УДК 336.14.01

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ БЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

ЧУГУНОВ І., д. е. н., професор, директор Науково-дослідного фінансового інституту КНТЕУ

Бюджет є одним із основних інструментів державного регулювання соціально-економічних процесів, оскільки його складання потребує розробки основних напрямів формування та використання бюджетних коштів, з огляду на завдання, що стоять перед суспільством на певному етапі його розвитку.

Становлення бюджетних відносин відбувається внаслідок розвитку економіки, однак можливості використання бюджету в макроекономічному регулюванні пов'язані з умовами і результатами виробництва, рівнем розвитку економічних відносин. Бюджетна політика є адаптивним механізмом у системі регулювання економіки, спрямованим на забезпечення адекватності регулятивних заходів внутрішнім і зовнішнім змінам економічного середовища з метою економічного розвитку держави та адміністративно-територіальних одиниць.

Серед вагомих наукових досліджень зарубіжних вчених з питань функціонування бюджетної системи можна назвати праці Дж. Б'юкенена, А. Вагнера, П. Самуельсона, Дж. Стігліца, В. Танзі, А. Улюкаєва. Також слід відзначити дослідження сутності та ролі бюджетних відносин як інструменту економічного зростання вітчизняних вчених: С. Буковинського, О. Василика [1], І. Лютого, В. Федосова [2] та ін.

Метою статті є розкриття сутності та ролі бюджетних відносин як інструменту економічного зростання, визначення інституційного підходу в процесі адаптивних перетворень системи бюджетного регулювання з урахуванням змін соціально-економічного середовища.

Основи теорії державного бюджету вивчав ще на початку XIX ст. російський вчений, радник царя Олександра I М. Сперанський. Він розробив фінансовий план, що складався з двох частин: перша містила традиційну систему заходів, з одного боку, зі скорочення видатків, з

© **Чугунов І., 2011**

іншого – збільшення доходів держави. У другій частині вперше в російській практиці була запропонована методологія розробки бюджету, що закріплювала його стійкість і збалансованість, зокрема державні видатки об'єднувалися в три групи: необхідні, від яких неможливо відмовитися; корисні, які можна частково скоротити; надлишкові, які можна виключити повністю. Зазначені методологічні принципи певною мірою використовувалися Міністерством фінансів Росії протягом майже століття, що дозволило поетапно підійти до збалансованого державного бюджету. Разом із тим здійснення розподілу бюджетних видатків на три складові є важливим і складним завданням. Від ефективності його вирішення залежить макроекономічна ситуація та ступінь спроможності держави впливати на економічну рецесію.

Державне регулювання економіки розвинених країн стало необхідним і виправданим з огляду на певну недосконаліть ринкових відносин. Держава відіграє в економіці багатопланову роль: стабілізація циклів економічної активності, закупівля товарів та послуг, регулювання процесу монополізації на ринку, реагування на зовнішній економічний вплив, створення необхідних умов для соціально справедливого розподілу доходу, забезпечення життєво необхідними благами населення тощо. Держава впливає на виробництво, нагромадження, споживання та інші елементи процесу відтворення. Зокрема, збільшуючи обсяг капіталовкладень, держава сприяє підвищенню попиту, зростанню обсягів промислового виробництва, збільшенню інвестицій в економіку; фінансування інфраструктури зумовлює скорочення витрат виробництва підприємств, зростання їх прибутків.

Активно використовувати державні фінанси як засіб регулювання економіки уряди розвинених країн почали з часів світової економічної кризи 1929–1933 рр. Головним ідеологом і засновником теорії і практики регулювання економіки шляхом використання державних фінансів у ХХ ст. був відомий англійський економіст Дж. Кейнс, який сформулював теорію державних фінансів – важливу складову кейнсіанської економічної теорії. Науковий внесок у розробку теоретичної системи Дж. Кейнса зробили А. Хансен, П. Самуельсон, А. Лернер, Р. Масгрейв, Г. Екклі, У. Хеллер, Дж. Пекман, Дж. Хікс.

