

**Дем'янишин В. Г.**

*Тернопільський національний економічний університет*

**ПРИНЦИПИ ФОРМУВАННЯ  
СУЧАСНОЇ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

*Розглянуто концептуальні підходи до формування принципів бюджетної політики. Розкрито зміст цих принципів та особливості їхнього використання при розробці сучасної бюджетної політики України.*

**Ключові слова:** бюджетна політика, бюджетна стратегія, бюджетна тактика, принципи бюджетної політики, бюджетна система.

**I. Вступ.** Бюджетна політика, будучи інструментом соціально – економічної політики держави, пов'язана з організацією розподільчих і перерозподільчих процесів з метою досягнення певної стратегічної цілі, яку ставить перед собою суспільство. Тому бюджетна політика повинна бути ефективною, а значить, базуватись на фундаментальних теоретичних засадах з урахуванням національних, історичних, політичних, економічних, соціальних та інших особливостей розвитку суспільства. Досягнути такої ефективності можна лише за умови розробки і використання при формуванні цієї політики наукових принципів, які повинні відповідати певним критеріям.

Огляд останніх досліджень і публікацій підтверджує, що в Україні зростає інтерес вчених до проблем формування бюджетної політики держави і набувають поширення наукові дослідження щодо з'ясування сутності, складових, природи, чинників, ефективності цієї політики. Окремі напрями згаданих досліджень відображені в роботах С.Булгакової, М.Єрмошенка, О.Колодій, А.Мазаракі, Ю.Пасічника, І.Плужнікова, А.Соколовської та інших. Вивчення праць згаданих науковців показало, що питанням розробки принципів формування бюджетної політики приділяється недостатня увага, в окремих наукових роботах вони відсутні, в інших – підмінюються завданнями, або формулюються не чітко. Внаслідок цього державою не забезпечується науковий підхід до побудови оптимальної моделі бюджетної політики, а сама політика за своїм змістом і методами реалізації, як свідчить практика, є мало-ефективною. Наявність цих проблем обумовили вибір теми наукового дослідження та його актуальність.

© Дем'янишин В. Г., 2007

**II. Постановка завдання.** Метою дослідження є оцінка теоретичних і методологічних підходів до трактування принципів формування бюджетної політики та розробка цих принципів, які б відповідали стратегічним цілям демократичного, соціально – орієнтованого суспільства. У процесі дослідження проблеми використовувались загальні, загальноекономічні, конкретно економічні та спеціальні методи дослідження, основними з яких є діалектичний та логічний.

**III. Результати.** Аналізуючи теоретичні, методологічні та практичні засади формування і реалізації бюджетної політики ми виходимо з того, що під цією політикою слід розуміти діяльність органів державної влади, державного управління та місцевого самоврядування з визначення стратегічної мети, напрямів, завдань і пріоритетів розвитку бюджетних відносин, засобів бюджетної тактики для їхнього досягнення, а також застосування цих засобів. У цілому бюджетну політику складає діалектична єдність бюджетної стратегії і бюджетної тактики.

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

Так, наприклад, Ю. Пасічник вважає, що ці "... принципи є похідними від принципів бюджетної системи" [1, 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 отожднювати бюджетну політику і бюджетну систему не можна. 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 з: 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; необхідність забезпечення за допомогою методів та засобів бюджетного механізму раціонального використання природних ресурсів; [2, 178].

Решта одинадцять принципів бюджетної політики І.Плужніков ототожнює з принципами побудови бюджетної системи, визначеними Бюджетним кодексом України [2, 179-181].

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

Деяко відмінний від попередніх економістів підхід до формулювання принципів бюджетної політики використовує С.Булгакова. Зокрема, вона відносить до таких принципів наступні: 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 здійснення заходів до легалізації підприємницької ініціативи; деталізація цілей бюджетної політики [3, 134-135].

В іншому місці С. Булгакова основні методологічні принципи проведення бюджетної політики ототожнює з управлінням бюджетними коштами, виділяючи 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 [3, 104].

У цілому 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 слід розуміти "... основні, вихідні положення теорії, основні правила діяльності; встановлені, загальноприйняті, поширені правила господарських дій і властивостей економічних процесів" [4, 76]. Таким чином, 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 оцінки найважливіших рішень держави, дій юридичних і фізичних осіб, формують 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 можна віднести такі, які відображають рівень використання у політиці системи цінностей, властивих суспільству у цілому (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 у цілому; є критеріями оцінки 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 ми відносимо наступні принципи.

Принцип єдності теорії і практики у формуванні засад та реалізації бюджетної політики вказує на те, що напрацювання теоретичних положень має базуватися на практичних результатах, а практичні дії – на теоретичних розробках.

