

Г. Дем'янишин

V.H. Demyanyshyn

**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ
БЮДЖЕТНОЇ ДОКТРИНИ
УКРАЇНИ****CONCEPTUAL GROUNDS
OF BUDGET DOCTRINE
OF UKRAINE**

У статті розкрито сутність бюджетної доктрини держави, її теоретичну та прагматичну моделі. Охарактеризовано внутрішні зв'язки між окремими складовими бюджетної доктрини та зовнішні зв'язки між бюджетною і соціально-економічною доктринами держави.

The article reveals the essence of the state budget doctrine, its theoretical and pragmatic models. The internal links between separate constituents of the budget doctrine as well as the external relations between the budget and the socioeconomic doctrines of the state are characterized.

Ключові слова: бюджетна доктрина, соціально-економічна доктрина, бюджетна теорія, бюджетна політика, бюджетний механізм, бюджетний процес.

Keywords: budget doctrine; socioeconomic doctrine; budget theory; budgetary policy; budget mechanism; budgeting.

№ 1. Літ. 12.

Постановка проблеми. Зміст системи фінансових (у т.ч. бюджетних) наукових знань становлять фінансові теорії, вчення, концепції, доктрини, судження, постулати, аксіоми, проблеми, гіпотези, наукові методи, поняття, категорії тощо. Щодо більшості цих складових фінансова наука має достатньо великий обсяг напрацювань, які використовують вітчизняні вчені й практики при прийнятті, обґрунтуванні та прийнятті тих чи інших рішень. Однак, поза увагою залишалася така важлива складова наукових знань, як фінансова (у її складі бюджетна) доктрина, хоча цей елемент використовують інші науковці, знаходять практичне застосування у різних сферах діяльності держави, від чого фінансова наука і практика зазнає великих втрат.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Фінансова наука як упорядкований процес отримання знань, їхньої організації та систематизації в світлі певної парадигми [1, 12] досліджує діяльність усіх суб'єктів фінансових відносин, пов'язану з формуванням і використанням різноманітних фондів грошових коштів і фінансових ресурсів, а також закони й закономірності фінансових процесів у їхній взаємодії і взаємозв'язку. Оскільки фінансові ресурси держави обмежені, завданням фінансової науки є пошук можливих варіантів формування і використання грошових фондів, обґрунтування найприйнятнішого з них з метою оптимального задоволення економічних інтересів держави, суб'єктів господарювання, населення з урахуванням закономірностей фінансових явищ, їхньої об'єктивної необхідності та фінансових можливостей.

Оскільки фінансова наука є багатогалузевою, кожний її напрям розв'язує певні проблеми, використовуючи відповідний інструментарій. Специфічною і важливою галуззю фінансової науки є бюджетна. Зважаючи на центральне місце бюджету у фінансах суспільства, наукові проблеми, пов'язані з

функціонуванням бюджетних відносин, є визначальними серед проблем, які досліджує фінансова наука.

Питанням теорії і практики бюджету держави присвячені праці таких учених: В. Андрущенко [1], С. Булгакової [11], О. Василика [3], Л. Єрмошенки [11], О. Кириленко [5], В. Кудряшова [6], Ц. Огня [7], В. Опаріна [2], К. Павлюк [3], О. Романенко [8], В. Федосова [2], С. Юрія [12] та інших. У дослідженнях розглянуті питання сутності, ролі та розвитку бюджету і бюджетних відносин, бюджетної політики та її реалізації. Акцентуючи увагу на фінансові і бюджетні теоріях, концепціях, ученнях, ніхто з вітчизняних вчених не зупинявся на моделі фінансової чи бюджетної доктрини, її обґрунтуванні як важливого елементу фінансової науки.

Терміни «фінансова доктрина», «бюджетна доктрина» дуже рідко трапляються у наукових публікаціях, причому їхній зміст не розкривається. На рівні держави органи влади та управління ні про фінансову, ні про бюджетну доктрину навіть не згадують. Тому є проблема глибокого дослідження такого феномена фінансової теорії і практики, як бюджетна доктрина. Цим обумовлений вибір теми дослідження та її актуальність.

