

ДОХОДИ БЮДЖЕТУ: ЛИШЕ ІНСТРУМЕНТ ЧИ ФІНАНСОВА БАЗА ЗДІЙСНЕННЯ ВИДАТКІВ?

Анотація. У статті виявлено та проаналізовано діалектичний взаємозв'язок доходів і видатків бюджету, досліджено та систематизовано погляди економістів щодо пріоритетності доходів бюджету над видатками. Доведено, що на сучасному етапі соціально-економічного розвитку України доходи бюджету слід розглядати як фінансову базу здійснення видатків.

Ключові слова: бюджет, доходи бюджету, управління доходами бюджету, видатки бюджету, складові управління доходами бюджету, бюджетний дефіцит.

Annotation. In the article dialectical interdependence of budget incomes and expenditures is revealed and analyzed; economists' views concerning a priority of budget incomes over budget expenditures are also investigated and systematized. There proved the necessity of examining budget incomes as a financial basis of budget expenditures at the present phase of social and economic development of Ukraine.

Key words: budget, profits of budget, receivership of budget, charges of budget, component receiverships of budget, budgetary deficit.

Вступ. У науковій фаховій літературі проблеми бюджету та податків активно вивчаються і дискутуються, але бракує праць, в яких доходи бюджету розглядаються з позицій управління ними. На противагу цьому питанням управління державними видатками, починаючи з кінця XIX ст., стало приділятися багато уваги, про що зазначає Буковинський С.А. [2, с.24]. Проте, як показала практика, в Україні досі не навчилися правильно та ефективно управляти державними видатками, досі існують проблеми зі вчасним та якісним виконанням бюджету, що в першу чергу пов'язано з недостатністю мобілізованих коштів для всіх затверджених видатків, які до того ж мають тенденцію до зростання темпами, значно швидшими за можливість їх покриття. Однією з причин такої ситуації є не зовсім коректне ставлення до доходів бюджету – недостатнє усвідомлення необхідності управляти доходами бюджету, а не використовувати їх лише як невичерпне джерело фінансування державних видатків. Про цю проблему вже зазначалося в працях Ц.Г.Огонь [8, с.152] та Л.О.Коваленко [7, с.52]. Саме тому сьогодні дуже актуальною є необхідність розробки концепції управління доходами бюджету, а для цього потрібно змінити усталені орієнтири бюджетно-податкової політики, змістивши акцент на значимість доходів бюджету в бюджетному процесі, перейти від ставлення до доходів лише як до джерела фінансування видатків бюджету до розуміння їх як об'єктивної фінансової бази для планування та виконання видатків. Важливо навчитися правильно та ефективно управляти доходами бюджету, оскільки, як показала практика, доходів завжди не вистачає для фінансування всіх передбачених урядом програм.

Пошук відповіді на питання, що міститься у назві статті, спирається на праці науковців минулого – С.Ю.Вітте, О.О.Ісаєва, Ц.Г.Озерова, А.Сміта, М.І.Тургенєва, І.І.Янжула та сучасних економістів: Ш.Бланкарта, С.А.Буковинського, Ц.Г.Огня, В.М.Опаріна, В.М.Федосова.

Ідея статті тісно пов'язана із проблемою управління доходами бюджету, оскільки від ставлення держави та науковців до доходів залежить можливість та якість управління ними, а також розуміння необхідності взагалі управляти доходами бюджету. А без дієвого та ефективного управління доходами бюджету неможливо своєчасно виконати покладені на державу функції у повному обсязі, не пригнічуючи при цьому платників податків.

Постановка завдання. Метою статті є виявлення та аналіз діалектичного взаємозв'язку доходів і видатків бюджету, обґрунтування необхідності зміни місця та

підвищення ролі доходів бюджету в бюджетному процесі на сучасному етапі розвитку України.

Результати. Проведене дослідження приводить до висновку, що доходи бюджету є складним об'єктом в управлінні, що, по-перше, пов'язано із їх діалектичним взаємозв'язком із видатками бюджету, по-друге, з неоднорідністю елементів, що їх утворюють, та їх структурним різноманіттям, а по-третє, із властивою їм внутрішньою єдністю, обумовленою наявністю єдиного механізму формування доходів і обов'язковістю сплати податків, і разом з тим специфічними особливостями функціонування в контексті організації фінансових відносин. Підтвердженням цього є вислів Вагнера [5, с.246], перефразовавши який, можна сказати, що легко управляти доходами бюджету можливо лише в умовах первісного господарського устрою, а при складній системі податків (доходів) стає складним і кожний окремий податок (дохід).

