

Юрій С.І.,
доктор економічних наук

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ СУТНОСТІ БЮДЖЕТУ

Оцінюючи економічні процеси в Україні, слід визнати відсутність інфраструктури ринкової економіки, і це один з основних гальмуючих факторів, що перешкоджають демократичній перебудові в державі із перехідною економікою. Демократична система правління, підводячи ринок до закону і порядку, перетворюючи його в об'єкт правового регулювання, зобов'язана забезпечити ефективне функціонування інфраструктури ринкових відносин і вільної конкуренції, звільнити індивідуума від позаекономічних форм примусу, ліквідувати різного роду номенклатури і привілеї, створити найкращі умови для реалізації економічної свободи співтовариства. Ці проблеми ускладнюються ще й тим, що в Україні широкого розмаху набула тіньова економіка й корупція на державному рівні.

Багатий світовий досвід соціально-ринкового господарювання виділяє найважливішу сферу державного регулювання економіки — фінансову. Саме через неї держава може активно впливати на економічний та соціальний розвиток країни як у позитивному, так і негативному аспекті. Маючи об'єктивний характер, фінанси водночас залежать від суб'єктивних дій держави — фінансових законів і фінансової політики, спрямованих на досягнення конкретних цілей регулювання. Фінансова політика і фінансове законодавство несуть на собі відбиток суб'єктивних дій певних груп населення, їхніх інтересів і пов'язані з процесом прийняття рішень у сфері політики, економіки та фінансів. За допомогою фінансів і фінансової політики, стратегія і тактика якої змінюються залежно від характеру спрямованості їх панівної економічної доктрини, здійснюється багатосторонній регулюючий вплив на ринкові відносини й процес розширеного відтворення. Саме державні фінанси є основою економічного благополуччя держави й народу, серцевиною економічної політики країни.

Водночас державні фінанси — це надзвичайно складне й чутливе соціально-економічне явище, що виступає головною ланкою фінансової системи держави. Остання опосередковує понад 73% усіх фінансових відносин і містить різноманітні фінансові інституції, за допомогою яких держава здійснює свою фінансову діяльність і перерозподіляє значну частину ВВП.

Розподіляючи та перерозподіляючи новостворену вартість, держава використовує бюджет як один з основних інструментів регулювання соціально-економічних процесів у ринкових умовах. Саме в державному бюджеті пере-

© Юрій С.І., 2001

плітається величезний спектр різнорівневих інтересів і суперечностей. Внаслідок своєї здатності змінювати добробут громадян бюджет є об'єктом максимального загострення індивідуальних, групових і національних інтересів, джерелом боротьби ідеологій, наукових концепцій, політичних переконань, уявлень про справедливість. Будучи концентрованим виразом соціально-економічних, політико-ідеологічних та етико-нормативних питань, проблема бюджету увібрала в себе фундаментальність філософії, прагматизм політики та раціональність економічної науки.

Один із провідних інвесторів сучасності Джордж Сорос у передмові до українського видання своєї книги "Криза глобального капіталізму" наголошує: "Найвразливішим місцем української економіки лишається проблема бюджету"¹.

Механізм перерозподілу валового внутрішнього продукту об'єктивно потребує вдосконалення щодо потреб ринкового господарювання, формування громадянського суспільства, створення правової держави, розвитку демократичних засад. Для конструювання фінансової доктрини держави необхідна науково обгрунтована бюджетна фабула України.

Державний бюджет висвітлює систему фінансових показників, що відображає створення й використання фінансових ресурсів у всіх секторах економіки держави. У ньому в найзагальнішій формі фінансово обгрунтовується прогноз економічного та соціального розвитку держави. Бюджет, відтворюючи обсяг ресурсів, що мобілізуються у певному періоді, та їх використання, своїми результатами засвідчує загальне збалансування фінансових ресурсів і їх витрачання в державі. Фактично, державний бюджет конкретизує фінансові ресурси адресно, територіально й галузево.

