

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВО-КРЕДИТНОГО МЕХАНІЗМУ

Василь ДЕМ'ЯНИШИН

БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ, ЕФЕКТИВНІСТЬ РОЗВИТОК СТРАТЕГІЇ І ТАКТИКИ

Розглянуто сутність бюджетної політики, розкрито концептуальні підходи до визначення її стратегії і тактики, принципів формування та оцінки ефективності. Запропоновано основні заходи, пов'язані з розробкою бюджетної стратегії та удосконаленням і розвитком бюджетної тактики в Україні.

Бюджетна політика полягає у використанні державою бюджетних відносин для досягнення певних політичних цілей. За допомогою цієї політики держава вживає відповідний комплекс заходів, спрямованих на реалізацію своїх функцій через бюджет, використовуючи свої повноваження та конкретні інституції, які дають змогу управляти відносинами з громадянами, суб'єктами господарювання, окремими галузями, територіальними громадами, а також з іноземними державами та міждержавними інституціями.

Отже, формування бюджетної політики держави є першим і найважливішим етапом матеріалізації об'єктивних бюджетних відносин у суспільстві. Саме від якості, чіткості та реальності такої політики залежать кінцеві практичні результати впливу бюджетних відносин на соціально-економічні процеси, що відбуваються у державі. У зв'язку з цим проблеми формування бюджетної політики, її стратегії і тактики та ефективності є *актуальними*.

Окрім аспекти бюджетної політики досліджено у *наукових працях* таких вітчизняних вчених, як С. Булгакова, О. Василик, В. Геєць, М. Єрмошенко, С. Єрохін, А. Крисоватий, О. Кириленко, В. Лагутін, Ц. Огонь, В. Опарін, К. Павлюк, Ю. Пасічник, І. Плужніков, В. Симоненко, В. Федосов, І. Чугунов, С. Юрій та ін. Однак в економічній літературі відсутні єдині підходи до трактування змісту бюджетної політики, розробки найважливіших напрямків її реалізації, що негативно відображається на системі її провадження та ефективності. У багатьох випадках трапляються інтерпретації терміна "бюджетна політика" як податково-бюджетна, бюджетно-податкова, фінансово-бюджетна, фіскальна тощо, причому це характерно як для зарубіжних, так і вітчизняних наукових джерел.

Мета статті – оцінити теоретичні та методологічні засади бюджетної політики держави, її ефективність та сформулювати основні напрямки удосконалення бюджетної стратегії й тактики в сучасних умовах господарювання.

У вітчизняній літературі найбільш поширеним є визначення бюджетної політики, яке запропонував О. Василик. Він вважає, що це "... сукупність заходів держави щодо організації та використання фінансів для забезпечення економічного і соціального розвитку" [1, 53]. Підтримуючи позитивний аспект, а саме – розкриття змісту політики через сукупність заходів держави, одночасно ми вважаємо, що подібне визначення стосується більше фінансової політики, а не бюджетної, хоча бюджетна політика є складовою фінансової.

Автори економічної енциклопедії за редакцією С. Мочерного під бюджетною політикою розуміють "... інструмент регулювання економіки для підтримання певного рівня ВНП, зайнятості та соціального забезпечення" [2, 123]. В другому томі енциклопедії подано таке визначення: "Політика фіскальна – складова фінансової політики держави, спрямована на акумулювання необхідних коштів у державному бюджеті та їхні витрати через механізм оподаткування з метою досягнення низки макроекономічних цілей – збільшення зайнятості, забезпечення стабільного економічного зростання, регулювання сукупного попиту та пропозиції" [3, 813]. Якщо перше визначення може стосуватися будь-якого виду економічної політики, то друге – конкретизує окремі аспекти бюджетної політики, однак при цьому зосереджує свою увагу на формуванні і використанні коштів державного бюджету, чим обмежує сферу застосування цієї політики.

С. Булгакова пропонує таке визначення: "Бюджетна політика – це цілеспрямована діяльність держави (в особі органів державної влади і місцевого самоврядування) щодо регулювання бюджетного процесу, управління бюджетним дефіцитом, а також використання бюджетної системи для реалізації завдань економічної політики в країні" [4, 93]. На практичні аспекти бюджетної політики вказує В. Опарін. Він стверджує, що ця "... політика спрямована на формування бюджету держави, його збалансування і, головне, розподіл бюджетних коштів... Крім того, до бюджетної політики відноситься визначення засад бюджетного устрою країни і побудови її бюджетної системи та організація міжбюджетних відносин" [5, 36]. Наведені визначення заслуговують на увагу, оскільки забезпечують різні підходи до розуміння цього складного явища.

