управління в національній економіці, яка має забезпечити якісно нову, більш високу систему взаємообумовленості і узгодженості реальних модернізаційних процесів у швидкозмінних умовах світової економіки.

Якщо врахувати, що зміни фінансового потенціалу сучасної України на протязі всього періоду реформування мають діаметрально протилежний вектор відносно загальносвітової тенденції по нарощуванні фінансового потенціалу передових країн світу, то це означає, що Україна втрачає інструмент могутнього державного впливу на свій прогресивно-соціально-економічний розвиток. А практика нинішнього стабільного і ефективного господарства засвідчує про посилення організаційної і регулюючої ролі держави в господарському житті суспільства (1, с. 46—54). Найважливішою ланкою цього впливу виступає бюджетна політика. Через неї можна впливати на найважливіші економічні складові суспільного розвитку — суспільного відтворення (на різноманітних його стадіях), сукупний попит і пропозицію, нагромадження і вклади, що, власне, і передбачає регулююча функція бюджету.

На основі існуючих функцій бюджету необхідно і можливо скорегувати і принципи побудови бюджетної системи України. В першу чергу, необхідно виходити з того, що бюджет є суспільним надбанням, тому базовим принципом має стати принцип суспільної значимості бюджетної системи України, який ґрунтується на єдиному підході до соціальної спрямованості бюджету, ранжируванні суспільних потреб в умовах обмеженості бюджетних коштів за мірою їх значимості і забезпеченості у відповідності з цим їх різноманітного фінансування. Усі решта принципів є похідними до нього.

Принцип єдності бюджетної системи (БКУ ст. 7. 1.1.) необхідно уточнити, виходячи з необхідності не тільки цілісності бюджетного законодавства, а й особливо, що власне передбачає сам принцип єдності системи — єдність організації і функціонування бюджетної системи і бюджетного процесу.

Принцип повноти і субсидіарності (БКУ ст. 7.4, 7.), які передбачають більше рух бюджетних коштів і упускають сам процес функціонування бюджетної системи, варто замінити «принципом розмежування доходів і витрат між бюджетами різних рівнів системи», який полягає у визначенні повноважень органів влади усіх рівнів по формуванню доходів, встановленню і використанню витратних зобов'язань. Принцип самостійності має не декларувати самостійність «визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України» (БКУ ст. 7.1.3), а відображати зобов'язання відповідних органів влади забезпечувати бюджетний процес і ефективність використання бюджетних коштів даного рівня бюджетної системи для самозабезпечення і саморозвитку окремих територій. Уточненню підлягає і принцип збалансованості (БКУ Ст. 7.1.2.), враховуючи джерела фінансування бюджетного дефіциту. Об'єм витрат бюджету має відповідати сумарному об'єму доходів і надходжень із джерел фінансування бюджетного дефіциту. Це принципове питання, так як джерела фінансування бюджетного дефіциту можуть бути надзвичайно широкими, не тільки субсидіарними.

Принцип ефективності та результативності (БКУ Ст. 7.1.6.) має бути конкретизованим, що за цілі мають досягти учасники бюджетного процесу, виходячи із розуміння бюджету як суспільного надбання — «соціально-значимих цілей бюджету». Теза забезпечення якісного надання гарантованих послуг «при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів і досягнення максимальних результатів при використанні визначених бюджетом обсягу коштів» необхідно конкретизувати «з мінімальним відволіканням засобів на непродуктивні витрати» (утримання номенклатури, національну оборону тощо)».

Принцип публічності та прозорості (БКУ Ст. 7.1.10.) має полягати не в «інформуванні громадськості», а в обов'язковій відкритості для суспільства і засобів масової інформації усіх бюджетних процесів і їх етапів. Принцип цільового використання бюджетних коштів країни (БКУ Ст. 7.1.8.) має носити назву «принцип адресності і цільового характеру використання бюджетних коштів». Зміст його полягає в тому, що усі бюджетні кошти, які виділяються у розпорядження конкретних бюджетотримувачів із вказівкою мети їх використання.

