

В. І. Захарченко

ТЕОРЕТИЧНИЙ БАЗИС БЮДЖЕТНОЇ РЕФОРМИ (В КОНТЕКСТІ УКРАЇНСЬКИХ РЕАЛІЙ)

У статті відповідно до основних напрямів економічної теорії розглянуто положення теорії державних фінансів, а також спеціальні теоретичні підходи до бюджетування та реформування бюджетної системи, які можуть становити теоретичний базис бюджетної реформи в Україні. Підкреслено, що в рамках класичної теорії державних фінансів вагоме значення мають наукові положення німецьких камералістів, зокрема щодо оптимальних ставок оподаткування, фізіократів щодо балансування доходів і видатків бюджету, представників класичної політичної економії стосовно бюджетування сприятливих умов для ринку, представників німецької історичної школи щодо збільшення частки державних витрат у ВВП, маржиналістів щодо еквівалентності розмірів податків і суспільних благ, представників неокласичної економічної школи для введення прогресивної системи оподаткування. Зауважено, що в рамках сучасної теорії державних фінансів важливе значення мають наукові положення кейнсіанства та некейнсіанства з антициклічного бюджетного регулювання економіки, монетаризму щодо впливу на сукупний попит зміни кількості грошей в обігу, нової неокласики зі зниження податкового навантаження на бізнес, неокласичного синтезу та інституціоналізму щодо бюджетної політики на засадах соціальної справедливості, а неоінституціоналізму щодо інститутів державного бюджетування.

Ключові слова: економічна теорія (за основними напрямками), теорія державних фінансів, бюджетна система, бюджетування, бюджетне регулювання, теоретичні основи бюджетної реформи.

Постановка проблеми. Бюджетна реформа є формою розв'язання проблем, що нагромадилися в бюджетній системі України в процесі її розвитку. Її проведення дає можливість державі удосконалити розподіл частини валового внутрішнього продукту (ВВП), осучаснити структуру виробництва і, зрештою, прискорити економічне зростання та соціальні перетворення.

Бюджетну реформу можна проводити методом проб і помилок, а можна (що значно продуктивніше), спираючись на відповідні теоретичні засади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні підходи до реформування бюджетної системи країни формувалися як напрям більш загальної теорії – державних фінансів. Ці підходи викладено у працях таких вітчизняних і зарубіжних науковців, як М. Афанасьєв, Е. Балацький, В. Баранова, Ш. Бланкарт, Т. Боголіб, О. Василик, О. Власюк, М. Грідчина, А. Гриценко, Т. Єфименко, І. Запатріна, І. Луніна, І. Лютий, В. Опарін, Ю. Пасічник, В. Федосов, І. Чугунов, С. Юрій та ін. У працях окремих авторів, зокрема І. Чуркіної [1], розглянуто еволюцію наукової думки щодо проблематики бюджетної системи. Однак у них недостатньо акцентується увага на тих наукових положеннях економічної теорії й, зокрема, теорії державних фінансів, які в умовах України можуть становити теоретичний базис бюджетної реформи.

Постановка завдання. Метою статті є розгляд (згідно з основними напрямками економічної теорії) положень теорії державних фінансів, а також спеціальних теоретичних підходів до бюджетування та реформування бюджетної системи, які, виходячи з реалій сьогодення, можуть становити теоретичний базис бюджетної реформи в Україні.

Виклад основного матеріалу. Класична теорія державних фінансів зародилася в епоху капіталізму, коли в передових країнах, зокрема в Англії, визріли об'єктивні передумови для формування бюджетної системи як сукупності бюджетів держави та її адміністративно-територіальних одиниць. Відтак, виникла необхідність теоретичного узагальнення її особливостей, напрямів регулювання, а в міру накопичення проблем – і реформування.

Перші норми імперативного характеру з питань доходів і видатків державного бюджету сформулювали у XVII–XVIII ст. німецькі камералісти Д. фон Джусті, Д. Бехер та Д. фон Зонненфельс. Виходячи з того, що більшість правителів того часу прагнула максимізації податків як основного джерела доходів до державного бюджету, вони наполягали на введенні таких ставок оподаткування, які б не знижували потенціал довгострокового економічного зростання. За аргумент

слугувала думка, що пільгове оподаткування в довгостроковому періоді зазвичай обертається підвищенням обсягів податкових надходжень до бюджету. Щодо структури видатків державного бюджету, то в ній камералісти вагому роль відводили витратам на інфраструктурні об'єкти, спорудження яких, на їх думку, справляє позитивний вплив на зростання національної економіки в цілому [2, с. 33–34].

Ці наукові положення камералістів лише частково враховуються у бюджетному процесі сучасної України. Податковий тиск на деякі категорії платників податків, особливо великого бізнесу, є надмірним, оподаткування частини дрібних підприємств – чисто символічне, а значні видатки на інфраструктурні об'єкти приурочуються тільки до важливих подій, наприклад до Євро 2012.

Фізіократи (Ф. Кене, Р. Ж. Тюрго) в той же історичний період обґрунтували ідею щодо непродуктивного характеру державних позик, які створюють «всепоживаючі борги» через високу ставку дисконту державних цінних паперів. Тому вони пропонували уникати державних позик і фактично сформулювали базовий підхід до балансування державних доходів і витрат: жити за доходами.

Аналізуючи ці теоретичні викладки фізіократів, складається враження, що вони ніби спеціально написані для сучасної України. На жаль, вони постійно ігноруються її правлячою верхівкою. Такої тяги до державних позик за непомірно високий відсоток (чого тільки варті позики облігацій внутрішнього державного займу 2019 р.), та ще й на тлі їх непродуктивного використання («проїдання», а не інвестування в перспективні проекти), важко віднайти в якійсь іншій країні.

