

Сергій ЮРІЙ  
Василь ДЕМ'ЯНИШИН

## **БЮДЖЕТ, БЮДЖЕТНА ДОКТРИНА ТА БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ: СУЧАСНА ПАРАДИГМА, ІМАНЕНТНИЙ ДЕТЕРМІНІЗМ, РЕАЛІЇ І ПЕРСПЕКТИВИ\***

---

*Розглянуто місце бюджету у системі економічних відносин, сучасні тенденції розвитку державного та місцевих бюджетів, взаємовідносини між ними. Доведено необхідність розробки бюджетної доктрини, розкрито процес її формування і реалізації. Охарактеризовано зміст бюджетної політики, її ефективність та напрямки удосконалення в умовах трансформаційних процесів.*

---

Головною складовою будь-якої економічної системи сучасного суспільства є держава. Світовий досвід переконує, що без активної регулюючої місії державних інститутів не можливий динамічний розвиток економічної та соціальної сфер.

На превеликий жаль, в Україні не визначена економічна доктрина руху суспільства. Окремі намагання урядів забезпечити ринкові перетворення упродовж майже двадцяти років призвели до створення кланово-олігархічної системи економічних відносин, за яких особисті та корпоративні інтереси завжди стоять вище державних. Отже, перспективу нової економіки України варто пов'язувати з такими двома пріоритетними чинниками: усвідомленням необхідності термінової концентрації політичних, економічних і соціальних складових на національній основі; розробкою доктрини розвитку країни, серцевиною якої є діяльність держави у сфері фінансів. Якщо перший чинник пов'язаний здебільшого із політичними па-

раметрами, то другий – із певною специфікою, суть якої полягає у пріоритеті фінансової рівноваги як основи макроекономічного збалансування всієї господарської системи.

Формування якісно нової моделі бюджету України в умовах ринкових трансформацій та євроінтеграційних процесів вимагає теоретичного осмислення сутності бюджету, напрацювання ефективних шляхів удосконалення його формування та виконання відповідно до стратегічних засад розвитку суспільства.

Оскільки бюджет – це, насамперед, економічна категорія, за допомогою якої держава здійснює розподільчі процеси, лише завдяки гармонійно організованому розподілу і перерозподілу ВВП можна активно і дієво впливати на усі стадії суспільного відтворення та темпи соціально-економічного розвитку країни. Тому прийняття владою будь-яких політичних рішень має базуватися, передусім, на положеннях економічної теорії, відповідати об'єктивним економічним законам і закономірностям розвитку суспільства, автори законопроектів повин-

---

\* Основні положення статті були оприлюднені на всенародному обговоренні проекту Податкового кодексу України 16 серпня 2010 р.

ні усвідомлювати сутність бюджету, його особливості як об'єктивної економічної категорії, керуватися надбаннями світової та вітчизняної фінансової науки. У зв'язку з цим сучасні проблеми бюджету, бюджетної доктрини та бюджетної політики держави є особливо актуальними.

Огляд сучасної вітчизняної наукової економічної літератури свідчить, що питанням сутності бюджету, формам його функціонування та проблемам розвитку бюджетних відносин присвячені праці таких вчених, як В. Базилевич [1], О. Василик [7], А. Загородній [9], В. Загорський [17], Ц. Огонь [10], В. Опарін [11], К. Павлюк [12], О. Романенко [14], В. Родіонова [13], В. Федосов [6; 16], І. Чугунов [19] та інші.

Однак єдиних підходів до трактування бюджету, бюджетної політики в світовій та вітчизняній фінансовій науці як не було, так і нема. Питання бюджетної доктрини у науковій літературі не розглядається взагалі. Теоретична невизначеність є причиною практичних негараздів, зокрема у процесі розроблення бюджетного законодавства, бюджетного планування та виконання бюджетів. У сучасному бюджеті держави найяскравіше відображаються недоліки, закладені фінансовою наукою, відсутність діалектичної єдності теорії і практики.

Метою статті є обґрунтування теоретичних і методологічних підходів до трактування бюджету держави, бюджетної доктрини, бюджетної політики та розробка пропозицій стосовно перспектив розвитку бюджетної стратегії і тактики Української держави.

### **1. Бюджет у системі економічних відносин**

За сутністю бюджет держави є об'єктивною економічною категорією, яка пов'язана з розподілом і перерозподілом ВВП з метою формування і використання централізованого фонду грошових коштів

держави. Бюджетні відносини виникають на стадії розподілу і за допомогою розподілу регулюють інші стадії суспільного відтворення, зокрема, виробництво, обмін і споживання.

Значення стадії розподілу у суспільному відтворенні визначальне. Від заданих пропорцій у процесі розподілу можна стимулювати або обмежувати обсяги виробництва у суспільстві, характер, напрямки і величину обміну та споживання. Зростання обсягів виробництва без урегульованого розподілу не має сенсу. Саме завдяки розподілу визначається частка ВВП, яка належить кожному учаснику матеріального виробництва: підприємцям, державі і робітникам та службовцям. Якщо ці пропорції будуть порушені, то подальший процес суспільного відтворення буде проблематичним. Так, наприклад, заниження частки ВВП, яка належить робітникам і службовцям, стане причиною обмеження обміну і споживання, яке у кінцевому результаті буде причиною скорочення обсягів виробництва або економічної кризи. Аналогічно може бути ситуація внаслідок урізання частини ВВП, яка належить державі. Тому, організовуючи розподільчі відносини, суспільство має визначитися з оптимальними пропорціями, які сприяли б активному розвитку усіх стадій відтворювального процесу.

Отже, бюджетні відносини є складовими економічних, розподільчих відносин, за допомогою яких розподіляється та перерозподіляється ВВП з метою забезпечення держави таким обсягом бюджетних ресурсів, якого вона потребує для виконання своїх функцій; вони мають вартісне вираження і їхньою кінцевою метою є формування та використання основного централізованого фонду грошових коштів держави.

Оскільки бюджетні відносини є об'єктивними, вони не залежать від волі суб'єкта, яким є держава в особі органів влади. Суб'єкт не може змінити ці відноси-

ни, удосконалити їх, а зобов'язаний усвідомити, зрозуміти і використати у практичній діяльності при формуванні бюджетного законодавства та його виконанні.

Бюджет держави формується за рахунок внутрішніх (ВВП, частина національного багатства) і зовнішніх джерел.

Основним джерелом наповнення бюджету держави є ВВП. Держава, як учасник розподільчих процесів, організує розподіл і перерозподіл ВВП в інтересах усіх членів суспільства та суб'єктів суспільного відтворення. З одного боку, держава як власник засобів виробництва має право на певну частку ВВП на стадії його первинного розподілу. З іншого – держава виконує суспільні функції (управлінську, соціальну, економічну), що конституційно закріплені за нею. Без необхідного обсягу грошових коштів ці функції виконати неможливо. Тому держава організовує перерозподільчі процеси з метою централізації частини ВВП у відповідному бюджетному фонді, що є, по суті, платою суспільства за виконання нею своїх функцій.

Ми вважаємо, що бюджетним відносинам властивий всеохоплюючий характер, вони є дуже складними, багатограними, масштабними. Серед розмаїття бюджетних відносин можна виокремити такі основні групи грошових відносин:

- між державою та підприємствами, організаціями й установами державної форми власності;
- держави з підприємствами й організаціями змішаної форми власності (акціонерні товариства, спільні підприємства тощо);
- між державою та підприємствами, організаціями й установами, що перебувають у приватній власності;
- держави з громадськими організаціями;
- між державою і населенням;
- між Україною й іншими державами і міждержавними організаціями.

Сукупність перерахованих відносин характеризує бюджет як економічну категорію і знаходить матеріальне відображення в основному централізованому фонді грошових коштів держави. Враховуючи наявність в Україні різноманітних ланок фінансової системи, яким відведена специфічна роль у розподільчому процесі, бюджету належить центральне місце. Це обумовлено тим, що через бюджет здійснюються розподіл і перерозподіл валового внутрішнього продукту в усій його повноті. Іншої ланки, що могла б забезпечити у такому масштабі розподільчі та перерозподільчі процеси, у державі нема.

Оскільки суб'єктами бюджетних відносин є, з одного боку, держава, з іншого – юридичні та фізичні особи, об'єктом – ВВП і національне багатство, бюджетними відносинами охоплені всі юридичні особи, кожен громадянин держави і кожна державна структура, при цьому стосунки можуть бути двосторонніми або односторонніми. Характер і масштаби участі держави у розподільчих процесах залежать від моделі фінансових відносин у суспільстві.

