

Бюджет – величезне чудовисько, дивна риба, гачки якій кидають з усіх боків.

В. Тюго

Бюджет відбиває рівновагу між державними потребами і можливостями (ресурсами).

Ж.-Б. Сей

Державний бюджет – акт, який передбачає попереднє схвалення державних доходів і видатків.

Декрет Франції «Про державний бухгалтерський облік», 1862 р.



БЮДЖЕТНА СИСТЕМА

Підручник

*За науковою редакцією докторів економічних наук,
професорів, заслужених діячів науки і техніки України
В. М. Федосова, С. І. Юрія*

Затверджено Міністерством освіти і науки,
молоді та спорту України

Київ ≈ Тернопіль
Центр учбової літератури ≈ Економічна думка
2012

УДК
ББК
Б

Колектив авторів

В. В. БАБІЧЕНКО, С. В. БОЙКО, С. О. БУЛГАКОВА, А. Є. БУРЯЧЕНКО,
Л. П. ГЛАДЧЕНКО, В. В. ГОШОВСЬКА, О. А. КОЛОТ, С. Я. КОНДРАТЮК,
Г. М. КОТІНА, Г. В. КУЧЕР, С. В. ЛЬОВОЧКІН, Є. О. МАЛІК, В. М. ОПАРІН,
К. В. ПАВЛЮК, С. М. ПАВЛЮК, Н. В. САВЧУК, М. М. СТЕПУРА,
О. М. ТИМЧЕНКО, В. М. ФЕДОСОВ, В. К. ХЛІВНИЙ, В. О. ЦИБОК,
С. І. ЮРІЙ, М. П. ЮХИМЕНКО, П. І. ЮХИМЕНКО

Рецензенти:

І. О. Лютий, д-р екон. наук, проф.
(Київський національний університет імені Тараса Шевченка);

Ц. Г. Огонь, д-р екон. наук, проф.
(Рахункова палата України);

В. Г. Дем'янишин, д-р екон. наук, проф.
(Тернопільський національний економічний університет)

*Гриф надано Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України
(Лист № 1/11-4514 від 03.06.2011 р.)*

Бюджетна система : підруч. / за наук. ред. В. М. Федосова,
Б 00 С. І. Юрія. — К. : Центр учбов. літератури ; Тернопіль : Екон. думка,
2012. — 871 [1] с.

ISBN

У підручнику з урахуванням «Бюджетного кодексу» і «Податкового кодексу» висвітлюються питання теорії та практики формування й використання бюджету, особливості побудови і функціонування бюджетної системи України. Всебічно охарактеризовані її складові, система доходів, видатків бюджету і міжбюджетних відносин. Особливу увагу приділено видаткам на економічну діяльність і науку, соціально-культурні заходи, оборону, громадський порядок і управління. За структурою і змістом підручник відповідає нормативній програмі курсу.

Для студентів економічних спеціальностей, аспірантів, викладачів, науковців, усіх, хто цікавиться питаннями формування і використання бюджету та функціонування бюджетної системи.

УДК
ББК

© В. В. Бабіченко, С. В. Бойко,
С. О. Булгакова та ін., 2012
© Центр учбової літератури, 2012
© Економічна думка, 2012

ISBN

Budget system

Textbook

Scientific editors

*V. Fedosov, PhD of Economics, Professor,
Honored scientist of Ukraine*

*S. Yuriy, PhD of Economics, Professor,
Honored scientist of Ukraine*

Approved by the Ministry of Education and Science,
Youth and Sports of Ukraine

Kyiv ∞ Ternopil
Center for Academic literature ∞ Economichna dumka
2012



Budget system : textbook / Scientific editors : V. M. Fedosov, S. I. Yuriy. — K. : The centre of Academic literature ; Ternopil : Econ. dumka, 2012. — 871 [1] p.

On the basis of the «Budget Code» and the «Tax Code» the given textbook covers the problems of the budgetary theory and practice, formation and usage of budget, peculiarities of budget system structure and functioning in Ukraine. Its components, the system of revenues, the budgetary expenditures as well as the interbudgetary relations are thoroughly characterized. Special attention is given to the expenditures aimed at the economic activities, science, social and cultural sphere, defense, social security and management. The textbook as to its structure and contents meets the requirements of the normative program.

