



# ФІНАНСИ ТА БАНКІВСЬКА СПРАВА

УДК 330.534.4

**МАКСЮТА Анатолій**, перший заступник міністра економічного розвитку і торгівлі України

**ЧУГУНОВ Ігор**, д. е. н., професор, директор Науково-дослідного фінансового інституту, завідувач кафедри фінансів Київського національного торговельно-економічного університету

## БЮДЖЕТНА СКЛАДОВА СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ

*Розкрито сутність та роль бюджетної складової суспільного розвитку країни. Обґрунтовано доцільність застосування інституційного підходу у процесі формування та реалізації бюджетної політики, відповідно до змін соціально-економічного середовища суспільства.*

*Ключові слова:* бюджет, бюджетне регулювання, бюджетна політика, доходи бюджету, видатки бюджету.

Бюджетна політика є одним із вагомих інструментів державного регулювання суспільного розвитку, оскільки у процесі її формування здійснюється розробка основних напрямів використання бюджетних коштів, керуючись необхідністю вирішення завдань, які стоять перед суспільством на даному етапі його розвитку. Задіяння регуляторного потенціалу складових бюджетної політики потребує подальшого дослідження взаємозв'язку бюджетних відносин і соціально-економічних процесів. Бюджетна система має розглядатись як складова фінансового регулювання соціально-економічного розвитку країни й адміністративно-територіальних одиниць.

Вагомий внесок у дослідження сутності та ролі бюджету як інструменту державного регулювання соціально-економічних процесів зробили вітчизняні вчені: О. Василик [1], І. Лютий, В. Федосов та ін. Серед найбільш значущих наукових досліджень зарубіжних вчених

із питань формування бюджетної політики можна назвати праці Дж. Б'юкенена, А. Вагнера, П. Самуельсона [2], Дж. Стігліца [3], В. Танзі, А. Улюкаєва та ін.

Метою статті є розкриття сутності та ролі бюджету в системі соціально-економічного розвитку країни, визначення інституційного підходу у процесі формування та реалізації бюджетної політики, відповідно до змін суспільного середовища.

Соціально-економічний розвиток суспільства на даному етапі вимагає використання бюджетної політики як дієвого інструменту державного регулювання економічних і соціальних відносин. Важливим є визначення пріоритетів бюджетної політики, у тому числі на середньострокову перспективу, виходячи з основних засад соціально-економічного розвитку країни, удосконалення державного регулювання у сфері формування доходів бюджету, планування та використання видатків бюджету, міжбюджетних відносин, що підвищить рівень ефективності функціонування економічної та бюджетної системи в цілому.

У бюджетній політиці відображаються суспільні інтереси, і завдяки їй реалізуються функції і завдання держави, вона формується у ході бюджетного процесу та передбачає визначення цілей і завдань у сфері державних фінансів, розробку механізму наповнення дохідної частини бюджету, вибору напрямів використання бюджетних коштів, управління фінансами у бюджетній сфері, здійснення за допомогою фінансово-бюджетних інструментів регулювання економічних і соціальних процесів.

Бюджет як суспільно-економічна категорія відображає відповідні відносини у процесі розподілу та перерозподілу валового внутрішнього продукту щодо вироблення, розподілу, споживання послуг і регулювання соціально-економічного розвитку з метою задоволення потреб суспільства. З іншого боку, бюджет – це категорія, що синтезує у собі відносини, які виникають у процесі цілеспрямованого впливу держави на суспільне відтворення.

Як суспільно-економічна категорія бюджетна політика має певну структуру, що охоплює суб'єкт, об'єкт і взаємозв'язки між ними, відповідний набір методів та інструментів регулювання згідно з визначеними у суспільстві цілями та завданнями. До структурних елементів бюджетної політики також належать: розроблення науково обґрунтованої концепції розвитку бюджету, яка формується на основі вивчення потреб сучасного стану суспільного розвитку, тенденцій соціально-економічного розвитку та стратегічних пріоритетів держави; визначення основних напрямів формування та використання бюджетних ресурсів на перспективу і поточний період; здійснення заходів, спрямованих на досягнення поставлених цілей.