Значний внесок у розвиток теорії державних фінансів зробили представники *класичної політичної економії*. Англійський економіст У. Петті, який стояв біля її витоків, у «Трактаті про податки і збори» (1662 р.) наочно показав, що збільшення державних видатків потребує зростання податкових надходжень до державного бюджету. І, що характерно, навіть незначне посилення податкового тиску викликає невдоволення платників податків у більшості країн.

Найвідоміші представники класичної політичної економії (А. Сміт, Д. Рікардо та К. Маркс) теорію державних фінансів розвивали на базі теорії трудової вартості. Виходячи з того, що праця є єдиним джерелом та мірилом вартості, А. Сміт у праці «Дослідження про природу і причини багатства народів» (1776 р.) розділив її (працю) на продуктивну і непродуктивну; перша з них, на його думку, обмінюється на капітал, а друга – на дохід. Відповідно, доходи державного бюджету він пов'язував з продуктивною працею, а витрати – з непродуктивною. Видатки бюджету, як вважав Сміт, мають спрямовуватися на виконання таких загальнодержавних завдань, як оборона країни, судочинство, підтримання громадського порядку, будівництво об'єктів інфраструктури (шляхи, мости, канали тощо), надання освітніх послуг тощо. При цьому вони мають створювати сприятливі умови для функціонування ринкового механізму, а також для підвищення рівня доходів громадян і бізнесу. Залежно від цього він визначав їх корисність. Відповідно, оподаткування за принципом платоспроможності платників податків має трансформуватися в оподаткування за принципом еквівалентності, тобто відповідності розмірів податків їх корисності. Проте питання про пріоритетність якогось із цих принципів і досі залишається відкритим [2, с. 34–35]. В умовах України дотримання обох цих принципів є винятково важливим.

Д. Рікардо у його головній праці «Основи політичної економії та оподаткування» (1817 р.) найбільше уваги приділив формуванню доходів бюджету за рахунок податків. Він дійшов висновку, що основний податковий тягар несуть не наймані працівники, які одержують заробітну плату на відтворення робочої сили, а роботодавці (землевласники і капіталісти). Він це пояснював тим, що введення податку на заробітну плату найманого працівника для роботодавця спричиняє збільшення її розміру приблизно на суму податку. Тому він вважав, що із зарплати взагалі не слід стягувати податки. Для сучасної України цей висновок не має практичного значення, тому що зарплата – це найбільш прозора для оподаткування база, чого не можна сказати про інші бази – прибуток, додану вартість тощо.

З критикою економічної теорії А. Сміта–Д. Рікардо виступив Дж. Мілль. У 1848 р. він опублікував працю (в п'яти книгах) «Основи політичної економії і деякі аспекти їх застосування до соціальної філософії». В ній він фактично відмовився від теорії трудової вартості і перейшов на позиції *теорії витрат виробництва*. З величини витрат він виключав вартість основного капіталу, зводячи витрати до величини заробітної плати і прибутку, які як складові доходу мають оподатковуватися. При цьому кожний індивід має нести сумірний з його доходами тягар «жертви», тобто має дотримуватися умови втрати однакової корисності незалежно від розміру податку. Мілль

науково довів необхідність дотримання принципу платоспроможності платника податків. На його думку, яка в основному збігається з думкою А. Сміта, одержані податкові надходження держава має витратити на створення інфраструктури, розвиток науки, соціальне забезпечення людей. Як член англійського парламенту Мілль багато уваги приділяв проведенню реформ, у т. ч. й бюджетної, на користь широких верств населення.

К. Маркс дуже збагатив теорію трудової вартості і в її контексті – теорію державних фінансів. У першому томі «Капіталу» (1867 р.) він показав класовий характер державного бюджету при капіталізмі. Суть цього Маркс вбачав у тому, що суспільні блага за цього державного ладу розподіляються не в інтересах працівників, зокрема робітничого класу, а в інтересах правлячого класу, зокрема буржуа. Поява теорії Маркса спонукала інших вчених до пошуку більш цивілізованих форм розподілу валового суспільного продукту й, зокрема, бюджету на користь незаможних верств населення. Крім того, Маркс одним із перших звернув увагу на прогностичний характер бюджету і необхідність врахування принципу наступності при його складанні: «Кожен знає, що бюджет є не що інше, як розпис імовірних доходів і витрат держави на поточний рік, який ґрунтується на фінансовому досвіді, а саме на балансі минулого року» [3, с. 78]. Щодо застосування цього принципу в українській практиці державного бюджетування, то, на нашу думку, його дотримуються навіть більше, ніж тих принципів, які вказані у ст. 7 Бюджетного кодексу України.

Значний внесок у розвиток теорії бюджетної системи як складової теорії державних фінансів зробили представники *німецької історичної школи*, зокрема А. Вагнер, М. Вебер, Г. фон Шмоллер. У 70-х роках ХІХ ст. вони особливу увагу звернули на нагромадження капіталу з метою збільшення тієї частки державного бюджету, яку можна використати для стимулювання економічного зростання, зокрема на інвестування провідних галузей, субсидіювання експортоорієнтованих галузей тощо. Це знайшло концентрований вираз у *законі Вагнера* (законі зростаючих суспільних витрат), який був сформульований у 1892 р. В термінах сучасної економічної науки його можна трактувати таким чином: суспільний розвиток взагалі та індустріальне зростання зокрема повинні супроводжуватися постійним збільшенням частки державних витрат у ВВП [1, с. 166].