Бюджет за своїм економічним змістом складна, багатогранна, різновекторна категорія. У фінансовій теорії відсутня єдина думка й трактування щодо визначення суті бюджету. Ретроспективний аналіз, проведений О.П. Кириленко² свідчить, що розбіжності поглядів пов'язані, в першу чергу, з вихідними положеннями розуміння форми, змісту, юридичного та економічного призначення цієї категорії.

Із кардинальною зміною фундаментальних атрибутів господарювання в Україні постала нагальна потреба теоретичного осмислення та пояснення нових соціально-економічних функцій держави. Домінуючі теоретичні побудови радянського періоду базувалися на визначенні державного бюджету як економічної категорії соціалізму, яка виражає грошові відносини, що виникають між державою та іншими учасниками суспільного виробництва в процесі

¹ Сорос Джордж. Криза глобального капіталізму. Відкрите суспільство під загрозою. — К.: Основи. — 1999. — С. 7.

² Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). — К.: НІОС. — 2000. — С. 41—50.

планомірного розподілу і перерозподілу вартості суспільного продукту, шляхом утворення централізованого фонду грошових засобів держави і його використання на цілі розширеного соціалістичного відтворення, підвищення рівня життя народу та задоволення інших суспільних потреб. Таке визначення сформувалося в результаті більш як 70-річних теоретичних дискусій і практичного втілення соціалістичних принципів співіснування.

Головним концептуальним ядром такого тлумачення бюджету у фінансовій науці радянського періоду є домінант відносин. Саме відносини в таких варіаціях: відносини економічні, грошові, суспільні, виробничі, специфічні підкреслюють стрижень розуміння такої категорії.

Проте, як наголошує В.Л. Андрущенко, “концепція відносин стала бастіоном затратної економіки в державних фінансах. Не піддаючись рахунку, не передбачаючи критеріїв виміру ефективності, поняття відносин перетворилось в теоретичне запрошення до марнотратства, бездумного, безмірного розтрачання коштів, хоч реально асигнування коштів на певну мету неминуче означає відмову від фінансування чогось іншого”³.

Однак така категоричність автора не обґрунтовує і не спростовує того, що фінанси справді виникають та існують як специфічні відносини між людьми, які мають і кількісні, і якісні характеристики. І ось, саме тут залежно від того, що береться за основу в аналізі, й будуть виступати або абстракції, або реальні кошти.

В економіці вільної конкуренції держава не тільки декларує поліпшення суспільних благ, а й завдяки прозорості бюджету вона змушена позитивно впливати на добробут людей. Тому не відкидаючи теоретичних абстракцій суті бюджету, пріоритет слід надати матеріально-речовому втіленню цієї категорії, адже виникає об’єктивна необхідність у розподілі й перерозподілі валового внутрішнього продукту між секторами економіки, верствами населення, регіонами країни з метою підвищення ефективності ведення господарства, функціонування об’єктів соціально-культурного призначення, проведення інвестиційної політики, в здійсненні соціального захисту населення, охороні інтересів держави та навколишнього природного середовища.

Бюджет є невід’ємним атрибутом держави, одночасно він є фундаментальним її носієм. Адже саме через державний бюджет відбувається централізація коштів, що дає змогу маневрувати останніми, зосереджувати їх на вирішальних ділянках економічного і соціального розвитку, здійснювати єдину економічну і фінансову політику на території країни. Варто зауважити, що централізація коштів здійснюється згідно з чинним законодавством, яке може вдосконалюватися щорічно, проте недопустимо, щоб воно змінювалося протягом року, особливо після прийняття закону про Державний бюджет України на поточний рік.

³ Андрущенко В.Л. Фінансова думка Заходу в ХХ столітті: (теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів). — Львів: Каменяр. — 2000. — С. 86.

Економічний зміст бюджету не може бути визначений однозначно, його суть проявляється, в першу чергу, в процесах, що формують, використовують кошти централізованого загальнодержавного фонду фінансових ресурсів. Виділення у визначенні державного бюджету тільки одного з положень, що віддзеркалює його суть, зменшує значимість такої економічної категорії розширеного відтворення. Адже процес розширеного відтворення потребує безперервного розв'язання важливої об'єктивної суперечності, що полягає в необхідності обов'язкового збереження і неухильного порушення еквівалентності в економічних відносинах, що організовують та здійснюють процес виробництва.