Мета дослідження – оцінка теоретичних підходів і розкриття сутності бюджетної доктрини, процесу формування та реалізації засад, розроблення пропозицій щодо змісту бюджетної доктрини як державного документа стратегічного спрямування.

Основні результати дослідження. Оскільки термін «бюджетна доктрина» поєднує дві важливі складові (бюджет – економічну категорію та доктрину – елемент системи наукових знань), формування концептуальних підходів до трактування бюджетної доктрини в її науковому та практичному аспектах, на нашу думку, доцільно пов'язувати з дослідженням значення цього поняття.

Під доктриною філософська наука розуміє «... систематизоване політичне, ідеологічне чи філософське вчення, концепцію, сукупність принципів» [4, 142] або «... вчення, систему теоретично обґрунтованих поглядів на важливі соціально-політичні, моральні, релігійні та ін. питання» [10, 187]. В економічній науці доктрину розглядають як «... сукупність принципів, положень, ідей, покладених в основу економічної теорії» [4, 170]. Таким чином, доктрина об'єднує сукупність ідей, принципів і положень, цілісну концепцію, систематизоване вчення. Охарактеризуємо складові доктрини.

Ідеєю вважають форму досягнення дійсності в думці, що охоплює усвідомлення мети і способи подальшого пізнання, вона «... поєднує в собі об'єктивне знання про дійсність і суб'єктивну мету, спрямовану на зміну дійсності» [236]. Сукупність ідей є вищою формою теоретичного опанування дійсності, якій відбувається найповніший збіг фінансової думки з прогнозами фінансових (у т. ч. бюджетних) змін; це перспективне, конкретне та всебічне фінансове знання, придатне для практичної реалізації. Така сукупність дає змогу підсумовувати досвід попереднього розвитку знань про бюджет держави, є основою для синтезує знання у цілісну систему та виконує роль евристичних принципів пізнання бюджету, пошуку нових шляхів розв'язання бюджетних проблем.

Принципи наука розглядає, з одного боку, як першолучаток, «... те, що лежить в основі певної сукупності фактів, теорії, науки» [10, 519]. Принципи

центральним поняттям, основоположною ідеєю, яка пронизує систему фінансових знань і субординує її. У межах теоретичного знання про бюджет держави принцип означає вимогу розгортання самого знання у систему, де всі теоретичні положення логічно пов'язані між собою і певним чином впливають одне на одного. З іншого боку, принцип можна розглядати як «внутрішні переконання людини, ті практичні, моральні й теоретичні засади, якими вона керується в житті, в різноманітних сферах діяльності» [10, 519].

Під концепцією розуміють систему «... понять про ті чи інші явища, процеси; спосіб розуміння; тлумачення якихось явищ, подій; основна ідея будь-якої теорії» [10, 301]. Концепція бюджету держави — це певний спосіб розуміння, тлумачення, інтерпретації бюджету, головна точка зору на нього, прогностичний задум, який визначає стратегію у здійсненні бюджетних реформ, програм, планів.

Остання складова доктрини — систематизоване вчення, означає сукупність теоретичних положень у сфері фінансів (бюджету), систему поглядів фінансових-фінансистів на бюджет держави.

Отже, доктрина, об'єднуючи низку елементів наукових знань, є найбільш концептуалізованою формою підходу до трактування бюджету держави, яка безпосередньо орієнтована на практичну дію, втілення в життя, дотримання у політиці. На відміну від усіх її складових, доктрину використовують для поєднання поглядів із відтінком схоластичності, догматизму, впливу суб'єктивного чинника.

Ми вважаємо, що бюджетна доктрина має дуже багато спільного з бюджетною теорією як об'єднаним єдиною внутрішньою пізнавальною логікою, взаємозв'язаним у його частинах, закінченим на певний момент комплексом пояснень фактів і осмислень бюджетних явищ і процесів [1, 11]. Вони характерні, з одного боку, різноманітністю авторів, розкиданістю поглядів, а з іншого — методологічними підходами і спрямуванням.

