

УДК 336,145

Пасічник Ю.В.

доктор економічних наук, професор,
декан фінансово-економічного факультету
Черкаського державного технологічного університету

ПОСТУЛАТИ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ

З'ясовано сучасну сутність функціонування бюджетної системи. Узагальнено основні проблеми функціонування бюджетної системи України. Обґрунтовано постулати бюджетної системи України у другому десятиріччі XXI ст.

Ключові слова: бюджетна система, громадський контроль, Європейська інтеграція, зарубіжний досвід, місцеві бюджети, постулати бюджетної системи, соціальні пільги.

Пасічник Ю.В. ПОСТУЛАТЫ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

Выяснена современная сущность функционирования бюджетной системы. Обобщены основные проблемы функционирования бюджетной системы Украины. Обоснованы постулаты бюджетной системы Украины во втором десятилетии XXI века.

Ключевые слова: бюджетная система, общественный контроль, Европейская интеграция, зарубежный опыт, местные бюджеты, постулаты бюджетной системы, социальные льготы.

Pasichnyk Y.V. BUDGET SYSTEM POSTULATES

The article deals with clarifying budget system functioning under present conditions. Main problems of functioning of Ukrainian budget system development are generalized. Ukrainian budget system postulates in the second decade of the twenty-first century are grounded.

Keywords: budget system, public control, European integration, international experience, local budgets, budget system postulates, social benefit

Постановка проблеми. Серед багатьох чинників впливу на суспільний розвиток бюджетна система, незважаючи на доволі обмежені фінансові ресурси, здійснює доволі вагомий вплив, регулюючи так динаміку змін у всьому суспільстві. Проте, незважаючи на відповідні зусилля державних органів влади всіх рівнів, а також органів місцевого самоврядування динаміка суспільного розвитку України порівняно з іншими країнами Європи є незначною, підтвердженням цьому є один із найнижчих рівнів життя населення. Беручи до уваги вагому роль бюджетної системи у забезпеченні суспільного розвитку і, зокрема, рівня життя населення є доцільним з'ясування її нової ролі у цих суспільних процесах, які почали формуватись з 2014 р.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У XXI ст. фінансовій науці відводиться все більш значима роль у вирішенні суспільних проблем. Нині широко використовується термін «фінансономіка», який передбачає зростаючу роль фінансових ресурсів не лише в економічних процесах, але й в усьому суспільному житті.

Саме тому актуалізується масштабний науковий інтерес до фінансових проблем, і як зазначає відомий німецький фінансист Ш. Бланкарт, центральне місце у фінансовій науці займає вивчення процесу прийняття бюджетних рішень [1, с. 124].

Відповідно, Ш. Бланкарт констатує, що завдання вчених-фінансистів полягає у розробці ефективних і водночас прийнятних для більшості громадян варіантів вирішення проблем, що виникають при державному регулюванні економічних процесів [1, с. 95].

Отже, науковий інтерес до з'ясування та вирішенні питань бюджетного значення є зрозумілим, достатньо констатувати, що упродовж періоду незалежності України по бюджетній проблематиці лише за спеціальністю 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит захищено близько двох десятків докторських дисертацій та в межах двохсот кандидатських.

Також щорічно виходить друком сотні статей, десятки монографій, навчальних посібників, наукових доповідей тощо.

Відтак у монографії «Бюджетна система України : проблемні питання» досліджено етапи становлення та

розвитку бюджетної системи України та її складових. Також виявлено проблеми у функціонуванні складових бюджетної системи та запропоновано напрями підвищення ефективності її функціонування [3].

Беручи до уваги активізацію зусиль України у напрямі Європейської інтеграції, у монографії «Бюджетна система України та Єврозоноу» з'ясовуються спільні та відмінні характеристики функціонування відповідних бюджетних систем [4].

Стосовно наукових розробок бюджетної проблематики, можна зазначити, що нині сформовано авторитетні наукові школи у бюджетному напрямі дослідженні функціонує більше десяти спеціалізованих рад із захисту докторських дисертацій за цією спеціальністю.

Проте новий етап суспільного розвитку України, який має відліком 2014 рік, зумовлює формування нових суспільних відносин, зокрема формування адміністративних структур, проведення задекларованих Президентом України П. Порошенком реформ, подолання корупції тощо.

Саме тому нині є обумовлена наукова необхідність подальших досліджень з бюджетної проблематики.