Тільки зберігаючи еквівалентність, можна об'єктивно оцінити виробничий потенціал первинної ланки відтворення. Одночасно, не порушивши еквівалентності, неможливо створювати доходи держави, які необхідні для її об'єктивного існування.

За допомогою відповідних важелів забирається частина коштів виробничих структур і населення та акумулюється в загальнодержавному фонді грошових засобів. Відбувається процес перерозподілу вартостей. Суть його в тому, що в одних забираються, а іншим кошти надаються безеквівалентно.

Розширене відтворення містить в собі, крім розвитку виробничої сфери, де діє закон вартості, також і соціально-культурну та оборонно-правову, де й порушується цей закон. Саме державний бюджет створює механізм впливу суб'єктивних факторів на об'єктивні підвалини життєдіяльності суспільства.

В міру входження виробничих структур у ринкові відносини роль державного бюджету діалектично трансформується. З одного боку, його значення підвищуватиметься з позиції економічного механізму, а найголовніше — форми і методи перерозподілу коштів бюджету створюють складну і одночасно ефективну систему впливу на увесь процес розширеного відтворення. А з другого — його роль нівелюється. Це пов'язано із необхідністю прозорості прогнозування та суворим виконанням передбачених розмірів мобілізації коштів, які спрямовуються у чітко відведені сфери. Сама організація залучення коштів та їх розподіл: терміни, розміри, перерахунки, контроль — сприяють демократичним принципам державотворення.

Бюджету належить провідна роль у фінансовій системі. Це зумовлено тим, що його функціонування визначає кількісні й якісні параметри як відтворювального процесу, так і соціально-економічних явищ, а також кінцеві результати діяльності суб'єктів господарювання. Більше того, бюджет тісно пов'язаний з усіма ланками фінансової системи. Враховуючи, що така система — це сукупність відокремлених, але взаємопов'язаних між собою ланок фінансових відносин, що виникають у різних сферах виробничої та невиробничої діяльності в процесі вартісного розподілу та перерозподілу валового внутрішнього продукту з метою формування, розподілу та використання

фінансових ресурсів для розширеного відтворення, бюджет виступає відповідним резервуаром: з одного боку, поглинання коштів, із другого — їх субсидіювання.

Входження в ринкові структури об'єктивно потребує зміцнення державного бюджету як основного важеля ефективного розвитку економіки країни, що прагне до соціально орієнтованих засад.

У загальному контексті фінансово-господарські взаємовідносини характеризують стосунки державного і місцевих бюджетів, рух платежів підприємств усіх форм власності, централізованих державних та інших фондів, фондового ринку, населення. Нагромадження коштів відбувається в структурах, де репрезентується валовий внутрішній продукт. Такі структури є провідною ланкою у створенні централізованих фінансових ресурсів. Одночасно вони мають специфіку, яка полягає в безпосередньому обслуговуванні процесу виробництва, де створюється ВВП і здійснюється його первинний перерозподіл. Такі структури вступають у відносини з бюджетом під час справляння податків, які розподіляються між місцевим та державним бюджетами згідно з нормативними актами. В основі взаємозв'язку фінансових ланок покладено принцип ієрархічної структури, що поділяє фінансові ресурси на централізовані й децентралізовані, відділяючи та одночасно поєднуючи кожен ланку в єдине ціле. Саме бюджет може впливати і впливає на грошовий розмір кожної ланки фінансової системи. Отже, ієрархічна структура бюджетної системи України будується за дворівневим принципом і наближена до бюджетних систем держав унітарного типу. У федеративних державах бюджетна система включає три ланки: державний (федеративний) бюджет, бюджети членів федерації і місцеві бюджети.

