

УДК 332.012

І. В. Заїчко\*

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ Й СУТНІСНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОЦЕСУ ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

*В даній роботі досліджено теоретичні засади організації процесу формування бюджетної політики в Україні, визначено місце бюджетування в фінансовій політиці, надано сутнісну характеристику ефективності процесу визначення бюджетної політики держави як базису бюджетотворення на місцевому рівні.*

**Ключові слова:** бюджет, бюджетна політика, місцеві бюджети, фінансова політика, процес, система.

*В данной работе исследованы теоретические основы организации процесса формирования бюджетной политики в Украине, определено место бюджетирования в финансовой политике, представлено сущностную характеристику эффективности процесса определения бюджетной политики государства как базиса бюджетообразования на местном уровне.*

**Ключевые слова:** бюджет, бюджетная политика, местные бюджеты, финансовая политика, процесс, система.

*In this paper we investigate the theoretical foundations of the process of formation of fiscal policy in Ukraine, determined the place of budgeting in financial policy, provided the essential characteristic of the efficiency of the process of determining the fiscal policy of the state as the basis of budgeting at the local level.*

**Keywords:** budget, fiscal policy, local budgets, financial policy, process, system.

*Постановка проблеми.* Протягом двох останніх десятиліть бюджетна політика в Україні зазнала значних змін. При цьому процес її формування як й сама політика не відзначалися стабільністю та послідовністю, корективи торкалися й визначення цілей та пріоритетів бюджетної політики, що сформувало негативні тенденції й виступило основою різноспрямованого (неоднозначного) її впливу на формування бюджетних відносин в Україні в цілому, та недосконалості фінансових основ місцевого самоврядування.

Реалізація ефективної фінансово-бюджетної політики на національному рівні повинна відігравати значну роль у процесі регулювання рівня ефективності економічного розвитку України.

Такі вимоги зумовлені не тільки стратегічною політикою країни а й новою системою державного управління яка реалізується на всьому пострадянському просторі. Ціла низка теоретичних та практичних проблем процесу становлення, формування й практичної реалізації ефективної бюджетної політики залишаються недостатньо дослідженими в Україні.

Крім цього, бюджетна політика виступає дієвим важелем здатним регулювати фінансово-економічні відносини місцевих органів з різновладними інституціями з приводу вирішення проблем фінансового розвитку місцевого самоврядування, тощо, отже обрана тема наукового дослідження, результати якого представлені в даній роботі є досить своєчасною та актуальною.

*Аналіз останніх досліджень.* Проблематиці формування теоретичних основ, надання сутнісних оцінок, характеристик й практичних рекомендацій щодо процесу формування ефективної бюджетної політики на всіх рівнях економічної системи України, оцінці ефективності цього процесу протягом розвитку нашої держави на засадах суверенітету та самостійності, свої наукові доробки присвятили Булгакова С. О., Буковинський С. А., Василик О. Д., Гончаренко О. В., Заїчкова В. В., Луніна І., Міщенко В. І., Опарін В. М., Пасічник Ю. В., Слухай С. В., Фролова Н. [1, 2, 4, 5, 6, 12, 13, 14], однак означена проблематика залишається своєчасною й на даному етапі суспільного розвитку.

Дане дослідження проведене в рамках виконання науково-дослідної роботи за темою «Розробка теоретико-методичних засад функціонування, розвитку та управління інноваційним потенціалом регіону», номер державної реєстрації — 0110U006871, де автор даної статті аналізує теоретичні засади, досліджує діалектику відносин бюджетів всіх рівнів як складової ефективного процесу формування бюджетної політики в Україні.

*Метою даної роботи* є дослідження теоретичних засад й сутнісної характеристики процесу формування бюджетної політики в Україні.

*Вклад основного матеріалу.* Розвиток інститутів державотворення в країнах з ринковим механізмом господарювання в своїй основі

\* Заїчко І. В. — старший викладач кафедри соціально-економічних дисциплін, Київський національний університет культури і мистецтв, м. Київ.

ґрунтується на ефективній, зваженій фінансовій політиці, яка в свою чергу формує бюджетну політику, здатну забезпечити сталий розвиток економіко-господарської системи країни в довгостроковій перспективі.

Детально фінансова політика її системоутворюючі складові, сутнісна характеристика кожної, виокремлено нами складової політики, (наведені на схемі рисунка 1), досліджені Опарін В. М. [1, ст. 48]. Базуючись на його твердженнях й висновках можемо стверджувати, що саме бюджетна політика є певним центром фінансової політики країни.