Мета статті. Обґрунтувати нову роль, зокрема її постулати у підвищенні ефективності функціонування бюджетної системи. Завданнями є: здійснити загальний аналіз ефективності функціонування бюджетної системи упродовж періоду незалежності; обґрунтувати постулати бюджетної системи.

Виклад основного матеріалу. Суспільний розвиток України упродовж періоду незалежності характеризувався перманентним пошуком оптимальних форм, моделей, механізмів функціонування економіки, соціальної сфери, політичних аспектів співіснування у світовому соціумі.

Як тут не згадати про слова М. Грушевського у збірнику статей «На порозі нової України»: «Українське життя повинно насамперед знайти себе, з'ясувати свої можливості, завдання й інтереси, брати для себе все, що може бути корисним» [5, с. 24].

Проте за цей двадцятирічний період Україна не стала повноправним членом Європейського Союзу, не змогла перебудувати економічні відносини на рин-

кових механізмах. Інші постсоціалістичні країни за цей період пройшли нелегкий шлях від державної економіки до ринкової та забезпечили відносно пристойне життя своїм громадянам, і вагому роль у цих процесах виконала бюджетна система.

Якщо ж взяти лише окремі критерії бюджетної системи України взірця 2015 р., то згідно з Законом «Про Державний бюджет України 2015 р.» передбачається: розмір середньомісячної заробітної плати в розмірі 3882 грн. (або в межах 200 дол. США за комерційним курсом станом на кінець 2014 р.), прожитковий мінімум на 1 особу з 1 січня – 1176 грн., з 1 грудня – 1330 грн. (або в межах 60–70 дол. США); мінімальна заробітна плата – з 1 січня – 1218 грн., а з 1 грудня – 1378 грн. (або 65–75 дол. США) [6].

Є абсолютно очевидним, що при цінах на основні споживчі товари зіставлених із середньостатистичними країнами Європейського Союзу (Польща, Чехія, Словенія) рівень життя в Україні принаймні, раз в десять нижчий. З вершини середини другого десятиліття ХХІ ст. це до певної міри є парадоксальним тому, що стартові умови на початку 90-х років ХХ ст. в Україні були одними із найкращих.

Саме тому є наукова необхідність з'ясування нової ролі та значення бюджетної системи в нових реаліях середини другого десятиліття ХХІ ст. Але попередньо з'ясуємо чому саме бюджетна система в Україні не стала тим регулятором, який би виконував роль локомотива суспільного розвитку.

Нині ці недоліки, прорахунки, неефективні дії, є загалом відомими. Коротко їх подамо так:

1. Відсутність чітко визначеної стратегії розвитку в економічному, соціальному, політичному, військовому тощо напрямках на перспективу. За часів кожного з Президентів України ці стратегії суттєво відрізнялись. Окрім цього навіть розроблені стратегії не були доведені до відносно відчутного виконання. Саме це не сприяло бюджетній системі виконувати координуючу роль.

2. Відсутність встановлених правил співіснування між регіонами, верствами населення, владними структурами і бізнесом тощо не сприяло формуванню дієвого законодавства, передусім бюджетного та податкового. Беручи до уваги попередній пункт і нині при формуванні бюджету 2015 р. було внесено суттєві корективи у Податковий та Бюджетний кодекси. Проте ще у далекому 1577 р. француз Жан Боден видав працю «Фінанси-нерви держави», де обумовив вагому роль фінансових ресурсів у забезпеченні процвітання держави. Нині є очевидним, що при розхитаній, незбалансованій фінансовій і, зокрема, бюджетній системі нема чого очікувати не лише успішного, але й відносно задовільного суспільного розвитку.

3. Відсутність належного громадського контролю за державними фінансами. Починаючи з часів середньовіччя практично у всіх Європейських країнах започатковуються жорсткі механізми контролю за державними фінансами. Зробимо короткий екскурс у фінансову історію Франції. Фінансовому чиновнику Ангерану де Маріні (перебував при дворі короля Філіпа Красивого у 1130–1315 рр.) після смерті його покровителя за фінансові зловживання були виставлені звинувачення і він був повішений.

Де ля Гет (перебував при керівництві фінансового відомства часів короля Філіпа V у 1316–1322 рр.) також був звинувачений у розкраданні коштів і закатований.

П'єр де Жіак у 1415 р. при Карлі VII був звинувачений у порушеннях у фінансовому господарстві і був кинутий у річку з зашморгом на шиї.

Бон де Санблянсей у 1522 р. був помічений у фінансових зловживаннях і за наказом Короля Франциска I – повішений.