Бюджет активно впливає на формування й удосконалення соціально-економічної інфраструктури, яка в свою чергу сприяє або гальмує розвиток виробництва.

При розгортанні ринкових відносин особливого значення набуває бюджет для регуляції структури фінансових ресурсів секторів економіки, підприємств різних форм власності, процесів приватизації та їх використання. Через систему платежів і методи фінансування бюджет безпосередньо впливає на платоспроможність та мобілізацію внутрігосподарських резервів суб'єктів господарювання.

Якщо кошториси, бізнес-плани окремих господарських структур обслуговують індивідуальний кругообіг виробничих фондів на розширеній основі, то бюджет опосередковує кругообіг усіх суспільних фондів. Перерозподіл коштів у загальнодержавному масштабі — необхідна умова забезпечення кругообігу фондів, що сприяє досягненню відповідних пропорцій і темпів структурних відтворень. Із потреб процесу відтворення об'єктивно виникає необхідність загальнодержавних фінансів і використання через державний бюджет централізованого чистого доходу. Тим самим бюджет віддзеркалює зміст економічної бази, а не впливає із суті існування держави.

Саме через сутність бюджету відбувається реалізація його функцій: розподільча, контрольна, регулююча та стимулююча. Зміст функцій, їхня спрямованість, характер реалізації залежить від особливостей економічних процесів у державі.

Державний бюджет за формою — це фінансовий баланс, що відображає план державних витрат і джерел їхнього фінансового покриття. У процесі складання основного фінансового плану держави обґрунтовується доцільність застосування певних форм мобілізації ресурсів і напрямів їх використання. Узгодженість у процесі складання такого документа дає змогу координувати фінансові ресурси, впливати на їхню структуру. Крім того, такий процес дає можливість впливати на фінансові баланси адміністративно-територіальних громад, що в цілому забезпечує бюджетний процес.

Призначення державного бюджету полягає у формуванні та використанні централізованого фонду фінансових ресурсів держави на розширене відтворення й соціальні цілі відповідно до чинної фінансової політики. Відображаючи об'єктивну необхідність розподільчих і перерозподільчих процесів у економіці та концентрації певної частки фінансових ресурсів у розпорядженні держави, бюджет є конкретно-адресним документом. За його допомогою досягається кінцеве взаємопогодження всієї системи фінансових балансів.

У дохідній частині державного бюджету зосереджується та частина вартості валового внутрішнього продукту, яка в процесі розподілу й перерозподілу доходів і нагромаджень може бути спрямована на розвиток економіки держави, соціальний захист населення, соціально-культурні заходи, потреби оборони, управління. Основним джерелом формування фінансових ресурсів, акумульованих у державному бюджеті, є податки, суть яких, у першу чергу, полягає у примусовому відчуженні державою частини новоутвореної вартості.

Для того, щоб ці кошти були ефективно використані саме в життєво важливих і прогресивних секторах економіки, для створення необхідної інфраструктури, визначення потреб, пов'язаних із добробутом, зайнятістю населення, соціальним забезпеченням, необхідно їх концентрувати.

Збільшення державних видатків можливе лише в одному випадку, через збільшення прибутків та податкових надходжень, які пов'язані з населенням. Знайти рівновагу між необхідними видатками та можливими надходженнями досить складно — це скоріше можна назвати фінансовим мистецтвом.

За змістом державний бюджет — централізований фонд грошових засобів держави.

Централізація коштів має важливе економічне й політичне значення, оскільки доходи, які мобілізуються до державного бюджету, є практичним втіленням у життя державних заходів у господарському будівництві. Це дає можливість маневрувати коштами, зосереджувати їх у важливих галузях

економічного та соціального розвитку, здійснювати єдину економічну і фінансову політику на території України.

За умов перехідної економіки провідна роль бюджету, як у перерозподілі фінансових ресурсів зокрема, так і національного багатства в цілому, є обов'язковою реальністю.

Як доводить світовий досвід, роль держави у розподільчих процесах із розвитком ринкових відносин має зростати, і бюджет у цьому аспекті є найдосконалішим засобом для здійснення державою зазначеної функції.