The book is meant for the students of economic specialties, post-graduates, teachers, scientists, all those interested in the problems of budget formation and its use as well as the budget system functioning.

Зміст

КІЛЬКА СЛІВ ДО ЧИТАЧА	11
<i>Тема 1. СУТНІСТЬ, ПРИЗНАЧЕННЯ І РОЛЬ БЮДЖЕТУ ДЕРЖАВИ</i>	<i>21</i>
1.1. Історико-економічний розвиток бюджету	21
1.2. Призначення та функції бюджету	27
1.3. Бюджетна політика: сутність, складові та стратегічні перспективи	36
1.4. Бюджетна політика в сучасних макроекономічних теоріях	48
1.5. Бюджетне законодавство та його розвиток в Україні	57
1.6. Доступність інформації про бюджет як ознака демократичного суспільства	68
Запитання для самоперевірки	72
<i>Тема 2. БЮДЖЕТ ЯК ОСНОВНИЙ ФІНАНСОВИЙ ПЛАН ДЕРЖАВИ</i>	<i>73</i>
2.1. Бюджет — основний фінансовий план держави. Суть та основні складові	73
2.2. Методи бюджетного планування	93
2.3. Програмно-цільове бюджетування: проблеми становлення і розвитку	108
2.4. Бюджетна класифікація	119
2.5. Бюджетний процес на загальнодержавному і місцевому рівнях	141
2.6. Бюджетний процес у зарубіжних країнах	166
Запитання для самоперевірки	188
<i>Тема 3. БЮДЖЕТНИЙ ДЕФІЦИТ І ДЖЕРЕЛА ЙОГО ФІНАНСУВАННЯ</i>	<i>188</i>
3.1. Концептуальні основи існування дефіциту бюджету	188
3.2. Види бюджетного дефіциту	196
3.3. Причини бюджетного дефіциту	201
3.4. Бюджетний дефіцит і профіцит як показники стану бюджету	208
3.5. Джерела фінансування бюджетного дефіциту	215
3.6. Бюджетний дефіцит як об'єкт управління	221
Запитання для самоперевірки	231

<i>Тема 4.</i>	БЮДЖЕТНИЙ УСТРІЙ І ПОБУДОВА БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ	232
	4.1. Основи бюджетного устрою	232
	4.2. Поняття та структура бюджетної системи України	242
	4.3. Бюджетні права і повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування	260
	Запитання для самоперевірки	280
<i>Тема 5.</i>	МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ ТА БЮДЖЕТНЕ ВИРІВНЮВАННЯ	282
	5.1. Асиметрія регіонального розвитку та характер міжбюджетних відносин	282
	5.2. Зміст та фінансові інструменти міжбюджетних відносин	299
	5.3. Аналіз формульних розрахунків дотації вирівнювання	313
	5.4. Бюджетний федералізм та фіскальне вирівнювання	327
	Запитання для самоперевірки	343
<i>Тема 6.</i>	СИСТЕМА ДОХОДІВ БЮДЖЕТУ	345
	6.1. Сутність та характеристика доходів бюджету	345
	6.2. Склад і структура доходів Державного бюджету України та місцевих бюджетів	370
	6.3. Планування доходів бюджету	394
	Запитання для самоперевірки	420
<i>Тема 7.</i>	ПОДАТКИ ЯК ІМПЕРАТИВНА ДОМІНАНТА БЮДЖЕТУ	422
	7.1. Податкові надходження як складова доходів бюджету	422
	7.2. Прибуткове оподаткування	431
	7.3. Податки на внутрішню торгівлю і послуги та міжнародну торгівлю	443
	7.4. Екологічний податок і платежі за ресурси	459
	7.5. Податки на власність та інші загальнодержавні податки і збори в Україні	466
	7.6. Місцеві податки та збори	474
	Запитання для самоперевірки	482
<i>Тема 8.</i>	СИСТЕМА ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ	484
	8.1. Видатки бюджету: економічна сутність та напрями	484
	8.2. Склад і структура видатків Державного бюджету України та місцевих бюджетів	496
	8.3. Планування видатків бюджету	520
	Запитання для самоперевірки	533