Основні принципи побудови бюджетної системи України не враховують основних умов ефективного функціонування інститутів влади — мінімальні витрати на управління, в інституціональній теорії так звані «трансакційні витрати». Виходячи з інституціонального підходу розбудови її організаційної структури має бути передбачений принцип мінімізації витрат управління, так як витрати по виконанню бюджету мають бути зведені до мінімальних трансакційних витрат.

Решта перерахованих у БКУ принципів (принцип повноти, обґрунтованості, справедливості і неупередженості) або надумані, або мають просто технічний характер і не мають відношення до бюджетної системи як суспільного надбання. Відмічена нами декларативність принципів бюджетної системи посилює бюрократичну складову бюджетної системи, а не спрямована на її послаблення. Адже бюрократія «це система фактичної влади, яка ґрунтується на сукупності формальних і неформальних зв'язків чиновництва в політичній, економічній і соціально-культурній галузях діяльності держави і суспільства. Ці зв'язки формує всесильний, замкнутий, діючий за законами ієрархії жорсткий механізм влади, який стоїть над законом і волею членів суспільства, який керує методом категоричних команд».¹⁹ (Хазбулатов Р. И. «Бюрократия тоже наш враг...»: Социализм и бюрократия. — М.: Политиздат, 1989. — С. 6.(334 с.).

Нинішня бюджетна система України більше спрямована на забезпечення субординації бюрократичної номенклатури по вертикалі законодавчої і виконавчої гілок влади чим на створення суспільних благ. Про це свідчать характерні риси їх функціонування:

1) формування без врахування макроекономічних пропорцій, а також економічних інтересів усіх учасників відтворювального процесу в першу чергу фонду утримання бюрократичної номенклатури, решта напрямів фінансуються жорстко за залишковим принципом (витрати на утримання президента, Верховної Ради, Прокуратури, тощо). Власне такий підхід вписується в закон Паркінсона. Бюрократична ієрархія (як система) працює не на результат, а на свій організаційний розвиток, її масштабність, створює ілюзію її значимості і успіху. Таким чином, автоматичне збільшення масштабів бюрократичної праці і відповідної нагороди за рахунок присвоєння усе більшої частини суспільних ресурсів стає однією із цілей бюрократичної системи. Разом з тим вона стає гальмом соціально-економічного розвитку. Такий підхід до розподілу бюджетних коштів у бюджетній системі негативно впливає на якість державних послуг і в цілому на соціально-економічний розвиток країни.²⁰ (Швецов Ю. Бюрократизация государства как тормоз социально-экономического развития / Швецов Ю, Булаш О. // Воросы экономики. — 2009. — № 9. — С. 146 — 152.);

2) суб'єктивізм при вирішенні питання про об'єми бюджетних коштів, які передаються конкретному нижчестоящому бюджету (незалежно від методики розрахунків трансфертів, дотацій і субвенцій відіграють роль «бюрократичної цукерки» для нагороди лояльних регіонів і міст, збільшуючи їх можливості по підвищенню грошового утримання номенклатури, і «батіг» — для неугодних територій, полишаючи їх бюджетних ресурсів);

3) створення умов утримання і стійкого переконання у нижчестоящих управлінських структур бюджетної системи у своїй залежності від верхніх рівнів влади (підпорядкованість принципам «бюрократичної піраміди» по вертикалі бюджетної системи).

Небажання змінити структуру бюджетної системи України на основі децентралізації доходної бази централізованих і місцевих бюджетів пояснюється відсутністю професіоналізму і страхом за втратою набутих з радянських часів важелів управління. Адже будь-яке реформування пов'язане із високою невизначеністю нових інститутів, більшими витратами на досягнення їх ефективності, безповоротними втратами із-за