На жаль, у новітній Україні закон Вагнера практично не діє. Свідченням цього є те, що уряд розпродав чи планує розпродати навіть ті державні активи (земля, підприємства типу «Запоріжсталь» чи «Мотор Січ»), які несуть чи можуть нести «золоті яйця» до українського бюджету. Фактично в Україні уряд не дотримується правила, яке можна вивести на основі закону Вагнера: доходи бюджету від податків на прибуткові продані активи зазвичай не можуть переkritи доходи бюджету від прибутків цих активів (якби вони не були продані) та податків на них.

На початку 70-х років ХІХ ст. В. Джевонсом, К. Менгером та О. фон Бем-Баверком закладено основи *маржиналізму* як окремого напрямку економічної думки. Його основна теорія – граничної корисності – об'єднує висновки з досліджень граничних величин взаємопов'язаних економічних явищ. Так, цінність товару, згідно з поглядами одного з фундаторів австрійської школи маржиналізму О. фон Бем-Баверка, вимірюється величиною його граничної корисності.

Наприкінці ХІХ ст. представники італійської школи державних фінансів також використовували граничний аналіз та теорію ціни для вивчення бюджетного процесу, але основним напрямом їхніх досліджень була розробка теорії суспільних благ. Так, У. Мацолла показав, що суспільні блага неподільні і однаковою мірою використовуються усіма членами суспільства.

Питання ролі суспільних благ у державній бюджетній політиці глибоко вивчали представники шведської школи маржиналізму – К. Віксель та Е. Ліндаль. У праці «Новий принцип справедливого оподаткування» (1896 р.) Віксель запропонував розглядати податкові надходження до бюджету як засіб фінансування суспільних благ, але відповідно до маржиналістського принципу рівності ціни граничної корисності блага (між розміром податків та її еквівалентом у вигляді суспільних благ). Таким чином, Віксель встановив необхідність диференціації цін на суспільні товари. Спираючись на ідеї Е. Сакса, він передбачав, що кожний індивідуум при споживанні суспільних благ буде вказувати свої переваги, однак на практиці виявилось, що індивід прагне перекласти на інших тягар фінансування суспільного блага, тобто поводить себе як «безквитковий пасажир». Тому Віксель виступав за централізовану систему фінансування і надання найважливіших суспільних благ за рахунок податків із найбільш платоспроможних громадян. На жаль, в Україні центральна влада цю систему, особливо щодо забезпечення населення базовими послугами у сфері освіти і охорони здоров'я, методично руйнує, зокрема під гаслом бюджетної децентралізації. Це вже спричинило суттєві негативні наслідки, які з часом ще більше зростуть.

Е. Ліндаль у своїх працях найбільше уваги приділив теорії практичної корисності – щодо обґрунтування параметрів державного бюджету та теорії фіскального обміну – щодо рівноваги між розмірами податків і обсягами наданих суспільних послуг. Податки він, як і Віксель, розглядав у вигляді своєрідної плати за державні суспільні послуги, що становить мінімум, який дорівнює граничній корисності кожної послуги [4, с. 169].

Виходячи з того, що гранична корисність доходу знижується у міру його зростання, К. Стюарт у 1896 р. запропонував систему прогресивного оподаткування доходів фізичних осіб. Наступного року Ф. Еджуорт підтримав цю ідею, але сформулював гіпотезу, згідно з якою податки мають вилучатися таким чином, щоб гранична «жертва» (втрата граничної корисності) для усіх громадян була однаковою. Однак через те, що її застосування потребує жорстких рестрикцій (обмежень), вона, на думку Ш. Бланкарта [2, с. 36], має невелику практичну цінність.

Для оптимізації видатків державного бюджету важливе значення мало формулювання В. Парето (у 1906 р.) принципу оптимальності, що одержав назву оптимуму Парето. Згідно з ним добробут суспільства досягає максимуму, а розподіл ресурсів, в т. ч. й бюджетних, стає оптимальним, якщо будь-яка зміна цього розподілу погіршує добробут хоча б одного суб'єкта економічної системи.

Остання чверть ХІХ ст. ознаменувалася появою *неокласичної економічної школи*, фундатором якої був А. Маршалл. Його теоретичні погляди, викладені у праці «Принципи економіксу» (1890 р.) (в українському перекладі – «Принципи економічної науки»), стали синтезом класичної політичної економії (теорії трудової вартості Д. Рікардо) і маржиналізму (теорії граничної корисності О. Бем-Баверка). Результатом стало створення двофакторної теорії ціни, що базувалася на аналізі взаємозв'язків між попитом (корисністю товару) і пропозицією (витратами на його створення). Відповідно, ринкова ціна товару, за Маршаллом, визначається рівновагою граничної корисності товару і граничних витрат на його виробництво. Для теорії державних фінансів важливе значення має сформульована Маршаллом гіпотеза про вплив зміни податкових ставок на рівень цін та обсягів пропозиції товару на ринку, що мало значний вплив на подальший розвиток теорії оподаткування та бюджетування.