Також за часів Французької Революції 8 травня 1784 р. за підозрою у шахрайстві та привласненні фінансових коштів були повішені 28 головних відкупщиків (збирачів податків), серед яких і знаменитий хімік Лавуазьє [7, с. 54–55].

Аналогічні випадки існували і в інших країнах. Отже, в зарубіжних країнах упродовж століть сформувалась відповідна характерна риса населення, суть якої – за бюджетними коштами має бути якісний контроль.

В Україні, беручи до уваги ментальність народу, сформувалось доволі специфічне, можна сказати дещо байдуже ставлення до організації схем дієвого контролю за витрачанням бюджетних коштів. Лише в Україні міг відбуватись феномен, коли Президент країни, його найближче оточення, яке займало найвищі державні посади за наявності десятка контролюючих організацій декілька років «цупили» з бюджету сотні мільярдів гривень.

4. Недостатність інноваційного розвитку. Успіх розвитку будь-якої країни у період глобалізації забезпечується новітніми досягненнями. Практично це реалізується розроблення новітніх видів обладнання, застосування ІТ-технологій, закупівлею відповідних ліцензій, вкладанням власних і зарубіжних інвестицій у вітчизняну економіку.

Згідно з даними Державного Комітету статистики України на кінець 2013 р. в Україні за двадцять три роки незалежності було інвестовано з іноземних держав 58,157 млрд. дол. США, що трохи більше ніж 2 млрд. дол. США у розрахунок на рік або 1,284 тис. дол. США в розрахунок на одного жителя [8]. За такими показниками Україна в 5–7 разів поступається Польщі або Чехії.

Тут подані лише основні проблеми суспільного розвитку, які суттєво заважали ефективному будівництву бюджетної системи.

Наявність цих та інших проблем такого змісту сформувало «споживацьку» економіку, яка далека від інноваційної.

Відтак неможливість випускати конкурентоспроможну продукцію зумовлює її завезення через імпорту. За роки незалежності Україна практично втратила виробництво телевізорів, магнітофонів, швейних виробів, парфумерних виробів, складної електричної побутової техніки і цей список можна продовжувати.

Стосовно бюджетної системи це означає, що фінансові ресурси із Державного чи місцевого бюджету або позабюджетних державних фондів – зарплати, стипендії, соціальні допомоги, пенсії на відповідному ринку витрачаються на предмети побуту, ліки тощо іноземного виробництва, чим підтримуючи економіку інших держав.

Якщо звернутись до офіційних даних Державної служби статистики України за 2013 р., то імпорту становив 805,662 млрд. грн. а експорт – лише 681,899 млрд. грн. (дані наведені у перерахунок на українську гривню), це означає, що лише за один 2013 р. за межі України було безповоротно вивезено більш 123 млрд. грн. і це при тому, що доходи Державного бюджету у 2013 р. становили 351,16 млрд. грн. [9].

Отже, майже третина коштів Державного бюджету у зіставленому вимірі було вивезено за межі України і є очевидним, що тут є вагома частина реальних бюджетних ресурсів.

Ці характеристики негативного змісту внесли вагомий корективи у суспільний розвиток України загалом та бюджетної системи зокрема.

Стосовно ролі бюджетної системи у суспільному розвитку, то нині є очевидним, що вона може ефективно функціонувати лише тоді, коли інші суміжні системи – економічна, соціальна, політична функціонують в адекватному режимі. Також необхідно зазначити, що обтяжливі соціальні виплати із-за неупорядкованості пільг зумовлюють функціонування чисельних адміністративних структур з відповідним бюрократичним апаратом. Відтак лише облік соціальних пільг для різних верств населення займається близько десяти структур із вертикаллю від центральних органів до міст районного значення, зокрема Пенсійний Фонд, три страхові соціальні фонди, Державна Казначейська Служба, соціальні служби Міністерства соціальної політики, відповідні структури в органах місцевого самоврядування.

Беручи до уваги Європейський вектор розвитку України, нова роль бюджетної системи України має полягати у такому: чіткому розмежуванні податків, доходів, видатків між Державним та місцевим бюджетом; надання конкретних повноважень органам місцевого самоврядування з формування власної дохідної бази, з'ясування із повноваженнями на виконання відповідних функцій; забезпечення основного принципу функціонування місцевої громади, яка сплачує (місцеві податки, збори, інші платежі до місцевого бюджету) лише за ті послуги, які вона реально отримує.

Відповідно до цього принципу формується рівень місцевих зборів, податкових місцевих платежів тощо.