Основною метою бюджетної політики є забезпечення довгострокової збалансованості бюджетної системи, яка передбачає формування стабільної податкової бази на основі створення сприятливих умов для розвитку бізнесу, своєчасного та достатнього рівня фінансування ос-

новних напрямів розвитку соціально-економічної сфери, формування ефективного механізму міжбюджетного регулювання. Світовий досвід підтверджує, що бюджетна рівновага досягається при збалансованому бюджеті, який має впливати на темпи економічного зростання, рівень добробуту населення.

Рівень збалансованості бюджетної політики впливає на темпи економічного розвитку, а також на інтегрований показник запасу стійкості бюджетної системи, який визначається сукупністю бюджетних показників, що характеризують стан бюджетної системи. Тому важливо запровадити відповідну методологію розрахунку на певному інтервалі часу показника запасу стійкості бюджетної системи, який повинен враховувати показники питомої ваги дебіторської та кредиторської заборгованості зведеного, державного та місцевих бюджетів до загальної суми видаткової частини відповідного бюджету, аналогічний показник заборгованості за соціальними виплатами, податкове навантаження на економіку, рівень виконання доходної та видаткової частин бюджету, рівень фінансування дефіциту бюджету, питому вагу державного боргу у валовому внутрішньому продукті.

Виникнення бюджетних відносин і зміни в них відбуваються внаслідок розвитку економіки, яка є передумовою і одночасно об'єктом їх впливу. Однак слід зазначити, що можливості використання бюджету в макроекономічному регулюванні пов'язані з умовами і результатами виробництва, рівнем розвитку економічних відносин. Отже, бюджетна система 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.

Бюджетна система є одним із основних інструментів регулювання соціальної, виробничої, інвестиційної, регіональної, зовнішньоекономічної та інших сфер діяльності держави. Обсяг і структура доходної і видаткової частин бюджету впливають як на окремі галузі, так і на економіку в цілому. Від ступеня оптимізації обсягів і структури доходної та видаткової частин бюджету залежить рівень економічного зростання держави. Бюджетний механізм має забезпечувати втілення бюджетного регулювання держави, відображати певну спрямованість бюджетних відносин на вирішення економічних і соціальних завдань на конкретному етапі розвитку країни. Бюджетна система повинна мати низку важелів, за допомогою яких держава може здійснювати розподільчі і перерозподільчі функції. Зазначені важелі потрібно систематизувати як певні елементи бюджетного механізму, що включають розробку нормативно-законодавчих документів стосовно бюджетного планування, регулювання, фінансування, звітності, бюджетного контролю тощо.

До основних принципів побудови бюджетної системи слід віднести: *принцип суспільної значимості*, заснований на єдиному підході до соціальної спрямованості бюджету, ранжуванні суспільних потреб за ступенем їх значимості та забезпеченні відповідно до цього їх різного фінансування; *принцип єдності бюджетної системи* – цілісність бюджетного законодавства, організації та функціонування бюджетної системи та бюджетного процесу; *принцип розмежування доходів і видатків між бюджетами* – визначення повноважень з формування доходів бюджету, встановлення і виконання видаткових зобов'язань; *принцип самостійності*, який відображає обов'язок органів влади забезпечувати бюджетний процес і ефективність використання бюджетних коштів для забезпечення розвитку країни та адміністративно-територіальних одиниць; *принцип збалансованості* означає, що обсяг видатків бюджету має відповідати сумарному обсягу доходів і надходжень із джерел фінансування бюджетного дефіциту; *принцип результативності* передбачає досягнення запланованих соціально-економічних цілей бюджету; *принцип прозорості* полягає у відкритості для суспільства та засобів масової інформації усіх бюджетних процедур та етапів бюджетного процесу; *принцип адресності та цільового характеру* означає, що всі бюджетні кошти виділяються в розпорядження конкретних одержувачів із зазначенням цілей їх використання.