Принцип взаємозв'язку передбачає формування бюджетної політики у тісному взаємозв'язку з усіма видами економічної політики держави (зовнішній взаємозв'язок) та з усіма внутрішніми структурними елементами (внутрішній взаємозв'язок).

Принцип об'єктивності означає врахування при розробці найважливіших напрямів бюджетної політики усіх можливих чинників, які впливають на кількісні та якісні показники.

Принцип розвитку передбачає виявлення основних рушійних сил еволюції бюджетних відносин та бюджетної системи, їхніх підсистем та елементів, а також спрямованість цієї еволюції з урахуванням вимог законів діалектики.

Принцип ефективності означає забезпечення всіма суб'єктами бюджетних відносин досягнення передбачених цілей бюджетної стратегії і тактики та максимального результату при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів.

Принцип закономірності передбачає обумовленість напрямів бюджетної політики із врахуванням відносин та зв'язків між усіма її складовими.

Принцип соціальної справедливості і неупередженості вказує на забезпечення справедливого і неупередженого розподілу національного багатства, ВВП між громадянами, територіальними громадами, іншими суб'єктами бюджетних відносин, рівний доступ громадян країни до основних бюджетних послуг, соціальних гарантій та застосування диференційованого оподаткування.

Принцип вертикальної і горизонтальної справедливості полягає у тому, що суб'єкти, які перебувають у нерівних умовах, мають тлумачитися бюджетним законодавством неоднаково, а суб'єкти, що перебувають у рівних умовах – однаково.

Принцип зіставності і порівнянності означає застосування умов порівняння, зіставлення абсолютних і відносних показників, згідно з якими вони повинні бути приведені до адекватної форми виміру, а також встановлення близьких або рівних умов формування і використання бюджетних ресурсів для суб'єктів бюджетних відносин, що мають подібні якості та ознаки.

Принцип історизму передбачає дослідження та врахування при розробці бюджетної політики генезису виникнення бюджету і бюджетної системи, основних стадій та етапів еволюції, законів і закономірностей розвитку та функціонування (включаючи суперечності), кількісно – якісних та сутнісних перетворень.

Принцип матеріалізму полягає у виділенні серед сукупності бюджетних відносин та у бюджетній системі, їхніх окремих підсистемах та елементах визначальних сторін, чинників, розвиток яких детермінує еволюцію інших сторін і чинників з наступним урахуванням їхнього зворотного впливу.

Принцип коеволюції означає пізнання бюджетних відносин та бюджетної системи, законів їх розвитку відповідно до взаємообумовленої зміни природних чи соціальних систем та елементів всередині цілого.

Принцип Окхама передбачає необхідність використання мінімальної кількості припущень чи абстракцій у процесі економічного моделювання окремих напрямів бюджетної політики.

Принцип стабільності вказує на забезпечення незмінності стратегії і тактики бюджетної політики протягом визначеного державою періоду.

Принцип директивності, обов'язковості передбачає використання державою обов'язкових (встановлених нормативно – правовими актами) правил, норм, нормативів у процесі здійснення тактичних заходів, спрямованих на досягнення стратегічних цілей.

Принцип безперервності означає єдність стратегічних і тактичних заходів, базування планових і прогнозних показників на досягнутому рівні.

Принцип повноти полягає у включенні до складу бюджетних ресурсів держави всіх надходжень і витрат із збереженням цільового використання бюджетних коштів.

Принцип реальності вказує на те, що всі заходи бюджетної політики, прогнозні і планові показники мають бути реальними до виконання.

Принцип планомірності і пропорційності передбачає розробку у процесі бюджетного планування, програмування та прогнозування стратегічних прогнозів і програм, а також щорічних бюджетів з дотриманням всіх необхідних пропорцій.

Принцип наукової обґрунтованості означає застосування науково обґрунтованих технологій при розробці стратегічних прогнозів, тактичних дій, а також показників щорічних бюджетів та бюджетних програм.

Принцип інтуїтивності вказує на те, що формування стратегічних орієнтирів має здійснюватися не тільки на основі конкретних моделей та розрахунків, а й шляхом застосування інтуїтивних методів, виходячи з тих цілей, які ставить перед собою суспільство.

Принцип демократії передбачає залучення до розробки бюджетної політики широких верств населення, політичних партій, рухів, інших громадських об'єднань.

Принцип компетентності означає прийняття законів, нормативних актів, які регулюють бюджетні відносини та визначають напрями бюджетної політики відповідними компетентними органами.

Принцип гнучкості полягає у зміні тактичних дій відповідно до конкретних ситуацій, які складаються на певному етапі розвитку суспільства.

