

## ДЕРЖАВНІ ФІНАНСИ



Василь ДЕМ'ЯНИШИН

### **ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ**

*Розглянуто концептуальні підходи до трактування сутності бюджетної політики, формування її стратегії і тактики, класифікації видів, розробки принципів та домінантів бюджетної політики.*

*Conceptual approaches to the essence interpretation of budget policy, formation of its strategy and tactic, classification of kinds, development of principles and dominants are considered.*

Бюджетна політика, будучи складовою фінансової політики держави, стимулює соціально-економічні процеси у суспільстві шляхом використання коштів централізованого грошового фонду для забезпечення належного функціонування і розвитку економіки, соціальної сфери, соціального захисту населення, оборони, управління, природоохоронної та зовнішньоекономічної діяльності. Від якості розробки та ефективності бюджетної політики залежить рівень соціально-економічного розвитку країни, фінансові можливості держави, добробут її громадян. Тому бюджетна політика повинна формуватися і реалізуватися на наукових засадах, відповідати соціально-економічній стратегії держави і національним інтересам. Мета бюджетної політики може бути досягнута завдяки наявності теоретичних розробок, завдань, принципів, методів, функцій та іншого наукового, методологічного та

практичного арсеналів, що має у своєму розпорядженні суспільство.

Зважаючи на значення бюджетної політики для суспільства, її роль у забезпеченні фінансової стабільності держави, питання змісту та формування цієї політики знаходяться у центрі уваги провідних економістів і практиків, зокрема розкриваються у наукових працях таких вітчизняних вчених як С. Булгакова, О. Василика, В. Геєця, Т. Куценка, С. Мочерного, Ю. Пасічника, І. Плужнікова, В. Федосова, С. Юрія, Ф. Ярошенка та інших. Ряд теоретичних і практичних аспектів, пов'язаних з даними проблемами, висвітлені у періодичній літературі.

Однак у даний час залишаються невирішеними складні проблеми, які стосуються концептуальних засад бюджетної політики, зокрема її змісту, принципів, засад формування стратегії і тактики, домінантів та пріоритетів в умовах трансформаційних процесів, які відбу-

ваються в Україні. Цим обумовлені вибір теми дослідження та її актуальність.

Метою статті є оцінка існуючих теоретичних і методологічних підходів до сутності бюджетної політики та формування концептуальних засад щодо трактування змісту, принципів та ролі бюджетної політики України у сучасних умовах.

Першим і найважливішим етапом матеріалізації об'єктивних бюджетних відносин у суспільстві є формування бюджетної політики. Саме від якості, чіткості та реальності такої політики залежать кінцеві практичні результати впливу бюджетних відносин на соціально-економічні процеси, що відбуваються у державі.

В економічній літературі відсутні єдині підходи до трактування змісту бюджетної політики, розробки найважливіших напрямів реалізації, що негативно відображається на системі її провадження та ефективності. У багатьох випадках зустрічаються інтерпретації терміну "бюджетна політика" як податково-бюджетна, бюджетно-податкова, фінансово-бюджетна, фіскальна тощо, причому це характерно як для зарубіжних, так і вітчизняних наукових джерел.

Так, наприклад, у словнику сучасної економічної теорії Макміллана (Велика Британія) наведене наступне визначення: "Бюджетна політика (або фіскальна політика)... означає використання оподаткування і державних видатків для регулювання сукупного рівня економічної діяльності" [16, 41].

Подібне модифіковане трактування бюджетної політики наводять окремі російські вчені. Так, А. Борисов стверджує: "Бюджетно-податкова політика – політика держави в галузі оподаткування і державних витрат, спрямована по суті на підтримання високого рівня зайнятості, стабільної економіки, зростання ВНП" [1, 86].

Спільним для таких підходів є отождолення бюджетної політики з вико-

ристанням податків і державних витрат з метою регулювання економічної діяльності. На нашу думку ці визначення є дещо звуженими. Вони не дають повної характеристики бюджетної політики як специфічного явища, не виділяють найважливіших її параметрів.