<i>Тема 9. ВИДАТКИ БЮДЖЕТУ НА ЕКОНОМІЧНУ ДІЯЛЬНІСТЬ ТА НАУКУ</i>	535
9.1. Видатки на економічну діяльність і форми їх фінансування	535
9.2. Специфіка фінансування економічної діяльності держави.	543
9.3. Видатки на розвиток науки	553
Запитання для самоперевірки.	562
<i>Тема 10. ВИДАТКИ БЮДЖЕТУ НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ТА УТРИМАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ</i>	564
10.1. Характеристика видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення	564
10.2. Пенсійне забезпечення як основна форма соціального захисту	575
10.3. Видатки на освіту	585
10.4. Видатки на охорону здоров'я	594
10.5. Видатки на утримання закладів культури та мистецтва	606
Запитання для самоперевірки	615
<i>Тема 11. ВИДАТКИ НА ОБОРОНУ, ПРАВООХОРОННУ ДІЯЛЬНІСТЬ, БЕЗПЕКУ ДЕРЖАВИ І УПРАВЛІННЯ</i>	616
11.1. Фінансування оборони	616
11.2. Оборонний бюджет	623
11.3. Видатки на правоохоронну діяльність, безпеку держави і державне управління	630
Запитання для самоперевірки.	639
<i>Тема 12. ВИДАТКИ БЮДЖЕТУ НА ОБСЛУГОВУВАННЯ ТА ПОГАШЕННЯ ДЕРЖАВНОГО Й МІСЦЕВОГО БОРГУ</i>	640
12.1. Характеристика державних та місцевих боргових зобов'язань. Державний борг.	640
12.2. Сутність і особливості бюджетних видатків на обслуговування та погашення боргів	656
12.3. Управління державним боргом	666
Запитання для самоперевірки	686
<i>Тема 13. КАЗНАЧЕЙСЬКЕ ОБСЛУГОВУВАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ</i>	688
13.1. Характеристика органів Державної казначейської служби України	688
13.2. Розпорядники бюджетних коштів, їх функції	693
13.3. Взаємодія органів Державної казначейської служби та розпорядників бюджетних коштів.	697

13.4. Касове виконання державного бюджету за доходами і видатками	707
13.5. Контрольні повноваження органів казначейської служби	715
Запитання для самоперевірки	722
<i>Тема 14. БЮДЖЕТНИЙ РИЗИК-МЕНЕДЖМЕНТ.</i>	724
14.1. Бюджетні ризики	724
14.2. Сутність та сучасні технології управління бюджетними ризиками	742
14.3. Ризики дохідної частини бюджету та управління ними.	764
14.4. Ризики податкових доходів бюджету та управління ними.	781
14.5. Ризики видаткової частини бюджету та управління ними.	790
14.6. Дефіцит бюджету і державний борг як складові бюджетних ризиків	806
Запитання для самоперевірки	824
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	826
ГЛОСАРІЙ	838
ПРЕДМЕТНО-ІМЕННИЙ ПОКАЖЧИК	864

Кілька слів до читача

В українському суспільстві накопичилися досить складні соціально-економічні й фінансові проблеми. Існує величезна нерівність доходів, громадяни погано розуміють дії уряду, платники податків — владу. Для розв'язання цих проблем можливий тільки один безальтернативний шлях — комплексне й поетапне формування сучасної економіки і фінансів, які органічно взаємозв'язані з розвитком індустріальної основи якісно нового й ефективнішого суспільства — інформаційного, створенням умов його розширеного відтворення.

У системі заходів, спрямованих на розвиток інформаційного суспільства, визначальним є фінансове забезпечення, у якому ключову роль відіграють бюджет і бюджетна система. Адже від їх ефективного формування і використання, від форм і методів мобілізації доходів і видатків держави залежать темпи економічного зростання, соціальний захист і соціальне забезпечення населення, його добробут, розв'язання глобальних стратегічних завдань. Саме тому в даному підручнику, на відміну від попередніх, автори роблять особливий наголос на завданнях формування ефективної бюджетної системи. З бюджетом і бюджетною системою безпосередньо пов'язані завдання як макроекономічного рівня — макрофінансова стабілізація й економічне зростання, так і мікроекономічного — фінансова стійкість та зміцнення корпоративних фінансів. Бюджетна система є наріжним каменем економічної системи, фінансовою базою держави й найважливішим інструментом соціально-економічного розвитку. У цьому контексті бюджетна система — дійовий і досить ефективний інструмент гармонізації суспільних інтересів. Вона є дуже складним явищем, у якому органічно поєднуються об'єктивне і суб'єктивне начала.