На нашу думку, поряд зі спільними рисами бюджетна доктрина відрізняється від теорії впливом суб'єктивного чинника і можливістю документального оформлення. Якщо теоретичні погляди можуть бути оформлені як висновки загальнення у монографічній, спеціальній, періодичній літературі, матеріалах наукових конференцій, інших видах наукової продукції, то бюджетна доктрина, крім перерахованих джерел, може існувати також у вигляді конкретного стратегічного документа, який би затверджували у встановленому порядку, і цей документ служив би основою для здійснення відповідної внутрішньої та зовнішньої бюджетної політики.

Таким чином, бюджетною доктриною пропонуємо вважати сукупність принципів, положень, ідей, цілісну концепцію, систематизоване вчення, закінчений комплекс наукових пояснень, взаємозв'язаних між собою об'єктивних і суб'єктивних засад функціонування бюджету держави, бюджетних явищ і процесів у суспільстві з відображенням результатів у конкретному державно-документі стратегічного значення.

У цілому бюджетна доктрина є формою синтетичного знання, в межах окремі поняття, ідеї, принципи, концепції, вчення, закони та всі інші складові системи фінансових наукових знань втрачають колишню автоном-

ність і перетворюються на елементи цілісної системи. Отже, за будовою бюджетна доктрина є внутрішньо диференційованою, але цілісною системою знань, яку характеризують логічна залежність одних елементів від інших, можливість виведення змісту окремих положень доктрини за певними логічними та методологічними правилами.

Формування бюджетної доктрини залежить від понять і категорій, які при цьому використовують, і від того, який зміст у них вкладають.

Найважливішими категоріальними поняттями бюджетної доктрини є бюджет. У вітчизняній економічній літературі більшість економістів до ряду категорій відносять державний бюджет, його ж вважають основним фінансовим планом держави, централізованим фондом грошових коштів тощо. При цьому місцевим бюджетам відводять другорядну роль, вони є не категорією, а звичайним поняттям або явищем, не належать до централізованого грошового фонду держави (хоча органи місцевого самоврядування на рівні з органами державної влади є тими суб'єктами, через які, відповідно до статті 5 Конституції України, народ здійснює свою владу).

Відкидання місцевих бюджетів на другорядне місце зумовило зневажливе ставлення до них з боку фінансової науки, органів державної влади, керівників центральних органів державної виконавчої влади.

Основна причина в тому, що сучасна фінансова наука, з одного боку, пристосовується до ринкових механізмів функціонування, а з іншого — не може відірватися від стереотипів командно-адміністративної економіки. За час колишнього СРСР державний бюджет був справді єдиним централізованим фондом грошових коштів держави, і його розглядали як економічну категорію. За таких умов республіканський і місцеві бюджети не було підстав відносити до категоріальних понять, оскільки їх вводили до державного бюджету, вони були рівнозначними його ланками.

У незалежній Україні функції державного бюджету перейшли до колишнього республіканського, а тодішній державний бюджет перетворився на звідений. Логічно, категоріальне значення могло б залишитися за зведеним бюджетом, а чому його перенесли на колишній республіканський, а нині державний бюджет, нікому не зрозуміло, і ніхто ніколи це не пояснював. Отже, допущена велика методологічна помилка, одну частину бюджету держави (державного) — відносили до економічної категорії, а іншу (місцеві) — не відносили куди, внаслідок чого місцеві бюджети перестали бути такими, якими вони мали б бути згідно з фінансовою теорією.

У сучасній економічній літературі є спроби виправити допущену помилку у фінансовій та бюджетній теоріях. Зокрема, В. Кудряшов [1], Ц. Огонь [7], В. Опарін [2], О. Романенко [8], В. Федосов [2] пропонують на категоріальний рівень закріпити саме за зведеним бюджетом, а не державним, звідений бюджет називати бюджетом держави, що, на нашу думку, заслуговує на повну підтримку. Таким чином, наші теоретичні дослідження і рекомендації будуть зосереджені на єдиному бюджеті держави, що є фінансовою базою України в особі її органів влади, управління та місцевого самоврядування. Ми вважаємо, що за таких умов державний і місцеві бюджети не можна відносити до економічних категорій, а слід вважати рівнозначними.