Основною метою системи бюджетного регулювання є розробка і проведення збалансованої фінансово-бюджетної політики, зокрема, у сфері доходів, видатків бюджету, міжбюджетних відносин, дефіциту (профіциту) бюджету, державного боргу, спрямованої на активізацію соціально-економічного розвитку країни.

Призначення бюджетної політики є продуктом еволюції ролі та значення функцій держави в суспільно-економічному розвитку. Бюджетне регулювання є невід'ємним елементом бюджетної політики, залежним від показників макроекономіки, та має адаптувати відповідні механізми, інструменти і важелі з метою ефективного впливу на соціально-економічні процеси. В умовах трансформації економіки бюджетна політика має реалізувати адаптаційно-регуляторний потенціал для виходу на траєкторію економічного зростання.

Із метою розробки та реалізації збалансованого бюджетного регулювання протягом певного часового інтервалу бюджетна політика повинна визначатися з урахуванням, з одного боку, циклічності економічного розвитку, з іншого – стану державних фінансів і запасу стійкості бюджетної системи, суттєве зменшення якої може призвести до ускладнення проведення ефективного бюджетного регулювання для позитивного впливу на економічне зростання. Система бюджетного регулювання як одна з основних складових системи державного регулювання економіки є сукупністю функціональних фінансово-бюджетних та економічних елементів, серед яких зокрема 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.

Бюджетна політика забезпечення та регулювання пріоритетів подальшого розвитку суспільства повинна враховувати відповідну переорієнтацію економіки на переважно ендогенні чинники економічного зростання з огляду на євроінтеграційні процеси. При цьому бюджет як вагомий елемент системи державного регулювання економіки має спиратися на довгострокову програму економічного й соціального розвитку країни. Основні напрями бюджетної політики мають формуватися із чітким виділенням пріоритетів, на засадах комплексного підходу з урахуванням виявлених проблем та аналізу внутрішніх і зовнішніх факторів, які визначають процеси розвитку суспільства.

Основним джерелом і механізмом реалізації пріоритетних напрямів бюджетної політики інноваційно-інвестиційного характеру має стати бюджет розвитку, значення якого, з огляду на необхідність реалізації стратегії довгострокового сталого економічного розвитку, має зростати. Соціальні пріоритети бюджетної політики мають зменшувати нерівномірність ринкового механізму розподілу доходів, розв'язувати проблеми подолання бідності, з огляду на поступове зниження рівня соціальних зобов'язань держави. Спрямованість заходів у сфері управління бюджетним процесом залежно від визначених пріоритетів формує різні типи бюджетної політики, розвиток і співвідношення складових елементів у системі державного регулювання економіки залежить від особливостей стану та завдань соціально-економічного розвитку країни та територій.

Бюджетне регулювання у сфері видатків є важливою складовою фінансової політики, яка суттєво впливає на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць та держави в цілому. Від якості та своєчасності прийняття рішень щодо формування бюджетних видатків залежить збалансованість державних фінансів, рівень ефективності державного регулювання економічних процесів. Через видатки бюджету уособлюється роль держави у регулюванні економічних процесів, забезпеченні макроекономічного зростання, соціальних гарантій населення, вдосконалення структури суспільного виробництва. Бюджетні видатки є важливим інструментом впливу на розвиток економіки і соціальної сфери, оскільки за їх допомогою держава може змінювати структуру виробництва, впливати на результати діяльності економічних суб'єктів, здійснювати соціальні перетворення.

Видатки бюджету за своєю економічною сутністю є інструментом розподілу і перерозподілу централізованого грошового фонду держави та його використання за цільовим призначенням для зрос-

тання суспільного добробуту. Зміст і характер бюджетних видатків полягає у забезпеченні виконання державою своїх функцій. Призначенням бюджетних видатків є задоволення важливих потреб суспільства у розвитку економіки і соціальної сфери, державного управління, оборони, забезпечення громадського порядку, безпеки держави тощо. За допомогою бюджетних видатків здійснюється підтримка соціально незахищених верств населення, обсяг якої відповідає економічним можливостям суспільства. Бюджетні видатки здатні активно впливати на економічне зростання, передусім завдяки пріоритетному фінансуванню наукових досліджень, розвитку найважливіших галузей економіки, вирівнюванню регіональних диспропорцій.