В рамках розвитку неокласичного напрямку А. Пігу розробив економічну теорію добробуту. В праці, що збігається з назвою теорії, яка вийшла у 1924 р., він відстоював принцип «найбільшого блага для найбільшої кількості людей». На його думку, найвищого рівня добробуту можна досягти більш рівномірним розподілом доходів, хоча це може негативно вплинути на нагромадження капіталу й виробничу енергію. Виходячи з цього, Пігу запропонував ідею перерозподілу доходів через активну податкову політику держави. Він обґрунтував необхідність прогресивної системи податків, яка передбачає збільшення ставки оподаткування пропорційно зростанню доходу, а також запровадження значного податку на спадщину. В контексті державного бюджетування важливо зауважити, що Пігу допускав можливість перевищення урядом видатків над доходами для задоволення суспільних потреб, пов'язаних із заохоченням науково-технічного прогресу, розвитком освіти і науки, та надання індивідуальних пільг, зокрема з оподаткування. А в рамках концепції зовнішніх ефектів (екстерналій), пов'язаних із негативним чи позитивним їх впливом на третіх осіб, він довів необхідність оподаткування таких впливів, як, наприклад, забруднення довкілля, на державному рівні.

В українській практиці оподаткування і бюджетування теорія Пігу майже повністю ігнорується. Свідченням цього є те, що навіть незначні елементи прогресивної системи оподаткування згортаються, перевищення видатків над доходами державного бюджету є надмірним і хронічним, а зовнішні ефекти, особливо негативні, не знаходять належного відображення в розмірах екологічних та інших податків.

З економічною теорією добробуту багато спільного має теорія «негативних споживань» (Л. Штейн, А. Шеффле, Ф. Нітті, А. Вагнер, Е. Сакс), яка розвивалася протягом ХІХ – ХХ ст. Її сутність полягає в тому, що у громадян країни, регіонів, територіальних громад існують колективні потреби (безпека, правосуддя тощо), які мають задовольнятися за рахунок державного (центрального) та місцевих бюджетів. Ф. Нітті пояснював це тим, що колективні потреби забезпечити власними силами неможливо. Це можна зробити тільки шляхом нагромадження в бюджеті необхідних коштів (від податкових та інших надходжень) для оплати відповідних послуг.

Вважається, що теорія «негативних споживань» послужила платформою для появи кейнсіанства, а відтак – і сучасної теорії державних фінансів.

Дж. М. Кейнс у 1936 р. на тлі світової кризи 1929–1933 рр. опублікував класичну працю «Загальна теорія зайнятості, відсотка і грошей», яка стала Біблією *кейнсіанства*. Фундатор цього напрямку економічної теорії погоджувався з неокласиками в тому, що ринковий механізм через зміну ціни сприяє підвищенню продуктивності праці і капіталу, скороченню витрат виробництва і ефективному розподілу ресурсів. Але, на відміну від них, зокрема Ж.-Б. Сея, який стверджував, що пропозиція автоматично створює власний попит, він вважав, що вирішення проблем антициклічного регулювання економіки слід шукати, відштовхуючись не від сукупної пропозиції, а від сукупного попиту, який забезпечує реалізацію виробленого продукту. До речі, близьку за змістом думку раніше висловлював К. Маркс, а саме, що «... виробництво організовується й визначається розподілом» [5, с. 29].

Основна ідея кейнсіанства полягала в тому, що економічна система реагує на зміни грошового попиту швидше зміною реального рівня виробництва, ніж зміною цін. Тому кейнсіанська концепція передбачала, по-перше, відмову від ідеї збалансованого бюджету як головного орієнтира фінансової політики уряду, по-друге, розроблення теорії впливу бюджетного дефіциту на динаміку виробництва і, по-третє, нове розуміння ролі грошово-кредитної політики як інструменту, покликаного підтримувати бюджетну політику через зміну позичкового відсотка [6, с. 49].

З метою стимулювання сукупного попиту (на споживчі товари та послуги, інвестиції, товари та послуги з боку держави, на експорт з боку іноземців) кейнсіанці пропонували збільшувати видатки державного бюджету – на інфраструктуру, житлове будівництво, фінансування громадських робіт тощо. Це не могло не породжувати бюджетний дефіцит, а якщо він уже був, то його зростання.

Відповідно до кейнсіанської теорії бюджетний дефіцит у короткостроковому періоді може викликати зростання виробництва (реальний ефект) та зростання цін (інфляційний ефект). Однак, оскільки дефіцитне фінансування здійснюється в умовах неповного використання ресурсів, то, на думку кейнсіанців, реальний (виробничий) ефект має бути більшим за інфляційний.

Якщо ж рецепти стимулювання сукупного попиту застосовуються в довгостроковому періоді, або коли цикл спаду економіки затягується, як наприклад в Україні, то це призводить до виникнення проблем хронічного державного боргу та високої інфляції. Їх вирішення на практиці за рецептами кейнсіанської теорії зазвичай натикається на значні труднощі.

Ці проблеми, починаючи з 50-60-х рр. ХХ ст., намагалися вирішити (в теоретичному плані) представники *неокейнсіанства*. Однак, оскільки над ними в перший період висів тягар класичного кейнсіанства, то вони, зокрема В. Фостер, В. Катчінг, С. Сліхтер, доводили необхідність масштабних бюджетних витрат та не боялися дефіциту бюджету у фазі спаду економічного циклу. На їх думку, після бюджетної кризи державні фінанси обов'язково мають прийти до норми у фазі зростання економіки.

Відповідь на те, яким саме чином цього можна досягти, дає теорія «циклічного балансування» державного бюджету. Її розробили представники стокгольмської школи – Е. Ліндаль та Г. Мюрдаль. Вони робили акцент на тому, що дефіцит бюджету кризового періоду необхідно «гасити» бюджетними надлишками, які утворюються у фазі підйому і акумулюються у спеціальних фондах [1, с. 167].

