

І. В. Усков,

*к. е. н., докторант кафедри "Фінансів та банківської справи",
Донецький національний університет*

СУТНІСТЬ І ОСНОВНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

У статті здійснена класифікація бюджетної політики. Запропоновані стратегічні та тактичні цілі та завдання, принципи побудови ефективної та обгрунтованої бюджетної політики на місцевому рівні.

Classification of fiscal policy is carried out in the article. Strategic and tactical aims and tasks, principles of construction of effective and grounded fiscal policy, are offered at local level.

ВСТУП

В умовах трансформації економіки, розвитку фінансового і наукового потенціалу регіонів країни, вдосконалення податкового і бюджетного законодавства відбувається комплексний розвиток всієї сукупності складових бюджетної політики. Роль бюджетної політики держави в сучасних умовах розвитку місцевих фінансів зростає. Вона сприяє забезпеченню збалансованості дохідних і видаткових частин місцевих бюджетів, стимулюванню розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальних утворень.

Аналіз економічної літератури показує, що в працях українських і зарубіжних учених в основному розглядаються проблеми побудови ефективної державної бюджетної політики. При цьому мало уваги приділяється побудові обгрунтованої системи бюджетної політики в умовах трансформації економіки України.

Проблемам організації бюджетної політики присвячені роботи ряду українських і зарубіжних учених. Так, М.В. Романовський, О.В. Врублевська визначають бюджетну політику як багатопланове поняття, систему заходів у сфері фінансів з метою цілеспрямованого впливу держави на розвиток фінансово-кредитної системи і національної економіки в цілому [1, с. 59]. Автори, безумовно, є видатними вченими в галузі бюджету в Російській Федерації, проте запропоноване ними визначення сутності бюджетної політики не дозволяє встановити її економічну природу в масштабах держави.

Огонь Ц.Г. розглядає бюджетну політику як цілеспрямовану діяльність держави (в особі органів державної влади і місцевого самоврядування) відносно регулювання бюджетного процесу, управління бюджетним дефіцитом, а також використання бюджетної системи для реалізації завдань економічної політики в країні [2, с. 27]. Автор розглядає бюджетну по-

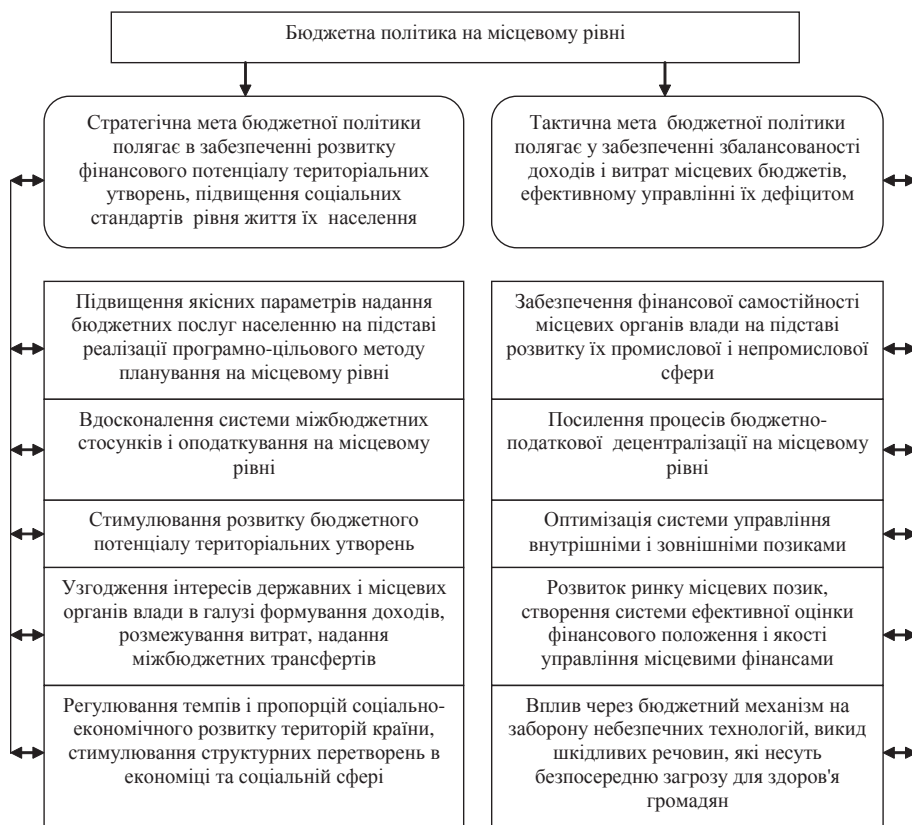


Рис. 2. Цілі і завдання бюджетної політики на місцевому рівні в Україні (складено автором)

літику як дієвий макроекономічний інструмент із забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів країни. Запропоноване визначення найточніше характеризує сутність і роль бюджетної політики в сучасній фінансовій системі держави.