Т. Куценко бюджетно-податкову політику розглядає у вузькому та широкому розумінні поняття, що, на нашу думку, є виправданим. Так, у вузькому розумінні він трактує її як "... політику формування та регулювання державного бюджету країни" [6, 8]. Водночас, розкриваючи зміст бюджетної політики у широкому розумінні, автор дає два визначення, перше з яких полягає у заходах уряду, спрямованих на забезпечення повної зайнятості та виробництво не інфляційного ВВП шляхом зміни державних видатків, системи оподаткування та підходів до формування державного бюджету в цілому, а друге – у маніпулюванні державними видатками та доходами з метою впливу на економічний розвиток суспільства [6, 8]. Як перше, так і друге визначення є дискусійними, оскільки у них йдеться про державні доходи і державні видатки, які за своїм змістом є значно ширшими поняттями, ніж доходи і видатки бюджету, а також політикою вважається тільки зміна доходів і витрат, тоді як бюджетною політикою охоплюється також їхнє встановлення і вплив на соціально-економічні процеси.

У В. Лагутіна бюджетна політика – "... це політика бюджетних доходів і витрат, яка повинна сприяти сталому економічному зростанню" [7, 41]. Такий підхід у концентрованому вираженні відображає сферу, у якій проявляється бюджетна політика, однак за своєю сутністю, змістом та формою ця політика є значно ширшим поняттям.

Ми не ставимо собі за мету розглянути всі визначення бюджетної політики, оскільки

кожен вчений має свої підходи, що вказує на неоднорідність, складність, унікальність та особливість цієї політики. Кожне з наведених визначень має право на існування, оскільки акцентує свою увагу на найважливіших, на думку відповідного автора, аспектах бюджетної політики. Одночасно, враховуючи надбання фінансової науки і практики, зробимо спробу сформулювати власні підходи до трактування сутності сучасної бюджетної політики. Ми виходимо з того, що 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. Отже, 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.

Бюджетна політика полягає у розробці 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.

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

Бюджетна політика тісно пов'язана з економікою. Так, політика може впливати на економіку як позитивно, так і негативно. У зв'язку з цим ми вважаємо, що, формуючи бюджетну політику, держава зобов'язана додержуватись таких основних умов: врахування вимог всіх 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 внутрішньої та міжнародної ситуації; 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, форми та обсяги формування бюджетного фонду, відображає їх у законодавчих і нормативних актах. Фінансовий апарат держави, органи місцевого самоврядування на основі чинного законодавства розробляють нормативні документи, які дають змогу 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 вітчизняна фінансова наука сформулювала найважливіші завдання бюджетної політики:

– розробка науково обґрунтованої концепції розвитку бюджету як важливого інструменту регулювання соціально-економічних процесів. Вона формується на основі вивчення сучасного стану суспільного розвитку, всебічного аналізу розвитку економіки і соціальної сфери глобальних тенденцій соціально-економічного розвитку та стратегічних пріоритетів держави;

– визначення основних напрямків мобілізації й використання бюджетних ресурсів на перспективу і поточний період; при цьому виходять із шляхів досягнення

поставлених цілей, передбачених економічною політикою, враховуючи зовнішні і внутрішні чинники, можливості зростання бюджетних ресурсів;

– виконання практичних дій, спрямованих на досягнення поставлених цілей [1, 53].

В економічній літературі ці завдання деталізуються, модифікуються. Так, наприклад, І. Плужніков виокремлює дев'ять завдань бюджетної політики [8, 177], С. Булгакова – чотири [4, 135] тощо. Абсолютна більшість науковців і практиків стверджують, що завдання бюджетної політики як сукупності заходів держави щодо організації та використання бюджетних відносин для гармонізації соціально-економічного розвитку полягають у реалізації основної мети – забезпечення належного життєвого рівня населення відповідно до соціальних стандартів. Ця мета досягається шляхом оптимізації розподілу валового внутрішнього продукту між галузями економіки, територіями, соціальними групами.

Ю. Пасічник вдало, на нашу думку, акцентував увагу на об'єктивному та суб'єктивному зрізах бюджетної політики [9, 250]. Ми погоджуємося з такою точкою зору і вважаємо, що бюджетна політика має об'єктивну і суб'єктивну основу. Об'єктивна 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 потрібно детально ознайомитися з характером розподільчих процесів, їхніми особливостями, розробити віртуальну модель такої політики, яка би базувалася на об'єктивних процесах. Без такої роботи практичні заходи бюджетної політики будуть неефективними або шкідливими.

Суб'єктивна основа бюджетної політики, на нашу думку, полягає у розробці конкретних пріоритетів, напрямків, завдань і засобів реалізації бюджетних відносин на практиці. Ми вважаємо, що об'єктивна та суб'єктивна основи є, з одного боку, важливими взаємозв'язаними складовими єдиної бюджетної політики, а з іншого – самостійними елементами. 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 [1, 53].