Радикальні рецепти балансування бюджету на різних фазах (стадіях) економічного циклу запропонували представники «ортодоксального» кейнсіанства (Дж. Хікс, Е. Хансен, Р. Харрод, П. Самуельсон та ін.). Дотримуючись кейнсіанської традиції, вони також вважали, що за рахунок видатків державного бюджету (соціальні виплати, програми допомоги фермерам тощо) слід стимулювати розвиток економіки навіть у стадії економічного спаду, хоча це й розбалансиує державний бюджет. Погашення ж державного боргу попереднього періоду, на їх думку, можна проводити за рахунок нарощування податкових навантажень. Усі ці фінансові інструменти бюджетного антициклічного регулювання вони називали вбудованими стабілізаторами.

Використання вбудованих стабілізаторів передбачається і в концепції пасивного та активного дефіциту державного бюджету У. Хеллера. Згідно з нею активний дефіцит виникає тоді, коли уряд через вбудовані стабілізатори, зокрема зниження податкових ставок (механізм «фіскального гальма»), стимулює сукупний попит, а пасивний тоді, коли уряд має пристосовуватися до ситуації зменшення сукупної пропозиції і, відповідно, скорочення доходів бюджету.

В Україні неокейнсіанські теорії бюджетного регулювання не знаходять широкого застосування. Уряд, правда, використовує вбудовані стабілізатори, однак не зовсім вдало, про що свідчить хронічна незбалансованість державного бюджету.

Радикально вирішити проблеми збалансування державного бюджету і подолання інфляції намагалися представники *неолібералізму*, зокрема його чиказької школи – *монетаризму* (Л. Мізес, М. Фрідмен, А. Шварц та ін.). Монетаристи поставили під сумнів кейнсіанський механізм бюджетного мультиплікатора, в якому зміна податкових ставок та видатків бюджету забезпечує зростання національного доходу і справляє позитивний вплив на стан платоспроможного попиту, зайнятості та цін. Вони розглядали гроші та товари як замінники, тобто виходили з того, що люди вибирають між ними, коли вирішують, скільки грошей накопичувати. Це припущення означає, що зміни в кількості грошей можуть прямо впливати на сукупний попит, а відтак, і на сукупні видатки бюджету. На основі цього посилює М. Фрідмен запропонував модель економічного циклу, ключову роль у якій відіграють грошові чинники, а саме – шоки грошової пропозиції, що викликалися, насамперед, політикою уряду і зазвичай ведуть не до стабілізації економіки, а до інфляції. Звідси головний рецепт монетаристів щодо стабілізації економіки: слід підтримувати стійкий темп зростання грошової маси, який має відповідати довгостроковому темпу зростання ВВП (це 3–5 % за рік) [6, с. 50].

Але узгодження темпів зростання грошової маси і ВВП може застовпити економічну систему на «низькому старті» – у фазі економічного спаду, що, до речі, й відмічалось в розвинених країнах у 1960-х рр., а в Україні в першій половині 1990-х рр. Тому виникла необхідність у теоріях *нової неокласики*, в яких би одночасно вирішувались і проблеми бюджетної збалансованості, і проблеми економічного зростання. Однією з перших у 70-х рр. ХХ ст. виникла *теорія економіки пропозиції*. Її фундатори А. Лаффер і Р. Мандель виходили з того, що для вирішення зазначених проблем слід на перший план винести не попит на товари, а їх пропозицію. Для цього вони вважали за необхідне створювати більш сприятливі умови для бізнесу: знижувати податки, послаблювати державне регулювання тощо. А. Лаффер вважав, що нижчі ставки податків вже в достатньо короткому періоді можуть дати більші податкові надходження до державного бюджету, ніж високі. Він це проілюстрував за допомогою кривої Лаффера [7, с. 45–68]. Окремі прихильники теорії виступають за зменшення бюджетного дефіциту на основі скорочення соціальних програм.

Дещо іншу спрямованість має *теорія раціональних очікувань* (Р. Лукас, Т. Сарджент, Н. Уоллес, Р. Барро та ін.). Вона виходить з того, що господарюючі суб'єкти і населення на основі аналізу попередніх та майбутніх подій зазвичай своєчасно приймають необхідні рішення: піднімають ціни, збільшують ставки за кредит, вимагають збільшення заробітної плати та розмірів соціальної допомоги. Відповідно, слід більше спиратися на механізм ринкової саморегуляції, а економічну політику держави формувати таким чином, щоб вона забезпечувала стабільність законів та рішень уряду, аби до них можна було заздалегідь пристосуватися, а зміна грошових та фіскальних правил не повинна пов'язуватися з тимчасовими потребами державного бюджету.

Економічні рекомендації монетаристів та нових неокласиків, зокрема фінансові інструменти теорії економіки пропозиції, бути успішно реалізовані в економічній політиці урядів ряду країн у 80-ті роки ХХ ст. В США така політика отримала назву «рейганоміка», у Великій Британії – «тетчеризм». Застосування інструментів ліберальної економіки в Україні, зокрема з дерегуляції бізнесу, не принесло бажаних результатів, а скорочення соціальних видатків взагалі поставило багатьох українців на межу виживання.

В цій ситуації зростає значення *неокласичного синтезу*, який об'єднує кейнсіанський та неокласичний напрями економічної теорії, в т. ч. і в плані бюджетного регулювання. На думку представників неокласичного синтезу (П. Самуельсона та його послідовників), вбудований податковий стабілізатор впливає на розмір державного бюджету в періоди економічного спаду чи економічного підйому, однак він не здатний усунути значні коливання макроекономічної рівноваги, тому необхідним є застосування дискреційної фіскальної і бюджетної політики, спрямованої на зміну податкових ставок та величини видатків бюджету, в т. ч. і з позицій соціальної справедливості.