Держава використовує різні форми впливу на економіку – надання субсидій організаціям і населенню, здійснення державних інвестицій, бюджетне фінансування галузей, що визначають науково-технічний прогрес, через відповідні зміни економічних пропорцій. Бюджетні видатки застосовуються для галузевого і територіального перерозподілу фінансових ресурсів із урахуванням вимог найбільш раціонального розміщення виробничих сил, економічного зростання в регіонах та у державі в цілому.

У видатках бюджету знаходить відображення бюджетна політика у сфері державного регулювання та стимулювання виробництва, забезпечення розвитку науково-технічного прогресу, зовнішньоекономічної діяльності. Вплив видатків бюджету на соціально-економічне зростання посилюється завдяки запровадженню науково обґрунтованих методів визначення пріоритетних напрямів, структури та обсягів бюджетних ресурсів, запровадження механізму упорядкування бюджетних програм, вчасного перегляду відповідно до потреб сьогодення вже існуючих, затвердження порядків використання коштів бюджету з метою окреслення напрямів їх використання в межах бюджетної програми та недопущення нецільового спрямування. Перелік видатків, їх склад і структура постійно змінюються залежно від наявної економічної ситуації, змін пріоритетів у спрямуванні коштів. Бюджетні видатки використовуються для розподілу фінансових ресурсів держави за різними ознаками – територіальними, галузевими тощо з метою їх раціонального розміщення та ефективного використання, сприяння соціально-економічному розвитку країни. Видатки бюджету можна характеризувати за кількісними показниками, пов'язаними із обсягами бюджетних ресурсів, та якісними показниками, які визначають економічну природу і суспільно-корисне призначення кожного виду видатків.

При виборі напрямів спрямування державних видатків визначальними є стратегічні орієнтири розвитку держави, у тому числі створення відповідних умов для оптимальної структурної перебудови еко-

номіки, збереження і розвитку людського і соціального капіталу, інноваційного розвитку, сприянню розробці та запровадженню наукоємних, конкурентоспроможних технологій. Бюджетна політика у сфері видатків формується на основі соціально-економічної політики, яка виходить, з одного боку, із необхідності підвищити конкурентоспроможність країни, стати рівноправним учасником світових економічних і фінансових відносин, з іншого – з потреби підвищення рівня забезпечення населення і державних суспільних послуг. Зазначене потребує реалізації стратегії економічного зростання на якісно новому технологічному рівні, збільшення обсягу видатків бюджету на соціальні потреби, при цьому важливо посилювати обґрунтованість бюджетно-податкового регулювання.

Актуальним для будь-якого суспільства є визначення рівня соціальних видатків. Розвинені країни світу мають досить високі стандарти соціального забезпечення та відповідний рівень видатків на соціальні потреби. Незважаючи на різні позиції щодо визначення рівня видатків соціального спрямування, не виникає сумніву, що високий рівень соціального забезпечення населення неможливий у бідній країні, тому єдиною передумовою його підвищення є реалізація стратегії прискореного економічного зростання. Спрямованість державної політики на реалізацію стратегії прискореного економічного зростання не виключає збереження наявного рівня соціальної підтримки і навіть її збільшення за умов оптимізації структури бюджетних видатків щодо забезпечення їх пріоритетного спрямування на суспільний розвиток.

