

**БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ:  
СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ**

*Анотація. Розглянуто поняття бюджетної політики держави. Визначено функції бюджетної політики, стан та перспективи розвитку.*

*Аннотация. Рассмотрено понятие бюджетной политики государства. Определены функции бюджетной политики, состояние и перспективы развития.*

*Annotation. The concepts of state budget policy have been examined. Functions of budget policy, conditions and development prospects have been determined.*

*Ключові слова: бюджетна система, бюджетна політика, бюджетна стратегія.*

Актуальність теми полягає у дослідженні теоретичних засад й суперечностей реалізації бюджетної політики держави в контексті еволюції системи ринкових відносин та демократизації суспільства.

Мета статті полягає у визначенні функцій бюджетної політики держави, перспектив розвитку бюджетної політики України.

Історично розвиток суспільства побудований на суперечності й одночасній єдності інтересів держави (влади) і громадян. Один із великих мислителів епохи Відродження Ніколо Макіавеллі (1469 – 1527) обґрунтував сутність категорії "державна", яка, на його думку, створена для спільних благ. У своїй праці "Правитель" (1513) він обґрунтовує сутність політики як зміцнення влади правителя. Такий підхід залишається концептуально незмінним і сьогодні, в умовах постійної демократизації системи державної влади [1, с. 136]. Будь-який уряд, прийшовши до влади, намагається, використовуючи існуюче законодавство, адміністративний ресурс, посилити вплив влади на суспільство через відповідну політику. При цьому політика – це пошук компромісу між інтересами влади й суспільства. Саме на це спрямовані формування й розвиток системи та інститутів державної влади, соціально-економічна, фінансова й бюджетна політика.

Через суперечності ринкової економіки кінця XIX – початку XX століття довелося по-новому розглянути роль державних фінансів, бюджету й особливо фінансової політики держави. Відомий італійський економіст і соціолог, керівник Лозаннської школи В. Парето (1848 – 1923) увів у економічну науку принцип оптимальності, згідно з яким максимізація суспільного добробуту досягається за умови, що прагнення до поліпшення добробуту однієї групи людей не повинне водночас призводити до погіршення добробуту інших [2, с. 155]. Закон Парето дав змогу змінити концептуальний підхід до державних фінансів як механізму обміну благами між державою і громадянами та змусив переглянути роль фінансової (бюджетної) політики держави, щоб вона враховувала інтереси не тільки влади (держави), а й усіх громадян. На думку представників Лозаннської школи, суперечності в суспільстві загострюються, що призводить до посилення кризових явищ, коли фінансова система працює в інтересах вузького кола осіб, які мають доступ до розподілу й використання фінансових ресурсів держави. Саме внаслідок соціально-економічних і системних суперечностей розвитку держави склались організаційно-правові й економічні передумови формування та розвитку бюджетної системи. Вона стає тим механізмом, з допомогою якого держава в ринковій економіці реалізує свої функції, поєднуючи інтереси держави, окремих територій і різних соціальних груп. Зростання значення й ролі бюджетної системи як складової економіки та фінансової системи держави зумовило виокремлення у фінансовій політиці бюджетної політики з її цілями й механізмом реалізації. Необхідність забезпечення послідовності фінансування пріоритетів соціально-економічного розвитку держави визначила правові засади й економічні передумови формування та реалізації бюджетної політики у країні. При цьому її ефективність визначається тим, наскільки вона поєднує інтереси суб'єктів бюджетної системи та наскільки контролює цільовий характер руху бюджетних коштів. Саме цільовий рух бюджетних коштів забезпечує реалізацію цілей соціально-економічного розвитку й функцій держави.