Формою розв'язання суперечності між об'єктивним і суб'єктивним началами бюджетної системи є її розвиток у руслі певної фінансової доктрини, яка має бути покладена в основу діяльності держави, становити вихідну основу і головний вектор бюджетної політики. Сьогоднішні проблеми в розбудові бюджетної системи України насамперед пов'язані саме з відсутністю дійової і ціле-

спрямованої фінансової доктрини, визначеної відповідно до того чи іншого напрямку фінансової думки і чіткої державної економічної доктрини. Це, у свою чергу, негативно впливає на стан економіки і фінансів, обмежує перспективи розвитку країни.

Отже, розвиток на демократичних засадах ефективної бюджетної системи, науково обґрунтоване визначення її пріоритетів та орієнтирів фінансової політики — важливі чинники, що забезпечують конкурентоспроможність української економіки.

Одночасно варто зауважити, що сучасна бюджетна система України є недосконалою і недостатньо ефективною, вона не здійснює стимулювального впливу на економіку й інноваційні процеси, механізм фінансового вирівнювання ще не став надійним і дійовим, фінансова база місцевого самоврядування слабка і не забезпечує належного фінансування регіонального розвитку. Таким чином, саме в бюджетному сегменті державних фінансів концентруються сьогодні доволі гострі й болючі проблеми. Разом з тим ми не маємо сучасного підручника, в якому всебічно розкривалася б уся ця багатоспекторна проблематика. Саме з цих позицій пропонований підручник, стрижнем якого є бюджетна система, її фундаментальні засади, складові і механізм функціонування, заслуговує уваги і, на нашу думку, є певним кроком вперед.

По-перше, питання бюджетного поля є домінуючими і чи не найбільш дискусійними у фінансовій науці. *По-друге*, бюджет — головний інструмент державного регулювання економіки, активного впливу держави на соціально-економічний розвиток країни. *По-третьє*, функціонування бюджетної системи, організація бюджетного менеджменту і проведення бюджетної політики мають серйозні недоліки. Звідси питання вдосконалення бюджетної системи з урахуванням світового досвіду, використанням сучасних новітніх західних бюджетних технологій є дуже важливими. Усе це доводить, що побудова ефективної європейської моделі бюджетної системи, функціонуючої на демократичних засадах з чітко визначеними пріоритетами розвитку на довгострокову перспективу, є важливим і актуальним завданням української держави.

Питання бюджету й ефективної бюджетної політики цікавлять не тільки управлінців і фінансистів-професіоналів, а й кожного громадянина, кожного платника податків, за кошти яких формується бюджет. Ці питання мають не лише політичний і соціально-економічний зміст, а й етичний, моральний. Без відкритості і

транспарентності у формуванні та використанні бюджету, без чіткого бачення контурів майбутніх соціальних і господарських змін за рахунок бюджетних ресурсів зусилля з перетворення суспільства не мають сенсу. У цій ситуації дедалі більшого значення набувають питання кадрової складової бюджетного менеджменту. Потрібні спеціалісти з новим фінансовим світоглядом, переосмислення застарілих поглядів на бюджет і бюджетну систему. Звідси поява нового підручника «Бюджетна система» є своєчасною і важливою.

Використовуючи й аналізуючи широкий масив фактичного матеріалу української фінансової практики, зарубіжної монографічної й періодичної літератури, авторському колективу вдалося з нових теоретико-методологічних позицій у доступній для студентів формі розкрити внутрішні механізми руху бюджетної системи, поставити актуальні проблемні й дискусійні питання, довести необхідність її реструктуризації та вдосконалення. Теоретичні положення, узагальнення і висновки підручника мають належний ступінь наукової обґрунтованості й достовірності.