Рис. 1. Системоутворюючі складові фінансової політики країни

Використовуючи теоретичне підґрунтя, що склалося на сьогодні, визначмо сутнісну характеристику бюджетної політики. Бюджетна політика являє собою діяльність щодо формування бюджету держави, його збалансування, розподіл бюджетних коштів за певними рівнями, за своїм призначенням має істотно впливати на визначення курсу розвитку країни, відображати інтереси держави, забезпечувати реалізацію її функцій, що потребує бюджетних коштів [2].

Для з'ясування економічного змісту поняття «бюджетна політика», на нашу думку, доцільно розглянути поняття «політика» в загально прийнятому контексті. Політика (від гр. *politika*) — це напрямок діяльності держави або політичної партії у тій чи іншій галузі у певний період часу [3].

В умовах значної територіальної диференціації соціально-економічної ситуації необхідна адаптація теоретичних засад процесу формування бюджетної політики до конкретних місцевих умов що склалися на різнорівневних теренах України й зумовлюють діалектичну взаємозалежність й взаємозв'язок.

Бюджетна політика держави, як справедливо відзначає Ю. Пасічник, здійснюється через функціонування бюджетного механізму, під яким розуміють сукупність засобів, які застосовує держава з метою організації бюджетних відносин та забезпечення належних умов для економічного і соціального розвитку [4].

Поняття «бюджетна політика» не має однозначного визначення й трактування у науковій та правовій літературі і до того ж у Бюджетному кодексі України сутність цього терміну зовсім не

визначено, хоча сам термін і використовується. Інколи, бюджетна політика тлумачиться як політика у сфері державних видатків, а інколи, як «сукупність заходів держави щодо організації та використання фінансів задля забезпечення економічного і соціального розвитку» [5], що свідчить про її ототожнення з фінансовою політикою держави в цілому.

Є підхід, який теж не комплексно визначає сутність бюджетної політики: «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» [6]. У такому понятті випадає вплив бюджетної політики на соціальний розвиток, що є основним у цій політиці. Крім того, управління бюджетним дефіцитом також є однією з задач бюджетної системи.

Як вважає Ю. Пасічник, бюджетна політика — це сукупність заходів держави з організації та використання бюджетних ресурсів для забезпечення її економічного і соціального розвитку [4]. У цьому визначенні не вистачає пріоритетів і наукових підходів до вирішення проблем, пов'язаних із функціонуванням бюджетної системи і організації бюджетного процесу. Без таких пріоритетів і наукових підходів будь-яка політика не буде спрямовуватися у потрібних для держави напрямках, буде нецільовою і розпорошеною.

В західній літературі бюджетна політика часто ототожнюється з фіскальною. Зокрема, у Словнику сучасної економіки Макміллана дається таке визначення бюджетної політики: «Бюджетна політика (або: фіскальна політика) — звичайно означає використання оподаткування і державних видатків для регулювання сукупного рівня економічної діяльності» [7]. Таке визначення, хоч і має деякі переваги порівняно з попередніми, ускладнює розмежування бюджетної і податкової політики. Останнє стало причиною вживання терміну «бюджетно-податкова політика».

Майже у всіх наведених визначеннях терміну «бюджетна політика» випадає бюджетний процес як регламентована нормами права діяльність, пов'язана із складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України [8]. З іншого боку, існують тісні зв'язки між інструментами грошово-кредитної і податково-бюджетної політики у вітчизняній економічній системі.

Однак, слід констатувати той факт, що подеколи цей зв'язок не має стимулюючого характеру, а навпаки, віддзеркалює ті деформації, які існують у рамках вітчизняної фінансової системи [9].

Без ефективної організації бюджетного процесу розробка і реалізація бюджетної політики буде неможливою. До того ж бюджетна політика не може не включати пріоритети або національні інтереси в бюджетній сфері.

Враховуючи вищевказані визначення сутності цього поняття, на нашу думку, бюджетна політика держави — це система пріоритетів і конкретних заходів щодо цілеспрямованої діяльності держави щодо формування, збалансування та розподілу бюджету, з метою вирішення економічних і соціальних задач країни.