Принцип системності вказує на те, що бюджетна політика – це відповідна система взаємозв'язаних між собою елементів, які у цілому формують стратегічні орієнтири бюджетної політики і тактичні підходи до їхнього досягнення.

Принцип пріоритетності передбачає виділення пріоритетних напрямів бюджетної політики і концентрації бюджетних ресурсів на їхній реалізації.

Принцип економії означає об'єктивну необхідність найбільш раціонального, економного використання у процесі формування і реалізації бюджетної політики бюджетних ресурсів, які належать суспільству.

Принцип матеріальної зацікавленості відображає необхідність встановлення залежності між отриманими результатами за рахунок внеску кожного суб'єкта бюджетних відносин у досягнення стратегічних цілей та реалізації тактичних заходів бюджетної політики і їхнім матеріальним винагородженням.

Принцип матеріальної відповідальності визначає необхідність встановлення залежності між допущеними негативними результатами, отриманими окремими суб'єктами бюджетних відносин у процесі реалізації бюджетної політики і розмірами фінансових санкцій.

Принцип гласності, публічності і прозорості вказує на доступність інформації про формування, напрями, реалізацію бюджетної стратегії і тактики, яка забезпечується на всіх стадіях бюджетного процесу, а також при бюджетному програмуванні і прогнозуванні.

Принцип бюджетного контролю виступає як попередня умова формування бюджетної політики і як засіб її постійного регулювання, контролю, коректування, своєчасного виявлення негативних тенденцій, попередження негативних явищ.

Морально – етичні принципи передбачають дотримання суб'єктами бюджетних відносин у процесі формуванні і реалізації бюджетної політики опінок, емоцій, навичок поведінки, які б узгоджувались з вимогами моралі та етики, а також із системою морально – етичних цінностей, які виступають головним критерієм у виборі моделі, мети, засобів поведінки, домінуючого мотиву при окресленні напрямів бюджетної стратегії і тактичних підходів до її здійснення.

Як загальні, так й 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 напрям 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 виділяють цей напрям із усієї сукупності бюджетної політики у цілому. 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, Закон України “Про систему оподаткування” та інші. Однак у більшості базових документів принципи відсутні, внаслідок чого як з теоретичної, так і з методологічної та практичної точок зору ці документи є неякісними, причому спричиняються до виникнення більшої кількості проблем, ніж позитивного вирішення питань.

**ІV. Висновки.** Науковою новизною дослідження є обґрунтування принципів формування сучасної бюджетної політики України, розкриття їхнього змісту. Теоретичне і практичне значення дослідження полягає у використанні цих принципів відповідними суб'єктами бюджетних відносин при розробці стратегічних напрямів і тактичних дій, зокрема, законів, нормативних актів з питань бюджетної політики та усіх її складових, що сприятиме досягненню суспільством мети, яку воно ставить перед собою на перспективу і на конкретному етапі свого розвитку.

У результаті дослідження ми прийшли до наступних висновків.

1. 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.

2. Пропонуємо принципи бюджетної політики об'єднати у дві групи: загальні та спеціальні.

3. До загальних принципів рекомендуємо віднести такі, які відображають рівень використання у політиці системи цінностей, властивих суспільству у цілому (домінування загальнонародських 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).

4. До спеціальних пропонуємо віднести наступні принципи: єдності теорії і практики у формуванні засад та реалізації бюджетної політики; взаємозв'язку; об'єктивності; конкретності; розвитку; ефективності; законності; соціальної справедливості і неупередженості; вертикальні і горизонтальні справедливості; зіставності і порівнянності; історизму; матеріалізму; коеволюції; Оккама; стабільності; директивності, обов'язковості; безперервності; повноти; реальності; планованості 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.

### **Література:**

1. Пасічник Ю.В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні: Монографія. – Донецьк: ТОВ „Юго-Восток, ЛТД”, 2005. – 642 с.
2. Засади формування бюджетної політики держави: Наук. монографія / М.М. Єрмошенко, С.А. Єрохін, І.О. Плужніков, Л.М. Бабич, А.М. Соколовська, Ю. В. Чередниченко / За наук. редакцією д.е.н., проф. М.М. Єрмошенка. – К.: НАУ, 2003. – 284 с.
3. Формування і функціонування бюджетної системи України: Монографія / С.О. Булгакова, О.Т. Колодій, Л.В. Єрмошенко та ін.; За заг. ред. А.А. Мазаракі. – К.: Книга, 2003. – 344 с.
4. Економічна енциклопедія: У 3 т. – Т. 3 / Редкол.: С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К.: Видавничий центр „Академія”, 2002. – 952 с.