Теоретичні і практичні питання функціонування бюджетної системи тісно пов'язані з напрямками соціально-економічного розвитку країни. При цьому управління бюджетною системою передусім має сприяти реалізації конституційних функцій і повноважень держави відповідно до обраної економічної моделі суспільства, яка декларується в державних актах стратегічного значення, гармонізації державних і приватних інтересів різних верств і соціальних груп населення. Водночас розв'язання цих завдань і використання ринкових важелів виявилися суперечливими. Точиться гостра дискусія навколо напрямів економічної політики країни, яку всі уряди називають «політикою реформ». Складається враження, ніби політичні сили змагаються за право називатися «реформаторськими».

Однак насправді всі спроби розробити концепцію радикальних реструктуризаційних реформ, не кажучи вже про те, щоб їх здійснити, зводяться переважно до встановлення відсотків сплати податків, об'єднання окремих недосконалих та спірних положень чинного законодавства в тих чи інших кодексах, внесення часткових змін у чинні закони (що, звичайно, важливо, але не може визначати генеральну лінію розвитку держави), до розмов про розширення фінансової бази місцевого самоврядування тощо. Ринок як один із атрибутів ефективної моделі економічного уст-

рою суспільства не став тим каркасом, який його утримує і сприяє поступовому руху до вдосконалення, до побудови найефективніших взаємовідносин у процесі розширеного відтворення. Економічної моделі розвитку українського суспільства як не було, так і немає. Отже, перспективу нової економічної і бюджетної систем України слід пов'язувати з розробленням економічної і фінансової доктрин розвитку країни, серцевиною яких є діяльність держави у сфері бюджету.

Бюджетні важелі в ринковій економіці зачіпають усі без винятку складові процесу виробництва, розподілу, обміну і споживання національного продукту. Вони стають невід'ємним атрибутом не тільки існування суспільства, а й його розвитку. Не випадково багато зарубіжних науковців визначають рубіж входження суспільства в третє тисячоліття як епоху геофінансової (геобюджетної) економіки. У навчальних планах деяких українських вузів, за прикладом західних, з'явився навчальний курс «Фінансова економіка». Однак як би не називалася та чи інша модель ведення господарства, фінансова наука давно довела, а світова практика переконала, що суспільству не можна нав'язувати бюджетну систему, яка не відповідає його внутрішнім умовам і потребам розвитку. Звідси назріла нагальна необхідність вивчення концептуальних основ та розроблення теоретико-методологічних засад нової бюджетної системи, механізму і напрямів її руху до світового фінансового простору відповідно до викликів часу. Україна розвиває свою бюджетну систему, структурує свої фінансові інструменти на основі різних підходів до дослідження економічних процесів.

У світовій фінансовій науці певною мірою визначені та обґрунтовані окремі принципи і позиції, що є підґрунтям для побудови нової моделі розвитку фінансового господарства. Значна роль у цьому належить лауреатам Нобелівської премії, американським економістам Р. Масгрейву і Дж. Б'юкенену. Праці Дж. Б'юкенена націлені на застосування методів економічного аналізу до організації держави. Його книга «Межі свободи. Між анархією і Левіафаном» розкриває найфундаментальнішу проблему демократичного суспільства: якими є межі колективної дії, яким має бути співвідношення між свободою дій індивіда та її обмеженням з боку держави. Визначення раціональної пропорції, більш-менш оптимального балансу між цими сторонами суспільного буття дає можливість суспільству ефективно функціонувати й розвиватися.

На противагу поглядам Дж. Б'юкенена про державу як максимізатора бюджетних доходів Р. Масгрейв, досліджуючи суспільні блага, вводить у науковий обіг дефініцію бажаних благ (merit good). Сутність їх становлять блага, що є об'єктом уподобань окремих індивідів та інших економічних суб'єктів, у тому числі держави; остання відповідно до власних інтересів здійснює вплив на уподобання індивідів. Тріада функцій держави (розміщення, розподіл і стабілізація), сформульована Р. Масгрейвом ще в 1959 р. в його книзі «Теорія публічних фінансів», вважається класичною і сьогодні для дослідників фінансів. Саме кризь цю призму вчений, а також інші економісти досліджують діяльність суспільного сектору в цілому, поширюючи такий підхід на діяльність держави, аналізуючи реалізацію вищеназваних функцій між рівнями сектору державного управління. Авторами підручника враховано цей науковий підхід до фінансового забезпечення функціонування держави при дослідженні бюджетної системи.