Таким чином, ми вважаємо, що бюджет держави як об'єктивна економічна категорія – це сукупність грошових відносин, пов'язаних з розподілом і перерозподілом ВВП і національного багатства, з метою формування і використання основного централізованого фонду грошових коштів, призначеного для забезпечення виконання державою її функцій.

Бюджет у якості об'єктивної економічної категорії побачити неможливо, як неможливо побачити вітер, електроенергію, магнітне поле тощо. Тільки за умови матеріалізації бюджет набуває конкретних речових форм у вигляді: грошових потоків, основного централізованого фонду грошових коштів держави, основного фінансового плану держави, центральної ланки

фінансової системи, закону України та нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування, інструменту державного регулювання соціально-економічного розвитку країни.

За рівнем впливу на соціально-економічний розвиток суспільства бюджет вважаємо одним із найважливіших інструментів регулювання всіх соціально-економічних процесів. Здатність регулювати ці процеси закладена у сутності бюджету як економічної категорії. Саме завдяки розподільчим якостям держава за допомогою бюджетних відносин може стимулювати або стримувати розвиток економіки, зовнішньоекономічної діяльності, соціального захисту населення, адміністративно-територіальних утворень.

Основне призначення бюджету полягає у мобілізації до основного централізованого фонду грошових коштів держави такого обсягу фінансових ресурсів і у такі терміни, які дали б їй можливість у повному обсязі та своєчасно профінансувати усі заходи, пов'язані з якісним виконанням своїх функцій. Забезпечення такої мобілізації і використання коштів централізованого грошового фонду держави здійснюються у процесі розподілу і перерозподілу ВВП.

Розподіляючи ВВП, держава зобов'язана обирати оптимальну модель, за умови дотримання якої можна було б якнайкраще задовольнити потреби усіх учасників бюджетних відносин, забезпечуючи при цьому необхідне співвідношення між виробництвом та споживанням матеріальних благ. При порушенні таких пропорцій створюються умови для сповільнення темпів зростання ВВП у майбутньому, який є основним джерелом бюджетних ресурсів держави.

Частка фінансових ресурсів, які розподіляються за допомогою зведеного бюджету, має тенденцію до зростання. Збільшення обсягів зведеного бюджету та його питомої ваги у ВВП характеризує посилення впливу дер-

жави на розподільчі процеси та, відповідно, ролі бюджету у регульовані соціально-економічного розвитку суспільства і покращення економічної ситуації. Ці тенденції можна, на нашу думку, вважати позитивними, оскільки за таких умов Україна може наблизитися до економічного розвинутих країн.

Світова практика свідчить, що гармонізація соціально-економічних процесів у суспільстві здійснюється у рамках певної моделі розвитку країни, серед яких особливо вирізняються скандинавська, західноєвропейська та американська.

Скандинавська модель характеризується, з одного боку, високим рівнем централізації ВВП (50–55%), а з іншого – активною соціальною політикою, за якою соціальними виплатами та послугами користуються практично всі прошарки населення. Модель розподілу ВВП за допомогою бюджету у межах 35–45% називають західноєвропейською. Вона базується на засадах конкуренції між державною і приватною сферами за принципом “золотої середини” в умовах оптимізованого рівня оподаткування і сфери державного фінансування соціальних послуг. Ці дві моделі можуть бути використані в Україні за наявності відповідних умов. Сьогодні таких умов нема.

Третя модель розподілу ВВП, за якої централізація ВВП є мінімальною (25–30%), протилежна європейським моделям і використовується у США. Вона передбачає невисокий рівень оподаткування і мінімальне втручання держави у соціально-економічні процеси. Така модель може бути реальною для України за умови кардинальної зміни пропорцій між необхідною та додатковою вартістю на користь суттєвого зростання оплати праці й інших індивідуальних доходів громадян. В умовах великого обсягу тіньової економіки в Україні це зробити неможливо.

Враховуючи існуючі та розробляючи власну модель, Україна у своєму розвитку

мала б орієнтуватися на оптимізації розподілу ВВП за допомогою бюджету з метою задоволення економічних інтересів усіх суб'єктів розподільчих відносин, що найбільше відповідатиме напрямкам ринкових трансформацій.

## **2. Сучасні тенденції розвитку державного та місцевих бюджетів**

З часу прийняття Бюджетного кодексу в Україні відбувається посилення централізації частки ВВП у розпорядженні держави. Так, якщо протягом 2001–2009 рр. загальний обсяг ВВП зріс у 4,5 рази і склав 914,7 млрд. грн., то доходи зведеного бюджету зросли у 5,3 рази і склали 288,6 млрд. грн., а видатки – у 5,6 разів, досягнувши обсягів 307,3 млрд. грн. При цьому частка доходів бюджету держави у ВВП у 2001 р. складала 26,9%, у 2009 р. – 31,6%. Аналогічні зміни характерні також для видаткової частини зведеного бюджету, частка якої у ВВП упродовж 2001–2009 рр. збільшилася з 27,1% до 33,6% [2; 3; 4; 15].

Випередження темпів зростання обсягів зведеного бюджету порівняно з динамікою ВВП частково обумовило збільшення величини дефіциту бюджету держави та його питомої ваги у валовому продукті. Так, якщо у 2001 р. дефіцит зведеного бюджету становив 0,6 млрд. грн. (0,3% ВВП), то у 2009 р. він досягнув 21,6 млрд. грн. (2,4% ВВП).

У структурі доходів і видатків зведеного бюджету найбільша частка припадає на державний бюджет, при чому темпи зростання цих показників по державному бюджету значно випереджають показники місцевих бюджетів. Так, наприклад, з 2001 по 2009 р. обсяг доходів державного бюджету зріс у 6,4 рази, а їхня частка у ВВП – з 19,5% до 24,6%, обсяг видатків збільшився у 6,1 рази, а частка у ВВП – з 19,7% до 26,5%, тоді як за цей же період доходи місцевих бюджетів зросли у 5,4 рази (частка

у ВВП з 12,2% до 14,9%), а видатки – у 5,5 разів [2; 3; 4; 15]. Отже, місцеві бюджети у 2009 р. займали набагато скромніше місце у бюджетній системі України, ніж у 2001 р., коли була започаткована бюджетна реформа. Водночас позиції державного бюджету значно зміцніли.

Порівнюючи частку доходів державного та місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України впродовж 2001–2009 рр., можна прийти до невтішних висновків. Якщо у 2001 р. доходи державного бюджету склали 67,7%, а місцевих – 32,3% від загальної суми доходів зведеного бюджету, то у 2009 р. частка доходів державного бюджету збільшилася до 75,4%, а місцевих – скоротилась до 24,6% [2; 3; 4; 15]. На 2010 р. така диференціація посилюється, при чому питома вага доходів місцевих бюджетів зменшується до 20%.

Таким чином, замість передбаченого Бюджетним кодексом України посилення ролі місцевих бюджетів у бюджетній системі України та доведення їхньої частки до 40% обсягу зведеного бюджету органи місцевого самоврядування опинилися у гіршій ситуації, ніж на початку бюджетної реформи. А це не відповідає засадам Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованій українською стороною, світовій практиці та міжнародним традиціям розвинутих країн.

Посилення ролі Державного бюджету України відбувалося шляхом перерозподілу фінансових ресурсів на користь держави і на шкоду місцевому самоврядуванню. Внаслідок цього місцеві бюджети втратили майже половину власних доходів. Випадаючі доходи були компенсовані трансфертами з державного бюджету, обсяги яких з 2001 до 2009 р. збільшилися майже у дев'ять разів. Сьогодні місцеві бюджети України майже на 50% формуються за рахунок трансфертів, а у майбутньому їхня частка може перевищувати цей рубіж. Від-

сутність половини і більше власних доходів у місцевих бюджетах негативно відображається на виконанні функцій та повноважень органами місцевого самоврядування, робить їх повністю залежними від центральної влади. Це є причиною процвітання корупції, яка виникає у процесі перерозподілу фінансових ресурсів суспільства, що здійснюється переважно у ручному режимі.

Постійне збільшення трансфертів робить органи місцевого самоврядування малоініціативними у пошуках резервів збільшення доходів та економного й раціонального використання бюджетних коштів, розвиває на місцях споживацькі настрої. Звичайно, в таких умовах нема потреби особливо напружуватися у зростанні власної фінансової бази, оскільки завжди на допомогу прийде держава і хоч у недостатніх обсягах, але покриє додаткові потреби.