Основне завдання економічної політики держави полягало в управлінні сукупним попитом. Основним інструментом проведення зазначеної політики виступає бюджет, що розглядається як вагомий фактор економічного регулювання. Здійснюючи вплив на різницю між доходами і видатками бюджету залежно від конкретних економічних умов, держава має змогу цілеспрямовано впливати на обсяг сукупного попиту, а через нього – і на величину пропозиції.

Наведена вище теорія легалізувала бюджетні дефіцити для стимулювання економічного розвитку. В умовах економічного спаду держава повинна скорочувати податкове навантаження на економіку та збільшувати видатки бюджету, допускаючи бюджетний дефіцит і

таким чином посилюючи додатковий попит в економіці. При економічному зростанні бюджетне регулювання повинно стримувати попит шляхом підвищення податкового навантаження і обмеження видатків бюджету. Дефіцити бюджету могли зберігатися і при зростаючому виробництві для стимулювання економіки та досягнення найбільших темпів зростання. Проблемам накопичення державного боргу, зростаючої інфляції за умов постійного стимулювання відтворення через дефіцит бюджету в кейнсіанській теорії не приділялося достатньо уваги.

У 60–70-х роках минулого століття вчені здійснили спробу доповнити зазначену теорію положеннями, які полягали в більш рівномірному перерозподілі доходів, обмеженням ринкової конкуренції, здійсненням державою системи ефективних заходів, спрямованих на боротьбу з інфляцією.

Певні проблеми державного регулювання ринкової економіки на основі кейнсіанського вчення зумовили пошуки ефективних методів оздоровлення економіки. Із приходом до влади уряду М. Тетчер (Велика Британія) і адміністрації Р. Рейгана (США) концепція системи державного регулювання економіки почала поступово змінюватися.

Перетворення, що спостерігалися у фінансовій політиці країн із розвиненою економікою у 80-х роках ХХ ст., пов’язані з теорією економіки пропозиції, авторами якої є Р. Хол, Г. Талок, Й. Броузон, М. Ротбот. Радник Президента США Р. Рейгана професор А. Лаффер був одним із основних стратегів втілення теорії "економіки пропозиції" у процес державного регулювання економіки.

Рейганівська бюджетна політика, що уособлювала доктрину збалансованих бюджетів, характеризувалася найбільшими дефіцитами бюджету за останнє півстоліття. Дефіцит федерального бюджету в перший період здійснення фінансової стратегії "економіки пропозиції" мав такі значення: у 1981 р. – 79, 1982 р. – 128, 1983 р. – 208, 1984 р. – 185 млрд доларів США. У подальшому, незважаючи на політику "жорсткої бюджетної економії", дефіцити федерального бюджету мали місце, але були менші, ніж 100 млрд доларів США. Однак на початку 90-х років вони суттєво зросли, зокрема у 1991 р. спостерігалося зростання бюджетного дефіциту до 269, а 1992 р. – 290 млрд доларів США [3].

Аналогічна ситуація з бюджетним дефіцитом мала місце у Великій Британії, що, як і США, вибрала курс на перехід від "економіки попиту" до "економіки пропозиції". Незважаючи на намагання уряду М. Тетчер зменшити дефіцит державного бюджету країни у 1981 р. до 8.5 млрд, він становив 14 млрд фунтів стерлінгів. Лише завдяки продажу державної власності, який щороку додавав близько 5 млрд фунтів стерлінгів доходів бюджету, уряду Великої Британії вдалося у 1988–1989 рр. досягти позитивного сальдо державних фінансів. Однак,

у зв'язку з економічною кризою початку 90-х років, відбулося суттєве збільшення бюджетного дефіциту до 13.9 млрд фунтів стерлінгів у 1991 р. і 40 млрд фунтів стерлінгів у 1992 р. [3].

Зміна у 80-х роках минулого століття економічних теорій – "економіки попиту" на "економіку пропозиції" – не призвела до основного результату: стабільності та збалансованості державних фінансів. Деклароване зменшення втручання уряду в економіку країни супроводжувалось зростанням державних видатків, що фактично свідчило про збільшення впливу держави на економічні процеси.

Основні положення теорії "економіки пропозиції" почали реалізовуватися в умовах уповільнення темпів зростання виробництва, збільшення безробіття, кризи державних фінансів. Важливе завдання, яке не змогли вирішити уряди розвинених країн – забезпечення збалансованості та стійкості державних фінансів.