Отже, читач має можливість ознайомитися з підручником, який допоможе йому зробити перші кроки у пізнанні закономірностей і особливостей розвитку бюджетної системи. Автори цього підручника тривалий час досліджують і вивчають сферу бюджетних відносин, що дало їм можливість результати своїх наукових доробків об'єднати в досить солідному науково-практичному виданні. Початок його розкриває історико-економічний розвиток бюджету, його передумови — існування держави і товарно-грошового господарства, призначення та функції. Бюджет розглядається, з одного боку, як об'єктивна економічна категорія, а з другого — як матеріальне її вираження у вигляді руху бюджетних потоків, централізованого фонду грошових ресурсів держави, основного фінансового плану держави, закону. Логічним продовженням дослідження теоретичних засад бюджету є зосередження уваги на сутності, складових та стратегічних перспективах бюджетної політики.

Для впевненого погляду в майбутнє потрібна довгострокова політика формування і використання фінансових ресурсів в усіх сегментах бюджетної системи. Досвід України доводить, що за відсутності науково обґрунтованої стратегії й орієнтації лише на короткострокові або середньострокові прогнози досягти оптимального використання бюджетних ресурсів, створити належні умови для стабільного економічного поступу держави практично неможливо. Разом з тим сьогодні розроблення концепції довго-

строкової бюджетної стратегії і самої економічної стратегії потребує якісно нового мислення чиновників, глибокого розуміння стратегічних пріоритетів держави, а отже і пріоритетів бюджетного фінансування. Теоретичні постулати концепції бюджетної стратегії мають при цьому спиратися на осмислення глобальних мегатрендів, які визначають протягом багатьох років фінансові аспекти соціально-економічного прогресу. Автори намагалися подати їх у взаємозв'язку із сучасною фінансовою практикою і розвитком бюджетної системи України. У цьому контексті пропонуваній підручник становить інтерес, бо в ньому розкриваються вихідні основи фінансового планування і прогнозування, які можуть бути підґрунтям для розроблення концепції довгострокової бюджетної політики.

Матеріал підручника переконує, що особливо актуальним завданням зазначеної політики є збалансування інтересів, пов'язаних із формуванням та використанням бюджетних ресурсів держави. У книзі чітко простежується аналіз не тільки теоретичних постулатів бюджетної політики, а й зосереджується увага на її практичних аспектах, правовою основою якої є фінансове право — бюджетне законодавство. Саме від правової бази залежить рівень демократизації суспільного вибору, а отже і прями, і опосередковані форми бюджетного регулювання соціально-економічних процесів у суспільстві. Чільне місце відведене розгляду проблем діалектики взаємозв'язку законотворчої діяльності держави з фінансовою політикою, що дало можливість сформулювати основні позиції фінансового законодавства та нормативних актів у бюджетній сфері.

Така логіка викладу матеріалу дала змогу підійти до аналізу складових бюджету, бюджетної класифікації, сучасних демократичних процедур бюджетного процесу. Формування основного фінансового плану — бюджету — тісно пов'язане з його плануванням і прогнозуванням, бюджетуванням на основі програмно-цільового методу, із середньостроковим бюджетним плануванням. Ці питання розкрито на основі нагромадженого вітчизняного й зарубіжного досвіду. Закономірним продовженням дослідження цих аспектів є розгляд засад бюджетного процесу на загальнодержавному й місцевому рівнях.

Оригінальними є концептуальні підходи до проблем дефіциту бюджету. За допомогою використання наукового інструментарію, системного і комплексного підходу відображено бюджетний

дефіцит (профіцит) як показник балансування бюджету, охарактеризовано джерела фінансування цього дефіциту. Показано, що дефіцит є складним інструментом фіскального регулювання економіки, яким треба вміти управляти. Заслугує на увагу матеріал, у якому розглядаються питання міжбюджетних відносин, бюджетного ризик-менеджменту, управління державним боргом тощо. Багато з цих питань у фінансовій навчальній літературі викладаються вперше.