Аналізуючи еволюцію бюджетного процесу й бюджетної політики в сучасних умовах, потрібно дослідити теоретичні підходи Кейнса Дж. М. щодо державного регулювання ринкової економіки. Саме він став ідеологом використання державних фінансів як інструмента регулювання в умовах ринку [1, с. 162]. Кейнс і його послідовники легалізували та обґрунтували використання бюджетного дефіциту як фінансового інструмента, що стимулює сукупний попит, а відповідно забезпечує прискорення економічного зростання. Так, на думку Кейнса, в умовах спаду держава повинна скорочувати податкове навантаження на економіку та допускати бюджетний дефіцит, стимулюючи зростання сукупного попиту.

Окреме місце в розробці сучасної фінансової й бюджетної політики посідає теорія суспільного вибору лауреата Нобелівської премії 1986 року Дж. Б'юкенена, згідно з якою державні фінанси – це кошти, які за суспільною згодою стягуються державою з юридичних і фізичних осіб та використовуються для реалізації суспільних потреб і функцій держави [3, с. 134]. Зміст та ідея суспільного вибору полягають у тому, що громадяни, обираючи владу, роблять свій вибір щодо фінансової та бюджетної політики. При цьому гасла можуть бути одні, а результати політики – протилежні.

Кожна країна намагається обрати таку бюджетну політику, яка забезпечила б стабільні темпи економічного

національному ринку. Бюджетну політику слід розглядати з позиції як соціально-політичного, так і макроекономічного ефекту. Саме такий підхід визначає й дає змогу побачити основні суперечності бюджетної політики, а отже, дати об'єктивну оцінку механізму функціонування бюджетної системи у країні. Соціально-політичний ефект бюджетної політики проявляється у пріоритетності реалізації економічних інтересів окремих соціальних груп населення, а також тих політичних партій, які узагальнюють інтереси цих груп та перебувають при владі або йдуть до неї. Перебуваючи при владі, будь-який уряд є заручником такої ситуації, а тому бюджетна політика певною мірою завжди суперечитиме об'єктивним умовам макроекономічної ситуації у країні. Важливою умовою ефективності бюджетної політики є її законодавче й організаційно-правове забезпечення. У бюджетному процесі, а отже, й у бюджетній політиці повинен реалізовуватися пріоритет економічної доцільності, тобто макроекономічного ефекту над соціально-політичним ефектом. Саме реальні позитивні зміни в економіці є базовою умовою для задоволення соціальних потреб суспільства, що, у свою чергу, забезпечує політичні дивіденди уряду. В іншій ситуації в разі негативних результатів діяльності уряду суспільство через відповідні законодавчі механізми повинне мати демократичний спосіб зміни влади.

В Україні термін, а відповідно й сутність бюджетної політики, законодавчо визначаються статтею 10 Господарського кодексу України, згідно з якою бюджетна політика – це політика, спрямована на оптимізацію та раціоналізацію формування доходів і використання державних фінансових ресурсів, підвищення ефективності державних інвестицій у народне господарство, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів у сфері міжбюджетних відносин, регулювання державного боргу та забезпечення соціальної справедливості при перерозподілі національного доходу [4, с. 144]. Стаття 33 Бюджетного кодексу України визначає Основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний період. У ній розписується порядок формування бюджетної політики, її затвердження, цілі і складові, що визначають бюджетний процес загалом [5, с. 189]. Загальною метою бюджетної політики є поєднання економічних інтересів усіх суб'єктів системи фінансових відносин. При цьому реалізація бюджетної політики має поєднувати досягнення тактичних і стратегічних цілей. Тактичні цілі бюджетної політики пов'язані з реалізацією щорічних бюджетів та конкретизуються у збалансованості доходів і видатків бюджету, їх взаємозв'язку з динамікою макроекономічних показників, що в кінцевому підсумку забезпечує реалізацію закону про держбюджет на поточний період.