Чугунов І.Я. визначає, що бюджетна політика формується в ході бюджетного процесу, передбачає визначення цілей і завдань у галузі фінансів, розробку механізму мобілізації грошових коштів до бюджету, вибір напрямів використання бюджетних коштів, управління фінансами в бюджетній сфері, організацію за допомогою фінансово-бюджетних інструментів регулювання економічних і соціальних процесів [3, с. 45].

Автор характеризує бюджетну політику лише як інструмент регулювання доходів і витрат бюджету з боку місцевих органів влади. Проте бюджетна політика не обмежується регулюючою функцією, вона спрямована на комплексний розвиток економічного потенціалу територій, забезпечення стимулювання фінансово-самодостатнього розвитку всіх регіонів країни.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

При цьому, незважаючи на значні наукові праці в сфері побудови ефективної бюджетної

політики, потрібні комплексні дослідження спрямовані на визначення місця та ролі бюджетної політики в умовах розвитку економічного потенціалу регіонів країни. Метою статті є визначення сутності, функцій і принципів побудови ефективної місцевої бюджетної політики в умовах трансформації економіки України.

РЕЗУЛЬТАТИ

Аналіз різних поглядів на розуміння сутності бюджетної політики дозволив автору встановити, що її необхідно розглядати у вузькому і широкому сенсі. У вузькому сенсі бюджетна політика — це ефективний макроекономічний інструмент держави, спрямований на забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів і України в

цілому. В широкому сенсі бюджетна політика — система дій державних (місцевих) органів влади, спрямована на забезпечення регулювання бюджетного процесу, бюджетної системи в умовах трансформації економіки країни.

В економічно розвинених європейських країнах бюджетна політика сприяє забезпеченню фінансово-самодостатнього розвитку всіх регіонів країни, стимулює інноваційний розвиток галузей економіки, соціальної сфери. Показники соціально-економічного розвитку територіальних утворень у європейських країнах слугують основою для визначення ефективності формування й реалізації бюджетної політики на місцевому рівні.

Бюджетна політика, будучи складною економічною категорією, має свій об'єкт і суб'єкт. Суб'єктами проведення місцевої бюджетної політики виступають органи місцевого самоврядування, розпорядники бюджетних коштів, які безпосередньо регулюють ефективність і обґрунтованість її реалізації. Об'єктами бюджетної політики є бюджетна система, міжбюджетні відносини, бюджетне регулювання, законодавство в галузі бюджету й оподаткування.

В основі ефективного формування й реалізації бюджетної політики лежить її класифіка-

ція. Вивчення української [2; 3; 4; 8] та зарубіжної [1; 5; 6; 7] наукової літератури показує, що більшість учених не приділяє увагу класифікації бюджетної політики. Автор статті пропонує наступну обґрунтовану класифікацію бюджетної політики: 1) за довгостроковістю цілей і завдань: стратегічна та тактична; 2) залежно від цільових установок: дохідна, видаткова і контрольна; 3) залежно від завдань бюджетного регулювання: стимулююча і регулююча; 4) залежно від територіальної дії: державна і місцева; 5) залежно від функціональної класифікації: у сфері державних (місцевих) доходів і видатків, у сфері міжбюджетних відносин і бюджетного регулювання, у сфері управління місцевими позиками і бюджетним дефіцитом.

В основі побудови бюджетної політики лежить система взаємозв'язаних стратегічних і тактичних цілей і завдань, що характеризують міру її впливу на соціально-економічний розвиток територій країни. Взаємозв'язок цих цілей і завдань в умовах трансформації системи місцевих фінансів в Україні представлено рис. 2.

Сформульовані стратегічні й тактичні цілі і завдання бюджетної політики з теоретичних позицій розкривають її призначення в регулюванні й стимулюванні соціально-економічних процесів на місцевому рівні. З практичних позицій запропоновані цілі і завдання бюджетної політики сприяють розробці дієвого механізму розвитку фінансового потенціалу територій.