ланками бюджетної системи, які, будучи самостійними, тісно пов'язані між собою.

Отже, процес формування бюджетної доктрини і реалізації її засад, на нашу думку, доцільно пов'язувати з бюджетом держави (а не державним бюджетом) із виділенням взаємозв'язаних між собою етапів, які схематично зображені на рис. 1.

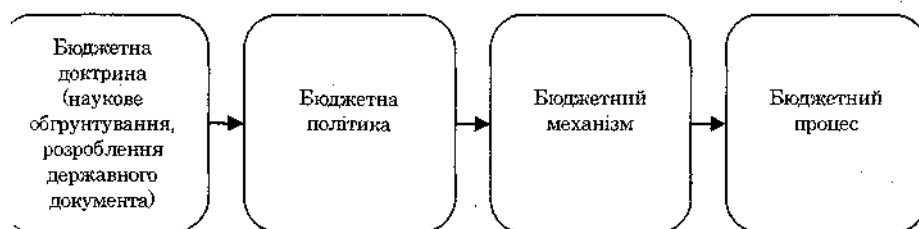


Рис. 1. Формування і реалізація засад бюджетної доктрини України

На першому етапі пропонуємо сформулювати наукові підходи до обґрунтування бюджетної доктрини, її засад, на основі чого розробити державний документ, який визначав би найважливіші параметри цієї доктрини. Доцільно, щоб такий документ затвердила Верховна Рада України, і використовувати його для керівництва органами державної влади, державного управління та місцевого самоврядування. Наукова частина доктрини постійно перебувала б під увагою вітчизняних учених, її б удосконалювали, на основі чого можна було б вносити корективи у державний документ.

Маючи розроблені та обґрунтовані наукою засади бюджетної доктрини, доцільно переходити до другого етапу — формування бюджетної політики, її стратегії і тактики. Бюджетну політику ми вважаємо найважливішим середочинням реалізації бюджетної доктрини України. У процесі розроблення бюджетної стратегії на базі бюджетної доктрини можна було б передбачити цілісну систему дій держави, які спрямовували б на реалізацію мети, завдань, пріоритетів довготривалого курсу бюджетної політики. Бюджетну стратегію доцільно враховувати на тривалу перспективу, пов'язувати з вирішенням глобальних завдань, визначених економічною стратегією. Бюджетна тактика як форма реалізації бюджетної стратегії поєднувала б комплекс адаптивних заходів розвитку держави на стан функціонування бюджетних взаємин з метою надання параметрів, визначених завданнями бюджетної стратегії.

Третій етап пов'язаний із формуванням бюджетного механізму відповідно до засад бюджетної доктрини і бюджетної політики. Бюджетний механізм є внутрішньою оболонкою бюджету, його розглядають як систему форм і методів організації бюджетних відносин і реалізують у бюджетній практиці. Розроблення дієвого бюджетного механізму пов'язане з налагодженням такої економічної структури, яка б відображала послідовність і способи дій відповідних державних органів у процесі мобілізації та використання бюджетних коштів із залученням достатньої кількості видів, форм, методів, інструментів для такої організації. У процесі формування бюджетного механізму доцільно передбачити сукупність належних ефективних організаційних форм, форм бюджетного забезпечення, методів та інструментів бюджетного регулювання,

бюджетних стимулів і санкцій. Ми розглядаємо бюджетний механізм як модель прагматичної орієнтації та формування бюджетної доктрини держави на перспективу і прагматичну модель реалізації бюджетної доктрини.

Четвертий етап пов'язаний із організацією бюджетного процесу, під час якого засади бюджетної доктрини, бюджетної політики за допомогою бюджетного механізму використовують практично. Бюджетний процес як діяльність органів державної влади, державного управління та місцевого самоврядування, пов'язану зі складанням, розглядом, затвердженням, виконанням бюджетів, контролем за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, які утворюють бюджетну систему України, ми розглядаємо як засіб реалізації бюджетної доктрини держави. Тому цей етап є найскладнішим, найсуперечливішим і найважливішим, оскільки він дає відповідь на питання про реальну ефективність бюджетної доктрини та шляхи її реалізації на практиці.