Спеціально державний бюджет з позицій надходжень від державного і приватного секторів та справедливого розподілу його видатків (у т. ч. згідно з оптимумом Парето) розглядали представники *інституціоналізму* (Дж. Б'юкенен, Р. Масгрейв, Дж. Стігліц, М. Хадсон та ін.), використовуючи для цього досягнення не тільки економічної, а й суміжних наук. Р. Масгрейв у праці «Теорія публічних фінансів» (1959) заклав основи теорії суспільних благ, яка, на його думку, є логічним продовженням розподільної функції бюджетної політики [8, с. 61]. Він відзначив, що держава як суспільний інститут має коригувати розподіл бажаних благ (доходів і майна) між індивідами, економічними агентами та державою з метою підтримання високого рівня зайнятості та підвищення загального добробуту й добробуту окремих індивідів.

Особливу увагу Масгрейв приділив т. зв. меріторним благам. Попит на них з боку приватних осіб зазвичай нижчий від бажаного суспільством, а тому він має стимулюватися державою. До таких благ Масгрейв відносив блага, які сприяють розвитку людини і особистості, зокрема культуру, охорону здоров'я, освіту та науку.

На жаль, в Україні теорія суспільних благ «працює» з точністю до навпаки, бо українська держава повною мірою задовольняє потреби тільки олігархів та клептократів, а решти громадян – за залишковим принципом, особливо стосовно меріторних благ.

На противагу Р. Масгрейву, один із яскравих представників теорії суспільного вибору Дж. Б'юкенен вважав, що держава подібна до Левіафана (величезного морського чудовиська – метафори держави у політичній філософії Т. Гоббса), узурповує владу і діє в інтересах тих, хто знаходиться при владі. Тому, на переконання Б'юкенена, необхідно запроваджувати певні обмеження на державу, щоб цей суспільний інститут більше дбав про задоволення потреб окремих індивідів, а для цього держава має створити ефективний процес бюджетування, що дуже актуально для України. Тому й не дивно, що Б'юкенен на прикладі США глибоко вивчав проблему безпрецедентного зростання дефіциту бюджету та величезного збільшення державного боргу. Критично переглянувши теоретичні постулати кейнсіанської макроекономічної моделі, він спробував з'ясувати причини хронічних дефіцитів бюджету та його наслідки – загострення конкуренції на ринку кредиту, зростання відсоткових ставок, послаблення стимулів до ефективності (продуктивних накопичень капіталу та підвищення продуктивності праці), прагнення до бюджетної децентралізації. Він показав, що затвердження державного бюджету залежить не тільки від економічного курсу уряду, а й від інституціональної структури бюджетної системи, спроб парламенту та уряду здобути «політичний капітал» шляхом нарощування видатків бюджету, не підкріплених належними доходами [9, с. 4].

Відштовхуючись від цієї теорії, стають краще зрозумілими спроби українських можновладців заробити додаткові бали перед виборами, даючи виборцям однією рукою подачки з і так дефіцитного бюджету, а другою – забираючи їх через інфляцію, підвищення цін і тарифів замість стимулювання розвитку економіки і скорочення бюджетного дефіциту.

Неоінституціоналізм (Д. Норт, Р. Коуз та ін.) також багато уваги приділяє бюджетній проблематиці. Його представники інститут бюджету відносять до базових інститутів держави, виокремлюючи інститути доходів бюджету, в т. ч. й інститути податку та неподаткових надходжень, а також інститути видатків бюджету, в т. ч. й інститути державних закупівель, трансфертів та ін. Усі ці інститути, а також інші інститути держави і суспільства (власності, влади, довіри, права), які буквально пронизують бюджетну систему, мають використовуватися при проведенні бюджетної політики [10, с. 369, 379].

Д. Норт, зокрема, вважає, що при проведенні цієї політики в країнах із трансформаційною економікою слід враховувати, що інститут бюджету та пов'язані з ним інститути принципово відрізняються від аналогічних інститутів країн з усталеною ринковою економікою. Якщо ж це не враховується, то їх використання супроводжується розбалансованістю державного бюджету, крахом реалізації цільових програм та іншими проблемами національної економіки, що ми й спостерігаємо в Україні.

Розроблена Р. Коузом концепція трансакційних витрат має певний вплив на макрофінансову стійкість країн, у т. ч. й України, через витрати державного бюджету, тому що частка приватних трансакцій скорочується, а державних, – навпаки, збільшується. Збільшення державних трансакцій пов'язане з тим, що державні інститути надають фірмам консультативні послуги, беруть участь у розробці законів із захисту прав власності, сприяють прозорості договорів фінансового та іншого характеру, сприяють удосконаленню фінансової інфраструктури тощо.

Окрім теорій державних фінансів загальноекономічного плану у фінансовій науці ХХ ст. сформувалися окремі *теоретичні підходи до бюджетування*, а саме: концепція розподілу державних доходів і видатків з позицій суб'єктивістської теорії вартості (М. Пантелеоні); теоретизація державних фінансів як механізму встановлення рівноваги між приватними і суспільними благами через політичний процес (Д. Монте-Мартіні); теорія суспільних потреб з позицій суб'єктивної вигоди (Е. Бароне); соціологічна інтерпретація державних фінансів з позицій теорії фіскальної експлуатації (Р. Гольдштейн); теорія максимізації вигоди через баланс індивідуальних практичних корисностей приватних і суспільних потреб (Ф. Візер); теорія державних фінансів в інтерпретації соціальної солідарності (Г. Рітгель); інтерпретація податків як страхової премії та форми колективного заощадження (П. Леруа-Больє) [1, с. 167].