Спрямування коштів на реалізацію пріоритетних завдань держави, що мають на меті розробку та використання інноваційних технологій, розвиток людського капіталу, є важливим напрямом ефективної бюджетної політики. Якість та обсяг людського капіталу держави – важливий фактор забезпечення її економічного зростання. У розвинених країнах держава бере на себе значну частину витрат на відтворення людського капіталу, стимулюючи попит на наукові знання та фінансування програм інноваційного розвитку. Держава, впливаючи на поступове підвищення якості людського капіталу, збільшення кількості висококваліфікованих кадрів та на відповідне використання їх потенціалу, підвищує можливості країни у забезпеченні економічного зростання. Видаткова частина бюджету здійснює відчутний вплив як на розвиток окремих галузей і економіки в цілому, так і на рівень соціального розвитку суспільства. У зв'язку з цим особливого значення набуває проблема оптимального розподілу обмежених бюджетних ресурсів між напрямками соціально-економічного розвитку країни.

Перспективне бюджетне планування на основі програмно-цільового підходу надає можливість встановлювати чіткі пріоритети у сфері бюджетних видатків, розробляти і реалізовувати ефективну бюджетну

політику, посилювати бюджетний контроль та підвищувати відповідальність головних розпорядників за розподіл і використання бюджетних коштів. Зазначене, безперечно, сприятиме посиленню позитивного впливу бюджетної політики на соціальний розвиток та економічне зростання як передумови підвищення життєвого рівня та добробуту населення.

Подальше вдосконалення застосування програмно-цільового методу бюджетування потребує використання принципів перспективного бюджетного прогнозування та планування. Зокрема, розпорядники бюджетних коштів повинні складати стратегічні плани своєї діяльності, які визначають головну мету, цілі, завдання, перелік програм та очікувані результати у довгостроковій перспективі відповідно до встановлених державою пріоритетів. При визначенні видатків на бюджетну програму на плановий рік кожен головний розпорядник повинен оцінити необхідні та можливі бюджетні ресурси для її продовження у наступних за плановим роках, очікуваний результат і вплив від впровадження бюджетної програми у плановому році на обсяг відповідних видатків у наступні періоди. При цьому видатки на наступні роки повинні розраховуватися, виходячи з наявних ресурсів та з урахуванням можливих структурних змін у діяльності головного розпорядника. Зазначене передбачає розробку кількісних та якісних показників результативності – критеріїв оцінки і аналізу бюджетних програм щодо обсягів затрат, досягнення необхідних результатів, рівня ефективності і якості, що характеризують результати виконання програми та надають можливість здійснити оцінку використання бюджетних коштів.

На сучасному етапі розвитку державних фінансів важливим є підвищення ефективності видатків бюджету як дієвого інструменту впливу на соціально-економічний розвиток суспільства. Економічна сутність ефективності державних видатків як складової системи бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку полягає у сукупності досягнутих результативних показників, що відповідають основним цілям та завданням бюджетних призначень з урахуванням обсягу здійснених видатків бюджету, дієвості інституційних перетворень розвитку суспільного середовища. Доцільним є удосконалення інституційних засад результативності бюджетної системи, у тому числі формування доходів бюджету з урахуванням виваженої податкової політики, ефективного планування та використання видатків бюджету, регулювання міжбюджетних відносин, управління державним боргом відповідно до циклічності економічного розвитку, стану державних фінансів, що сприятиме підвищенню динамічної збалансованості бюджету як вагомому інструменту розвитку соціально-економічних відносин країни.



Запровадження показників ефективності у бюджетне планування потребує удосконалення не тільки механізмів фінансування, а й управління державним сектором економіки в цілому. Доцільним є удосконалення механізму посилення впливу держави на економічний розвиток шляхом переходу від управління видатками до управління відповідними результатами як складової програмно-цільового методу планування бюджету.