Міжбюджетні трансферти повинні відображати рівень реальної податкоспроможності населення конкретної адміністративної одиниці. Кількість дистанційних регіонів повинно бути обмеженою, а дотації із Державного бюджету повинні мати виключно цільовий характер.

Під час формування обсягів міжбюджетних трансфертів має виконуватись принцип: не може бути більшим рівень соціальних виплат в розрахунку на одну бюджетну одиницю при нижчих рівнях місцевих ставок і зборів; має забезпечуватись органічність (взаємоузгодженість) функціонування всіх складових (елементів) бюджетної системи – нормативно-правової бази, державних органів, отримувачів бюджетних коштів, наявність дієвого бюджетного контролю та ефективний механізм протидії бюджетним правопорушенням; повинні бути сформовані реальні заходи з поступового скорочення державного боргу.

Відтак у Законі «Про Державний бюджет України на 2015 рік» передбачено при ВВП 1720800 млн. грн. обсяг державного боргу в сумі 1176060 млн. грн. або 68,3% [10].

Отже, вперше за роки незалежності України було порушено Маастрихтський критерій і ст. 18 п. 2 Бюджетного Кодексу України, де передбачено, що загальний обсяг державного боргу не має перевищувати 60% річного номінального обсягу ВВП [11].

Грунтуючись на з'ясованих проблемах, які існували під час функціонування бюджетної системи України часів незалежності, новій ролі бюджетної системи є можливість сформулювати постулати так:

1. Бюджетна система в ієрархії суспільної системи перебуває на нижчих рівнях, відтак норми її функціонування визначаються вищими надсистемами – фінансовою, економічною, політичною.

Звідси розуміємо, що рівень її автономності є незначним, тому не потрібно на неї покладати завдання, які їй неможливо самостійно вирішити, зокрема забезпечення зростаючого рівня оплати праці для працівників бюджетної сфери, підтримка інновацій, збільшення соціальних пільг тощо.

2. Ефективність функціонування бюджетної системи згідно з попереднім постулатом у більшості залежить від адекватної ефективності функціонування інших систем.

Це означає, що стратегія розвитку, моделі, концепції розвитку бюджетної системи будуть ефективними лише тоді, коли є ефективними відповідні складові у інших вищих надсистемах. Відтак, якщо модель функціонування економікою є неефективною, то є неефективною і модель функціонування бюджетної системи.

Якщо і досі в Україні не реалізовані пенсійна, житлово-комунальна, медичного страхування реформи, то не варто розраховувати на ефективність бюджетної реформи.

3. Цілісність функціонування. Бюджетна система може виконувати притаманні їй завдання, функції, та вирішувати відповідні економічні та соціальні проблеми лише за її цілісного сприйняття. Згідно з принципами теорії систем сума елементів системи не дорівнює загальній сумі системи. Як правило, загальна сума системи є меншою. Це означає що за найдосконалішого адміністрування податків, нормативно-правової бази, кваліфікованих фахівців рівень ефективності бюджетної системи буде незначним за відсутності контролю за витрачанням бюджетних коштів, зокрема за значного рівня корупції.

Кожний із елементів бюджетної системи з врахуванням ієрархічних рівнів – нормативно-правові, адміністративні (управлінські) ресурси (кадри, матеріально-технічне забезпечення, організаційні, інформаційні тощо), виконує виключно йому властиву роль, проте ефективність може забезпечити лише система. Нині особливо у молодих дослідників є властиве їм бажання щось відкрити у фінансовій науці. Саме тому, не враховуючи положення синергетики, властивостями системи наділяються її елементи. Щодо бюджетної системи виокремлюються, наприклад, функції податків, грошей, хоча ця функція властива лише суб'єкту системи там, де є, як правило, управлінська складова. Тому, обумовлюючи ці характеристики, необхідно це враховувати.

4. Врахування впливу зовнішніх і внутрішніх чинників. Будь-яка суспільна система, а також її складові – у цьому разі з врахуванням ієрархічності і бюджетна, підлягають впливу чинників. Про вплив чинників на функціонування систем було відомо ще за часів античності. А. Пігу навіть обумовив в окремих випадках вплив зовнішніх чинників, які назвав екстерналами.

Нині доволі ґрунтовно розроблені чисельні підходи, принципи, правила тощо класифікації чинників. Ймовірність виникнення чинника або події вивчається окремою наукою – теорією ймовірності. Проте як показує практика не завжди можна передбачити чинники форс-мажорного змісту. Відтак ще декілька років тому ніхто в Україні не здогадувався, що Росія може проти України розпочати агресію. Однак такі варіанти з повною ймовірністю потрібно враховувати.