В контексті теорії державних фінансів розвивалася й власне *теорія бюджетних реформ*. Її предтечею стали *фінансові ініціативи М. Сперанського* – відомого російського державного діяча. У відомому документі «План фінансів» (1809 р.), спираючись на ідеї фізіократів, він окреслив найбільш актуальні бюджетні проблеми Російської імперії й запропонував шляхи їх вирішення. Головними проблемами він вважав сплату державних боргів і балансування доходів і видатків державного бюджету, а в основу їх вирішення (тогочасної бюджетної реформи) він запропонував покласти такі принципи:

- надання державному бюджету статусу закону;
- збільшення доходів шляхом удосконалення податкової системи;
- здійснення державних видатків за надходженнями;
- забезпечення раціонального витрачання коштів;
- дотримання прозорості у затвердженні та виконанні бюджету.

Зрозуміло, що ці принципи не втратили свого значення до нинішнього часу. Актуальним залишається й *базове правило Сперанського*: необхідні видатки слід зберегти, корисні – відкласти, а надмірні – припинити. Також заслуговує на увагу запропонована Сперанським класифікація доходів і видатків за адміністративно-територіальним принципом, що є необхідною передумовою для проведення реформи фінансової децентралізації.

На сучасні теорії бюджетних реформ значний вплив справляють світові фінансові кризи. З їх урахуванням Дж. Корітс і С. Суманські розвивають *теорію антикризової бюджетної політики*. В її рамках авторами сформульовано три основні правила, що орієнтовані на обмеження «свавілля» уряду в проведенні ним бюджетної політики. Перше правило вимагає збалансованості бюджету або фіксованої граничної величини бюджетного дефіциту, визначеної за часткою ВВП, та збалансування поточних фондів і видатків (при тому, що позики дозволяються для фінансування капіталовкладень). Друге правило стосується обмеження внутрішніх державних позик відносно попередніх державних доходів і видатків. Третє правило стосується розмірів державного боргу чи резервів, при встановленні яких розраховується величина валової (або чистої) заборгованості відносно ВВП, а також величина резервів позабюджетних фондів (зокрема фондів соціального страхування) у вигляді частки щорічних соціальних виплат [6, с. 54–55].

У контексті бюджетної реформи в Україні своїм конструктивізмом вирізняється *теорія інституційної архітектури соціально-економічних систем*, яка була розроблена українським ученим В. Гриценком. Він, а також його послідовники (Л. Лисяк, В. Макогон, І. Чугунов та ін.) розглядають бюджетну систему країни як різновид соціально-економічної системи, що має «інституційну архітектуру». За В. Гриценком, для регулювання та реформування цієї системи необхідно використовувати цілий «... комплекс основних правил, норм, законодавчих і нормативно-правових актів, спеціалізованих установ, які забезпечують оптимальне бюджетне співвідношення, зокрема такі, як питома вага доходної і видаткової частин бюджету, дефіцит (профіцит) бюджету, обсяг державного боргу у валовому внутрішньому продукті, структура доходів, видатків бюджету, державного боргу, джерел фінансування дефіциту бюджету, рівень бюджетної централізації, коефіцієнти міжбюджетного регулювання» [11, с. 15]. Окрім того, В. Гриценко та інші автори для регулювання бюджетної системи пропонують використовувати адаптивний механізм, що враховує циклічність економічного розвитку.

Висновки. Наукові положення класичної і сучасної теорії державних фінансів, а також спеціальні теоретичні підходи до бюджетування та реформування бюджетної системи, сформульовані в руслі основних напрямів економічної думки, можуть становити теоретичний базис бюджетної реформи в Україні. Їх використання при розробці і реалізації реформи має виходити з таких українських реалій, як війна на Сході країни, окупація Росією частини території країни, затяжна економічна депресія, хронічний дефіцит державного бюджету, несправедливий механізм розподілу суспільного багатства і доходів, (у т. ч. й через державний бюджет), жебрацький рівень життя більшості громадян та наявність зон екологічного лиха.

Список використаної літератури

1. Чуркіна І. Є. Еволюція наукових концепцій щодо проблематики бюджетної системи. *Вісник соціально-економічних досліджень*. 2014. Вип. 2. С. 164–172.
2. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: вступ до фінансової науки / пер. з нім. Київ: Либідь, 2000. 654 с.

3. Маркс К. Мыло для народа, лакомый кусок для «Times» – бюджет коалиционного правительства (1853). *Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения*. 2-е изд. Москва: Госполитиздат, 1957. Т. 9. С. 78–85.
4. Сідельникова Л. Генеза теорії податків у західній науковій традиції. *Економічний часопис Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки*. 2017. № 1. С. 7–13.
5. Маркс К. Капітал. Критика політичної економії. Т. I. Кн. I: Процес виробництва капіталу (1867). *Маркс К., Энгельс Ф. Твори*. 2-ге вид. Київ: Політвидав України, 1963. Т. 23. 848 с.
6. Бюджетна система: підручник / за наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. Київ: Центр учбової літератури; Тернопіль: Економічна думка, 2012. 871 [1] с.
7. *The Economics of the Tax Revolt* / Arthur B. Laffer, Jan P. Seymour, eds. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1979. 138 p.
8. Масгрейв Р. А., Масгрейв П. Б. Государственные финансы: теория и практика / пер. с англ. Москва: Бизнес Атлас, 2009. 716 с.
9. Кузьменко В. П. Теорія суспільного вибору: ретроспективний аналіз у контексті транзитивної економіки. *Наукові записки НаУКМА: Економічні науки*. 2004. Т. 30. С. 3–12.
10. Лисяк Л. В. Бюджетна політика в системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України. Київ: Академія фінансового управління, 2009. 600 с.
11. Институциональная архитектура и динамика экономических преобразований / под ред. А. А. Гриценко. Харьков: Форт, 2008. 928 с.