До інструментів, через які здійснюється бюджетна політика, відносяться: щорічні послання Президента України до Верховної Ради України, Програма економічного і соціального розвитку України, щорічні Бюджетні резолюції Верховної Ради України (з 2003 року — Основні напрями бюджетної політики), Закон про державний бюджет, Закон про виконання державного бюджету, бюджетні програми всіх рівнів.

На формування бюджетної політики впливають багато чинників внутрішнього і зовнішнього походження. Серед зовнішніх чинників слід назвати: кредитні відносини з міжнародними фінансовими інститутами, країнами і корпораціями, експортно-імпорتنі операції, участь України в світовому розподілі праці тощо. До внутрішніх чинників відносяться: економічна політика держави, стан розвитку економіки, соціальні потреби, політичні процеси, необхідність в реалізації функцій держави тощо.

Зміст бюджетної політики вирішальною мірою визначається масштабами виконання державою своїх функцій, закріплених за нею Конституцією України, від чого залежить обсяг і структура державних видатків.

Проведення державної бюджетної політики забезпечується різними шляхами, серед яких слід відмітити перегляд податкових ставок; зміну обсягу і структури державних видатків; зміну балансу між доходами і видатками бюджету, заміну джерел фінансування його дефіциту; встановлення граничних обсягів державного боргу, зміну його структури і джерел фінансування; державну підтримку підприємств і підприємців.

Важливою складовою формування бюджетної політики виступає бюджетне планування. Особливого змісту бюджетне планування в Україні набуло з прийняттям у 2001 році Бюджетного кодексу України [8] і заснованій чинній бюджетній класифікації, яку затверджено наказом Міністерства фінансів України «Про бюджетну класифікацію та її запровадження» [10].

Даною класифікацією з 2002 р. введено програмну класифікацію видатків бюджету, яка

щорічно визначається у Законі України «Про Державний бюджет». Формування програмної класифікації при складанні проекту бюджету здійснюється за відповідною структурою кодуювання, котра побудована на основних принципах програмно-цільового методу.

Розгляд теоретичних основ бюджетної політики на місцевому рівні (регіони або органи місцевого самоврядування) здійснюється з урахуванням суб'єктів та об'єктів місцевих фінансів. Суб'єктом, тут виступає система місцевих органів управління місцевими бюджетами, а об'єктом — самі місцеві бюджети.

Формування місцевої бюджетної політики — це забезпечення цілеспрямованого впливу на місцевий бюджет через затвердження основних напрямів бюджетної політики на певний термін з метою досягнення встановлених пріоритетів у програмі соціально-економічного розвитку території.

В свою чергу, місцевий бюджет — це система грошових відносин, у процесі яких формується та використовується місцевий бюджет з метою виконання своїх функцій відповідно до цілей місцевої бюджетної політики.

Цілі місцевої бюджетної політики логічно формуються виходячи з цілей державної бюджетної політики. В загальному випадку цілі місцевої бюджетної політики складаються з множини цілей державної бюджетної політики, конкретизованих на рівні територіальної громади, та специфічних цілей місцевості, що водночас не суперечать цілям державної бюджетної політики.

Таким чином, місцева бюджетна політика — це діяльність щодо управління місцевим бюджетом, спрямована на досягнення цілей державної бюджетної політики та специфічних цілей територіальної громади.

Бюджетна політика в сфері місцевих фінансів є важливою складовою єдиної фінансової державної політики, а через неї — й економічної. Вона тісно пов'язана з податковою, грошово-кредитною, обліковою, інвестиційною та валютною політикою і відіграє значну роль в забезпеченні соціальної і економічної стабільності в країні.

В бюджетній політиці стикаються інтереси різних суспільних груп і прошарків населення, політичних партій та їх об'єднань. Важливим принципом формування бюджетної політики місцевих бюджетів є обов'язковість її наукового обґрунтування, а критерієм оцінки її ефективності — міра того, наскільки вона базується на концептуальних засадах економічної та фінансової політики держави.

Бюджетна політика на місцевому рівні знаходить своє відображення через реалізацію осно-

вної її мети. Головною метою бюджетної політики є забезпечення гідного життєвого рівня населення у відповідності з вимогами, закладеними у соціальних стандартах. Реалізації даної мети підпорядковані основні завдання та пріоритети бюджетної політики, що розробляються урядом на конкретний період з урахуванням стану економічного та соціального розвитку регіону.