Державний документ, що містив би засади бюджетної доктрини, на нашу думку, доцільно складати на тривалу перспективу (не менше 25 років) із поділом на десятиріччя або п'ятиріччя. Крім загальних засад бюджетної стратегії, у цьому документі бажано відобразити такі цифрові показники:

- передбачений обсяг ВВП у цілому (в т. ч. на одного мешканця), середньорічні темпи зростання обсягів ВВП;
- частка ВВП, яку держава централізує для виконання своїх функцій;
- співвідношення між податковим і неподатковим методами мобілізації ВВП до бюджету держави;
- співвідношення між прямим і непрямим оподаткуванням, як воно змінюватиметься;
- співвідношення між суб'єктами оподаткування (у яких пропорціях платитимуть податки: багаті, середні, бідні; юридичні особи, фізичні особи) і рівень податкового тягаря;
- співвідношення між об'єктами оподаткування (виробництвом, доходами, прибутком, майном, капіталом, землею, ресурсами тощо);
- співвідношення між державними та місцевими податками;
- співвідношення між державним та місцевими бюджетами, їхніми власними і закріпленими доходами;
- види і характер міжбюджетних відносин;
- розподіл доходів і видатків між окремими ланками бюджетної системи;
- обсяг видатків державного та місцевих бюджетів на одного мешканця (всього, у т. ч.: на освіту, науку, культуру, охорону здоров'я, соціальний захист населення тощо);
- частка видатків, яку спрямовуватимуть на управління, оборону, економіку, освіту, науку, культуру, охорону здоров'я, соціальний захист населення тощо (у % до ВВП та до загального обсягу видатків);
- мінімальний і середній рівні оплати праці;
- прожитковий мінімум;
- частка середньої заробітної плати одного працівника, яку спрямовуватимуть на споживання (податки, комунальні послуги, харчування, одяг, освіта, транспорт, ремонт житла, проїзд тощо) і для нагромадження або розширеного відпочинку робочої сили;

- скільки років працівникові із середньою заробітною платою потрібно буде нагромаджувати кошти, щоб купити житло, автомобіль, а також предмети першої необхідності;

- рівень інфляції;

- співвідношення між темпами зростання заробітної плати та цін;

- найважливіші показники пенсійного забезпечення і соціального захисту населення;

- співвідношення між формами власності (державною, комунальною, приватною тощо) і які галузі перебуватимуть у державній формі власності.

Між усіма складовими доктрини, на нашу думку, має бути тісний взаємозв'язок. Так, сукупність принципів, положень, ідей дасть змогу сформулювати концепцію стратегії бюджетної політики, ролі держави у реалізації її засад і перейти на конкретні стратегічні бюджетні прогнози. Ці прогнози теж перебуватимуть у тісному внутрішньому взаємозв'язку. Адже від прогнозування обсягу ВВП і темпів його зростання залежать фінансові можливості суспільства. Закладені пропорції у розподіл і перерозподіл ВВП дадуть змогу оптимізувати обсяги бюджетного фонду на найважливіших напрямках його використання. Прогнозування показників, які належать до соціальних гарантій, є кінцевою метою бюджетної стратегії, оскільки найважливіше завдання держави – забезпечення максимального задоволення матеріальних і культурних потреб своїх громадян.

Обґрунтованість і реальність стратегічних засад, визначених бюджетною доктриною, залежить від їхнього зв'язку із соціально-економічною доктриною держави, оскільки між ними мають бути взаємна залежність та обумовленість. Так, від окремих прогнозних показників соціально-економічної доктрини (наприклад, ВВП, розмір заробітної плати, прожиткового мінімуму, рівень інфляції тощо) залежатимуть показники бюджетної доктрини (наприклад, обсяги доходів, видатків бюджету), і навпаки, від прогнозів, закладених у бюджетній доктрині, залежатимуть прогнозні показники соціально-економічної доктрини, а прогнози щодо соціальних гарантій мали б бути спільними для обох доктрин. Незважаючи на тісний взаємозв'язок і спільні показники, бюджетну та соціально-економічну доктрини, доцільно, на нашу думку, оформити в окремі державні документи.