відмови від попередніх інститутів, можливістю незадоволення з боку зацікавлених груп і зміни політичного рейтингу уряду. «Ефект залежності від попереднього розвитку при прийнятті політичних рішень», як назвали цей стан Фуруботн Е. і Ріхтер Р.²¹ (Фуруботн Э. Т. Институты и экономическая теория. Достижения новой институциональной экономической теории / Фуруботн Э. Т., Рихтер Т.: Пер. с англ. Под ред. В. С. КАтькало, Н. П. Дроздовой. — СПб.: Издат. Дом Санкт-Петерб. гос. ун-та, 2005. — С. 525 (722 с.), схилиють урядовців здійснювати фінансування тих сфер, яким намірені надати підтримку, не за рахунок скорочення інших витрат, а за рахунок збільшення присутності держави в економіці, а у гіршому випадку, що спостерігається в Україні, за рахунок зростання бюджетного дефіциту. Крім «репутації» у політиків і урядовців іще існує, за визначенням Дж. Бюкенена «особистий комерційний інтерес». ²² (Бюкенен Дж. Граница свободы между анархией и Левиафаном // В кн. Бюкенен Дж. Сочинения. Пер с англ. Серия: «Нобеливские лауреаты по экономике». — Т. 1. / Фонд экономической инициативы; Гл. ред. кол.: Р. М. Нуреев. — М.: Таурус Альфа, 1997. — С. 407—411 (С. 207—444).

Бюджетна система як суспільне надбання може впливати на суспільний добробут при умові зміни правил всередині системи, які створюють умови для досягнення виявлених суспільних переваг. Правила суспільного вибору являють із себе певну ієрархію, у якій існують базові (за висловом Дж. Бюкенена «конституційні») і допоміжні інститути. Неефективність правил полягає у їх невідповідності досягнення виявлених переваг цілей суспільного вибору. Ця неефективність проявляється як на етапі акумуляції, так і розподілу бюджетних засобів в кінцевому рахунку вона призводить до розтрат бюджетних ресурсів, а значить, знижує ефективність функціонування державних фінансів. Цим обумовлюється необхідність зміни теоретичного і практичного фундаменту формування бюджетної системи — її принципів. Закріплені у сучасній редакції Бюджетного кодексу України більше відповідають правилам бюрократизації бюджетного процесу.

Виділені нами характерні особливості розвитку бюджетної системи України посилюються присвоєнням центральних органів бюрократичної влади повноважень по формуванню і розподілу дохідної бази бюджету (стрижневий елемент організації бюджетного процесу) і існуючою системою бюджетного регулювання (механізм виділення фінансової допомоги вищестоящим бюджетам, який закріплює залежність місцевої номенклатури від центральної бюрократії).

Отже, бюджетна система України являє собою централізовану, жорстко керовану модель унітарного бюджетного устрою, у якій місцеві бюджети займають підлегле становище по відношенню до централізованого. Місцева номенклатура, яка поставлена у повну фінансову залежність від бюрократичного центру і пошита власних джерел формування дохідної частини відповідних бюджетів, перетворено у пасивних виконавців політики, яку проводить бюрократична еліта. Відмічені нами принципи мають посилити контроль за витратами засобів із бюджетів усіх рівнів, підвищити ефективність діяльності держави, яка виступає як сукупний господарюючий суб'єкт.

Наближення бюджетної системи до розуміння її як суспільного (а не бюрократичного) надбання має зняти зростаючі протиріччя в середині ієрархічної структури бюрократії між чиновництвом централізованого і місцевих рівнів з приводу розподілу доходів консолідованого бюджету і знизити зростаюче незадоволення працівників бюджетної сфери у зв'язку із поступальним зниженням їх життєвого рівня. У рамках використання бюджетних коштів зняти суперечки між непомірними витратами на утримання бюрократичного апарату і зростаючими потребами у бюджетному фінансуванні окремих галузей національного господарства, установ невиробничої сфери (в першу чергу наукових установ), економічних регіонів, деяких господарюючих суб'єктів (наприклад, фермерів). Очевидно, що бюджетна система України підійшла до межі ефективності. Існують суб'єктивні фактори, які різко звужують її можливості ефективного централізованого управління. «Найбільш значимих із них виступає «номенклатурна приватизація держави»». ²³ (Швецов Ю. Бюджет как инструмент воспроизводства бюрократии в России / Швецов Ю. // Во-