References

1. Churkina, I. E. (2014) The evolution of scientific concepts on the problems of the budget system. *Visnyk sotsialno-ekonomichnykh doslidzhen*, vol. 2, pp. 164–172 [in Ukrainian].
2. Blancart, S. (2000) Public finance in the conditions of a democracy: an introduction to financial science, transl. from Germ. Kyiv: Lybid [in Ukrainian].
3. Marx, K. (1957) Soap for the people, a tidbit for the Times – the budget of the coalition government. *Marx, K. and Engels, F. Works. 2nd ed.* Moscow: Gospolitizdat, vol. 9, pp. 78–85 [in Russian].
4. Sidelnikova, L. (2017) Genesis of tax theory in the Western scientific tradition. *Ekonomichnyi chasopys Skhidnoievropeiskoho natsionalnoho universytetu imeni Lesi Ukrainky*, no 1, pp. 7–13 [in Ukrainian].
5. Marx, K. (1963) Capital. Criticism of political economy, vol. I, book I: The process of producing capital (1867) *Marx, K. and Engels, F. Works. 2nd ed.* Kyiv: Polityvydav Ukrainy, vol. 23 [in Ukrainian].
6. Fedosov, V. M. and Yuriy, S. I., eds. (2012) Budget system: textbook. Kyiv: Tsentr uchbovoi literatury; Ternopil: Ekonomichna dumka [in Ukrainian].
7. Laffer, Arthur B., Seymour, Jan P., eds (1979) *The Economics of the tax revolt*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
8. Musgrave, R. A., Musgrave, P. B. (2009) Public finance: theory and practice / transl. from Engl. Moscow: Biznes Atlas [in Russian].
9. Kuzmenko, V. P. (2004) The theory of social choice: a retrospective analysis in the context of a transitive economy. *Naukovi zapysky NaUKMA: Ekonomichni nauky*, vol. 30, pp. 3–12 [in Ukrainian].
10. Lysyak, L. V. (2009) Budget policy in the system of state regulation of socio-economic development of Ukraine. Kyiv: Akademiia finansovoho upravlinnia [in Ukrainian].
11. Gritsenko, A. A., ed. (2008) Institutional architectonics and dynamics of economic transformations. Kharkov: Fort [in Russian].

V. I. Zakharchenko

THEORETICAL BASIS OF BUDGETARY REFORM (IN THE CONTEXT OF UKRAINIAN REALITIES)

Introduction. Budget reform is a form of solving the problems that have accumulated in the budgetary system of Ukraine in the course of its development.

Problem. For successful budget reform, it is very important to clearly outline its theoretical basis within the framework of a more general theory – public finance, which is developing in the context of the main areas of economic theory.

Purpose: to consider (according to the main areas of economic theory) the provisions of the theory of public finances, as well as special theoretical approaches to budgeting and reforming the budget system, which, based on the realities of today, can form the theoretical basis of budgetary reform in Ukraine.

The presentation of the material of the article. *The article shows that within the classical theory of public finance, scientific provisions of German cameramen regarding optimal tax rates, physiocrats regarding balancing of budget revenues and expenditures, representatives of classical political economy regarding budgeting favourable conditions for the market, representatives of German historical school concerning an increase in the share of government spending in GDP, marginalists on the equivalence of taxes and public goods, representatives of neoclassical economic school to introduce a progressive tax system are of great importance. It is noted that within the framework of the modern theory of public finances, the scientific provisions of Keynesianism and neo-Keynesianism on countercyclical budgetary regulation of the economy, monetarism regarding the influence on the aggregate demand for changes in the amount of money in circulation, the new neoclassicism to reduce the tax burden on business, neoclassical synthesis institutionalism regarding the budgetary policies based on social justice, and neoinstitutionalism with respect to state budgeting institutions are important. It also emphasizes the need to use specific theoretical approaches to reforming the country's budgetary system.*

Results and its discussion. *Selected scientific provisions of budgetary reform may find practical application provided that Ukrainian realities of military-political and socio-economic content are taken into account.*

Conclusions. *Scientific provisions of classical and contemporary theories of public finances, as well as specific theoretical approaches to reforming the budgetary system, formulated in line with the main lines of economic thought, can form the theoretical basis of budgetary reform in Ukraine. Their use in the development and implementation of the reform must be based on Ukrainian realities of today.*

Keywords: *economic theory (in the main areas), theory of public finances, budgetary system, budgeting, budgetary regulation, theoretical foundations of budgetary reform.*

Стаття надійшла до редакції 20.11.2019

DOI 10.24025/2306-4420.0.55.2019.187504

Захарченко В. І., д.е.н., професор, Черкаський державний технологічний університет, e-mail: zakharchenkovn@i.ua

ORCID 0000-0001-5793-6203

Zakharchenko V. I., Doctor of Economics, professor, Cherkasy State Technological University