Серед місцевих бюджетів України особливе місце займають бюджети Тернопільської області, питома вага доходів котрих є найнижчою в Україні і сягає 1,11%. Частка податкових і неподаткових надходжень цих бюджетів становить, відповідно, 0,9% та 0,1% доходів місцевих бюджетів без міжбюджетних трансфертів. Однією із найнижчих в Україні є частка видатків місцевих бюджетів Тернопільської області, яка без міжбюджетних трансфертів ледве перевищує 2% загального обсягу видатків по Україні. На одну особу у регіоні припадає 744,8 грн. доходів при середньоукраїнському показнику 1597 грн. та 2426,3 грн. видатків при середньоукраїнському показнику 2743,4 грн. [2; 3; 4; 15]. Це свідчить про недостатню фінансову базу органів місцевого самоврядування, яка не дає можливість їм у повному обсязі виконувати конституційні повноваження.

Результати аналізу динаміки обсягів доходів місцевих бюджетів Тернопільської області за 2005–2009 рр. свідчать про різке зниження частки власних доходів з 31,6%

до 26,9% і збільшення офіційних трансфертів з 68,4% до 72,6% [2; 3; 4; 15]. Подібне становище характерне і для інших невеликих областей України. Такий рівень дотаційності не практикується у жодній розвинутій країні світу.

Основним призначенням місцевих бюджетів є забезпечення органів місцевого самоврядування таким обсягом бюджетних ресурсів, який дав би їм можливість якісно виконувати свої функції і повноваження.

Місцеві бюджети у суспільстві відіграють важливу роль. Їхній вплив на соціально-економічні процеси у державі, на нашу думку, забезпечується наступним чином:

1. Місцеві бюджети є важливим інструментом розподілу і перерозподілу ВВП. За допомогою цих бюджетів перерозподіляється близько 15% ВВП, а їхня частка у зведеному бюджеті коливається у межах 1/3 його загального обсягу.

2. Місцеві бюджети є фіскальним інструментом органів місцевого самоврядування. Фіскальна діяльність цих органів регламентується державою і дає їм можливість забезпечувати себе необхідним для вирішення покладених завдань обсягом бюджетних ресурсів.

3. Місцеві бюджети є інструментом економічного зростання територіальних громад та адміністративно-територіальних формувань. За допомогою цих бюджетів забезпечується функціонування комунального сектора економіки, особливо таких галузей, як будівництво, житлове господарство, комунальне, транспорт та інші.

4. Місцеві бюджети є інструментом соціального захисту населення. Частина коштів цих бюджетів спрямовується на виплати найбільш соціально незахищеним верствам населення.

5. Місцеві бюджети є інструментом забезпечення функціонування і розвитку соціально-культурної сфери. Здебільшого

за допомогою цих бюджетів фінансуються такі галузі, як освіта, культура, охорона здоров'я, соціальне забезпечення.

Місцеві бюджети були, є і будуть найчисельнішою ланкою бюджетної системи України. Їхня кількість перевищує 12,2 тис., серед яких сільські бюджети – близько 10,3 тис., селищні – близько 0,9 тис., районні – близько 0,5 тис., міські – 0,45 тис., обласні – 24 тис., бюджети міст державного значення – 2 тис. [2; 3; 4; 15]. Обсяги місцевих бюджетів, їхня динаміка характеризують рівень розвитку місцевого самоврядування.

Відповідно до засад, визначених Конституцією України, Законом “Про місцеве самоврядування”, іншими законодавчими документами, перспективними програмами та прогнозами в Україні, роль і значення місцевого самоврядування зростатиме, що зумовлюватиме посилення ролі місцевих бюджетів. Тому основна увага вчених і практиків повинна спрямовуватись на пошук дієвих механізмів і реальних джерел наповнення місцевих бюджетів. Вирішення завдань значного зміцнення дохідної частини бюджетів має базуватись на міцній теоретичній основі та практичних заходах, які були б тісно пов'язані з суттєвою активізацією соціально-економічних процесів як на рівні держави, так і в кожній територіальній громаді.

### **3. Взаємовідносини між державним та місцевими бюджетами**

В Україні в умовах економічних трансформацій назріла необхідність реформування бюджетної системи, особливо взаємовідносин між окремими бюджетами, а також засад розподілу доходів і видатків між окремими ланками бюджетної системи.

Викликає сумнів той факт, що центральна влада делегує свої повноваження органам місцевого самоврядування, не підкріплюючи їх належним обсягом бюджетних ресурсів. Місцеві органи влади, вико-

нуючи власні функції, а також делеговані центральною владою повноваження, використовують кошти своїх бюджетів, які називають дотаційними. Нам видається такий стан досить проблематичним. Хіба можна вважати місцевий бюджет, який забезпечує виконання функцій держави за рахунок її коштів, дотаційним. Для того, щоб вирішити цю проблему, доцільно було б розділити місцеві бюджети на дві складові: бюджет для виконання делегованих повноважень і бюджет для виконання власних повноважень. Видатки, пов'язані з делегованими повноваженнями, могли б фінансуватися за рахунок першого бюджету, сформованого на основі централізованих ресурсів державного бюджету, а видатки, пов'язані з власними повноваженнями, – за рахунок власного бюджету, сформованого на базі власних доходів. У цьому випадку взагалі було б знято питання дотаційності місцевих бюджетів і наведено порядок у фінансовому господарстві країни.

В сучасних умовах взаємовідносини між державним та місцевими бюджетами є недосконалими. Вони пов'язані з багатьма об'єктивними та суб'єктивними чинниками, до яких можна віднести відсутність:

- постійних нормативів бюджетного забезпечення та мінімальних соціальних стандартів для розрахунку видатків, які не дають змоги формувати місцеві бюджети на стабільному рівні;
- типових штатів та штатних нормативів в установах культури і мистецтва;
- повноцінного фінансування позашкільної освіти через брак коштів;
- стабільних обсягів доходів місцевих бюджетів на виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування та формування бюджету розвитку.

Як свідчить практика, в умовах постійного обмеження фінансових ресурсів міс-

цевої влади мають місце такі невирішені проблеми:

- більшість доходів другого кошика спрямовуються на видатки, які враховуються при розрахунку трансфертів;

- з метою забезпечення фінансування захищених статей видатків органи місцевого самоврядування змушені перерозподіляти кошти бюджетів, розраховані за формульним методом між галузями соціально-культурної сфери;

- на видатки, які не враховуються при розрахунку трансфертів у процесі бюджетного планування, частина коштів нерозподіленого резерву та дотацій спрямовується на вирівнювання фінансової забезпеченості, що є порушення вимог бюджетного законодавства.

Спостерігаються щорічні зміни до формули розрахунку міжбюджетних трансфертів із застосуванням багатьох коефіцієнтів у тій чи іншій галузі бюджетної сфери (на 1 учня, 1 хворого, 1 жителя тощо), що не дає можливості в повній мірі забезпечити органи місцевого самоврядування фінансовими ресурсами для виконання делегованих повноважень, внаслідок чого ці повноваження виконуються не якісно.

У зв'язку з наявними недоліками і проблемами виникає необхідність на середньострокову перспективу здійснити низку реформаторських заходів.

На нашу думку, виникла нагальна необхідність розробити і затвердити постійні нормативи бюджетного забезпечення та мінімальні соціальні стандарти, що дасть змогу планувати дохідну і видаткову частини місцевих бюджетів на середньостроковий та довгостроковий періоди незалежно від зміни окремих законодавчих актів.

Важливе значення для більшості областей України мало б упорядкування та оптимізація мережі установ і закладів культури та мистецтва; забезпечення де-

централізації сільських і селищних бібліотек, клубних закладів та їх повноцінного фінансування з відповідних бюджетів; забезпечення державного обліку та контролю за збереженням і використанням об'єктів культурної спадщини, залучення їх до національних і світових туристичних маршрутів; збереження, відродження та розвиток народних художніх промислів; покращення бібліотечно-інформаційного обслуговування, збільшення додаткових послуг для користувачів та надання громадянам більшості населених пунктів доступу до інформаційної мережі Інтернет; періодичне оновлення музейних експонатів.

Упорядкування та реформування взаємовідносин між державним і місцевими бюджетами дасть змогу досягнути органи місцевого самоврядування більшої самостійності та незалежності від центральної влади у вирішенні питань, пов'язаних з соціально-економічним розвитком територіальних громад, модернізацією, реформуванням житлово-комунального господарства, утриманням в належному стані комунальних доріг.

Пропонуємо розробити та прийняти законодавчі акти стосовно постійних бюджетних нормативів і мінімальних соціальних стандартів, що дасть можливість прозоро формувати місцеві бюджети як за доходами, так і за видатками знизу до верху.

Для стимулювання збільшення надходжень платежів і податків до державного бюджету було б доцільно залишити 50% перевиконання річних обсягів надходжень від податку на прибуток (крім підприємств комунальної власності), податку на додану вартість та акцизних зборів в розпорядженні місцевих бюджетів.