5. Емергентність розвитку. Згідно з англо-російським словником: emergent: 1) з'являється, виходити; 2) вияснити; 3) вставати, виникати; 4) раптово з'являється; 5) новий, який отримав властивості [12, с. 249–250]. Щодо бюджетної системи цей посту-

лат передбачає нову якість. Ця якість може виникнути, коли система намагається змінити існуючий рівень і перейти на інший вищий. При проходженні так званих точок біфуркації можуть з'явитись турбулентні (некеровані) процеси, які можуть набувати форми страйків, громадської непокори, в окремих випадках – збройних сутичок. Це до речі підтвердилось зимою 2013/2014 років. Але за нормальних умов у суспільстві таких процесів може і не відбуватись. Якщо ж мета окремих елементів у системі не збігаються з метою системи – через будь-які обставини – бажаного результату досягти не вдається.

Під час переходу на інший рівень необхідно витратити певну кількість енергії – у цьому разі фінансових ресурсів. Ця ситуація відома у фізиці – щоб воду при 00 за Цельсієм перетворити у лід при 00 за Цельсієм необхідно витратити відповідну кількість калорій.

У реальному житті щодо бюджетної системи це означає, що на зміну законодавства, форм бюджетних відносин, перепідготовку кадрів необхідно витратити людські та фінансові ресурси.

6. Наявність дієвої управлінської системи. Саме управлінська система формує, ініціює, реалізує «правила гри» у системі, це означає що система може ефективно функціонувати, коли вона має власну стратегію розвитку (щодо бюджетної системи – узгодженою із вищими надсистемами), власні фінансові ресурси, достатні для виконання її функцій, професійно підготовлені кадри, достатнє матеріально-технічне й інформаційне забезпечення та відповідно систему контролю за напрямками діяльності елементів. Про пріоритетність ефективного керівництва у забезпеченні успіху відомо давно. Наприклад, у античні часи талановиті полководці забезпечували військовий успіх, державні діячі – успіх у розвитку держави. У сучасній практиці це використовують у зарубіжних країнах. Саме тому є актуальним завданням налагодження ефективного функціонування бюджетної системи України із застосуванням цих постулатів.

Висновки. Бюджетна система України пройшла скиданий шлях розвитку, проте не стала дієвим регулятивним механізмом суспільного розвитку. І головна проблема не в неефективності бюджетної

системи, а в тому згідно з якими постулатами вона формувалась. Як доведено у цій статті функціонування не відповідало загальноєвропейським підходам та науковим принципам функціонування систем. Запропоновані постулати мають на меті виправити хибні уявлення про роль та значення бюджетної системи у ієрархії суспільної системи та домогтися за умов запровадження цих постулатів підвищення її дієвості.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / [Ш. Бланкарт]; пер. з нім. С.І. Терещенко та О.О. Терещенка; передмова та наукове редагування В.М. Федосова. – К.: Либідь, 2000. – 654 с.
2. Сучасний тлумачний словник української мови: 100 000 слів / за заг. ред. д-ра філологічних наук, проф. В.В. Дубічинського. – Х.: ВД «Школа», 2009. – 1008 с.
3. Бюджетна система України: проблемні питання: [монографія] / [Л.А. Васютинська, М.О. Слатвинська, О.Ю. Дубовик та ін.]; за заг. ред. В.Г. Баранової. – Одеса: ВОН СОНУ «Атлант», 2013. – 252 с.
4. Бюджетна система України та Євросоюзу: [монографія] / [С.О. Булгакова, О.І. Барановський Г.В. Кучер, та ін.]; за заг. ред. А.А. Мазараки. – К.: КТНЕУ, 2010. – 396 с.
5. Грушевський М. На порозі нової України: гадки та мрії. – К.: Друкарня Акц. Т-ва «Петро Барський у Києві», 1918. – 1-е видання. – С. 123.
6. Висновок на Проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» № 1000 від 22.12.2014 / Головне науково-експертне управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу: w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52941.
7. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України: [навч. посіб.]. – К.: Знання-Прес, 2006. – 607 с.
8. Державна служба статистики України. Офіційний сайт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
9. Про Державний бюджет України на 2013 рік: Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5515-17>.
10. Про Державний бюджет України на 2015 рік: Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80-19>.
11. Бюджетний Кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
12. Мюллер В.К. Англо-русский словарь. 53000 слов. – М.: Рус. язык, 1978. – Изд-во 17-е, испр. и доп. – 888 с.