В економічній літературі трапляються різні визначення як бюджетної стратегії, так і бюджетної тактики. Так, наприклад, О. Василик під бюджетною стратегією розуміє довготривалий курс бюджетної політики, розрахований на перспективу, що передбачає вирішення глобальних завдань, визначених економічною стратегією [1, 53]. Такий курс має прогнозувати світові тенденції розвитку бюджетного механізму, формувати концепції створення і використання бюджетних ресурсів, окреслювати принципи організації бюджетних відносин. Аналогічні визначення з деякими модифікаціями дають інші економісти.

Отже, у цьому трактуванні підкреслюється, що бюджетна стратегія – це перспективний курс бюджетної політики. Вона зумовлює вирішення широкомасштабних стратегічних завдань. Отже, метою бюджетної стратегії є встановлення основних напрямків бюджетної політики та її спрямування на розробку відповідних економічних важелів.

Ми вважаємо, що бюджетна стратегія – це цілісна система дій держави, спрямована на реалізацію мети, завдань та пріоритетів довготривалого курсу бюджетної політики, розрахованого на тривалу перспективу, що передбачає вирішення глобальних завдань, визначених економічною стратегією.

При цьому ми погоджуємося з точкою зору Я. Жаліло, що "економічна стратегія –

це цілісна система дій суб'єкта, спрямованих на реалізацію мети, завдань та пріоритетів його економічного відтворення з урахуванням комплексу впливів ендогенних та екзогенних чинників, розрахована на тривалий період" [10, 22]. Бюджетна стратегія, враховуючи вищезазначене, 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.

Розробка бюджетної стратегії – складний творчий процес. Він повинен включати такі складові, як: можливість бюджетної системи (визначення реалістичності завдань і відповідності наявних ресурсів); врахування та встановлення особливостей внутрішніх і зовнішніх зв'язків між елементами системи (визначення дійсних причинно-наслідкових зв'язків і резервів); визначення наявних загроз здійсненню бюджетної стратегії та об'єктивних її обмежень. Як правильно зазначає Я. Жаліло, "... стратегічне рішення має виходити з того, що можна зробити з об'єктом стратегії, що здатні зробити суб'єкти стратегії, що вони виявляють бажання та політичну волю зробити і що вони повинні зробити під впливом комплексу зовнішніх чинників" [10, 27]. Бюджетна стратегія реалізується шляхом бюджетного прогнозування та бюджетного програмування.

Якщо бюджетна стратегія пов'язана з вирішенням перспективних завдань, то бюджетна тактика охоплює переважно поточні питання. О. Василик зазначає: "Бюджетна тактика спрямована на вирішення завдань конкретного етапу розвитку суспільства шляхом своєчасної зміни способів організації бюджетних взаємовідносин, переорієнтації бюджетного механізму, перерозподілу фінансових ресурсів" [1, 57]. Подібних підходів дотримуються й інші економісти.

Ми ж під бюджетною тактикою 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 та орієнтири такої адаптивності задаються стратегією.

Якщо стратегія формується як правило під впливом політичних та ідеологічних засад, то тактика безпосередньо залежить від дій держави і може мати самостійний характер. У такому випадку тактика перетворюється у гальмо бюджетної стратегії або її обмежує, спричиняє 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 (коротко-термінових). Такі нормативні акти й документи конкретизують зміст бюджетної політики та механізм її реалізації. Загалом тактичні дії мають бути гнучкими відповідно до зміни поточних соціально-економічних умов і завдань.

Бюджетна стратегія в діалектичній єдності з бюджетною тактикою становить бюджетну політику держави. 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.

У теоретичному й практичному аспектах велике значення має конкретизація видів бюджетної політики. У сучасній економічній літературі відсутні єдині погляди щодо цього питання.

Так, наприклад, Ю. Пасічник вважає, що до складу бюджетної політики входить податкова (фіскальна), митна, інвестиційна, страхова, грошова, пенсійна та кредитна політика [9, 255]. На нашу думку, таке твердження є суперечливим, оскільки в цьому переліку наведені окремі елементи фінансової та грошово-кредитної політики, які виходять за межі бюджетної. Зокрема, інвестиційна політика може належати до бюджетної тільки у частині бюджетного інвестування. Із дуже великими обмеженнями до бюджетної можна віднести страхову, пенсійну і кредитну політику, а грошова політика тільки пов'язана з бюджетною, однак до її складу не входять.

О. Василик виокремлює три ланки бюджетної політики, причому в основу такого поділу кладе певні дії, зокрема розроблення концепції, визначення напрямків мобілізації і використання бюджетних ресурсів та виконання практичних дій, спрямованих на досягнення цілей [1, 53]. Такий підхід дає змогу дуже спрощено розкрити багатогранність видів бюджетної політики незалежно від її суб'єктів, об'єктів, цілей, інструментарію тощо.