Зважаючи на світову практику, в Україні можна запровадити прогресивну ставку оподаткування доходів фізичних осіб з урахуванням розміру мінімальної заробітної



плати (мінімальний розмір податку залишити на рівні 15 відсотків).

Заслужують на увагу пропозиції вітчизняних вчених та практиків щодо: введення податку на нерухомість із зарахуванням 50 відсотків до доходів II кошика і 50 відсотків до бюджету розвитку місцевих бюджетів; доцільності запровадження практики зараховування до місцевих бюджетів за місцем реєстрації транспортних засобів та спрямування на утримання комунальних доріг податку з власників транспортних засобів в повному обсязі; зарахування власних надходжень бюджетних установ до доходів загального фонду того бюджету, з якого вони фінансуються, адже сьогодні бюджетні установи практично не спрямовують ці кошти на видатки, які не забезпечені коштами загального фонду. Більше того, кошти загального фонду витрачаються на закупівлю продукції, яка вироблена власними підсобними господарствами установ.

У процесі бюджетного планування на місцевому рівні доцільно передбачити повноцінне фінансування позашкільної освіти за рахунок коштів відповідних бюджетів із залученням додаткових джерел фінансування на розвиток установ, створення умов для відродження та розвитку культури української нації, культурної самобутності корінних народів і національних меншин, всіх видів мистецтва, самодіяльної творчості, осередків традиційної народної творчості, художніх промислів та ремесел.

Вирішення окремих проблем міжбюджетних взаємовідносин можливе також за умови, коли замість додаткової дотації на вирівнювання фінансової забезпеченості був би затверджений постійний коефіцієнт нерозподіленого резерву коштів для місцевих бюджетів усіх рівнів в межах 1–3% від загальногo розрахункового показника видатків.

Доцільно також у майбутньому не зобов'язувати окремими постановами Уря-

ду та відомчими документами міністерств органи державної влади та місцевого самоврядування передбачати у місцевих бюджетах кошти за окремими разовими напрямками видатків та прийняття місцевих програм на виконання державних програм.

#### **4. Необхідність розробки бюджетної доктрини**

Гармонія та позитивна динаміка соціально-економічного розвитку суспільства забезпечуються діалектичною єдністю економічної теорії, політики і практики. Оскільки найважливішим інструментом державного регулювання соціальних та економічних процесів в умовах ринкових відносин є бюджет, висока ефективність такого розвитку можлива за умови тісного взаємозв'язку і взаємоузгодженості фінансової науки, бюджетної політики і фінансової практики. Зважаючи на те, що фінансова наука оперує різними поняттями та категоріями, серед найважливіших елементів наукових знань, які відображають найвищий їхній рівень і дають можливість ґрунтовно пояснити сутність та особливості функціонування бюджету держави, є бюджетна доктрина. Поряд із наявними різними концепціями бюджету держави, вченнями про бюджет, бюджетними теоріями, бюджетній доктрині відводиться особливе місце й роль у фінансовій науці і практиці тому, що саме у цій доктрині поєднуються теоретична концептуалізація бюджету, бюджетна політика, бюджетний механізм, бюджетна практика. Будучи універсальною за своїм характером, бюджетна доктрина дає можливість об'єднати засади об'єктивного та суб'єктивного начал, визначити їхні оптимальні межі для того чи іншого етапу розвитку суспільства, спрямувати бюджетні відносини на зміцнення економічного потенціалу країни та зростання добробуту її громадян. Незважаючи на це, у фінансовій науці бюджетній доктрині приділяється не-

достатня увага. Хоча у різних сферах державної діяльності термін "доктрина" активно застосовується при розробці стратегічних напрямків розвитку, фінансова наука і практика практично ним не користуються, що негативно відображається на результатах цієї галузі науки, ефективності бюджетної політики та практики.

Оскільки у сучасній економічній літературі немає наукових праць, які розкривали б зміст та особливості бюджетної доктрини, її взаємозв'язок як елемента фінансової науки та бюджетної політики, вітчизняна економічна наука й практика зазнають великих втрат. Відсутність бюджетної доктрини серед державних документів стратегічного характеру, у якій розкривалися б напрямки бюджетної політики, її теоретичне обґрунтування негативно впливає на вибір моделі подальшого розвитку суспільства, а також засобів досягнення стратегічних цілей. Тому проблема глибокого наукового аналізу взаємозв'язку та взаємообумовленості бюджетної доктрини як феномена фінансової науки й бюджетної політики є беззаперечною.

У системі фінансових наукових знань під бюджетною доктриною ми вважаємо сукупність принципів, положень, ідей, цілісну концепцію, систематизоване вчення, завершений комплекс наукових пояснень, взаємозв'язаних між собою об'єктивних та суб'єктивних засад функціонування бюджету держави, бюджетних явищ і процесів у суспільстві з відображенням результатів у державному документі стратегічного значення.

Таким чином, бюджетна доктрина є цілісною системою знань. Її характеризують сукупність окремих ідей, понять, принципів, концепцій, вчень, законів, закономірностей, які, втративши свою автономність, перетворюються у єдине ціле, де має місце логічна залежність між ними. Центральним категоріальним поняттям бюджетної доктрини є бюджет держави.

Трактуючи бюджет за сутністю як об'єктивну економічну категорію, яка відображає сукупність грошових відносин, пов'язаних із розподілом та перерозподілом ВВП і національного багатства країни з метою формування й використання основного централізованого фонду грошових коштів, призначеного для виконання державою її функцій, ми, з одного боку, визначаємо місце бюджету серед інших розподільчих категорій, а з іншого – особливості та межі бюджетних відносин, їхню роль у розподільчих та перерозподільчих процесах, а також кінцеву мету. Відповідно до вищезазначеного, пізнання сутності бюджету як елемента бюджетної доктрини дає можливість сформулювати оптимальну модель розподілу та перерозподілу ВВП за допомогою бюджетних відносин і, відповідно, оптимальну модель основного централізованого фонду грошових коштів держави, який називають бюджетним фондом.

Ця теоретична оптимальна модель, на нашу думку, має бути основою для формування бюджетної політики держави та розробки бюджетної доктрини як стратегічного державного документа. Отже, від глибини пізнання категоріальної сутності бюджету держави, розуміння особливостей розподільчих процесів, їхньої кінцевої мети залежить зміст, якість, цілеспрямованість та ефективність бюджетної політики суспільства. Тому відповідальні у державі особи за розробку та реалізацію бюджетної політики зобов'язані за характером своєї діяльності ґрунтовно розуміти сутність, призначення та роль бюджету у суспільстві, володіти спеціальною термінологією, мати міцні фундаментальні знання з фінансової теорії, методології й практики. У найбільш узагальненому вигляді теоретична модель розподілу ВВП та бюджетного фонду держави у кінцевому підсумку повинна оптимально задовольнити потреби всіх учасни-

ків розподільчих відносин, а саме, державу, юридичних та фізичних осіб. Відповідній меті має бути підпорядкована й бюджетна політика.

Підсумовуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що бюджетна доктрина як елемент фінансових наукових знань, з одного боку, розкриває сутність бюджету у системі об'єктивних економічних категорій, принципи, ідеї, цілісну концепцію, систематизоване вчення, завершений комплекс наукових пояснень, взаємозв'язаних між собою бюджетних явищ і процесів, які дають можливість сформулювати оптимальну модель розподілу ВВП, а з іншого – конкретизує бюджет як об'єктивну економічну категорію за допомогою особливих її речових форм. Таким чином, бюджетна доктрина, будучи науковою субстанцією, закладає основи бюджетної політики, без яких ця доктрина як стратегічний державний документ не може бути реальною й ефективною. Отже, теоретична концептуалізація бюджетної доктрини містить фундаментальні засади бюджетної політики держави, які визначають її зміст, завдання, кінцеву мету, є основою для формування принципу.

Розробляючи бюджетну доктрину як важливий політичний документ, органи державної влади та державного управління, насамперед, мали б визначитися із стратегічними напрямками соціально-економічного розвитку суспільства, обрати модель суспільства, яку прагне побудувати держава, при чому ця модель не повинна мінятися залежно від політичної сили, яка прийшла до влади, а бути незмінною, незалежною від окремих політичних уподобань. Незмінність стратегічного курсу є гарантією економічної стабільності та неможливості відхилень від кінцевої мети, які можуть негативно відобразитися на динаміці розвитку економіки і добробуту населення.