Проте в науковій літературі склалось неоднозначне ставлення до державних доходів. Залежно від того, яке відношення до доходів і видатків бюджету домінує у суспільстві, доходи бюджету можуть розглядатись лише як певний інструмент, засіб здійснення видатків, або ж як фінансова база, основа для видатків бюджету. У першому випадку доходам не надається належної уваги, вони лише справляються до бюджету з метою забезпечення здійснення видатків держави, при цьому при недостатності доходів використовуються всі можливі джерела фінансування, включаючи позики, кредити, а у другому випадку – доходам надається певне пріоритетне значення над видатками, і останні не можуть бути суб'єктивно збільшені відірвано від очікуваного зростання доходів. Це не означає, що при наданні пріоритету доходам бюджету видатки будуть ігноруватись, навпаки, розуміння тісного взаємозв'язку між ними спонукає до більш раціонального здійснення управління як доходами, так і видатками. За такого підходу доходи мають більше значення при плануванні видатків, ніж при попередньому, вони більше пов'язані і взаємозалежні з видатками бюджету. Далі ми обґрунтуємо нашу точку зору більш детально.

Певною мірою можна погодитись із думкою А.Вагнера щодо функціонування фіскальної економіки, метою якої є фінансування державних видатків [8, с.152], оскільки, дійсно, функціональним призначенням доходів бюджету як державних коштів є здійснення видатків з метою виконання зобов'язань держави. Але це лише один аспект доходів бюджету, який полягає у їх розподілі і використанні. Значно важливішим, на нашу думку, є етап формування доходів бюджету, оскільки не можна витратити те, чого немає в наявності. Із даною точкою зору не погоджуються ряд економістів, вважаючи, що для здійснення державних видатків можна залучати кредити, здійснювати емісію, якщо не вистачатиме запланованих ресурсів [14, с.59; 9, с.43]. Проте це не зовсім так, оскільки і ці методи фінансування є досить обмеженими та мають значні недоліки. Німецький каметаліст Ф.Юсті зазначав, що головним правилом для витрат є узгодження їх з доходами і всіма коштами держави [11, с.20]. Проте в сучасній економічній теорії доходи бюджету на етапі формування та як єдина цілісна система державних фінансових ресурсів практично не вивчаються, тобто доходи бюджету, як зазначає Ц.Г.Огонь [8, с.106], розглядаються в основному як інструмент здійснення державних видатків, а це не дає змоги розкрити їх реальну сутність, роль і призначення.

Теоретично можна виділити декілька можливих підходів до оцінки взаємозв'язку між доходами і видатками бюджету з точки зору діалектики і пріоритетності їх розвитку, що існують у науковій літературі. Беручи до уваги класифікацію Ц.Г.Огня [8, с.109], вважаємо, що існують такі підходи:

- надання пріоритету видаткам бюджету. Доходи бюджету в цьому випадку розглядаються як інструмент у здійсненні видатків. Цей підхід бере свій початок ще з ідей А.Сміта та А.Вагнера. Підтримували таку точку зору також І.І.Янжул [15, с.50], І.Х.Озеров [9, с.43], В.А.Лебедев, А.І.Буковецький [11, с.73, 76], В.М.Опарін [10, с.40], В.М.Федосов [14, с.59].

- надання пріоритету доходам бюджету як фінансової основи здійснення видатків. Представниками цього підходу можна вважати Ф.Нітті, К.Рау, І.Зонненфельса, Л.Штейна, П.Леруа-Больє [11, с. 32, 71–72], С.Ю.Вітте [3 с.371], Ц.Г.Огня [8, с.110].

Розглянемо детальніше обґрунтування поглядів зазначених науковців та економістів.

Обґрунтовуючи пріоритет видатків над доходами, А.І.Буковецький зазначає: “Как и индивидуальное частное хозяйство, финансовое хозяйство имеет расходы и доходы. Но в финансовом хозяйстве не доходы, а расходы имеют решающее значение. Частное хозяйство не может истратить больше, чем у него будет доходов. Финансовое хозяйство в случаях необходимости может увеличить доходы путем изъятия необходимых средств у частных хозяйств” [11, с.100]. Проте за сучасного розвитку ринкових відносин держава не в змозі за бажанням збільшувати вилучення коштів у приватних підприємств і маніпулювати іншими джерелами фінансування, такими як емісія та позики.