Сьогодні очевидно, що реалізація бюджетної політики передбачає обґрунтування не лише тактичних, а й стратегічних цілей, в іншому разі політика має ситуативний, популістський та, як наслідок, суперечливий і неефективний характер. Конкретизація цілей, визначення пріоритетів дають змогу акумулювати адміністративний і фінансовий потенціал держави для їх виконання. Важливо підкреслити, що бюджетна стратегія реалізується через стратегічні цілі бюджетної політики. Механізм реалізації останньої становить комплекс заходів адміністративно-правового й економічного характеру, спрямованих на реалізацію стратегічних і тактичних цілей, який врешті-решт забезпечує реалізацію бюджетної стратегії. Конкретним проявом реалізації бюджетної стратегії є науково обґрунтована динаміка показників бюджету в довгостроковому періоді, що дає змогу спрогнозувати й досягти визначеної цілі на період 5 – 7 років динаміки показників щорічних бюджетів, а відповідно й забезпечити стабільність бюджетного супроводження пріоритетів соціально-економічного розвитку країни. Бюджетна політика, як будь-яка державна, включає адміністративно-правові й економічні інструменти механізму реалізації і впливу на ефективність перерозподілу й використання фінансових ресурсів держави [6, с. 78]. При цьому слід зауважити, що бюджетна політика реалізується через законодавчий процес, а тому виділяти суто адміністративно-правові чи економічні інструменти в її механізмі ми не маємо підстав. До того ж кожен із цих інструментів має не лише законодавче, інституційне й адміністративне забезпечення та супровід, а й економічні наслідки, тобто опосередковано впливає на економічну поведінку суб'єктів бюджетних відносин.

До адміністративно-правових інструментів зараховують ті законодавчо визначені норми, які регламентують перерозподіл грошових доходів громадян і суб'єктів підприємницької діяльності, а також фінансування видатків через бюджетний механізм. Здебільшого ці норми в більшості країн стандартизовані на довгостроковий період чинною законодавчою базою та якщо й підлягають корекції, то тільки після певної процедури суспільного обговорення й узгодження. Адміністративно-правові інструменти пов'язані з реалізацією суспільно-політичної складової бюджетної політики, вони менш динамічні, а їх завдання полягає передусім у забезпеченні стабільності й узгодженості взаємовідносин держави й окремих соціальних груп населення.

Виділення й обґрунтування економічних інструментів механізму бюджетної політики базується на ефективності використання самого бюджетного механізму стосовно тих змін, які пов'язані з динамікою макроекономічної ситуації, тобто застосування тих чи інших економічних інструментів зумовлюється циклічністю економічного розвитку, кон'юнктурою ринку, а отже, адаптацією бюджетної політики держави до тенденцій і закономірностей його розвитку. Цей підхід дає змогу виділити такі основні економічні інструменти бюджетної політики:

- 1) оптимізація структури доходів бюджету;
- 2) оптимізація структури видатків бюджету;
- 3) зміна політики міжбюджетних відносин;
- 4) дефіцит бюджету й державний кредит.

Даний інструментарій згідно з чинним законодавством може щорічно застосовуватися при формуванні й реалізації бюджетного процесу, адаптуючи бюджетну політику до реальної економічної ситуації у країні [7, с. 89]. Таким чином, бюджетну політику можна використовувати як ефективний механізм впливу на макроекономічні процеси загалом, тобто реалізація економічних інструментів бюджетної політики повинна забезпечувати макроекономічний ефект, а з позицій бюджетної стратегії – довгострокову динаміку стабільності соціально-економічного розвитку. Суперечність бюджетної політики, бюджету як фінансового інституту державної влади полягає в тому, що через бюджетний механізм здійснюється перерозподіл ВВП, доходів громадян, а всякий перерозподіл породжує суперечності між економічними інтересами окремих соціальних груп і територій. У цій ситуації повністю задоволених ніколи не буде, але завжди є частково незадоволені. Наявність такої ситуації в умовах сучасної демократії використовують політичні партії, які сегментують соціальні групи, шукаючи їх підтримки для отримання влади.