При формуванні бюджетної політики органи місцевої влади повинні враховувати необхідність забезпечення економічної, фінансової та соціальної стабільності в регіоні, а також усю сукупність національних, історичних, політичних, соціально-економічних особливостей території та систему її національних фінансових інтересів.

Бюджет — це головний інструмент реалізації соціально-економічної політики, а отже, бюджетна політика місцевих фінансів повинна сприяти сталому та ефективному економічному розвитку регіону.

Місцеві бюджети відіграють важливу роль у вирішенні як загальнодержавних, так і регіональних економічних та соціальних питань: розвитку інфраструктури, фінансування агропромислового комплексу, житлового будівництва, фінансування видатків на утримання соціально-культурної сфери [11].

Складання місцевого бюджету має ґрунтуватися на прогнозі соціально-економічного розвитку, основних напрямках бюджетної політики і прогнозі зведеного фінансового балансу по відповідній території на наступний фінансовий рік.

Процес формування бюджетної політики на наступний рік повинен починатися набагато раніше від процесу складання самого бюджету. Важливим документом, що визначає бюджетну політику на місцевому рівні, є програма економічного та соціального розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Від рівня збалансованості бюджету на стадії планування, точності економічних та соціальних прогнозів залежить стабільність функціонування бюджетної сфери і рівень виконання програм протягом майбутнього бюджетного року.

Умовно бюджетну політику в частині бюджетів місцевого самоврядування можна поділити на державну і місцеву. Згідно з принципом єдності бюджетної системи України, держава реалізує загальнодержавну соціальну політику через місцеві бюджети.

Державна політика реалізується на основі законодавства про місцеве самоврядування, галузевого законодавства, бюджетного законодавства та загальнодержавних фінансових нормативів бюджетної забезпеченості для місцевих бюджетів.

Місцеві органи влади в процесі формування бюджетів повинні виходити з встановлених законодавством положень, маючи при цьому до-

статню свободу дій для формування місцевої бюджетної політики. В умовах формального порядку розподілу міжбюджетних ресурсів кращих результатів досягає та територія, що має власну цілеспрямовану ефективну політику.

Місцеву бюджетну політику можна поділити на регіональну (визначені в межах діючих повноважень напрями соціально-економічного розвитку області, району, принципи міжбюджетних відносин на вказаних територіях) та політику конкретного органу місцевого самоврядування.

Серед бюджетних проблем України до найгостріших належить проблема формування доходів місцевих бюджетів, у першу чергу, за рахунок власних джерел [12]. Одним з основних завдань бюджетної регіональної політики є удосконалення процесу формування дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів, спрямоване на посилення впливу міжбюджетного регулювання на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць.

Трансформація джерел доходів місцевих бюджетів пройшла досить складний шлях. Постійно змінювалися нормативи відрахувань від загальнодержавних податків та зборів і пропорції різних статей дохідної частини місцевих бюджетів, що заважало прогнозуванню доходів на тривалий період та не сприяло довготерміновому розвитку місцевих громад [13]. Тому від якості та своєчасності прийняття рішень з питань формування дохідної частини місцевих бюджетів, ефективності використання бюджетних коштів, виваженості регулювання міжбюджетних відносин залежить збалансованість місцевих бюджетів, рівень ефективності бюджетного впливу на економічні процеси у регіоні.

На надходження платежів до місцевих бюджетів впливають певні чинники, які доцільно поділити на якісні й кількісні. До якісних чинників слід віднести ті, дію яких неможливо виразити обмеженим переліком показників або оцінити однозначно через їх багатогранну дію на економіку: структуру економіки за видами діяльності; зміну податкового законодавства; результати фінансової діяльності господарюючих суб'єктів тощо.

Дія кількісно оцінюваних чинників на динаміку податкових доходів менш масштабна і більш формалізована. До кількісних чинників належать: динаміка макроекономічних показників; зміни податкової бази; обсяги недоїмки; стягуваність податків та інші [14].

Чинне законодавство України визначає основою самостійності місцевих бюджетів власні та закріплені за ними на стабільній основі законом загальнодержавні доходи. Стан і рівень доходів місцевих органів влади значною мірою визначаються способами їх формування.

Запорукою успіху місцевої бюджетної політики є її прозорість, відкритість і зрозумілість як для представницьких органів влади, так і для населення відповідної території, її публічна підтримка. Активний вплив місцевих органів влади на формування нових суспільних відносин можливий лише за умови, що вони матимуть у своєму розпорядженні фінансові ресурси.