просы экономики¹⁷ (Норт Д. Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества: пер. с англ. Д. Уэланер, М. Марков, Д. и А. Расковы / Д. Норт, Б. Вайнгайт. — М.: Изд-во Института Гайдара, 2011, С.5 (480 с.). — 2006. — № 5. — С. 95 (С. 87—96). М. Малкін назвав це явище «неявною приватизацією державних фінансів».²⁴ (Малкин Н. Ю. Институциональные ловушки системы государственных финансов Российской Федерации / Малкин М. Ю. // Журнал институциональных исследований — Journal of Institutional Studies. — 2011. — Т. 3. — № 4. — С. 51 (С. 48—58).

Виділення регулюючих функцій бюджету виходить із відміченої тенденції розвитку фінансової економіки. Ця функція передбачає відображення спрямування бюджетних коштів на розвиток пріоритетних галузей і проявляється у можливості цілеспрямовано і безпосередньо впливати через державні витрати на різні стадії суспільного відтворення, сукупний попит і пропозицію, нагромадження і вклади. Вона є об'єктивною умовою формування грошових коштів для протистояння негативних впливів глобалізаційної фінансової системи на основі удосконалення інститутів регулювання у архітектоніці бюджетної системи.

Необхідно відмітити, що обґрунтовані нами функції виділяють дослідники в руслі розгляду бюджету як суспільного надбання.²⁵ (Швецов Ю. Теория и методология бюджета как общественного достояния / Швецов Ю. // Вопросы экономики. — 2011. — № 8. — С. 107 (С. 106—114.). Разом з тим, ці функції упускаються багатьма дослідниками у зв'язку із нерозумінням поняття «державні послуги» і відсутністю чіткого розподілу функцій державного управління і державних послуг, так як механізм управління здійсненням функцій і процесом надання державних послуг відрізняється. «Ключовою відмінністю і критерієм розмежування функцій і послуг є можливість виключення користувачів».²⁶ (Ваксова Е. Е. Понятие «государственные услуги» с позиции теории общественных благ / Вакова Е. Е., Сизова О. В. // Финансы. — 2010. — № 12. — С. 22 (С. 20—24).

Соціально значимі блага складають окрему категорію благ у виробництві яких у відповідності до теорії суспільних благ раціональна участь держави із залученням бюджетних коштів, яка може як виражатися у безпосередньому виробленні їх, так і зводиться до організації і координації такого процесу. Необхідність участі держави у виробництві соціально значимих благ обумовлюється значними зовнішніми ефектами, а також тим, що окремі споживачі не в змозі самотійно оцінити важливість і суспільну корисність таких благ і, таким чином, рівень попиту що пред'являється, може бути нижчим бажаного або суспільно-ефективного. У зв'язку з цим держава може втручатися в дію ринкових механізмів, при цьому навіть можливе порушення споживачьких переваг.²⁷ (Див.: Рубинштейн А. Общественные интересы и теория публичных благ / Рубинштейн А. // Вопросы экономики. — 2007. — № 10. — С. 90—106.).

Усі соціально значимі блага, склад яких залежить від конкретних інституціональних умов є державними послугами. При описанні участі держави у виробництві цих благ використання терміну «послуги» допускається у зв'язку із відсутністю характеристик неконкурентності і невиключеності, що є ознакою визначеності обох сторін процесу надання послуг. Класичним прикладом таких благ є освіта і медицина. Нагадаємо, що державні послуги — це послуги, які надаються (у зв'язку із виконанням владних функцій) органами виконавчої влади і їх установами при безпосередній взаємодії з громадянами. ²⁸ (Шаститко А. Организационные рамки представления публичных услуг / Шаститко А. // Вопросы экономики. — 2004. — № 7. — С. 151 (С. 150—155).