Класики фінансової науки І.Х.Озеров та І.І.Янжул також вважають, що витрати держави мають переважне значення над доходами, оскільки державне господарство відрізняється від приватного ступенем значущості доходів і витрат у тому й іншому [9, с.43; 15, с.50]. Проте вони звертали увагу, що необхідно рахуватись із розміром доходів бюджету.

І.І.Янжул також зазначає, що “незалежно від обсягу наявних ресурсів держава не в змозі відмовитися від виконання своїх функцій, оскільки в протилежному випадку розхитується весь державний організм і тим наноситься суттєва шкода народному благоустрою” [15, с.50]. Частково можна погодитися і з цією точкою зору. Проте в умовах сучасної України, коли більшість бюджетних програм, яких в Україні нараховується близько 250, не фінансуються, виникає не лише проблема невиконання державою покладених на неї функцій, а й штучного завищення розміру видатків, які в свою чергу впливають на завищення розміру очікуваних доходів. Це призводить до посилення тиску на платників, які змушені приховувати свої доходи або ухиляться від оподаткування, розуміючи неефективний механізм розподілу бюджетних ресурсів та намагаючись вижити у конкурентному середовищі. Тобто через неефективний в Україні механізм управління видатками бюджету та відсутність управління доходами бюджету як такого взагалі виникає замкнене коло неплатежів та бюджетного дефіциту, вирватись із якого можливо, лише змінивши споживацьке ставлення до ресурсної частини бюджету, зрозумівши необхідність науково обґрунтованого та об'єктивного її планування, розробивши дієві схеми і моделі мобілізації та контролю. Так, І.І.Янжул основним завданням фінансової науки вважав вивчення способів *найкращого* (виділено нами) задоволення матеріальних потреб держави, тобто найефективнішого управління доходами бюджету.

Доходи лише як інструмент фінансування видатків розглядає також В.М.Опарін, вважаючи, що з позицій фінансової діяльності держави головним є здійснення видатків у контексті реалізації функцій держави [10, с.40], тобто віддає пріоритет видаткам бюджету над доходами. Проте, як слушно зазначає Ш.Бланкарт, споконвічну тенденцію розвитку державного бюджету визначає головна мета уряду – підвищення рівня державних видатків, яке призводить до перманентного посилення тягаря оподаткування [1, с.226]. А з падінням монархії та введенням урядової системи, яка спирається на парламентську більшість, рівень оподаткування та величина державних витрат стрімко зросли [1, с.226], оскільки “політики мають у своїх руках необмежені повноваження в бюджетних питаннях і не зацікавлені у скороченні витрат” [1, с.194]. Подібної точки зору дотримувався і О.О.Ісаєв, вважаючи збагачення єдиною метою людей при владі [6, с.4]. Саме так можна охарактеризувати і сучасну політику уряду в Україні.

Звичайно, держава може при необхідності збільшити кількість або розмір податків, що в Україні успішно впроваджується (хоча цей факт намагаються не афішувати), більше того, простежується тенденція зниження податкових ставок, проте в дійсності існує досить високий формальний та неформальний тиск на легально працюючі підприємства,

що спонукає їх переходити у тінь або призводить до неможливості вчасно розраховуватись із зобов'язаннями перед державою, тобто збільшує розмір податкової заборгованості. Це в свою чергу негативно впливає на мобілізацію коштів до бюджету, своєчасне виконання зобов'язань держави перед суспільством та призводить до нового, ще більшого посилення тягара на платників. Ураховуючи, що задекларована політика уряду спрямована на зниження податкового тягара, виникає невідповідність між декларованими та фактичними діями державного апарату, оскільки пріоритет належить видаткам, які потрібно виконувати всіма можливими та неможливими шляхами. При цьому не враховуються наслідки впливу такого ставлення до платників податків у довгостроковому періоді, що неодмінно призведе до ще більшої проблеми неплатежів (через ухилення, банкрутство) та нестачі бюджетних коштів.

Іншими двома напрямками забезпечення необхідних бюджетних ресурсів є емісія грошей, але це прямий шлях до розкручування інфляції або ж отримання кредитів, проте це не що інше, як відстрочене фінансування за рахунок податкових надходжень, що негативно вплине як на ставлення платників до держави, так і на платоспроможність і рівень життя населення. До того ж кредити є не доходами бюджету, а його фінансуванням і підлягають поверненню в майбутньому. Коли ж позичені кошти використовуються для фінансування поточних потреб уряду, фактично проїдаються, це означає не що інше, як перекладання боргового тягара на майбутні покоління, яким доведеться сплачувати податки не лише за себе, але й за нас, тих, хто дозволяє уряду набирати боргів без достатнього їх обґрунтування.