Політична й економічна самостійність місцевих органів влади є найважливішим критерієм демократизації суспільства. Європейська хартія місцевого самоврядування [15] декларує, що органи місцевого самоврядування в межах, визначених законом, мають повну свободу дій для реалізації власної ініціативи з будь-якого питання, яке перебуває у сфері їх компетенції. Для забезпечення здійснення своїх повноважень вони мають право на володіння достатніми власними фінансовими ресурсами, якими можуть вільно розпоряджатися.

Формування місцевих бюджетів має здійснюватися таким чином, щоб це давало змогу органам місцевого самоврядування мати фінансову базу для реалізації повноважень, визначених Конституцією України, законами, іншими нормативно-правовими актами, сприяло забезпеченню необхідними ресурсами виконання завдань соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних утворень. Процедура складання місцевих бюджетів повинна давати можливість місцевій владі виявляти фінансово-господарську самостійність у витрачанні коштів на заходи з утримання та розвитку установ освіти, охорони здоров'я, культури, соціального забезпечення тощо.

*Висновки.* Дослідивши теоретичні засади й сутнісну характеристику процесу формування бюджетної політики відзначимо наступне. Головною метою бюджетної політики країни є забезпечення макроекономічної стабільності, збалансованості та стійкості бюджетної системи шляхом застосування ефективної регулюючої ролі бюджету, підвищення результативності, ефективності та прозорості використання бюджетних коштів.

За ринкових умов посилюватиметься інвестиційна складова бюджету, насамперед на розвиток інфраструктури. Зростатиме увага держави і до проблем регіонального розвитку, на засадах зваженої бюджетної політики.

Подальші дослідження даної проблеми слід сконцентрувати на встановленні закономірностей взаємовпливів державного та місцевого бюджетів, побудові багатофакторної математичної моделі для дослідження цих взаємовпливів та оцінці ефективності взаємодії різнорівневих бюджетів.

### Література

1. Опарін В. М. Фінанси (Загальна теорія) / Опарін В. М. — К. : КНЕУ, 2007. — 240 с.
2. Буковинський С. А. До питання здійснення бюджетної політики в Україні / С. А. Буковинський // Фінанси України. — 2007. — № 11. — С. 3–30.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [www.slovnuk.net](http://www.slovnuk.net).
4. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України та зарубіжних країн / Пасічник Ю. В. — К. : Знання-Прес, 2003. — 523 с. — (Навч. посібник. — 2-ге вид., перероб. і доп.).
5. Василик О. Д. Державні фінанси України / Василик О. Д, Павлюк К. В. — К. : Центр навчальної літератури, 2004. — 608 с.
6. Булгакова С. Бюджетна система України / Булгакова С. О. — К. : КНТЕУ, 2003. — 288 с.
7. Словник сучасної економіки Макміллана : довідкове видання / [ред. Д. В. Пірс]. — К. : АртЕк, 2000. — 640 с.
8. Бюджетний кодекс України : Закон України від 21 червня 2001 року № 2542-III [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
9. Міщенко В. І. Вплив чинників бюджетно-боргової політики на дію трансмісійного механізму в Україні / В. І. Міщенко, Р. С. Лисенко // Фінанси України. — 2007. — № 5. — С. 12–23.
10. Про бюджетну класифікацію та її запровадження : Наказ Міністерства фінансів України від 27 грудня 2001 року № 604 (в редакції від 17.01.2003) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
11. Збільшення дохідних джерел місцевих бюджетів забезпечить фінансову незалежність органів самоврядування : [інтерв'ю П. Д. Лазар] // Фінанси України. — 2007. — № 4. — С. 149–154.
12. Луніна І. Бюджетні доходи та податкові повноваження місцевих органів влади / І. Луніна, Н. Фролова // Економіка України. — 2008. — № 6. — С. 37–47.
13. Слухай С. В. Удосконалення формування доходів місцевих бюджетів в Україні / С. В. Слухай, О. В. Гончаренко // Фінанси України. — 2007. — № 8. — С. 63–72.
14. Зайчикова В. В. Прогнозування доходів місцевих бюджетів у процесі міжбюджетного регулювання / В. В. Зайчикова // Фінанси України. — 2007. — № 6. — С. 69–81.
15. Європейська хартія місцевого самоврядування (2007) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://federal.org.ua/content/evropeiska-khartiya-mistseвого-samovryaduvannya>.