В Україні робилися спроби формування окремих стратегічних програм, зокрема таких, як “Реформи заради добробуту”, “Стратегія подолання бідності”, “Україна: поступ у XXI століття”, “Європейський вибір”, “Шляхом Європейської інтеграції” тощо. Більшість зазначених програм були, по суті, декларативними, без конкретних показників, реальних темпів виконання, сценаріїв розвитку, конкретних джерел фінансового забезпечення. Їхня дієвість була мінімальною. В умовах частих змін урядів, відсутності належної консолідації суспільства та нездатності держави налагодити контроль за виконанням, окреслені завдання не були виконані.

Отже, на сьогодні не сформована реальна стратегія соціально-економічного розвитку України на тривалу перспективу, що робить неможливим розробку бюджетної стратегії, яка була б основою бюджетної доктрини держави. Така ситуація в Україні вимагає концентрації зусиль економічного блоку Кабінету Міністрів України та відповідних комітетів Верховної Ради України на розробці стратегічного документа держави у вигляді програми (концепції чи доктрини) соціально-економічного розвитку країни на 25 років (з розбивкою на кожні 5 років). Це дасть можливість сформулювати кінцеву мету, яку ставить перед собою суспільство, визначити реальні шляхи її досягнення і рухатися у заданому напрямку, не блукаючи у зв'язку із незнанням визначених цілей.

Розроблена і затверджена в установленому порядку державна стратегія соціально-економічного розвитку та теоретична концептуалізація бюджетної доктрини могли б бути основою для формування бюджетної політики, оформленої у вигляді державного документа стратегічного спрямування – бюджетної доктрини України на тривалу перспективу.

### **5. Процес формування і реалізації бюджетної доктрини України**

Процес формування бюджетної доктрини і реалізації її засад, на нашу думку, доцільно пов'язувати із виокремленням взаємозв'язаних між собою чотирьох етапів.

На першому етапі пропонуємо сформулювати наукові підходи до обґрунтування бюджетної доктрини, її засад, на основі чого розробити державний документ, що визначав би найважливіші її параметри. Доцільно, щоб такий документ затвердила Верховна Рада України, і використовувати його для керівництва органами державної влади, державного управління та місцевого самоврядування. Наукова частина доктрини постійно перебувала б під увагою вітчизняних вчених, її б удосконалювали, на основі чого можна було б вносити корективи у державний документ.

Маючи розроблені та обґрунтовані наукою засади бюджетної доктрини, доцільно переходити до другого етапу – формування бюджетної політики, її стратегії і тактики. Бюджетну політику ми вважаємо найважливішим середовищем реалізації бюджетної доктрини України. У процесі розроблення бюджетної стратегії на базі бюджетної доктрини можна було б передбачити цілісну систему дій держави, які спрямовували б на реалізацію мети, завдань, пріоритетів довготривалого курсу бюджетної політики. Бюджетну стратегію доцільно розраховувати на тривалу перспективу, пов'язувати з вирішенням глобальних завдань, визначених економічною стратегією. Бюджетна тактика як форма реалізації бюджетної стратегії поєднувала б комплекс адаптивних заходів впливу держави на стан функціонування бюджетних взаємовідносин з метою надання їм параметрів, визначених завданнями бюджетної стратегії.

Третій етап пов'язаний із формуванням бюджетного механізму відповідно до засад бюджетної доктрини і бюджетної політики.

Бюджетний механізм є зовнішньою оболонкою бюджету, його розглядають як систему форм і методів організації бюджетних відносин та реалізують у бюджетній практиці. Розроблення дієвого бюджетного механізму пов'язане з налагодженням такої економічної структури, яка відображала б послідовність і способи дій відповідних державних органів у процесі мобілізації та використання бюджетних коштів із застосуванням достатньої кількості видів, форм, методів, інструментів для їхньої організації. У процесі формування бюджетного механізму доцільно передбачити сукупність належних ефективних організаційних форм, форм бюджетного забезпечення, методів та інструментів бюджетного регулювання, бюджетних стимулів і санкцій. Ми розглядаємо бюджетний механізм як модель прагматичної орієнтації та формування бюджетної доктрини держави на перспективу і прагматичну модель реалізації бюджетної доктрини.

Четвертий етап пов'язаний із організацією бюджетного процесу, під час якого засади бюджетної доктрини, бюджетної політики за допомогою бюджетного механізму використовують практично. Бюджетний процес як діяльність органів державної влади, державного управління та місцевого самоврядування, пов'язану зі складанням, розглядом, затвердженням, виконанням бюджетів, контролем за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що становлять бюджетну систему України, ми розглядаємо як засіб реалізації бюджетної доктрини держави. Тому цей етап є найскладнішим, найсуперечливішим і найважливішим, оскільки він дає відповідь на питання про реальну ефективність бюджетної доктрини та шляхи її реалізації на практиці.

У зв'язку з відсутністю такого документа, на нашу думку, його розробку доцільно починати із визначення структури і наповнення змістом кожного розділу.

Ми вважаємо, що така структура може містити наступні підрозділи:

- анотація, у якій дається загальна характеристика доктрини та її призначення;
- принципи побудови доктрини та документи, якими регулюються ці принципи. У цьому підрозділі можна виокремити міжнародні та національні принципи;
- сфера застосування положень і стандартів, визначених бюджетною доктриною, де має бути перелік сфер і ланок, на які розповсюджується положення доктрини;
- відповідальні за реалізацію положень доктрини та характер цієї відповідальності. Цей підрозділ мав би містити перелік організацій та фізичних осіб, які несуть безпосередню відповідальність за реалізацію певних положень бюджетної доктрини та конкретні заходи впливу на суб'єктів, що порушують положення доктрини;
- рівні застосування доктрини. На нашу думку, у цьому підрозділі можна виокремити чотири рівні: міжнародний, загальнодержавний, регіональний, базовий;
- основні цілі доктрини, де ми пропонуємо зосередити увагу на наступних цілях: досягнення найважливіших макроекономічних показників; засади і пропорції розподілу ВВП; обсяги бюджету; засади розподілу доходів і видатків між окремими ланками бюджетної системи; засади міжбюджетних відносин; підходи до розподілу видаткової частини бюджетів; найважливіші показники соціальних гарантій; інші цілі;
- основні результати, які повинні бути забезпечені внаслідок застосування положень бюджетної доктрини. Ці результати можна об'єднати в окремі групи, наприклад: політичні, економічні, соціальні тощо;
- стандарти бюджетної політики у конкретних сферах та на різних рівнях. Зважаючи на досвід складання окремих галузевих доктрин, ми пропонуємо у бюджетній доктрині виокремити три групи таких

стандартів: фундаментальні, інституційні та поточні. Фундаментальними стандартами можна вважати такі, які необхідно виконувати на всіх стадіях бюджетної доктрини без оцінок їхньої доцільності й ефективності. До інституційних доцільно відносити такі стандарти, які потрібно виконати на момент закінчення тієї чи іншої стадії доктрини. Поточними можуть бути стандарти, які виконуються за певний час до завершення окремої стадії доктрини;

- зміст бюджетної доктрини. Цей розділ є основним, де у розрізі кожного рівня застосування доктрини перераховуються засоби та показники на перспективу (наприклад, на 25 років) з розбивкою по 5 років;
- порядок публічного моніторингу застосування бюджетної доктрини, окремих її стандартів;
- порядок періодичної оцінки результатів застосування положень і стандартів доктрини;
- порядок підготовки та прийняття рішень про внесення змін до бюджетної доктрини та окремих її стандартів.

Крім загальних засад бюджетної стратегії, у цьому документі бажано відобразити наступні цифрові показники:

- передбачений обсяг ВВП загалом (в т. ч. на одного мешканця), середньорічні темпи зростання обсягів ВВП;
- частка ВВП, яку держава централізує для виконання своїх функцій;
- співвідношення між податковим і неподатковим методами мобілізації ВВП до бюджету держави;
- співвідношення між прямим і непрямим оподаткуванням, як воно змінюватиметься;
- співвідношення між суб'єктами оподаткування (в яких пропорціях платитимуть податки: багаті, середні, бідні; юридичні особи, фізичні особи) і рівень податкового тягаря;

- співвідношення між об'єктами оподаткування (виробництвом, доходами, прибутком, майном, капіталом, землею, ресурсами тощо);

- співвідношення між державними та місцевими податками;

- співвідношення між державним та місцевими бюджетами, їхніми власними і закріпленими доходами;

- види і характер міжбюджетних відносин;

- розподіл доходів і видатків між окремими ланками бюджетної системи;

- обсяг видатків державного та місцевих бюджетів на одного мешканця (всього, у т. ч.: на освіту, науку, культуру, охорону здоров'я, соціальний захист населення тощо);

- частка видатків, яку спрямовуватимуть на управління, оборону, економіку, освіту, науку, культуру, охорону здоров'я, соціальний захист населення тощо (у % до ВВП та до загального обсягу видатків);

- мінімальний та середній рівні оплати праці;

- прожитковий мінімум;

- частка середньої заробітної плати одного працівника, яку спрямовуватимуть на споживання (податки, комунальні послуги, харчування, одяг, взуття, ремонт житла, проїзд, тощо) і для нагромадження або розширеного відтворення робочої сили;

- визначення скільки років працівникові зі середньою заробітною платою потрібно буде нагромаджувати кошти, щоб купити житло, автомобіль та інші товари, які будуть предметами першої необхідності;

- рівень інфляції;

- співвідношення між темпами зростання заробітної плати та цін;

- найважливіші показники пенсійного забезпечення і соціального захисту населення;

- співвідношення між формами власності (державною, комунальною, при-

ватною тощо) і які галузі перебуватимуть у державній формі власності;

- інші показники.