Отже, із вищесказаного випливає, що можливості уряду щодо задоволення безмежно зростаючих витрат реально досить обмежені. Саме тому необхідно більше уваги приділяти доходам бюджету, їх управлінню, складовими якого, як ми вже зазначали у попередніх працях, є планування (прогнозування), мобілізація та контроль. Ці складові взаємопов'язані та взаємопереплітаються у безперервному в часі процесі управління. До того ж сам процес управління доходами залежить від якості та ефективності управління видатками, тому без дієвих та результативних технологій управління видатковою частиною бюджету неможливо забезпечити якісне управління і дохідною. Дійсно, який сенс докладати значних зусиль для мобілізації ресурсів, якщо вони потім використовуються нераціонально чи взагалі втрачаються? Про необхідність забезпечення належної ефективності у використанні бюджетних ресурсів слушно зазначають В.М.Федосов та В.М.Опарін [14, с.59], проте і вони розглядають ресурси бюджету лише як засіб реалізації основної мети функціонування фінансової та економічної системи – максимізації виробництва ВВП.

Саме тому необхідно пам'ятати про дуалізм поглядів платників і держави на систему оподаткування. За низького рівня контролю за витрачанням бюджетних коштів та політики необґрунтованого збільшення державних витрат, яку проводить уряд з метою максимізації голосів виборців, вважаємо недоцільним ставити витрати бюджету на перше місце. Тому актуальним для України є вислів Шарля Бланкарта: “Безрезультативним є прагнення реалізувати принцип справедливості щодо дохідної частини бюджету, якщо цьому протидіють різного роду маніпуляції з його видатковою частиною” [1, с.206], а “принцип еквівалентності показує, якого рівня державних видатків можливо досягти і чому громадяни ухиляються від оподаткування” [1, с.220].

На противагу думці щодо пріоритету видатків над доходами держави, Леруа-Больє вважає, що “держава має потреби; для нас зараз ідеться не про те, щоб знати, які вони і якими б вони мали бути, а яким шляхом їх потрібно задовольнити з можливо більшою повнотою і з мінімальними жертвами і неприємностями для приватних осіб” [15, с.52]. С.Ю.Вітте зазначає, що “кожний порядний господар наперед визначає свої майбутні доходи і відповідно до них установлює розміри допустимих витрат... Тим більше очевидно є необхідність складання такого розпису (кошторису) у великому господарстві держави” [3, с.371]. Такі точки зору вважаємо актуальними для України, оскільки

науковці обґрунтовують необхідність правильного і ефективного управління доходами бюджету, щоб задовольнити витрати бюджету і разом з тим, як зазначає М.І.Тургенєв, щоб “уряд брав стільки з доходів громадян, скільки потрібно для задоволення дійсних потреб держави, а не стільки, скільки може дати народ взагалі. Інакше уряд має залучати позики (якщо витрати значно більші і не можуть бути покриті платежами населення)” [13, с.130], проте “уряд повинен намагатись не робити витрат, що перевищують його доходи” [13, с.130]. Подібної думки був і А.Сміт: “Кожен податок має бути так задуманий і розроблений, щоб він брав із кишень народу якомога менше понад те, що він приносить державній скарбниці” [12, с.506].

Отже, якщо фінансові ресурси, мобілізовані державою, не можуть забезпечити потребу у здійсненні державних видатків на виконання конституційних зобов’язань та значно пригнічують суб’єктів господарювання, перевага в бюджетній політиці має надаватися доходам бюджету; якщо ж потреба у здійсненні державних видатків може бути повністю забезпечена фінансовими ресурсами, то перевага надається конституційним зобов’язанням і потребам у здійсненні державних видатків. При теперішньому стані виконання дохідної частини бюджету в Україні та тривалому періоді наявності значного розміру дефіциту бюджету, що видно з рисунка 1, стає незрозумілим таке недбайливе ставлення урядовців до дохідної частини бюджету.