С. Булгакова вважає, що "елементами бюджетної політики є самостійні політики, що входять до її складу: податкова політика, політика в галузі зборів, неподаткових та обов'язкових платежів; політика регулювання бюджетного дефіциту; бюджетно-фінансові аспекти зовнішньоекономічної діяльності; інвестиційно-бюджетна політика; політика операційних видатків; політика фінансування невиробничої сфери; політика регулювання міжбюджетних відносин" [4, 93]. Загалом наведена класифікація має право на існування, однак виділення бюджетно-фінансових аспектів зовнішньоекономічної діяльності, політика операційних видатків та політика фінансування невиробничої сфери як у редакційному, так і в змістовному відношеннях є дискусійними, хоча з підходами автора можна погодитися.

Вдалою, на нашу думку, є пропозиція Ф. Ярошенка розподілити бюджетну політику на чотири головні складові: політику у сфері державних доходів, державних видатків, державного боргу, бюджетного регулювання та міжбюджетних відносин [11, 105]. У редакційному відношенні такий поділ є неприйнятний, оскільки поняття "державні доходи" і "державні видатки" охоплюють значно більшу сферу відносин, ніж бюджетні.

Враховуючи наші підходи до трактування сутності бюджетної політики та напрацювання вітчизняної фінансової науки і практики, ми пропонуємо бюджетну політику класифікувати за видами і вважаємо доцільним виокремити чотири складові:

- політику у сфері доходів бюджетів, яка охоплює податкову політику і політику мобілізації неподаткових надходжень;
- політику у сфері видатків бюджетів, яка охоплює політику кошторисного фінансування, інвестиційно-бюджетну політику (політику бюджетного інвестування), політику бюджетного кредитування (за рахунок видаткової частини бюджетів), політику бюджетного дотування і субсидювання (надання дотацій і субвенцій юридичним особам та субсидій населенню), політику бюджетного резервування;
- політику у сфері бюджетного регулювання і міжбюджетних відносин (політику бюджетного регулювання у процесі збалансування дохідної і видаткової частин бюджетів та міжбюджетних відносин у процесі виконання бюджетів), яка охоплює політику надання трансфертів і політику отримання трансфертів;

– політику у сфері бюджетного дефіциту і державного боргу, яка охоплює політику обґрунтування обсягів дефіциту бюджетів, джерел покриття дефіциту, політику управління внутрішнім і зовнішнім державним боргом.

Запропонована класифікація бюджетної політики дасть змогу структурувати заходи і найважливіші напрямки цієї політики, оптимізувати її складові відповідно до принципів організації, мети, завдань, суб'єктів та об'єктів з урахуванням ефективності проведення та отримання очікуваних кінцевих результатів.

Формування бюджетної політики є дуже складним процесом, оскільки її роль у суспільстві специфічна, суперечлива, багатоаспектна 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, і, головне, принципів бюджетної політики.

В сучасній економічній літературі відсутні єдині підходи до трактування принципів розробки бюджетної політики, ці питання розглядаються поверхово, внаслідок чого не забезпечується єдність теорії і практики у такій важливій сфері функціонування суспільства.

Так, Ю. Пасічник вважає, що "... принципи є похідними від принципів бюджетної системи" [9, 253]. На нашу думку, таке твердження є дискусійним. З одного боку, бюджетна політика реалізується за допомогою бюджетної системи. Тому, без сумніву, між цими поняттями є тісний взаємозв'язок. Однак за змістом і призначенням ототожнювати бюджетну політику і бюджетну систему некоректно. У зв'язку з цим принципи побудови бюджетної політики та бюджетної системи будуть відрізнятися.

Подібні підходи до формування принципів бюджетної політики використовує І. Плужніков. Зважаючи на основну мету бюджетної політики – зростання добробуту населення, він стверджує, що бюджетна політика базується на п'ятнадцяти принципах. Перші чотири принципи пов'язані зі: створенням сприятливих фінансових умов для пріоритетного розвитку галузей виробництва, які забезпечують зростання та підвищення життєвого рівня населення; підтриманням та стимулюванням діяльності підприємницьких структур господарювання різних форм власності з метою запобігання їхній збитковості та збільшення обсягів власних фінансових ресурсів, а також створення додаткових робочих місць; пошуком і постійним удосконаленням форм та методів мобілізації і використання фінансових ресурсів держави задля забезпечення відповідно до європейського рівня соціальних гарантій; необхідністю забезпечення за допомогою методів та засобів бюджетного механізму раціонального використання природних ресурсів [8, 178]. Решта одинадцять принципів бюджетної політики І. Плужніков ототожнює з принципами побудови бюджетної системи, визначеними Бюджетним кодексом України [8, 179–181].