Аналіз зарубіжної [5; 6; 7; 9] та української [2; 3; 8; 10] економічної літератури показує, що функціям бюджетної політики не приділяється належна увага. При цьому без визначення функцій бюджетної політики неможливо зрозуміти її соціально-економічну роль на рівні адміністративно-територіальних утворень. Автор статті на місцевому рівні виділяє наступні функції бюджетної політики: а) регулююча; б) стимулююча; в) контрольна; г) превентивна.

Регулююча функція бюджетної політики на місцевому рівні спрямована на визначення рівня та пропорцій розподілу обмежених бюджетних коштів для забезпечення задоволення соціальних потреб населення, розвитку дохідного потенціалу територій.

Завдяки дії стимулюючої функції бюджетної політики відбувається створення ефективних економічних умов для розвитку малого й середнього підприємництва, збільшення обсягу державних й іноземних інвестицій, розвиток виробничого й наукового потенціалу, що в сукупності сприяє зростанню фінансового потенціалу адміністративно-територіальних утворень.

Контрольна функція бюджетної політики спрямована на визначення диспропорцій при фінансуванні соціальних, економічних і екологічних бюджетних програм на місцевому рівні. Контрольна функція дозволяє усувати нецільове і неефективне використання бюджетних коштів при вирішенні тактичних і стратегічних завдань органами місцевого самоврядування.

Превентивна функція бюджетної політики полягає у виявленні та своєчасному попередженні негативних тенденцій при формуванні й використанні фінансових ресурсів, управлінні місцевими позиками, бюджетним дефіцитом, розподілі міжбюджетних трансфертів на рівні територіальних утворень.

Побудова ефективної й обґрунтованої бюджетної політики на місцевому рівні повинна передбачати виділення її ключових принципів. У економічній літературі існують різні підходи до визначення принципів побудови бюджетної політики. Так, Т.М. Ковальова запропонувала 4 основних принципи [7, с. 21]:

1) принцип об'єктивності. Означає віддзеркалення у бюджетній політиці об'єктивних процесів, що відбуваються в економіці, фінансах, суспільстві. Об'єктивна політика — це неупереджена політика, коли бажане не обов'язково відповідає дійсності;

2) принцип спадкоємності. Передбачає формування бюджетної політики на майбутній фінансовий рік з урахуванням завдань і досягнень попереднього періоду. Дотримання принципу спадкоємності дозволяє забезпечити ефективність управління бюджетною системою;

3) принцип обов'язковості. Політика будь-яка, у тому числі й бюджетна, може вважатися дієвою, якщо така політика обов'язкова для виконання, інакше вона перетворюється на порожнє політичне гасло;

4) принцип гласності. Дієвість бюджетної політики нерозривно пов'язана з цим принципом. Гласність бюджетної політики означає її відвертість, прозорість і підконтрольність бюджетних стосунків на всіх стадіях бюджетного процесу. Населення, громадськість як платники податків мають бути чітко інформовані про бюджетну політику держави і про бюджетну політику на місцевому рівні.

Запропоновані Т.М. Ковальновою принципи реалізації ефективної бюджетної політики передбачають її прозорість, відвертість, об'єктивність у вирішенні соціально-економічних і екологічних проблем на державному і місцевому рівнях. Ці принципи виступають основою для побудови ефективної бюджетної політики на рівні регіонів і країни в цілому. При цьому автором не вказують-

ся принципи, на підставі яких повинна здійснюватись оцінка результативності й ефективності формування і реалізації бюджетної політики.

А.В. Лисяк запропонував 6 основних принципів [8, с. 137]:

1) принцип об'єктивності (науковості). Означає реальне віддзеркалення в напрямках бюджетної політики на найближчий період і перспективу її головних цілей і завдань об'єктивних процесів, що відбуваються в економіці, фінансах, суспільстві;

2) принцип гласності. Гласність бюджетної політики означає її відвертість, прозорість і одночасно підконтрольність бюджетних стосунків на всіх стадіях бюджетного процесу;

3) відповідно до принципу раціональності ранжируються цілі і завдання, визначаються пріоритетні напрями розвитку бюджетних взаємовідносин;

4) принцип композиції виражає обмежену єдність бюджетної політики з іншими напрямками: фінансовою, економічною і соціальною політикою;

5) принцип безпеки бюджетної політики означає, що при її реалізації не буде завдано шкоди (збитків) економічним й іншим інтересам громадян, суспільства, держави;

6) принцип еквівалентності. Цей принцип базується на розумінні того, що формування централізованих фінансових ресурсів здійснюється за рахунок податків, які розглядаються як своєрідна плата всіх платників за послуги, які надає держава.