Цікавим є визначення іншої групи російських вчених, зокрема авторів фінансово-кредитного енциклопедичного словника під редакцією А. Грязнової. Вони вважають, що бюджетна політика – це "... сукупність рішень, які приймаються органами законодавчої (представницької) та виконавчої влади на виконання заходів, пов'язаних з визначенням основних напрямів розвитку бюджетних відносин і формуванням конкретних шляхів їх використання в інтересах громадян, суспільства і держави" [20, 125].

У цьому трактуванні бюджетна політика пов'язана з бюджетними відносинами, визначенням основних напрямів їхнього розвитку та використання, що, на нашу думку, значно розширює сферу застосування цієї політики. Однак отождолення бюджетної політики виключно із сукупністю рішень органів представницької та виконавчої влади, на нашу думку, є дискусійним і не повним.

У вітчизняній літературі найпоширенішим є визначення бюджетної політики, дане О. Василюком як "... сукупність заходів держави щодо організації та використання фінансів для забезпечення економічного і соціального розвитку" [4, 53]. Підтримуючи позитивний аспект, а саме розкриття змісту політики через сукупність заходів держави, одночасно ми вважаємо, що подібне визначення стосується більше фінансової політики, а не бюджетної, хоча бюджетна політика є складовою фінансової.

Аналогічне трактування бюджетної політики наводить І. Плужніков. Він отождолює цю політику із "...сукупністю за-

ходів щодо організації та використання державних фінансів для забезпечення економічного зростання та соціального розвитку” [10, 177]. Однак згодом автор конкретизує визначення бюджетної політики як системної сукупності пріоритетів (національних інтересів), наукових підходів і конкретних заходів щодо цілеспрямованої діяльності держави з регулювання бюджетного процесу і використання бюджетної системи для вирішення економічних та соціальних завдань країни [10, 177].

Автори економічної енциклопедії за редакцією С. Мочерного під бюджетною політикою розуміють “... інструмент регулювання економіки для підтримання певного рівня ВВП, зайнятості та соціального забезпечення” [8, 123]. В іншому енциклопедичному виданні знаходимо наступне визначення: “Політика фіскальна – складова фінансової політики держави, спрямована на акумулювання необхідних коштів у державному бюджеті та їхні витрати через механізм оподаткування з метою досягнення низки макроекономічних цілей – збільшення зайнятості, забезпечення стабільного економічного зростання, регулювання сукупного попиту та пропозиції” [7, 813]. Якщо перше визначення може стосуватися будь-якого виду економічної політики, то друге – конкретизує окремі аспекти бюджетної політики, однак при цьому зосереджує свою увагу на формуванні і використанні коштів державного бюджету, чим обмежує сферу застосування цієї політики.

Досить узагальненим є підхід до трактування бюджетної політики авторами економічного енциклопедичного словника. Вони вважають, що: “Бюджетна політика – цілеспрямована і планомірна діяльність держави щодо раціонального використання важелів бюджетного регулювання темпів частки одержавлен-

ня національного доходу, джерел його формування та вибору оптимальної структури витрат з метою підтримання стабільного економічного зростання в країні і досягнення стратегічних цілей суспільства” [12, 67–68].

С. Булгакова пропонує таке визначення: “Бюджетна політика – це цілеспрямована діяльність держави (в особі органів державної влади і місцевого самоврядування) щодо регулювання бюджетного процесу, управління бюджетним дефіцитом, а також використання бюджетної системи для реалізації завдань економічної політики в країні” [22, 93].

На практичні аспекти бюджетної політики вказує В. Опарін. Він стверджує, що це “... політика спрямована на формування бюджету держави, його збалансування і, головне, розподіл бюджетних коштів... Крім того, до бюджетної політики відноситься визначення засад бюджетного устрою країни і побудови її бюджетної системи та організація міжбюджетних відносин” [18, 36].