На нашу думку, перераховані перші чотири принципи можна було б віднести до завдань бюджетної політики. Наступні принципи І. Плужнікова пояснюють вихідні положення, які взяті за основу при побудові бюджетної системи України, хоч деякі з них і стосуються бюджетної політики.

Дещо відмінний від попередніх економістів підхід до формулювання принципів бюджетної політики використовує С. Булгакова. Зокрема, вона відносить до цих принципів такі: реалістичність; відповідальність держави за безумовне виконання взятих

на себе зобов'язань; перетворення бюджету в дійовий інструмент політики фінансового оздоровлення економіки; перенесення акценту на збільшення доходів, але не за рахунок зростання податкового тягаря, а за рахунок більш рішучого вживання заходів щодо легалізації підприємницької ініціативи; деталізація цілей бюджетної політики [4, 134–135].

Крім цього, С. Булгакова основні методологічні принципи проведення бюджетної політики ототожнює з управлінням бюджетними коштами, виокремлюючи при цьому такі принципи: залежність від кінцевої мети; макроекономічна збалансованість галузей та територій; відповідність інтересам усіх членів суспільства; використання економічних законів; врахування внутрішніх і зовнішніх економічних умов на підставі реальних можливостей [4, 104].

Загалом, об'єднавши перераховані дві групи принципів, можна допустити, що у своїй сукупності частина з них можуть вважатися принципами бюджетної політики, а інша частина – завданнями та цілями цієї політики.

Формулюючи принципи, розробка яких є важливою складовою формування бюджетної політики, ми виходимо з того, що під принципами варто розуміти "...основні, вихідні положення теорії, основні правила діяльності; встановлені, загальноприйняті, поширені правила господарських дій і властивостей економічних процесів" [12, 76]. Отже, принципами бюджетної політики вважаємо такі основні засади, ідеї, положення, які є орієнтирами, вимогами її проведення, відображають сутність державного бюджету. На нашу думку, принципам має бути властива універсальність та абстрактність відображення закономірностей розвитку бюджетних відносин. Ці принципи виступають синтезуючими засадами, об'єднуючими зв'язками, ідеологічною базою виникнення, становлення, функціонування та перспектив розвитку бюджетної системи у тісному взаємозв'язку з усіма складовими соціально-економічної системи суспільства. Важливість правильного підбору і використання таких принципів обумовлена тим, що за їхньою допомогою визначаються основи функціонування бюджетних відносин, норми бюджетного права, елементи бюджетного механізму, вони є критеріями оцінювання найважливіших рішень держави, дій юридичних і фізичних осіб, формулюють фінансове мислення та фінансову культуру, цементують бюджетну систему країни.

Зважаючи на таке велике значення принципів бюджетної політики, ми пропонуємо їх поділити на загальні та спеціальні. До загальних принципів належать такі, які відображають рівень використання у політиці системи цінностей, властивих суспільству загалом (домінування загальнолюдських цінностей над інтересами класів, націй, суспільних груп, окремих територій тощо; єдності особистих та суспільних інтересів; гуманізму; рівності юридичних і фізичних осіб перед законом; демократизму; законності; взаємної відповідальності держави, юридичних і фізичних осіб).

На відміну від загальних, спеціальні принципи бюджетної політики, на нашу думку: конкретизують перші; у концентрованому вигляді визначають основні параметри бюджетної політики; конкретизуються у законах, інших нормативно-правових актах, кодексах, свідомості фахівців і суспільства загалом; є критеріями оцінювання результатів політики, рівня професійної культури фахівців, основою їхнього професійного мислення; забезпечують результативний, ціннісно-орієнтаційний, інформаційний, психологічний вплив на соціально-економічні процеси, що відбуваються у суспільстві. До спеціальних належать такі принципи: єдності теорії і практики у формулюванні засад та реалізації бюджетної політики; взаємозв'язку; об'єктивності; конкретності; розвитку; ефективності; закономірності; соціальної справедливості і неупередженості;

вертикальної і горизонтальної справедливості; зіставності і порівняльності; історизму; матеріалізму; коеволюції; Оккама; стабільності; директивності, обов'язковості; безперервності; повноти; реальності; планомірності і пропорційності; наукової обґрунтованості; інтуїтивності і передбачуваності; демократії; компетентності; гнучкості; системності; пріоритетності; економії; матеріальної зацікавленості; матеріальної відповідальності; гласності, публічності і прозорості; бюджетного контролю; морально-етичні.

Зміст перерахованих принципів у формування бюджетної політики, ми розглянули у наукових публікаціях [13; 14].