Запропоновані А.В. Лисяк принципи бюджетної політики сприяють комплексному розвитку всіх її складових. При цьому автором не вказані обгрунтовані принципи, на підставі яких можливо визначити дієвість і ефективність реалізації бюджетної політики, її результативність у вирішенні комплексу економічних завдань і функцій у масштабах регіону та країни в цілому.

Ф.О. Ярошенко [10, с. 10], запропонував 3 основних принципи:

1) принцип створення сприятливих фінансо-

Таблиця 1. Запропоновані уточнені принципи реалізації бюджетної політики *

| Найменування принципу | Сутність принципу | Значення принципу |
|--|---|---|
| 1 | 2 | 3 |
| 1. Принцип результативності | В основі формування і реалізації бюджетної політики повинна лежати система індикативних показників її оцінки | Вживання цього принципу дозволить підвищити якісні параметри проведення бюджетної політики |
| 2. Принцип цілеспрямованості | В основі бюджетної політики повинні лежати фінансово досяжні й обгрунтовані стратегічні і тактичні цілі | Цей принцип дозволяє досягати встановлених місцевими органами влади цільових орієнтирів за певний період |
| 1. Принцип макроекономічної стабільності | Бюджетна політика повинна будуватися на реальних показниках соціально-економічного розвитку регіонів країни | На підставі цього принципу зникають ризики недофінансування бюджетних програм на місцевому рівні |
| 2. Принцип стратегічної спрямованості | Для бюджетної політики мають бути чітко визначені стратегічні орієнтири в її реалізації на місцевому рівні | Цей принцип створює умови з пропорційного й ефективного соціально-економічного розвитку території країни |
| 6. Принцип цільової спрямованості | Реалізація бюджетної політики повинна сприяти повноцінному й ефективному фінансуванню бюджетних програм | На підставі цього принципу відбувається повноцінне фінансування як інвестиційних, так і соціально важливих програм |
| 7. Принцип об'єктивності** | Означає віддзеркалення в бюджетній політиці об'єктивних процесів, що відбуваються в економіці, фінансах, суспільстві | Цей принцип дозволяє своєчасно змінювати стратегію і тактику бюджетної політики відповідно до економічних умов |
| 8. Принцип гласності**. | Гласність бюджетної політики означає її відвертість, прозорість і підконтрольність бюджетних стосунків на всіх стадіях бюджетного процесу | Цей принцип створює умови з ефективного і раціонального проведення бюджетної політики на рівні територіальних одиниць |

*Запропоновано автором.

**Т.М. Ковальова [7].

вих умов для пріоритетного розвитку галузей економіки, які забезпечують підвищення життєвого рівня людей;

2) принцип підтримки і стимулювання діяльності підприємницьких структур різних форм власності;

3) принцип постійного вдосконалення форм і методів мобілізації і використання фінансових ресурсів держави з метою забезпечення європейського рівня соціальних гарантій через зростання прожиткового мінімуму і на цій основі мінімальної заробітної плати.

Запропоновані зарубіжними й українськими вченими принципи не сприяють комплексному і системному розвитку бюджетної політики на державному (місцевому) рівнях. Бюджетна політика повинна базуватися на таких принципах, які сприяють реальному розвитку економічного потенціалу регіонів країни (табл. 1).

З теоретичних позицій запропоновані принципи розширюють теоретичні погляди на формування і реалізацію ефективної бюджетної політики на місцевому рівні. З практичних позицій запропоновані принципи сприяють створенню ефективної бюджетної політики на рівні регіонів і країни в цілому.

Уточнені автором статті принципи бюджетної політики, з практичної точки зору, сприя-

тимуть збільшенню фінансового потенціалу територіальних утворень, забезпеченню фінансової самостійності місцевих органів влади. Грунтуючись на цих принципах, бюджетна політика на місцевому рівні сприятиме зниженню централізованої фінансової підтримки місцевих органів влади, становленню обґрунтованої системи програмно-цільового методу планування на рівні територіальних утворень, розвитку системи горизонтальних міжбюджетних відносин, створенню на місцевому рівні фондів фінансової і інвестиційної підтримки органів місцевої самоврядування.