Головним висновком статті є те, що на сьогоднішній день для покращення економіки України основним завданням уряду є: стимулювання інвестиційної активності підприємців і населення, створення сприятливих умов для зародження нового бізнесу й активізації грошових доходів через фінансово-кредитний ринок. У цей період особливо важливо об'єднати цілі бюджетної, фінансової і грошово-кредитної політики з ідеологією і пріоритетами соціально-економічної політики держави, дієвість цього підходу, а відповідно, й ефективність бюджетної політики залежатиме від виконання таких умов:

1) централізація й відповідальність влади, що дає змогу виключити політичний популізм як чинник прийняття й реалізації, можливо, непопулярних, але необхідних заходів щодо економії всіх бюджетних витрат, їх реструктуризації з позицій досягнення макроекономічного ефекту;

2) законодавче закріплення програми виходу із кризи та отримання урядом від суспільства, політичних партій, опозиції лага довіри на період подолання кризових явищ;

3) прийняття до реалізації науково обґрунтованої, з реальними довгостроковими загальнодержавними проектами, стратегії соціально-економічного розвитку країни та бюджетної стратегії;

4) оптимізація структури доходів і видатків державного бюджету, обсягів дефіциту державного бюджету й державного кредиту з позицій реалізації наслідків економічної кризи та водночас цільових проектів і пріоритетів бюджетної стратегії;

5) розроблення механізму системи дієвого фінансового контролю та персональної відповідальності за цільовий характер і ефективність використання бюджетних коштів.

Ефективність соціально-економічної, бюджетної політики в Україні в умовах загострення політичних суперечностей у першу чергу залежить від політичної волі керівництва країни, усвідомлення пріоритетності загальнодержавних, загальнонаціональних інтересів і створення ефективного механізму їх реалізації через існуючі інститути фінансової системи, наявності відповідного правового поля й відповідальності кожного урядовця насамперед перед громадянами України. Такий підхід повинен бути визначальним у процесі подолання суперечностей у реалізації бюджетної політики держави.

*Наук. керівн. Українська Л. О.*

---

**Література:** 1. Про основні напрями бюджетної політики на 2011 рік : Постанова Верховної Ради України від 04.06.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zaron.rada.gov.ua>. 2. Ярошенко Ф. О. Реформування податкової системи України в контексті прийняття Податкового кодексу / Ярошенко Ф. О. // *Фінанси України*. – 2010. – № 7. – С. 3–21. 3. Піхоцький В. Ф. Ефективність бюджетної політики як інструмент соціально-економічного розвитку України / Піхоцький В. Ф. // *Фінанси України*. – 2010. – № 3. – С. 30–37. 4. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 1798-XII // *ВВР*. – 2003. – № 18 – 22. – С. 144. 5. Бюджетний кодекс України : Закон України від 21.06.2001 р. № 2542-III // *ВВР*. – 2001. – № 37 – 38. – С. 189. 6. Филюк Г. М. Вплив бюджетно-податкової політики на трансформацію ринкових структур в Україні / Филюк Г. М. // *Фінанси України*. – 2009. – № 5. – С. 56–65. 7. Гесць В. Бюджетна політика в Україні: проблеми і перспективи / Гесць В. // *Дзеркало тижня*. – 2004. – № 5(480). 8. Панченко В. І. Податкова політика як засіб впливу на фінансово-економічні процеси в Україні / Панченко В. І. // *Актуальні проблеми економіки*. – 2006. – № 9(63). – С. 94–100. 9. Василик О. Д. *Державні фінанси України : підручник* / Василик О. Д., Павлюк К. В. – К. : НІОС, 2002. – 608 с. 10. *Стратегія економічного та соціального розвитку України на 2004 – 2015 роки "Шляхом європейської інтеграції"* / авт. колектив : А. С. Гальчинський, В. М. Гесць та ін. – К. : ІВЦ Держкомстату України, 2004. – 416 с.