Між усіма складовими доктрини, на нашу думку, має бути тісний взаємозв'язок. Так, сукупність принципів, положень, ідей дасть змогу сформулювати концепцію стратегії бюджетної політики, ролі держави у реалізації її засад і вийти на конкретні стратегічні бюджетні прогнози. Останні теж перебуватимуть у тісному внутрішньому взаємозв'язку, адже від прогнозування обсягу ВВП і темпів його зростання залежать фінансові можливості суспільства. Закладені пропорції у розподіл та перерозподіл ВВП дадуть змогу оптимізувати обсяги бюджетного фонду на найважливіших напрямках його використання. Прогнозування показників, що належать до соціальних гарантій, є кінцевою метою бюджетної стратегії, оскільки найважливіше завдання держави – забезпечення максимального задоволення матеріальних і культурних потреб своїх громадян.

Обґрунтованість і реальність стратегічних засад, визначених бюджетною доктриною, залежать від тісноти та їхнього зв'язку зі соціально-економічною доктриною держави, оскільки між ними мають бути взаємна залежність та обумовленість. Так, від окремих прогнозних показників соціально-економічної доктрини (наприклад, ВВП, розмір заробітної плати, прожиткового мінімуму, рівень інфляції тощо) залежатимуть показники бюджетної доктрини (наприклад, обсяги доходів, видатків бюджету), і навпаки, від прогнозів, закладених у бюджетній доктрині, залежатимуть прогнозні показники соціально-економічної доктрини, а прогнози, що стосуються соціальних гарантій, мали б бути спільними для обох доктрин. Незважаючи на тісний взаємозв'язок і спільні показники, бюджетну та соціально-економічну доктрини доцільно, на нашу думку, оформити у вигляді окремих державних документів.

Таким чином, бюджетна доктрина як державний документ стратегічного спрямування буде відображати конкретні напрямки бюджетної політики держави, показники розвитку економіки, соціальної сфери, добробуту населення та їхнє бюджетне забезпечення на перспективу з розбивкою по термінах та відповідальних виконавцях, систему контролю за виконанням показників доктрини. Реальність та ефективність бюджетної політики, сформованої та викладеної у бюджетній доктрині, забезпечуватимуться базуванням на фінансовій теорії, сформульованій у теоретичній концептуалізації бюджетної доктрини як найвищого рівня фінансових наукових знань. У цьому випадку можна говорити про оптимальні взаємозв'язки і взаємообумовленість фінансової теорії, бюджетної політики й бюджетної практики, що відповідає науковим підходам до організації та управління соціально-економічними процесами у країні.

Обравши орієнтовану модель суспільства, органи державної влади та управління можуть розпочати формування теоретичної моделі розподілу ВВП і з урахуванням суб'єктивного чинника (історичних традицій, менталітету, географічних та природних умов, інших внутрішніх і зовнішніх факторів) розробляти практичну модель цього розподілу з урахуванням економічних інтересів усіх суб'єктів бюджетних відносин. Цей початковий етап формування бюджетної політики і розробки бюджетної доктрини є найскладнішим і найвідповідальнішим, оскільки пов'язаний з інтересами держави, регіонів, територіальних громад, трудових колективів, великої кількості юридичних і фізичних осіб. Ці економічні інтереси, як правило, не збігаються, а в окремих випадках можуть бути й діаметрально протилежними, тому їхня оптимізація вимагає особливих підходів з боку суспільства. Виваженість політиків при вирішенні зазначених питань є запорукою ефективною бюджетної політики.

## 6. Зміст бюджетної політики

Зміст бюджетної політики полягає у використанні державою бюджетних відносин для досягнення певних політичних цілей. Насамперед, ці відносини стосуються формування і використання державою свого основного централізованого фонду грошових коштів та відображені у доходах бюджету, методах їхньої мобілізації, видатках бюджету і методах та напрямках їхнього використання на суспільні потреби. Саме за допомогою бюджетної політики держава здійснює відповідний комплекс заходів, спрямованих на реалізацію своїх функцій через бюджет. Для цього вона використовує свої повноваження та конкретні інституції, які дають можливість управляти відносинами з громадянами, суб'єктами господарювання, субнаціональними державними й муніципальними утвореннями, а також з іноземними державами та міждержавними інституціями.

У цивілізованій державі бюджетна політика завжди спрямована на динамічне економічне зростання, використання бюджетних відносин для реалізації завдань соціально-економічної політики. Україна при вирішенні основних питань своєї діяльності постійно зустрічається з проблемою суперечності між своїми фінансовими зобов'язаннями та бюджетними можливостями.

Отже, формування бюджетної політики держави та розробка бюджетної доктрини у вигляді політичного документа є першим і найважливішим етапом матеріалізації об'єктивних бюджетних відносин у суспільстві, що досліджуються бюджетною доктриною як одним з елементів системи фінансових наукових знань. Саме від якості, чіткості та реальності такої політики залежать кінцеві практичні результати впливу бюджетних відносин на соціально-економічні процеси, що відбуваються у державі.

Бюджетна політика займає відповідне місце у політиці держави, є складовою

фінансової політики, тому крім особливих ознак, для бюджетної політики будуть властиві спільні з фінансовою політикою ознаки. Аналогічно фінансова політика є складовою економічної, а економічна політика – складовою політики держави. Таким чином, всі компоненти політики держави будуть мати, з одного боку, спільні ознаки, як складові єдиного явища, а з іншого – специфічні, які властиві тільки цьому виду політики.

Політикою вважається діяльність держави (завдання, засоби), яка регулює взаємовідносини у суспільстві. Вона спрямована на досягнення конкретних цілей. Основою бюджетної політики є розробка основних напрямків використання бюджету відповідно до засад соціально-економічного розвитку суспільства. У процесі такої розробки держава визначає конкретні форми, методи і види організації бюджетних відносин. На нашу думку, практична реалізація бюджетної політики полягає у сукупності заходів довготермінового (стратегічного) та короткотермінового (тактичного) характеру, які здійснює держава через бюджетну систему. Отже, в узагальненому вигляді бюджетна політика – це діяльність держави щодо використання бюджетних відносин для забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства.

Ми вважаємо, що бюджетні відносини є основою бюджетної політики, визначають її зміст. Ці відносини є об'єктивними, тому не залежать від свідомості суб'єкта, тоді як бюджетна політика є формою свідомої діяльності людей. Таким чином, бюджетна політика не може змінювати змісту бюджетних відносин.

Бюджетна політика тісно пов'язана з економікою. Політика може впливати на економіку як позитивно, так і негативно. У зв'язку з цим, ми вважаємо, що формуючи бюджетну політику, держава зобов'язана дотримуватися таких основних умов: врахування вимог усіх об'єктивних економічних

законів і закономірностей розвитку суспільства; вивчення і врахування попереднього досвіду господарського, фінансового і бюджетного розвитку; вивчення і врахування досвіду інших країн; врахування конкретного етапу розвитку суспільства, особливостей внутрішнього та міжнародного становища; дотримання комплексного підходу до розробки і реалізації заходів бюджетної політики, політики у галузі фінансів, ціноутворення, кредиту, заробітної плати тощо.

На практиці бюджетна політика потребує правового оформлення. Держава визначає методи, обсяги та форми формування бюджетного фонду, відображає їх у законодавчих і нормативних актах. Фінансовий апарат держави, органи місцевого самоврядування на основі діючого законодавства розробляють і видають нормативні документи, які дають можливість встановити єдині у державі правила формування і використання коштів бюджетного фонду держави. Від якості та повноти правового регулювання залежить успішне проведення бюджетної політики.