Запропоновані принципи повинні лягти в основу нової концепції розвитку бюджетної політики на місцевому рівні в умовах трансформації економіки України, що дозволить з одного боку, створити економічні умови з росту бюджетного потенціалу територій, з іншого боку, понизити рівень дотаційності окремих адміністративно-територіальних утворень, по-третє, забезпечити фінансово самодостатній розвиток територіальних утворень.

Уточнені принципи побудови бюджетної політики забезпечать її ефективний вплив на розвиток системи міжбюджетних відносин на рівні територіальних утворень, зростання наукового і виробничого потенціалу територій, своєчасне регулювання і стимулювання соціально-економічних процесів на місцевому рівні.

Впровадження цих принципів у практичну діяльність сприятиме підвищенню якісних параметрів надання бюджетних послуг населенню, зниженню необґрунтованого і нераціонального використання фінансових ресурсів між окремими бюджетними програмами. Грунтуючись на запропонованих принципах, бюджетна політика на місцевому рівні буде сприятиме обґрунтованій реалізації бюджетних програм, підвищенню ефективності функціонування місцевих органів влади в умовах бюджетного програмування.

Бюджетна політика буде спрямована не лише на обґрунтоване розмежування дохідних джерел і видаткових повноважень між рівнями бюджетів, міжбюджетних трансфертів, але і забезпечить створення ефективної системи оцінки фінансової стійкості місцевих бюджетів, фінансового положення і якості управління фінансами місцевих органів влади, бюджетних ризиків на рівні територіальних утворень.

ВИСНОВКИ

Таким чином, комплексне становлення і розвиток бюджетної політики на місцевому рівні безпосередньо залежить від її механізму, ефек-

тивності цілей, завдань, принципів її реалізації на місцевому рівні. Запропонована автором сукупність стратегічних і тактичних завдань, цілей, функцій і принципів бюджетної політики є основою її обґрунтованого проведення на рівні адміністративно-територіальних утворень.

Грунтуючись на виділених цілях і завданнях, бюджетна політика сприятиме забезпеченню фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, зростанню податкового потенціалу територій, зниженню необґрунтованого і неефективного розподілу трансфертів між рівнями місцевих бюджетів. Подальші наукові дослідження в галузі місцевої бюджетної політики мають бути спрямовані на створення ефективної системи її оцінки, розробку дієздатної і обґрунтованої організаційної структури її функціонування.

Література:

1. Финансы: учебник / [М.В. Романовский, О.В. Врублевская, Б.М. Сабанти и др.]. — М.: Юрайт, 2010. — 462 с.
 2. Огонь Ц.Г. Проблеми підвищення ефективності формування та використання бюджетних коштів / Ц.Г. Огонь // Наукові праці НДФІ — 2005. — Вип. 4(33). — С. 27—33.
 3. Чугунов І.Я. Теоретичні аспекти бюджетного регулювання: навч. посіб. / І.Я. Чугунов. — К.: НДФІ, 2005. — 259 с.
 4. Василик О.Д. Теорія фінансів: підручник / О.Д. Василик. — К.: НІОС, 2000. — 564 с.
 5. Игонина А. А. Муниципальные финансы: учебник / А.А. Игонина. — М.: Экономистъ, 2003. — 167 с.
 6. Кириллова О.С. Возможности укрепления доходной базы местных бюджетов / О.С. Кириллова // Финансы. — 2004. — № 11. — 70 — 76.
 7. Ковалева Т.М. Бюджетная политика современной России и её реализация на субфедеральном уровне: автореферат диссертации на получения науч. степ. д-ра. эконом. наук: спец 08.00.10 "Финансы, денежное обращение и кредит" / Т.М. Ковалёва. — Саратов: Саратовский государственный университет, 2003. — 41с.
 8. Лисяк. А.В. Бюджетна політика в системі державного регулювання соціально-економічного розвитку Україні: монографія / А.В. Лисяк. — К.: НДФІ, 2009. — 600 с.
 9. Матеюк В.И. Муниципальные финансы: учебник / В.И. Матеюк. — Краснодар: Изд-во Кубанского гос. ун-т, 2003. — 178 с.
 10. Ярошенко Ф.О. Підвищення ефективності бюджетної політики / Ф.О. Ярошенко // Наукові праці НДФІ. — 2004. — № 6 (29). — С. 9—16.
- Стаття надійшла до редакції 24.03.2011 р.*