Як загальні, так і спеціальні принципи бюджетної політики мають використовуватися відповідними суб'єктами при розробці законів, нормативних актів Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади та управління, органів місцевого самоврядування з питань цієї політики, зокрема функціонування бюджетної системи, бюджетного процесу, бюджетного нормування, бюджетного планування, бюджетного прогнозування, бюджетного програмування, оподаткування, бюджетного фінансування, бюджетного контролю, бюджетної звітності, бюджетного регулювання тощо. При цьому кожен напрямок бюджетної політики повинен враховувати, з одного боку – загальні і спеціальні принципи бюджетної політики, а з іншого – базуватись на специфічних (доповнюючих) принципах, які підкреслюють особливі ознаки і виокремлюють цей напрямок із усієї сукупності бюджетної політики. Позитивним можна вважати той факт, що в окремих законодавчих та нормативних документах виділяються такі принципи, хоча їхній перелік є дискусійним. Серед зазначених актів – Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України та інші. Однак у більшості базових документів принципи відсутні, внаслідок чого як з теоретичної, так і з методологічної та практичної точок зору ці документи неякісні, причому спричиняються до виникнення більшої кількості проблем, ніж позитивного вирішення питань.

Бюджетна політика тісно зв'язана з функціонуванням та розвитком держави. З одного боку, держава є організатором і координатором бюджетних відносин, а з іншого – активним їхнім учасником. Зважаючи на це, суттєвою передумовою оптимізації моделі бюджетної політики є всебічне врахування чинників, які впливають на зміст такої політики.

Сучасні реалії вказують на те, що деякі чинники Українською державою враховуються не у повному обсязі, внаслідок чого бюджетна політика піддається гострій критиці. Звичайно, при формуванні та реалізації бюджетної політики дуже важко врахувати всі її можливі негативні чинники, оскільки саме у цій політиці переплітаються інтереси різних соціальних груп населення, які дуже часто бувають суперечливими або антагоністичними.

Тому дуже важливим є завдання суб'єктів бюджетних відносин оптимально врахувати при розробці напрямків бюджетної політики ці інтереси, обрати пріоритети, визначити їхнє місце у черговості проведення, у повному обсязі врахувати можливі відхилення, небажані обставини, які можуть негативно відобразитися на ефективності та якості реалізації бюджетної політики.

Оцінюючи значення бюджетної політики, В. Геєць та Б. Кваснюк наголошують на тому, що "критерієм ефективності фінансової влади є, передусім, відповідність фінансів завданням економічного зростання, умовам розвитку реального сектора економіки та надання послуг... Частка бюджету за сучасних поглядів є інструментом ефективної держави, коли використання бюджетних ресурсів забезпечує збалансованість економіки та фінансову стійкість народного господарства" [15, 17]. Виходячи з цього, зазначені автори вважають, що бюджетна політика має бути детермінована

загальноекономічними закономірностями, а бюджет у структурі економічного зростання має формувати стратегічні парадигми розвитку української економіки, а не бути лише пасивною реакцією на спонтанні ринкові зміни. Такі підходи дали змогу В. Гейцю та Б. Кваснюку сформулювати кількісні та якісні критерії ефективності політики, до яких вони віднесли: приріст доходів зведеного бюджету; приріст видатків зведеного бюджету; приріст видатків на соціальну сферу зведеного бюджету; дефіцит державного бюджету (у % до ВВП); обсяг перерозподілу ВВП через зведений бюджет (у % до ВВП); рівень державного боргу (прямого і гарантованого у % до ВВП); частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті; обсяг капітальних видатків бюджету [15, 28–29]. Підтримуючи такі пропозиції ми вважаємо, що наведений перелік кількісних і якісних критеріїв є далеко не повним і його доцільно доповнити додатковими критеріями, які вже закладені у постановці цього питання.

Цікавим, на нашу думку, є погляд Ю. Пасічника, який пропонує ефективність бюджетної політики визначати досягнутим результатом, а як основним критерієм – рівень добробуту населення [9, 254]. Опираючись на Бюджетний кодекс України, до складових бюджетної політики він відносить 7 макроекономічних показників або індикаторів: обсяг доходів і витрат, граничний обсяг дефіциту (профіциту) Державного бюджету України, частку прогнозованого річного обсягу ВВП, що перерозподіляється через зведений бюджет, граничний обсяг державного боргу та його структуру, питому вагу міжбюджетних трансфертів у видатках Державного бюджету України, коефіцієнт вирівнювання для місцевих бюджетів, питому вагу капітальних вкладень у видатках Державного бюджету України [9, 257].

Погоджуючись з такими підходами, виділені Ю. Пасічником показники ми вважаємо не повними, та й він сам робить висновок, що у "... загальному вигляді ефективність бюджетної політики необхідно визначати як інтегральні напрями її функціонування" [9, 258].