Зважаючи на те, що держава за своєю природою є недосконалим суспільним інститутом, її дії можуть у певних випадках шкодити інтересам індивідів. Тому, спираючись на концептуальні позиції теорії суспільних товарів, послуг і суспільного вибору, що передбачає необхідність установлення обмежень на дії держави, автори намагалися за допомогою наукового аналізу структурувати бюджетні відносини на різних рівнях влади. Це створює необхідні умови для того, аби підійти із сучасних позицій інституціональної теорії до трактування бюджетної системи як живого організму у вигляді сукупності відокремлених та взаємозв'язаних між собою ланок, де безперервно функціонують бюджетні відносини. Цей підхід дає можливість пояснити принципи побудови бюджетної системи, сформулювати концептуальні підходи до розподілу доходів і видатків між окремими її ланками, практичне застосування яких сприяло б істотному зниженню ролі міжбюджетних трансфертів у збалансуванні окремих бюджетів.

Такий підхід дав змогу певною мірою поглибити окремі позиції теорії фіскального федералізму, представники якої намагаються пояснити принципи розподілу доходів і видатків між різними рівнями бюджетної системи. Запропоновані підходи до аналізу, характеристики і трактування бюджетної системи стали основою для розкриття механізму функціонування міжбюджетних відносин, їх змісту та фінансових інструментів, аналізу фіскального вирівнювання.

Одне з центральних місць у підручнику відведено системі доходів і видатків бюджету. Розкрито зміст, особливості, методи та джерела формування доходів бюджету. Окремо характеризуються податки як центральний сегмент бюджету, вони розглядаються як основа формування дохідної частини бюджету. Досить цікаво подано матеріал щодо доходів Державного бюджету України, особливостей формування доходів місцевих бюджетів. Наведений матеріал свідчить про багатогранність та складність відно-

син, пов'язаних із формуванням дохідної частини бюджету, значення доходів у зміцненні фінансової бази органів державної влади та місцевого самоврядування.

Важливу роль у формуванні видаткової частини бюджету відіграють функції і завдання держави. Чим більше зобов'язань в умовах ринкових трансформацій бере на себе держава, тим більшим має бути обсяг видатків. Кількість завдань і різноманітних зобов'язань держави визначається, з одного боку, Конституцією і законодавством України, а з другого — її фінансовими можливостями, які обмежуються обсягами ВВП та доходів суб'єктів бюджетних відносин. У сучасних умовах фінансові зобов'язання держави не забезпечені обсягами видатків бюджету, внаслідок чого багато з них взагалі не фінансуються, а якість виконання інших є дуже низькою і проблематичною. Усе це спонукає до роздумів стосовно збалансування державних зобов'язань з фінансовими можливостями, доводить необхідність проведення їх моніторингу і формування реальних завдань з позицій можливостей їх фінансування.

У підручнику досить детально розкриті напрями фінансування видатків відповідно до функціональної класифікації, зокрема на економічну діяльність держави та науку, соціальний захист населення і соціальну сферу, оборону та управління, обслуговування державного боргу тощо. Ґрунтовне ознайомлення з цим матеріалом дає можливість зрозуміти сутність, склад і структуру видатків, підходи до їх класифікації, порядок планування, фінансування й контролю, реальну проблематику бюджетної політики. Спираючись на теоретичні положення фінансової науки, вітчизняний та зарубіжний досвід, автори розкривають механізм дії держави у сфері видатків, їх місце і роль у розширеному відтворенні.

Читач може переконатися, критично проаналізувавши видатки на економічну й соціальну інфраструктуру, що без їх успішного розвитку Україна буде серед другорядних держав, які формально незалежні, а фактично лише обслуговують своїми ресурсами країни «золотого мільярду». Це стосується створення сучасної промислової основи інформаційного суспільства. Якщо країна хоче бути на передових позиціях у світі й вивозити не тільки сировину, а передусім наукомістку продукцію, то бюджетні кошти мають активно сприяти створенню відповідної сучасної індустріальної бази й підготовці кадрів. Витрати (і немалі) потрібні вже сьогодні, а виграш, ефект буде тільки за межами короткостроко-

вого і середньострокового прогнозів. Це стосується сьогодні і вкладень у людський капітал, які в Україні недостатні й уже тому неефективні. Бюджетні витрати (хоч і недостатні) проводяться сьогодні, а віддача від них буде отримана значно пізніше. Звідси ігнорування найбільш пріоритетних вкладень. Їх бюджетне фінансування ведеться за залишковим принципом, і йдеться не про помилки і прорахунки, хоча є й вони, а про якісно інший тип мислення урядовців.