Теорія "економіки пропозиції" зробила певний внесок у розробку економічної теорії бюджетного регулювання. При цьому на сучасному етапі економічного розвитку продовжують використовуватися кейнсіанські методи державного регулювання економіки, фінансово-бюджетних процесів, але з урахуванням накопиченого досвіду.

Численні програми фінансування спричинили суттєве зростання обсягів видаткової частини бюджетів розвинених країн, що було передбачено ще у XIX ст. німецьким економістом А. Вагнером, який зазначив, що темпи зростання державних видатків у країнах Західної Європи випереджають темпи зростання промислового виробництва. Вчений спробував пояснити зростання державних видатків і сформулював "закон зростаючої державної активності", відповідно до якого державні видатки в країнах, де розвивається промисловість, повинні зростати швидше, ніж обсяги виробництва і національні доходи. Було виявлено тенденцію зростання видатків державних бюджетів розвинених країн, а також їх позитивний вплив на темпи зростання промислового виробництва. До відкриття цієї закономірності вчений прийшов емпіричним шляхом, аналізуючи події та факти, що мали місце у західноєвропейських державах, які переживали у той час швидке зростання промисловості.

Слід зазначити, що наведена тенденція продовжувалася і у другій половині минулого століття, зокрема за цей період питома вага державних видатків у ВВП у США, Німеччині та Великій Британії збільшилася відповідно з 22.5 до 38.5 %; з 31.0 до 47.5 %, з 33.5 до 48.0 % [3].

Одним із основних положень зазначеної теорії було зменшення втручання держави в економічні процеси і стимулювання підприємництва. Особлива роль при цьому відводилася державним фінансам, зокрема зменшенню податкового навантаження на економіку, обсягу державних видатків. Прихильники концепції "економіки пропозиції"

переносять увагу з формування попиту на проблеми пропозиції ресурсів та їх ефективного використання. На їх думку, основні проблеми функціонування економічної системи випливають із втручання держави в господарський процес, що порушує її стабільність. У результаті послаблюється основний стимул економічної діяльності – приватна ініціатива, без якої неможливо досягти успіхів у економічній діяльності, звідси недостатній рівень використання ресурсів. Розглядаючи проблеми економіки скрізь призму пропозиції, зазначають, що тільки ринкові відносини можуть забезпечити економічним суб'єктам вибір видів діяльності, оптимальних господарських рішень.

Концепція "економіки пропозиції" відкидає нарощування бюджетних видатків для стабілізації або формування попиту, кваліфікуючи їх як чинник дестабілізації економіки, збільшення інфляції, та визнає збалансований бюджет. Зростання заощаджень позитивно впливає на економічний процес, будучи джерелом нарощування інвестицій та підвищення стійкості динамічної рівноваги. Прогресивно зростаючий податок на доходи громадян і підприємств розглядається як перешкода для збільшення заощаджень, отже, й нових вкладень капіталу, нарощування ділової активності, стійкого економічного зростання. Зниження податків і скорочення ступеня прогресивності оподаткування доходів розглядаються як ефективний засіб стимулювання приватної ініціативи, створення сприятливих умов для підтримки ділової активності на основі ринкового саморегулювання, збільшення інвестицій, довгострокового економічного зростання.

До сфери державних фінансів належить й інший важіль, за допомогою якого передбачалося впливати на економічні процеси – зменшення державних видатків. Заходи зі зниження рівня інфляції шляхом скорочення державних видатків актуалізували проблему стримування економічного зростання, оскільки заходи зі зменшення державних видатків призводять до спаду економічного розвитку. Разом із тим, зростання виробництва, пов'язане зі зменшенням податкового навантаження на економіку та одночасним скороченням державних видатків, вирішує завдання зниження рівня державного втручання в економіку, збільшення темпів економічного зростання.

Державне регулювання економічної та соціальної політики реалізується за допомогою бюджетного механізму, який охоплює, з одного боку, процес перерозподілу вартості валового внутрішнього продукту, з іншого – вплив на соціально-економічний розвиток держави та адміністративно-територіальних одиниць. Перспективне прогнозування доходів і видатків бюджету є одним із вагомих елементів державного регулювання сталого розвитку та забезпечення економічного зростання.