Подальший розвиток системи планування та виконання бюджетів, що ґрунтується на принципах програмно-цільового методу, потребує удосконалення стадій бюджетного процесу щодо запровадження елементів середньострокового планування, посилення спрямованості бюджетного планування на кінцеві результати та підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів. Упродовж останніх років бюджетна політика не у достатній мірі забезпечувала економічне зростання країни на засадах інвестиційно-інноваційного розвитку та структурно-інституційних перетворень. Одним із основних завдань бюджетного регулювання є упорядкування кількості бюджетних програм, зокрема шляхом складання головними розпорядниками бюджетних коштів плану діяльності на наступні за плановим два бюджетні періоди відповідно до середньострокових пріоритетів; розробка та затвердження паспортів бюджетних програм, складання звітів про їх виконання; здійснення управління бюджетними коштами у межах встановлених бюджетних повноважень та проведення оцінки ефективності бюджетних програм, внутрішнього фінансового контролю за повнотою надходжень, взяттям бюджетних зобов'язань розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів.

Встановлення пріоритетів бюджетної політики на середньо- та довгострокову перспективу, здійснення системної оцінки досягнення відповідних цілей і завдань соціально-економічного розвитку країни, визначених при плануванні бюджетів минулих періодів, надає можливість своєчасного прийняття управлінських рішень у сфері державних фінансів, адекватного реагування на зміни внутрішнього та зовнішнього економічного середовища. Визначення пріоритетів державної підтримки, спрямованої на економічне зростання та соціальний розвиток, є одним з важливих завдань бюджетної політики.

Інститут бюджетного регулювання має ґрунтуватися на сукупності форм, засобів, механізмів формування та реалізації завдань бюджетної політики, які визначають умови взаємовідносин учасників бюджетного процесу. Основними пріоритетними напрямками розвитку бюджетної системи визначено запровадження середньострокового бюджетного планування у розрізі головних розпорядників бюджетних коштів, бюджетних програм; удосконалення методологічних засад програмно-цільового методу планування бюджету; застосування

дієвих підходів управління державними фінансами. Однією з основних цілей бюджетної політики є забезпечення стійкого довготривалого економічного зростання, шляхом структурно-інноваційних перетворень економіки, створення сприятливого інвестиційного середовища, достатньо високого рівня соціально-економічного розвитку суспільства з урахуванням збалансованості державних фінансів, що реалізується через інститути бюджетного регулювання.

Із метою посилення впливу бюджетної системи на соціально-економічний розвиток суспільства потрібно вживати заходи, спрямовані на підвищення рівня збалансованості і прозорості бюджету, ефективності витрачання бюджетних коштів, удосконалення міжбюджетних відносин, забезпечення якісного виконання бюджетів усіх рівнів, здійснення дієвого фінансового контролю. Таким чином, бюджетна політика як інструмент державного регулювання суспільного розвитку є сукупністю фінансових відносин, інституційного забезпечення щодо формування та використання бюджетних коштів, спрямованих на досягнення фінансово-економічної збалансованості, результативності економічних перетворень.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. *Василик О. Д.* Теорія фінансів / О. Д. Василик. — К. : НІОС, 2000. — 416 с.
2. *Самуельсон П. Э.* Чистая теория общественных расходов / П. Э. Самуельсон : пер с англ. И. А. Розмаринского // Вехи экономической мысли. Экономика благосостояния и общественный выбор. Т. 4 / под общ. ред. А. П. Заостровцева. — СПб. : Экономическая школа, 2004. — 568 с.
3. *Стиглиц Дж. Е.* Экономика государственного сектора / Дж. Е. Стиглиц. — М. : ИНФРА-М, 1997. — 720 с.

*Стаття надійшла до редакції 26.03.2012.*

*Максюта А., Чугунов И. Бюджетная составляющая общественного развития. Раскрыта сущность и роль бюджетной составляющей общественного развития. Обоснована целесообразность применения институционального подхода в процессе формирования и реализации бюджетной политики, в соответствии с изменениями социально-экономической среды общества.*

*Ключевые слова:* бюджет, бюджетное регулирование, бюджетная политика, доходы бюджета, расходы бюджета.

*Maksuta A., Chugunov I. Budget component of social development. The essence and role of the budget component of social development have been shown. Expediency of the institutional approach in the development and implementation of fiscal policy based on changes in socio-economic environment of the society has been proven.*

*Key words:* budget, budgetary adjusting, fiscal policy, profits of budget, budget expenditures.