Більшість вітчизняних економістів у різній інтерпретації пропонують застосовувати такі 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 відволікаються 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 сурогатів 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 їхнє недофінансування; рівень виконання законодавчих і прирівняних до них актів про бюджет [4, 101; 16, 146; 17, 113].

Загалом перераховані критерії можна використовувати для оцінювання ефективності проведення бюджетної політики, зокрема, на стадії виконання бюджету або після завершення бюджетного року. Однак на стадіях планування, програмування чи прогнозування для оцінювання ефективності ці показники неприйнятні. У цьому випадку потрібно використовувати іншу сукупність показників та специфічну методику, яка б відповідала потребам оптимізації підходів у процесі вибору напрямів бюджетної стратегії.

Формулюючи власні підходи до розробки шляхів підвищення ефективності бюджетної політики ми виходимо із змісту поняття ефективності. Беручи за основу визначення авторів економічної енциклопедії та економічного енциклопедичного словника, під ефективністю ми розуміємо здатність створювати ефект, результативність процесу, проекту тощо, яка визначається відношенням ефекту (результату) до витрат, що забезпечили цей результат [2, 508; 18, 217]. Ефективність бюджетної політики має речовий зміст і суспільну форму. Загалом речовий зміст виражається досягненням найвищих результатів за найменших витрат. Суспільна форма цієї політики полягає у зменшенні конфлікту, антагонізму і гострих форм суперечностей між різними соціальними групами у суспільстві.

Враховуючи вищезазначене, 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, напрямків, 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.

Бюджетна політика може вважатися ефективною за умов достатньої ефективності всіх її складових, зокрема:

- ефективної політики у сфері доходів бюджетів, в т. ч. податкової політики і політики мобілізації неподаткових надходжень;
- ефективної політики у сфері видатків бюджетів (політики кошторисного фінансування, бюджетного інвестування, бюджетного кредитування, бюджетного субсидіювання та бюджетного резервування);
- ефективної політики у сфері бюджетного регулювання і міжбюджетних відносин;
- ефективної політики у сфері бюджетного дефіциту і державного боргу.

Вибір критеріїв різних аспектів ефективності бюджетної політики залежить від її мети і завдань. Щодо наповнення доходної частини бюджетів ці критерії повинні включати різні ділянки роботи, пов'язані з мобілізацією податкових і неподаткових надходжень, а також із впливом податків на стан економіки, соціальної сфери та рівень добробуту населення.

Щодо видатків державного бюджету можуть використовуватися різні критерії оцінювання. Так, О. Барановський, П. Петренко, В. Симоненко пропонують виокремлювати сім аспектів ефективності видатків (цільовий, правовий, екологічний, науково-технічний, комерційний, виробничий, ринковий) і застосовувати до них відповідні критерії оцінювання [16, 147]. Розглядаючи ефективність використання бюджетних коштів, доцільно враховувати рівень наближення витрат до визначеної мети, застосовуючи систему кількісних і якісних показників.

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.

У результаті дослідження теоретико-методологічних засад бюджетної політики, її ефективності ми дійшли висновку, що до першочергових завдань, пов'язаних з формуванням бюджетної стратегії, на нашу думку, належать:

- розробка стратегічної моделі майбутнього суспільства, визначення його мети на перспективу (25–50 років) та формулювання стратегічних завдань, розрахунків

відповідних прогностичних 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 та розробка бюджетної доктрини країни у вигляді законодавчого акта перспективного спрямування. В основу бюджетної доктрини України пропонуємо закласти прогноз – протягом 25 років рівень ВВП на душу населення збільшити у 10 разів, що вимагатиме щорічні темпи економічного зростання 7–10%;

– складання конкретних довготривалих загальнодержавних програм економічного і соціального розвитку, для реалізації яких необхідна концентрація бюджетних ресурсів, а також визначення критеріїв оцінювання ефективності цих програм;

– бюджетна реструктуризація і трансформація бюджетних ресурсів у дієвий чинник ефективного соціально орієнтованого економічного зростання, переорієнтація всіх складових бюджетного механізму, перетворення цього механізму в ефективний інструмент стратегії соціально-економічного розвитку;

– створення сприятливих умов для розвитку внутрішнього ринку та реального сектору економіки, сприяння формуванню і нарощенню національного капіталу, суттєва активізація ролі держави в інвестиційному процесі, формування бюджету розвитку і створення державного банку розвитку як специфічних інституційних одиниць;

– оптимізація пропорцій між індивідуальним та суспільним споживанням, гармонізація співвідношення політики доходів і зайнятості. Правильно, на нашу думку, стверджують В. Опарін та В. Федосов, що, "... з одного боку, забезпечити потрібний рівень економічного зростання можна тільки на основі реальних стимулів, якими насамперед є доходи юридичних і фізичних осіб, а з іншого, саме підвищення рівня добробуту народу, що досягається через зростання доходів, є метою соціального розвитку" [5, 121];

– концентрація 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, перебудова системи соціального захисту населення, суттєве підвищення добробуту населення, значне зростання соціальних інвестицій);

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

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

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

– розробка та прийняття законів та інших нормативних актів, які б відображали стратегічні цілі держави. До таких документів ми відносимо Бюджетну доктрину України, Соціальний кодекс України та інші.