Бюджетна політика має формуватися на основі науково обґрунтованих положень і результатів досліджень з питань бюджетних від-

носин, що, безперечно, посилить збалансованість державних фінансів і створить необхідні умови для підвищення рівня керованості економічних процесів країни.

Інституційна архітектоніка бюджетної системи визначає як найбільш оптимальні бюджетні співвідношення (питома вага дохідної та видаткової частин бюджету, дефіцит (профіцит) бюджету, обсяг державного боргу у валовому внутрішньому продукті, структура доходів, видатків бюджету, державного боргу, джерел фінансування дефіциту бюджету, рівень бюджетної централізації, коефіцієнти міжбюджетного регулювання), так і основні положення бюджетного процесу.

Основне завдання бюджетного регулювання – забезпечення соціально-економічного розвитку держави та адміністративно-територіальних одиниць, однак при цьому важливо підтримувати запас стійкості бюджетної системи у необхідних межах, а також пам'ятати про необхідність постійно відстежувати ступінь взаємовпливу бюджетної системи і соціально-економічного розвитку держави і регіонів.

Інституційна модель бюджетної політики має поєднати, відповідно до положень економічної архітектоніки, соціальні та інноваційні бюджетні складові, що забезпечить якісний рівень функціонування фінансово-економічної системи держави.

З метою реалізації соціально-економічних пріоритетів розвитку країни необхідно підвищити якісний рівень функціонування бюджетної системи, у тому числі запровадити середньострокове бюджетне планування у розрізі головних розпорядників бюджетних коштів, бюджетних програм; удосконалити методологічні засади програмно-цільового методу планування бюджету; застосовувати дієві підходи при управлінні державними фінансами.

Встановлення довго- і середньострокових цілей та завдань фінансово-бюджетної політики, кількісних та якісних критеріїв їх виконання і на цій основі визначення обсягів бюджетних ресурсів на перспективу є необхідними умовами підвищення керованості та якості процесу бюджетного планування та посилення впливу бюджетної політики на соціально-економічний розвиток держави.

Для досягнення достатнього рівня бюджетної результативності потрібно оптимізувати кількість бюджетних програм, зокрема шляхом складання головними розпорядниками бюджетних коштів плану діяльності на наступні за плановим два бюджетні періоди відповідно до середньострокових пріоритетів; розробити та затвердити паспорти бюджетних програм, складання звітів про їх виконання; здійснювати управління бюджетними коштами у межах встановлених бюджетних повноважень та проводити оцінку ефективності бюджетних програм, внутрішній фінансовий контроль за повнотою надходжень, прийняттям бюджетних зобов'язань розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів.

Із метою проведення збалансованої бюджетної політики необхідно розвивати методологічні засади середньострокового бюджетного прогнозування та програмно-цільового методу планування видатків бюджету, посилювати взаємозв'язок річного і перспективного бюджетного планування, застосовувати сучасні форми і методи управління бюджетними коштами, державним та місцевим боргом, зміцнювати фінансову основу місцевих бюджетів, удосконалювати систему державного внутрішнього фінансового контролю та посилювати відповідальність учасників бюджетного процесу; посилювати стимулюючу функцію податкової системи відповідно до пріоритетів державної політики соціально-економічного розвитку. Для розробки і реалізації збалансованого бюджетного регулювання пріоритети бюджетної політики повинні визначатися на базі циклічності економічного розвитку, стану державних фінансів та запасу стійкості бюджетної системи, на кожному етапі економічного розвитку існує необхідність обґрунтування та запровадження відповідних важелів бюджетного механізму.

Відповідно до стратегії розвитку економіки, пов’язаної з підвищенням рівня її ендогенної складової, необхідні відповідні інституційні зміни у системі бюджетного регулювання економіки, що формується у певному середовищі суспільства. Вирішення завдань бюджетної політики залежить від вибору та реалізації методів бюджетного регулювання, тому при її формуванні необхідно чітко визначити пріоритети. Розвиток суспільства зумовлює необхідність відповідних інституційних змін у взаємовідносинах між учасниками бюджетного процесу.