Т. Куценко бюджетно-податкову політику розглядає у вузькому та широкому аспектах. Зокрема, у вузькому розумінні Т. Куценко під бюджетно-податковою політикою розуміє “... політику формування та регулювання державного бюджету країни” [11, 8]. Разом з тим, розкриваючи зміст бюджетної політики у широкому розумінні зазначений автор дає два визначення, перше з яких полягає у заходах уряду, спрямованих на забезпечення повної зайнятості та виробництва не інфляційного ВВП шляхом зміни державних видатків, системи оподаткування та підходів до формування державного бюджету в цілому, а друге – у маніпулюванні державними видатками та доходами з метою впливу на економічний розвиток суспільства [11, 8]. Як перше, так друге визначення є дискусійними, оскільки у них йдеться про державні доходи і державні видатки, які

за своїм змістом є значно ширшими поняттями, ніж доходи і видатки бюджету, а також політикою вважається тільки зміна доходів і витрат, тоді як бюджетною політикою охоплюється також їхнє встановлення і вплив на соціально-економічні процеси.

Досить своєрідними є підходи Ю. Пасічника до висвітлення змісту бюджетної політики як особливого поняття. Він вважає, що “оскільки бюджетна політика формується людьми, а функціонує в реальних економічних процесах, є підстави стверджувати, що вона має об’єктивний та суб’єктивний зріз. Об’єктивний зріз – це реальні економічні процеси, які виникають у результаті суспільного виробництва і включають як основу фінансові потоки. Суб’єктивний зріз – це відносини, які функціонують у надбудові, пов’язані з людською діяльністю і проявляються у юридичних актах, прийнятті та виконанні бюджету, перерозподільчих бюджетних механізмах” [14, 250]. У цілому ми погоджуємося з такими підходами, хоча їхнє пояснення частково вважаємо дискусійним.

Ми не ставимо собі за мету розглянути всі визначення бюджетної політики, оскільки кожен фінансист має свої підходи, що свідчить про неоднорідність, складність, унікальність та особливість цієї політики. Кожне з наведених визначень має право на існування, оскільки акцентує увагу на найважливіших, на думку відповідного автора, аспектах бюджетної політики. Одночасно, враховуючи надбання фінансової науки і практики, зробимо спробу сформулювати власні підходи до трактування сутності сучасної бюджетної політики. Ми вихо-

димо з того, що бюджетна політика займає відповідне місце у політиці держави (див. рис.1).

Бюджетна політика є складовою фінансової політики, тому крім особливих ознак, для бюджетної політики будуть властиві спільні з фінансовою політикою ознаки. Аналогічно фінансова політика є складовою економічної, а економічна політика – складовою політики держави. Таким чином всі компоненти політики держави будуть мати, з одного боку, спільні ознаки, як складові єдиного явища, а з іншого – специфічні, які властиві тільки цьому виду політики.

Розпочнемо із загальних спільних ознак, які будуть характерні й для всіх видів політики.

Так, філософська наука розглядає політику як “...діяльність, що має своєю метою регулювання взаємин між людьми для забезпечення певного стану деякої суспільної одиниці (суспільного утворення)” [21, 494]. У словнику філософських термінів зазначено: “Політика – одна з форм діяльності щодо управління суспільними відносинами і зв’язками, які виникають між людьми у процесі створення матеріальних і духовних цінностей” [15, 422].

У вченні про державу під політикою розуміють науку про завдання та цілі держави, про засоби, які є у розпорядженні чи бувають необхідними для виконання цих цілей [19, 352].

Автори економічної енциклопедії дають визначення політики як “... діяльність класів, соціальних верств, груп та індивідів, пов’язаних з визначенням і впливом на устрій державної влади, сутність (у т. ч. функції) та форми держави, виконувани нею завдання, а також на

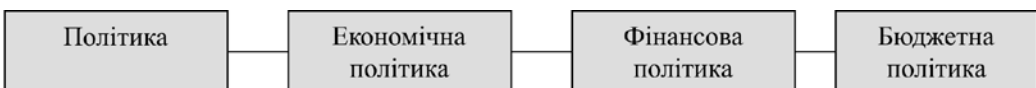


Рис. 1. Місце бюджетної політики у політиці держави

відносини з іншими класами, націями, країнами з метою реалізації власних потреб та інтересів” [7, 796].