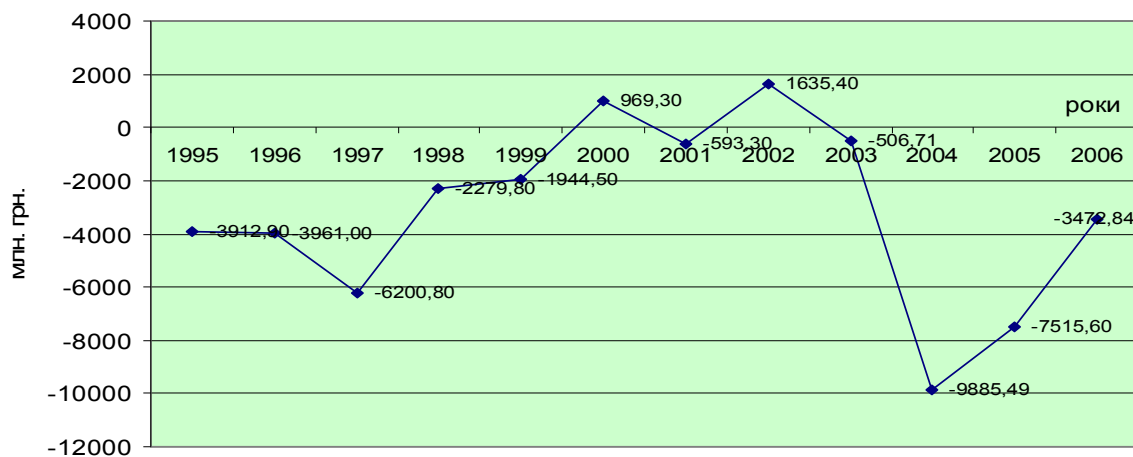


Рис.1 Динаміка дефіциту зведеного бюджету України*

* складено автором на основі даних МФУ, ДКСУ та [8, с. 546]

До того ж, починаючи з 1999 бюджетного року, в Законах України про Державний бюджет України на відповідний рік відбувається затвердження лише видатків [4], тобто юридично визначено видатки бюджету як пріоритетні у здійсненні бюджетної політики шляхом затвердження їх обсягів на відповідний рік, а доходи бюджету мають “установчий”, необов’язковий характер; із 2006 року доходи бюджету Законом України “Про державний бюджет на 2006 та на 2007 рік” узагалі просто “визначаються”. Це, на нашу думку, створює юридичні колізії у процесі виконання бюджету і є причиною негативних наслідків у процесі управління доходами державного бюджету.

Висновки. Між доходами та видатками бюджету існує діалектичний взаємозв’язок, який полягає в наступному: функціонування фінансових відносин у системі макроекономіки передбачає наявність двох головних потоків державних фінансових ресурсів: мобілізація різних видів надходжень та зарахування фінансових ресурсів у державні фонди, тобто формування державних доходів, та розподіл і використання мобілізованих ресурсів у формі державних доходів для здійснення державних видатків. Тому, як зазначає М.М.Сперанський, управління як доходами, так і видатками необхідно здійснювати одночасно, для чого потрібно складати і виконувати бюджет [13, с.92].

Отже, ми вважаємо, що доходи одночасно мають бути залежними (їх має бути достатньо для фінансування передбачених видатків) та незалежними відносно видатків (доходи бюджету мають плануватись на основі об'єктивних макроекономічних показників розвитку економіки, бути науково обґрунтованими, а видатки мають регулюватися відповідно до прогнозованих доходів). Тобто протиріччя полягає в тому, що при визначенні доходів необхідно відштовхуватись від видатків, від їх взаємозв'язку, але планувати доходи бюджету потрібно окремо, об'єктивно, регулюючи видатки залежно від доходів, оскільки, як слушно зазначає С.І.Іловайський: “учение о государственных доходах составляет главную часть финансовой науки, но последняя не может игнорировать и государственных расходов” [11, с.101]. Доходи бюджету мають одночасно виступати орієнтиром в організації бюджетного процесу, визначенні його напрямів та джерелом здійснення видатків з бюджету.