Інституційний підхід передбачає розгляд бюджетного регулювання як динамічної системи, що постійно вдосконалюється і адаптується до основних завдань соціально-економічного розвитку країни. Якщо під інститутами розуміти обмеження, що накладаються суспільством на певну діяльність, то інституційні зміни у бюджетному процесі передбачають запровадження низки обмежень відповідно до етапу економічного розвитку, зокрема рівень інвестиційної складової у бюджеті, дефіцит бюджету та структуру джерел його фінансування, обсяг і структуру дохідної та видаткової частин бюджету. Інститути можна представити як результат процесів, які відбувалися у попередні періоди, і тому вони відповідають, перш за все, минулому середовищу. Потрібно визначити ступінь адекватності цих інститутів сучасним обставинам, строк початку, поетапність, швидкість внесення необхідних інституційних змін. Від цього залежить ефективність розвитку державних фінансів, національної економіки, суспільства в цілому.

Стійка сукупність базових інститутів, що визначають еволюційний розвиток наступних інституційних структур є інституційною матрицею, що реалізує концепцію системи раціональних структурно-

функціональних перетворень. Інституційна система постійно змінюється відповідно до змін середовища. У бюджетній системі містяться інститути, що не лише підвищують, а й зменшують рівень ефективності функціонування цієї системи як інструмента соціально-економічного розвитку країни, саме тому необхідна оцінка бюджетних інституцій у цьому аспекті, визначення "інституційного залишку", який має суттєвий вплив на ступінь спроможності бюджетного регулювання.

Бюджетна рівновага має особливе значення насамперед між запланованими та фактичними показниками, у тому числі як співвідношення до валового внутрішнього продукту, дохідної та видаткової частини бюджету, дефіциту бюджету, державного боргу, їх структуризації. Необхідна рівновага між фінансово-бюджетними та соціально-економічними показниками у розрізі адміністративно-територіальних одиниць, результативними показниками бюджетних програм, досягненням відповідної суспільної мети та бюджетними видатками головних розпорядників бюджетних коштів. Інституційна рівновага не означає тільки статичну рівновагу, має бути також стійка динамічна рівновага, зокрема бюджетна збалансованість важлива передусім у середньостроковій перспективі.

Зважаючи на стратегію розвитку економіки, пов’язану з підвищенням рівня її ендогенної складової, необхідні відповідні інституційні зміни у фінансово-бюджетному регулюванні, зокрема у податковій політиці, державній політиці сфери видатків, запозичень, державного боргу.

Із метою розробки і реалізації збалансованого бюджетного регулювання протягом певного часового інтервалу бюджетна політика має визначатися, з одного боку, відповідно до циклічності економічного розвитку, з іншого – згідно зі станом державних фінансів і запасом стійкості бюджетної системи, суттєве зменшення якого може призвести до ускладнень.

В економічному аспекті, бюджетний механізм є сукупністю певних видів бюджетних відносин, методів формування та використання бюджетних коштів. Тому на кожному етапі економічного розвитку є необхідність розробки такого бюджетного механізму, який забезпечив би втілення поставлених перед державою завдань. Наприклад, з метою скорочення періоду економічного спаду, зменшення наслідків фінансової кризи бюджетну підтримку відповідних галузей реального сектора економіки слід здійснювати за пріоритетними напрямами, адже якщо підтримувати економіку країни в цілому, це може призвести до недофінансування соціальної сфери, бюджетної заборгованості по заробітній платі. Значення бюджету, безперечно, збільшується під час економічної рецесії, однак, впливаючи на

економіку як на об'єкт регулювання, можна розбалансувати бюджетну систему, що призведе до виникнення та зростання бюджетної кредиторської заборгованості (у тому числі по соціальних виплатах), збільшення державного боргу. Під час економічної рецесії ринковий механізм починає діяти інакше, ніж при економічному зростанні, тому саме у цей період необхідні посилення дієвості використання державних фінансів як інструменту впливу на економіку, фінансової дисципліни та фінансового контролю за використанням бюджетних коштів.