Відповідно до рекомендованих стратегічних напрямків удосконалення та розвитку бюджетної тактики в Україні, на нашу думку, можна забезпечити шляхом вживання таких 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 оцінювання бюджетних ризиків та 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 оцінювання ефективності використання бюджетних коштів як з боку держави, органів місцевого самоврядування, так і з боку розпорядників бюджетних коштів, чіткого встановлення єдиних критеріїв оцінювання ефективності бюджетних видатків, механізму і методики оцінювання 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;

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

- реформування системи бюджетного контролю відповідно до міжнародних вимог, принципів та стандартів.

Узагальнюючи, зазначимо, що ефективність бюджетної політики доцільно зіставляти із 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 всіх 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 (держави, юридичні особи і населення).

Література

1. Василик О. Д., Павлюк К. В. Бюджетна система України: Підручник. – К.: Центр навч. л-ри, 2004. – 544 с.
2. Економічна енциклопедія: У 3 т. – Відп. ред. С. В. Мочерний та ін. – К.: Видав. центр “Академія”. – Т. 1. – 2000. – 864 с.
3. Економічна енциклопедія: У 3 т. – Відп. ред. С. В. Мочерний та ін. – К.: Видав. центр “Академія”. – Т. 2. – 2001. – 848 с.
4. Формування і функціонування бюджетної системи України: Монограф. / За заг. ред. А. А. Мазаракі. – К.: Книга, 2003. – 344 с.
5. Федосов В., Опарін В., Львовичкін С. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями: Монограф. / За ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2002. – 387 с.
6. Куценко Т. Ф. Бюджетно-податкова політика: Навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. – К.: КНЕУ, 2002. – 256 с.
7. Лагутін В. Д. Бюджетна та монетарна політика: координація в трансформаційній економіці: Монограф. – К.: Київ нац. торг.-екон. ун-т, 2007. – 248 с.
8. Засади формування бюджетної політики держави: Наук. монограф. / За наук. ред. д. е. н., проф. М. М. Єрмошенка. – К.: НАУ, 2003. – 284 с.
9. Пасічник Ю. В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні: Монограф. – Донецьк: ТОВ “Юго-Восток, Лтд”, 2005. – 642 с.
10. Жаліло Я. Економічна стратегія як категорія економічної науки // Економіка України. – 2005. – № 1. – С. 19–27.
11. Державна фінансова політика та прогнозування доходів бюджету / За ред. М. Я. Азарова, Ф. О. Ярошенка, Т. І. Єфименко та ін. – К.: НДФІ, 2004. – 712 с.
12. Економічна енциклопедія: У 3 т. / Відп. ред. С. В. Мочерний та ін. – К.: Видав. центр “Академія”. – Т. 3. – 2002. – 952 с.
13. Дем'янишин В. Г. Принципи формування сучасної бюджетної політики // Економіка: проблеми теорії та практики: Зб. наук. праць / Гол. ред. А. А. Поко-тілов. Вип. 226: В 3 т. – Т. II. – Дніпропетровськ: ДНУ, 2007. – С. 446–454.
14. Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України: Монограф. – Тернопіль: ТНЕУ, 2008. – 496 с.
15. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: У 6 т. / Редкол.: М. Я. Азаров (голова) та ін. – К.: НДФІ, 2004. – Т. 1: Пріоритети бюджетної політики та економічне зростання в Україні / За ред. М. Я. Азарова, Ф. О. Ярошенка, В. М. Гейця (кер. авт. кол.) та ін. – 2004. – 640 с.
16. Симоненко В. К., Барановський О. І., Петренко П. С. Основи єдиної системи державного фінансового контролю в Україні (макроекономічний аспект). – К.: Знання України, 2006. – 280 с.
17. Крисоватий А. І. Теоретико-організаційні домінанти та практика реалізації податкової політики в Україні: Монограф. – Тернопіль: Карт-бланш, 2005. – 371 с.
18. Економічний енциклопедичний словник: У 2 т. / За заг. ред. С. В. Мочерного. – Львів: Світ. – Т. 1. – 2005. – 616 с.

Редакція отримала матеріал 18 березня 2011 р.