Таким чином, від глибини та якості наукових пояснень взаємозв'язаних об'єктивних засад функціонування бюджету держави, бюджетних процесів, обґрунтування перспективних напрямів розвитку цих засад, відображення їхніх показників у державному документі стратегічного значення залежатимуть ефективність фінансової діяльності держави, її фінансові можливості, якість виконання покладених на неї функцій, рівень соціально-економічного розвитку суспільства та добробут населення.

Висновки. У результаті проведеного дослідження можна зробити такі висновки:

1. Бюджетною доктриною доцільно вважати сукупність принципів, положень, ідей, цілісну концепцію, систематизовані вчення, комплекс наукових пояснень взаємозв'язаних об'єктивних і суб'єктивних засад функціонування бюджету держави, бюджетних явищ і процесів у суспільстві з відображенням результатів у конкретному державному стратегічному документі.

2. Процес формування і реалізації засад бюджетної доктрини України доцільно пов'язувати з бюджетом держави (а не державним бюджетом) із виділенням чотирьох взаємозв'язаних етапів: перший – формулювання наукових підходів до обґрунтування бюджетної доктрини та розроблення державного стратегічного документа; другий – формування (уточнення) засад бюджетної політики; третій – формування (уточнення) бюджетного механізму; четвертий – організація бюджетного процесу як засобу реалізації бюджетної доктрини.

3. Державний документ, який містив би засади бюджетної доктрини, доцільно розробляти на тривалу перспективу з відображенням у ньому найважливіших макроекономічних показників, засад і пропорцій розподілу ВВП; обсягів бюджету, розподілу доходів і видатків між ланками бюджетної системи та міжбюджетних відносин; підходів до розподілу видаткової частини бюджету; найважливіших показників соціальних гарантій. Між бюджетною та соціально-економічною доктриною, оформленими у вигляді двох державних стратегічних документів, має бути тісний взаємозв'язок. Розроблення або уточнення цих документів бажано здійснювати одночасно.

1. Андрущенко В.Л. *Фінансова думка Заходу в XX столітті (Теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів)*. – Львів: Каменяр, 2000.

2. *Бюджетний менеджмент: Підручник* / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.; За заг. ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2004.

3. *Василик О.Д., Павлюк К.В. Бюджетна система України: Підручник*. – К.: Центр навчальної літератури, 2004.

4. *Економічний енциклопедичний словник: У 2 т. – Т. 1.* / Мочерний С.В., Ларіна Я.С., Андрущенко О.А., Юрій С.І.; За заг. ред. С.В. Мочерного. – Львів: Світ, 2005.

5. *Кириленко О.П., Малиняк Б.С. Теорія і практика бюджетних інвестицій: Монографія*. – Тернопіль: Економічна думка, 2007.

6. *Кудряшов В.П., Сіленков Б.В. Поняття бюджетної системи та її децентралізація // Фінанси України*. – 2006. – №8. – С. 25–32.

7. *Огонь Ц.Г. Доходи бюджету України: теорія і практика: Монографія*. – К.: КНТЕУ, 2005.

8. *Романенко О.Р. Фінанси: Підручник*. – К.: Центр навчальної літератури, 2006.

9. *Философский энциклопедический словарь*. – М.: ИНФРА-М, 1999.

10. *Філософський енциклопедичний словник*. – К.: Абрис, 2002.

11. *Формування і функціонування бюджетної системи України: Монографія* / С.О. Булгакова, О.Т. Колодій, Л.В. Ермошенко та ін.; За заг. ред. А.А. Мазаракі. – К.: Книга, 2003.

12. *Юрій С.І., Бескид Й.М. Бюджетна система України: Навч. посібник*. – К.: НІОС, 2007.

Стаття надійшла до редакції 3.07.2007