Аналіз моделі економіки, яка формується в Україні, дає підстави твердити, що в наступні роки через бюджет повинно перерозподілятися не менш як 30% ВВП. Таке співвідношення буде найоптимальнішим і зумовлене соціальною спрямованістю обраної моделі економіки, необхідністю структурної перебудови значної частини галузей господарства.

Характерною рисою бюджету, як зазначалося вище, є те, що він складається на певний період. Із позиції права, суть бюджетного періоду полягає в тому, що це період, протягом якого виконавча влада реалізовує, втілює в життя прийнятий документ законодавчого органу — Верховної Ради України. Закінчується цей період тим, що найвищий орган виконавчої влади — Кабінет Міністрів організовує складання і подає до парламенту звіт про виконання державного бюджету за відповідний рік. Отже, юридичний зміст бюджетного періоду і звіту про виконання бюджету зводиться в кінцевому підсумку до найдоцільнішого періоду, по закінченні якого Верховна Рада України здійснює свої контрольні повноваження щодо дій виконавчої влади в галузі бюджету. Виходячи з того, що бюджет є планом, значення бюджетного періоду набуває сутнісних ознак, рис бюджету.

Вагома суспільно-економічна роль бюджету в життєвому функціонуванні держави, розгалуженість бюджетних відносин, публічний характер фінансів у цілому зумовили необхідність існування значної групи норм і нормативів, які регулюють бюджетні відносини. Детальна врегульованість бюджетних відносин є однією з ознак демократичної держави з характерним для неї розподілом влади, необхідністю контролю за всіма бюджетними процесами. Бюджетні відносини є внутрішньодержавними, оскільки вони стосуються розподілу фінансових ресурсів усередині держави і в них не беруть участі недержавні суб'єкти права. Бюджетно-правові норми регулюють відносини при встановленні бюджетної системи і бюджетного устрою України, розподілі доходів і видатків між окремими видами бюджетів, у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів та звітності їх про виконання. Найсуттєвішою рисою бюджетних відносин є те, що всі вони мають імперативну форму розподілу бюджетних ресурсів. Розподіл їх має два напрями: предметний — за галузями, секторами діяльності держави та її функціями; структурний — за ланками бюджетної системи.

Загальне значення для бюджетного законодавства України має конституційне положення про те, що бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Ця норма розвивається в бюджетному законодавстві. Виключно Законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків. Держава прагне до збалансованості бюджету України. Контроль за використанням коштів Державного бюджету України здійснює від імені Верховної Ради України Рахункова палата.

Таким чином, *за сутністю економічної категорії* державний бюджет відображає грошові відносини, які проявляються між державою, з одного боку, і підприємствами, організаціями, установами всіх форм власності й фізичними особами — з другого, та існують із приводу утворення фонду грошових засобів держави та його використання на розширене відтворення. *За своєю формою* — це основний фінансовий план держави, що дає змогу різнорівневій фінансовій підсистемі налаштувати в ієрархічну структуру, тим самим забезпечуючи виконання бюджетного процесу. *За матеріальним змістом* — це централізований фонд грошових засобів держави, які перебувають у постійному русі з приводу зарахування доходів (вхідні бюджетні потоки) та фінансування видатків (вихідні бюджетні потоки). *За організаційною структурою* — центральна ланка державної фінансової системи, яка зумовлює розподіл і перерозподіл валового внутрішнього продукту в усій його повноті, тобто між сферами, напрямками, структурами процесу виробництва й обігу, окремими ланками бюджетної системи та окремими категоріями населення. І нарешті, *за характером* бюджет — обов'язковий документ у вигляді закону, що юридично забезпечує бюджетний процес і функціонування бюджетної системи.

Висмикування, або перебільшення однієї із складових втрачає повну характеристику державного бюджету. Тому він функціонує як цілісна система взаємозалежних, взаємозумовлених, взаємопов'язаних сегментів, що не вступають у суперечність між собою та із системою загалом.