Ми тільки звернули увагу на соціально значимі послуги, але до суспільних благ ще відносять приватні (пов'язані із владними повноваженнями) і змішані суспільні блага (які володіють якостями виключності, організація процесу виробництва яких в інституціональному середовищі, що склалося здійснюється органами виконавчої влади за рахунок бюджетних коштів). ²⁹ (Ваксова Е. Е. Понятие «государственные услуги» с позиции теории общественных благ / Ваксова Е. Е., Сизова О. В. // Финансы. — 2010. — № 12. — С. 22 (С. 20—24) Надання відмічених послуг є складо-

вою частиною процесу виробництва державою цих послуг. Джерелом виникнення даного блага є виключне право держави на їх здійснення.

Висновки. Висвітлені вище наукові підходи щодо повного чи часткового фінансування і ролі держави, яка полягає у прийнятті рішення про організацію процесу надання послуг, сьогодні заслуговують на увагу і потребують подальшого поглибленого вивчення. Це свідчить про те, що вибір організаційно-правової форми постачальника послуг і формату взаємовідносин із цим постачальником, а також визначення соціально-ефективного об'єму послуг, які надаються, також належить державі. Наявність таких переваг обумовлює існування у держави і окремих владних повноважень, а надання таких послуг розглядається як складова частина виконання функцій держави.

Література

1. Бьюкенен Дж. Граница свободы между анархией и Левиафаном // В кн. Бьюкенен Дж. Сочинения. Пер с англ. Серия: «Нобеливские лауреаты по экономике». — Т. 1. / Фонд экономической инициативы; Гл. ред. кол.: Р. М. Нуреев. — М.: Таурус Альфа, 1997. — С. 407—411, с. 207—444
2. Вакова Е. Е. Понятие «государственные услуги» с позиции теории общественных благ / Вакова Е. Е., Сизова О. В. // Финансы. — 2010. — № 12. — С. 22, с. 20—24.
3. Вакова Е. Е. Понятие «государственные услуги» с позиции теории общественных благ / Вакова Е. Е., Сизова О. В. // Финансы. — 2010. — № 12. — С. 20—24.
4. Дышаева Л. О роли государства в хозяйственной жизни общества / Дышаева Л. // Экономист. — 2012. — № 10. — С. 46—54.
5. Малкин Н. Ю. Институциональные ловушки системы государственных финансов Российской Федерации / Малкин Н. Ю. // Журнал институциональных исследований — Journal of Institutional Studies. — 2011. — Т. 3. — № 4. — С. 48—58.
6. Норт Д. Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества: пер. с англ. Д. Уэланер, М. Марков, Д. и А. Расковы / Д. Норт, Б. Вайнгаст. — М.: Изд-во Института Гайдара, 2011, 480 с.
7. Рубинштейн А. Общественные интересы и теория публичных благ / Рубинштейн А. // Вопросы экономики. — 2007. — № 10. — С. 90—106.
8. Хазбулатов Р. И. «Бюрократия тоже наш враг...»: Социализм и бюрократия. — М.: Политиздат, 1989. — 334 с.
9. Шаститко А. Организационные рамки представления публичных услуг / Шаститко А. // Вопросы экономики. — 2004. — № 7. — С. 150—155.
10. Швецов Ю. Теория и методология бюджета как общественного достояния / Швецов Ю. // Вопросы экономики. — 2011. — № 8. — С. 106—114.
11. Швецов Ю. Бюрократизация государства как тормоз социально-экономического развития / Швецов Ю., Булаш О. // Вопросы экономики. — 2009. — № 9. — С. 146—152.
12. Бюджет как инструмент воспроизводства бюрократии в России / Швецов Ю. // Вопросы экономики. — 2006. — № 5. — С. 87—96.
13. Фуроботн Э. Т. Институты и экономическая теория. Достижения новой институциональной экономической теории / Фуроботн Э. Т., Рихтер Т.: Пер. с англ. Под. ред. В. С. Катькало, Н. П. Дроздовой. — СПб.: Издат. Дом Санкт-Петерб. гос. ун-та, 2005. — 722 с.
14. 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. — P. 54 (68 p.).
15. Oates W. E. An Essay on Fiscal federalism / W. E/ Oates // Journal of Economic Literature. — 1999. — № 37 (3). — P. 1120—1149).

Стаття надійшла до редакції 15 квітня 2013 р.