Зміст бюджетної політики полягає у визначенні курсу, завдань і напрямків діяльності держави у сфері формування і використання коштів бюджетного фонду. Відповідно до змісту фінансова наука розрізняє об'єктивне та суб'єктивне начала бюджетної політики.

Об'єктивне начало полягає у тому, що бюджетна політика функціонує у реальних економічних процесах, обумовлених об'єктивними економічними відносинами. Суб'єкт політики не може без неї обійтися, її уникнути. Тому при формуванні політики суб'єкту належить детально ознайомитися з характером розподільчих процесів, опанувати їхні особливості, розробити віртуальну модель такої політики, яка базувалася б на об'єктивних процесах. Без такої роботи практичні заходи бюджетної політики будуть неефективними або шкідливими.



Суб'єктивне начало бюджетної політики, на нашу думку, полягає у розробці конкретних пріоритетів, напрямків, завдань і засобів реалізації бюджетних відносин на практиці. Ми вважаємо, що об'єктивне та суб'єктивне начала є, з одного боку, важливими взаємозв'язаними складовими єдиної бюджетної політики, а з іншого – самостійними елементами, перший з яких функціонує у базисі, а інший – у надбудові. Ігнорування цими складовими може мати негативні наслідки як для суб'єкта, так і для суспільства загалом.

Загальноприйнятим у фінансовій науці є поділ бюджетної політики залежно від періоду і характеру завдань, що вирішуються на бюджетну стратегію та бюджетну тактику.

Ми вважаємо, що бюджетна стратегія – це цілісна система дій держави, спрямована на реалізацію мети, завдань і пріоритетів довготривалого курсу бюджетної політики, розрахованого на тривалу перспективу, що передбачає вирішення глобальних завдань, визначених економічною стратегією. Бюджетна стратегія, на нашу думку, повинна бути складовою економічної стратегії і корелювати з політичною, соціальною, гуманітарною, військовою та іншими стратегіями держави.

Метою стратегії має бути забезпечення відповідних цілей держави, незважаючи на втручання з боку зовнішніх сил чи обставин. В іншому випадку стратегія може бути зведена до конкретного плану дій або послідовності їхнього виконання, що не дасть можливості такий документ назвати стратегічним.

Якщо бюджетна стратегія пов'язана з вирішення перспективних завдань, то бюджетна тактика охоплює переважно поточні питання. Під бюджетною тактикою ми розуміємо форму реалізації бюджетної стратегії, комплекс адаптивних заходів впливу держави на стан функціонування конкретних бюджетних взаємовідносин з

метою надання їм параметрів, визначених завданнями бюджетної стратегії. Головною функціональною характеристикою та критеріальною ознакою тактики є саме адаптивність. Межі й орієнтири такої адаптивності задаються стратегією.

Якщо стратегія формується зазвичай під впливом політичних та ідеологічних заasad, то тактика безпосередньо залежить від дій держави і може мати самостійний характер. У такому випадку тактика перетворюється у гальмо бюджетної стратегії або її обмежує, спричиняється до неузгодженості у діях окремих інститутів державної влади, державного управління та місцевого самоврядування.

Тактичні дії держави відображаються у бюджетному законодавстві, нормативних актах Кабінету Міністрів України, інших органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, щорічних бюджетах, бюджетних програмах (короткотермінових). Такі нормативні акти й документи конкретизують зміст бюджетної політики та механізм її реалізації. Тактичні дії мають бути гнучкими відповідно до зміни поточних соціально-економічних умов і завдань.

Загалом бюджетна стратегія в діалектичній єдності з бюджетною тактикою складає бюджетну політику держави. Таким чином, ми вважаємо, що бюджетна політика держави – це діяльність органів державної влади, державного управління та місцевого самоврядування з визначення стратегічної мети, напрямків, завдань і пріоритетів розвитку бюджетних відносин, засобів бюджетної тактики для їхнього досягнення, а також застосування цих засобів.

На сучасному етапі розвитку суспільства, на нашу думку, дуже складною є проблема оптимізації бюджетної політики. Критерії такої оптимізації полягають у найповнішому досягненні мети найдешевшими засобами.

Формування бюджетної політики є дуже складним процесом, оскільки її роль у суспільстві є специфічною, суперечливою, багатоаспектною і залежить від об'єктивних та суб'єктивних чинників, зокрема, рівня соціально-економічного розвитку, обраної моделі економічної системи тощо. Найважливішою проблемою бюджетної політики є поєднання суперечливих, але взаємозв'язаних між собою функцій бюджетного регулювання в умовах обмеження бюджетних ресурсів та наявності специфічних інтересів різних соціальних груп населення. Вирішення проблем можливе за умов чіткого формулювання мети і завдань, домінантів і пріоритетів, а також, що найголовніше, принципів бюджетної політики.

### **7. Ефективність та напрямки удосконалення бюджетної політики**

Об'єктивну оцінку бюджетної політики як будь-якому явищу можна дати винятково за умови використання загально визначених критеріїв та показників. Більшість вітчизняних економістів у різній інтерпретації пропонують застосовувати наступні критерії ефективності бюджетної політики:

- рівень збирання бюджетних доходів загалом і податків зокрема;
- рівень виконання бюджетних зобов'язань;
- величина бюджетного дефіциту, його параметри та швидкість зростання державного боргу;
- обсяги фінансових ресурсів, які відволюються на обслуговування державного боргу;
- рівень монетизації бюджетного дефіциту;
- величина валютних резервів, які використовуються для фінансування бюджетного дефіциту;
- динаміка ВВП;
- рівень безробіття;

- ступінь виконання нормативно-правових актів про бюджет;
- масштаби емісії урядом грошових сувогатів різних видів;
- величина бюджетної заборгованості внаслідок наявної несплати податкових зобов'язань;
- величина простроченої заборгованості з оплати праці через відсутність бюджетного фінансування;
- величина простроченої заборгованості з оплати державного замовлення;
- величина простроченої заборгованості бюджетних установ через їх недофінансування;
- рівень виконання законодавчих і прирівнених до них актів про бюджет.

Перераховані критерії можна використовувати для оцінки ефективності проведення бюджетної політики, зокрема, на стадії виконання бюджету або після закінчення бюджетного року. Однак на стадіях планування, програмування чи прогнозування для оцінки ефективності ці показники неприйнятні. У такому випадку повинна використовуватись інша сукупність показників і специфічна методика, яка відповідала б потребам оптимізації підходів у процесі вибору напрямків бюджетної стратегії.

Під ефективністю бюджетної політики ми розуміємо здатність створювати соціально-економічний ефект у результаті діяльності органів державної влади, державного управління та місцевого самоврядування з визначення стратегічної мети, завдань і пріоритетів розвитку бюджетних відносин для їхнього досягнення, застосування цих засобів, а також результативність процесів формування доходів, використання коштів бюджетів, бюджетного регулювання і міжбюджетних відносин, управління державним боргом з використанням спеціальних критеріїв та показників.

Ефективність бюджетної політики доцільно зіставляти з соціально-економічною

оптимальністю, яка передбачає проведення такої макроекономічної політики (за допомогою оподаткування, фінансування, у т. ч. соціальних витрат, грошово-кредитної політики тощо), яка б, з одного боку, не гальмувала стимулів до праці, підприємницької діяльності тощо, а з іншого – не породжувала б бажання існувати лише за рахунок соціальних витрат. Кінцевою метою бюджетної політики, як і соціально-економічної політики загалом, є задоволення сукупних потреб суспільства, потреб усіх соціальних верств населення, трудових колективів та окремих індивідів. Відповідно за умови ефективної бюджетної політики розподільчі процеси у суспільстві повинні бути організовані оптимально, тобто, щоб у результаті розподілу і перерозподілу ВВП за допомогою бюджету були задоволені усі учасники розподільчих відносин (держава, юридичні особи і населення).

Наявність проблем і недоліків у бюджетній політиці держави, пов'язаних з об'єктивними та суб'єктивними чинниками, обумовлюють необхідність пошуку шляхів удосконалення організації, розвитку та оптимізації цієї політики.