Як свідчить досвід високорозвинутих країн, за відсутності відповідної бюджетної стратегії жоден із вагомих проєктів економічної і соціальної інфраструктури не може бути реалізований. І знову ж таки мова йде не про помилки, а про різний горизонт бачення проблем. Усе це особливо важливо зрозуміти студенту, який вивчає діяльність держави в економічній і соціальній сферах, аби побачити наші реалії, можливості й майбутні перспективи.

Такий підхід дав можливість поставити питання про вдосконалення діючої моделі бюджетної системи, необхідність вибору прогресивних пріоритетів її розвитку відповідно до стратегічних і тактичних завдань соціально-економічного розвитку, що є важливим вектором зміцнення фінансової основи української держави, диверсифікації й оптимізації бюджетних ресурсів на перспективу.

Отже, в роботі червоною ниткою проходить ідея, що бюджетна система — це важливий інструмент ефективного формування й оптимального, раціонального використання основного централізованого фонду фінансових ресурсів держави на макро- і мікроекономічному рівнях. І саме погляд на державу як на економічного і соціального агента з точки зору фінансового забезпечення безперервності процесів розширеного відтворення відрізняє цей підручник від інших. Це — по-перше. По-друге, автори розглядають зазначені питання з позицій інституціональної теорії фінансів, де бюджетна система — суспільний інститут, за допомогою якого держава в цілому відносно задовільно забезпечує потреби індивідів у суспільних благах, і якщо цей механізм і має певні вади, то їх можна виправити через упровадження наукових рекомендацій і технологій, зокрема фіскального федералізму. Такий підхід відповідає ідеям сучасної світової фінансової думки і поглядів Дж. Б'юкенена і Річарда Масгрейва. У цьому зв'язку уважний читач знайде в підручнику амальгаму ідей, характеристик і думок, що розкривають досягнення вітчизняної теорії і практики стосовно бюджетної системи.

Таким чином, матеріал підручника, охоплюючи складні теоретичні і практичні питання функціонування бюджету й бюджетної системи України, дає можливість зрозуміти причини існуючих проблем та побачити шляхи їх розв'язання. Студенти отримали пристойний підручник, а фінансисти-практики — корисне науково-практичне видання. Його думки та ідеї можуть бути розвинуті й використані в майбутньому і цим сприяти розвитку фінансового мислення, підготовці випускників вищої школи з якісно новим фінансовим світоглядом. Автори намагалися зробити підручник оригінальним, проблемним за змістом, доступним за сприйняттям і лаконічним за формою викладу. Системність опрацювання матеріалу і зацікавленість у поглибленні знань, усвідомлення перспектив своєї причетності до фінансових справ в Україні допоможе знайти відповіді на виклики нового сторіччя, альтернативи тій бюджетній політиці, яка нині реалізується в країні.

І насамкінець хотілося б підкреслити (допитливий студент і сам це зрозуміє), що не все так просто зі становленням і розвитком бюджетної системи в Україні. Розбудовує її чиновницький фінансовий апарат, який досить часто керується своїми вузько-егоїстичними й корисними мотивами, що далеко не завжди відповідають державним і суспільним інтересам. Цілком очевидно і зрозуміло, що створити ідеальну бюджетну систему взагалі неможливо. Це нагадує оптимум Парето, досягти якого неможливо, проте є вектор руху до нього. Міра наближеності до цього оптимуму визначається рівнем розвитку демократії в країні, наявністю в суспільстві демократичних механізмів стримування і протипаг, професійними можливостями фінансового апарату і бюджетного менеджменту. Звідси одним із найважливіших чинників побудови ефективної моделі бюджетної системи є розвиток демократичних устоїв суспільства.

З повагою,
В. Федосов і С. Юрій