Одним із основних інструментів державного регулювання соціально-економічного розвитку є перспективне бюджетне планування, яке містить розробку основних напрямів формування та використання бюджетних коштів на середньострокову перспективу відповідно до завдань, що постають перед суспільством на певному етапі його розвитку. У процесі перспективного бюджетного планування створюються умови для розв'язання найважливіших проблем державного впливу на економічний розвиток. Слід зазначити, що проведення цілеспрямованої фінансово-бюджетної політики в Україні передбачає запровадження стратегічного бюджетного планування. Необхідно не лише розробляти прогнозні бюджетні показники на середньострокову перспективу, а й визначити бюджетну стратегію до 2020–2030 років зважаючи на циклічність економічного розвитку.

Система бюджетного регулювання як одна з основних складових державного регулювання економіки є сукупністю функціональних фінансово-бюджетних та економічних елементів, до яких зокрема належать: дохідна частина бюджету, видаткова частина бюджету, дефіцит (профіцит) бюджету, державний борг, податкове регулювання, міжбюджетні відносини, економічні процеси країни, зовнішнє економічне середовище та взаємозв'язки між ними.

Важливим напрямом впливу бюджету на економічні та соціальні процеси в державі є видатки, які беруть участь у формуванні величини фондів споживання та нагромадження. Бюджетна політика у сфері державних видатків – досить вагомий інструмент впливу на соціально-економічний розвиток, особливо на перехідному етапі економічних реформ при обмеженості фінансових ресурсів держави. Державна політика у сфері видатків бюджету суттєво впливає на обсяг сукупного попиту, який складається із обсягу споживчого, інвестиційного та попиту держави. Механізм впливу державних видатків на обсяг сукупного попиту та випуску продукції передбачає їх збільшення у періоди економічного спаду та зменшення у періоди економічного зростання, тим самим справляючи відповідний вплив на обсяг сукупного попиту та випуску продукції.

На сьогодні певною мірою розроблені та запроваджені у процес бюджетного планування основні принципи програмно-цільового мето-

ду, однак з метою суттєвого підвищення рівня державного регулювання у сфері видатків бюджету необхідне удосконалення насамперед науково-теоретичних положень і методологічних основ цього методу з урахуванням як зарубіжного, так і вітчизняного досвіду. Наукове обґрунтування проблеми удосконалення методології функціонування програмно-цільового методу планування видаткової частини бюджету, безперечно, підвищить якість і рівень керованості системи фінансово-бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку держави.

Для стимулювання економічного зростання необхідне активне використання дефіциту бюджету з метою збільшення видаткової його частини, особливо в умовах відносного зменшення податкового навантаження на економіку, однак розмір державного боргу та економічні можливості держави з його обслуговування є фактором обмеження обсягу дефіциту бюджету. У періоди сталого економічного зростання у разі необхідності, особливо за наявності значного обсягу державного боргу, доцільно використовувати профіцити бюджету.

В умовах економічного спаду держава повинна здійснювати заходи щодо одночасного послаблення податкового навантаження на економіку та збільшення видатків бюджету, допускаючи певний бюджетний дефіцит, таким чином, бюджетне регулювання дозволяє впливати на обсяг сукупного попиту в економіці, темпи і пропорції економічного розвитку.

Боргова політика є однією з основних складових державного регулювання економіки країни, співвідношення між внутрішніми і зовнішніми державними позиками суттєво впливає на структурні перетворення в її галузях. Від якості та своєчасності рішень щодо управління державним боргом залежить результативність державного регулювання. Важливе також визначення напрямів боргової політики як інструменту соціально-економічного розвитку, запровадження дієвого фінансового механізму в системі інституційного середовища суспільства з метою забезпечення стратегічної спрямованості розвитку вітчизняної економіки.

Подальші наукові дослідження теоретичних засад розвитку бюджетних відносин сприятимуть підвищенню рівня ефективності використання бюджетних коштів та результативності бюджетної системи як інструменту впливу на дієвість функціонування національної економіки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Василик О. Д.* Теорія фінансів / О. Д. Василик. — К. : НІОС, 2000. — 416 с.
2. *Теорія* фінансів / за ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. — К. : ЦУЛ, 2010. — 576 с.
3. *Government* Finance Statistics Yearook. — Washington, DC : Government Finace Division ; IMF Statistics Departament, 2005. — Vol. XXV. — 596 p.