До першочергових завдань, пов'язаних з формуванням бюджетної стратегії, на нашу думку, можна віднести:

- розробку стратегічної моделі майбутнього суспільства, визначення його мети на перспективу (25–50 років) та формулювання стратегічних завдань, розрахунок відповідних прогнозних показників, реалізацію яких можна було б забезпечити за допомогою бюджетної системи;

- формування оптимальної схеми розподілу валового внутрішнього продукту за допомогою бюджетних відносин відповідно до стратегічної моделі майбутнього суспільства;

- складання конкретних довготривалих загальнодержавних програм економіч-

ного і соціального розвитку, для реалізації яких необхідна концентрація бюджетних ресурсів, а також визначення критеріїв оцінки ефективності цих програм;

- бюджетну реструктуризацію та трансформацію бюджетних ресурсів у дієвий чинник ефективного соціально орієнтованого економічного зростання, переорієнтацію всіх складових бюджетного механізму, перетворення цього механізму в ефективний інструмент стратегії соціально-економічного розвитку;

- створення сприятливих умов для розвитку внутрішнього ринку та реального сектора економіки, сприяння формуванню і нарощенню національного капіталу, суттєву активізацію ролі держави в інвестиційному процесі, формування бюджету розвитку і створення державного банку розвитку як специфічних інституційних одиниць;

- оптимізацію пропорцій між індивідуальним та суспільним споживанням, оптимізацію співвідношення політики доходів і зайнятості;

- складання прогнозу – протягом 25 років рівень ВВП на душу населення збільшити у 10 разів, що вимагатиме щорічні темпи економічного зростання 7–10%;

- концентрацію зусиль держави та бюджетних ресурсів на розвитку і примноженні людського капіталу (розробку та реалізацію стратегії модернізації всієї системи освіти, охорони здоров'я, наближення їхньої якості до стандартів ЄС, перебудову системи соціального захисту населення, суттєве підвищення добробуту населення, істотне зростання соціальних інвестицій);

- перегляд та кардинальне поліпшення фінансування науки (теоретичної і прикладної), розробку вітчизняної стратегічної моделі функціонування наукових установ, проходження наукових досліджень з моменту висування наукових гіпотез до впровадження результатів наукових досліджень у практику;

– перехід до довготермінового та середньотермінового бюджетного планування, програмування і прогнозування, розробку їхніх науково обґрунтованих методологічних засад;

– формування оптимальної структури господарств усіх регіонів, яка гарантувала б їхній комплексний розвиток, запровадження високоефективної системи фінансового вирівнювання територій, гарантованих державою соціальних стандартів;

– розробку та прийняття законів, інших нормативних актів, які відображали б стратегічні цілі держави. До таких документів ми відносимо Соціальний кодекс, оновлений Бюджетний кодекс, Податковий кодекс України та інші.

Удосконалення та розвиток бюджетної тактики в Україні, на нашу думку, можна забезпечити за рахунок наступних заходів:

– реформування системи бюджетного планування, поточного бюджетного програмування і бюджетного нормування відповідно до наукових принципів та завдань, які стоять перед суспільством на конкретному історичному етапі його розвитку;

– розробки дієвої системи оцінки бюджетних ризиків, умовних бюджетних зобов'язань;

– упорядкування законодавчих і нормативних актів, які регулюють бюджетні відносини та забезпечення логічного взаємозв'язку між окремими положеннями цих документів, уніфікації, консолідації та спрощення нормативно-правової бази;

– розробки та реалізації ефективних тактичних заходів, спрямованих на поглиблення інституційних перетворень, структурної перебудови економіки, зміцнення економічної могутності держави;

– перегляду методики справляння до бюджетів усіх рівнів окремих видів доходів;

– розробки та реалізації тактичних механізмів державного довготермінового

та короткотермінового кредитування за рахунок бюджетних коштів;

– застосування різноманітних інвестиційних інструментів приватизації, сприяння розвитку фінансового лізингу, використання державних стимулів розвитку малого і середнього бізнесу;

– заохочення з боку держави розвитку наукомістких виробництв та галузей;

– конкретизації ролі, повноважень, обов'язків усіх учасників бюджетного процесу, усунення дублювань і суперечностей;

– оптимізації та стабілізації кількості головних розпорядників бюджетних коштів Державного бюджету України;

– формування дієвої системи оцінки ефективності використання бюджетних коштів як з боку держави, органів місцевого самоврядування, так і з боку розпорядників бюджетних коштів, чіткого встановлення єдиних критеріїв оцінки ефективності бюджетних видатків, механізму і методики оцінки ефективності використання бюджетних коштів;

– досягнення повної прозорості при формуванні та виконанні бюджетів усіх рівнів;

– перегляду та вдосконалення механізму організації міжбюджетних відносин, зокрема, зміцнення власної дохідної бази місцевих бюджетів за рахунок децентралізації бюджетних ресурсів держави, суттєвого удосконалення системи фінансового вирівнювання територій тощо;

– розширення практики взаємовигідного банківського кредитування органів місцевого самоврядування;

– удосконалення інформаційного забезпечення бюджетної політики, зокрема, запровадження досконалої бюджетної статистики, яка унеможливила б отримання викривленої інформації про стан виконання бюджетів;

– реформування системи бюджетного контролю відповідно до міжнародних вимог, принципів і стандартів.

Всі ці та інші рекомендації, на нашу думку, сприятимуть підвищенню ефективності та удосконаленню стратегії й тактики бюджетної політики відповідно до розробленої та затвердженої бюджетної доктрини України.

Таким чином, розглядаючи бюджет як економічну категорію, органи державної влади мали б усвідомити її сутність і використати на практиці при вирішенні політичних й практичних питань державного будівництва. Прийняття політичних рішень має базуватися не на інтуїтивній базі, політичних уподобаннях, інтересах окремих політичних партій чи рухів, бізнесових структур, а на теоретичних підвалинах, розроблених вітчизняною та світовою фінансовою наукою. Бачення бюджету як категорії економічної, а не тільки політичної є запорукою стабільного динамічного розвитку України, досягнення європейських стандартів життя, економічної могутності країни.

### Література

1. Базилевич В. Д., Баластрик Л. О. *Державні фінанси: Навч. посібн.; За заг. ред. В. Д. Базилевича.* – К.: Атіка, 2002. – 368 с.
2. *Бюджет України за 2002 рік: Статистичний збірник Міністерства фінансів України.* – К.: Міністерство фінансів України, 2003. – 264 с.
3. *Бюджет України за 2005 рік: Статистичний збірник Міністерства фінансів України.* – К.: Міністерство фінансів України, 2006. – 292 с.
4. *Бюджет України за 2008 рік: Статистичний збірник Міністерства фінансів України.* – К.: Міністерство фінансів України, 2009. – 301 с.
5. *Бюджетний кодекс України. Затверджений Верховною Радою України 08.07.2010 р. № 2456-VI.* – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17>
6. *Бюджетний менеджмент: Підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.; За заг. ред. В. Федосова.* – К.: КНЕУ, 2004. – 864 с.
7. Василик О. Д., Павлюк К. В. *Бюджетна система України: Підручник.* – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 544 с.
8. Дем'янишин В. Г. *Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України: Монографія.* – Тернопіль: ТНЕУ, 2008. – 496 с.
9. Загородній А. Г., Вознюк Г. Л., Сможенко Т. С. *Фінансовий словник.* – 2-ге вид., випр. та доп. – Львів: Видавництво "Центр Європи" 1997. – 576 с.
10. Огонь Ц. Г. *Доходи бюджету України: теорія і практика: Монографія.* – К.: Київ. нац. торг.-економ. ун-т, 2003. – 580 с.
11. Опарін В. М. *Фінанси (Загальна теорія): Навч. посібн.* – 4-е вид., доп. і перероб. – К.: КНЕУ, 2007. – 240 с.
12. Павлюк К. В. *Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України: Монографія.* – К.: НДФІ, 2006. – 584 с.
13. Родионова В. М. *Государственный бюджет СССР и его роль в сбалансированном развитии экономики.* – М.: Финансы и статистика, 1985. – 143 с.
14. Романенко О. Р. *Фінанси: Підручник.* – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 312 с.
15. *Статистична інформація. Національні рахунки [Електронний ресурс].* – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>
16. Федосов В., Опарін В., Львовичкін С. *Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями: Монографія / За наук. ред. В. Федосова.* – К.: КНЕУ, 2002. – 387 с.
17. *Фінанси: Навч. посібн. / В. С. Загорський, О. Д. Вовчак, І. Г. Благуна, І. Р. Чуй.* – К.: Знання, 2006. – 247 с.
18. *Фінанси: Підручник / С. І. Юрій, В. М. Федосов, Л. М. Алексеєнко та ін.; За ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова.* – К.: Знання, 2008. – 611 с.
19. Чугунов І. Я. *Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку.* – К.: НІОС, 2003. – 488 с.
20. Юрій С. І., Бескид Й. М. *Бюджетна система України: Навч. посібн.* – К.: НІОС, 2000. – 400 с.
21. Юрій С. І., Стоян В. І., Даневич О. С. *Казначейська система: Підручник.* – 2-ге вид., змін. й доп. – Тернопіль: Карт-бланш, 2006. – 818 с.