Соціальна спрямованість бюджетної політики в Україні, яка вимагає безмежного зростання видатків і одночасне зменшення податкового навантаження на платників, що вплине на зменшення доходів бюджету, та врахування негативного досвіду, коли видатки бюджету встановлювались незалежно від доходів, а доходи підганялись під необхідний рівень видатків, передбачає на сучасному етапі надання пріоритету саме доходам бюджету над видатками. Звичайно, в майбутньому можна буде віддати перевагу видаткам бюджету, але для цього необхідна дієва система управління не лише доходами бюджету, а й видатками, а також дієвий незалежний контроль за витрачанням бюджетних коштів із суттєвим рівнем відповідальності незалежно від рівня та звання державного службовця. Разом з тим на сучасному етапі розвитку України важливо, по-перше, досягнути економічної стабільності, а по-друге, економічного зростання. Коли населення, яке в усьому світі вважається основним платником податків, “стане на ноги”, буде стабільна база оподаткування у суб'єктів господарювання, науково обґрунтовані методи формування доходів бюджету та контролю за витрачанням бюджетних коштів, компетентний та відповідальний уряд, лише тоді можна говорити про новий етап розвитку і поступово віддавати перевагу видаткам бюджету, про необхідність яких зазначають більшість науковців. Тут доцільно навести вислів М.І.Тургенєва: “Богатые народы приобрели свои богатства не от того, что платили великие налоги; но от того платят сии налоги, что они прежде приобрели сии богатства” [13, с.241]. Тобто необхідно спочатку надати можливість населенню отримати стабільні доходи, підняти довіру платників до держави, навчитись мобілізувати кошти до бюджету без заподіяння значної шкоди платникам, а вже потім планувати, на що витратити стабільно отримувані доходи бюджету.

Ми не відстоюємо думку, що доходи бюджету мають бути абсолютно відокремленими та відірваними від видатків. Це неправильна точка зору. Проте необхідно розуміти важливість і силу взаємозв'язку доходів і видатків бюджету, щоб саме видатки не були відірваними від реальних доходів, як це має місце на практиці. У основі планування видатків мають бути реальні доходи бюджету, реальна та об'єктивна можливість їхнього зростання та можливість мобілізації, що сприятиме своєчасному та повному виконанню державою покладених на неї функцій, мінімально можливому розміру дефіциту. Дієвий же контроль та суттєва відповідальність як за витрачанням, так і за мобілізацією коштів до бюджету сприятимуть цьому.

1. Бланкарт Шарль. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / Пер. з нім. С.І.Терещенко та О.О.Терещенка; Передмова та наук. редагування В.М.Федосова. – К.: Либідь, 2000. – 654 с.
2. Буковинський С.А. Концептуальні засади управління бюджетними коштами в Україні. // Фінанси України. – 2001. – №5. – С.24–33.
3. Витте С.Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900–1902 годах / Предисл. Ю.Н. Калашнова и В.М. Широнина. – М.: Фонд экономической книги “Начала”, 1997. – 512 с.

4. Закон України “Про Державний бюджет на поточний рік” (з 1999 по 2007 роки) // www.rada.gov.ua.
5. Исаев А.А. Очерк теории и политики налогов. – М.: ООО “ЮрИнфоР-Пресс”, 2004. – 270 с.
6. Исаевъ А.А. Настоящее и будущее русскаго общественнаго хозяйства. – СПб: Тип. М.М.Стасюлевича, 1896 г. – 205 с.
7. Коваленко Л.О. Управління бюджетними ресурсами регіону. // Фінанси України. – 2002. – №12. – С. 51 – 54.
8. Огонь Ц.Г. Доходи бюджету України: теорія та практика: Монографія. – К.: КНТЕУ, 2003. – 580 с.
9. Озеров И.Х. Основы финансовой науки. Курс лекций, читанный в Санкт-Петербургском и Московском университетах. Выпуск I Учение об обыкновенных доходах. Издание 4-е, доп. – М.: Типография Т-ва И.Д.Сытина, 1911. – 550 с.
10. Опарін В.М. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти): Монографія. – К.: КНЕУ, 2005. – 240 с.
11. Пушкарева В.М. История мировой и русской финансовой науки и политики. – М.: Финансы и статистика, 2003. – 272 с.
12. Сміт А. Добробут націй. Дослідження про природу і причини добробуту націй. / Є.Литвин (Наук. ред.), О.Васильєва (пер. з англ.). – К.: Port-Royal, 2001. – 594 с.
13. У истоков финансового права. Том 1: Сперанский М.М., Тургенев Н.И., Орлов М.Ф. / Под ред. А.Н.Козырина. – М: Статут (в серии “Золотые страницы русского финансового права”), 1998. – С.432.
14. Федосов В., Опарін В., Львовчкін С. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями: Монографія / За наук. ред. В.Федосова. – К.: КНЕУ, 2002. – 387 с.
15. Янжул И.И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах. – М.: “Статус”, 2002. – 555 с.