Отже, політикою вважається діяльність держави (завдання, засоби), яка регулює взаємовідносини у суспільстві. Ця діяльність спрямована до досягнення конкретних цілей.

Здійснення політики держави передбачає:

1. Наукове обґрунтування концепції та формулювання стратегічної мети, визначення перспективних цілей і завдань з урахуванням потреб та інтересів основної продуктивної сили – людини.

2. Обґрунтування засобів і методів досягнення мети (а також, співвідношення мети і засобів її досягнення), а також розробку оптимальних форм суспільної діяльності та організації, за допомогою яких стратегічна мета може бути досягнута.

3. Ретельний підбір, підготовка і розстановка кадрів, спроможних реалізувати таку мету [7, 796–797].

Перераховані ознаки будуть властиві всім видам політики держави: економічній, соціальній, гуманітарній тощо.

Важливе місце серед видів державної політики відводиться економічній політиці. У науковій літературі наводяться різні визначення економічної політики, за основу з яких ми обираємо трактування авторів економічної енциклопедії та економічного енциклопедичного словника: “Економічна політика – комплекс економічних цілей і заходів держави та уряду, які забезпечують вирішення довгострокових (стратегічних) та короткотермінових (тактичних) завдань розвитку економічної системи відповідно до інтересів країни, що втілюються в економічній програмі” [8, 435; 12, 195].

Основними елементами економічної політики вважаються: фінансова, кредитна, грошова, цінова, науково-технічна, інноваційна, аграрна, регіональна, зовнішньоекономічна. Крім цього виділяють антициклічну, антиінфляційну, ан-

тикризову політику, політику зайнятості тощо. Найважливішим завданням економічної політики є побудова і забезпечення ефективного функціонування національної економіки.

У складі економічної політики важливе місце займає фінансова політика. Конкретизуючи зміст останньої, наведемо трактування її суті О. Василюком: “Фінансова політика держави це досить складна сфера діяльності законодавчої і виконавчої влади, яка включає заходи, методи і форми організації фінансів для забезпечення її економічного і соціального розвитку” [3, 57]. Складовими частинами цієї політики є бюджетна, амортизаційна, політика у галузі страхування, державного боргу, фінансового ринку тощо. За допомогою фінансової політики здійснюється розподіл і перерозподіл валового внутрішнього продукту, формуються і використовуються грошові доходи, грошові нагромадження, грошові фонди держави та суб’єктів господарювання усіх форм власності.

Серед складових фінансової політики особливе місце відводиться бюджетній політиці держави. Ми вважаємо, що основою бюджетної політики є розробка основних напрямків використання бюджету відповідно до засад соціально-економічного розвитку суспільства. У процесі такої розробки держава визначає конкретні форми, методи і види організації бюджетних відносин. На нашу думку практична реалізація бюджетної політики полягає у сукупності заходів довготермінового (стратегічного) та короткотермінового (тактичного) характеру, які здійснює держава через бюджетну систему. Отже, в узагальненому вигляді бюджетна політика – це діяльність держави щодо використання бюджетних відносин для забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства.

Теоретична концептуалізація бюджетної політики полягає у тому, що ця

політика є категорією надбудови. Вона обумовлюється економічними відносинами, економічним базисом, безпосередньо пов'язана з економікою. Співвідношенням між базисом і надбудовою визначають відмінності й взаємозв'язок таких понять як бюджет і бюджетна політика. Бюджет як об'єктивна економічна категорія, будучи частиною економічних відносин, складає елемент базису, тоді як бюджетна політика, як і політика взагалі, відноситься до надбудови.

Ми вважаємо, що бюджетні відносини є основою бюджетної політики, визначають її зміст. Ці відносини є об'єктивними, тому не залежать від свідомості, тоді як бюджетна політика є формою свідомої діяльності людей. Таким чином, бюджетна політика не може змінювати змісту бюджетних відносин.

Бюджетна політика тісно пов'язана з економікою. Так, політика може впливати на економіку як позитивно, так і негативно. У зв'язку з цим вважаємо, що формуючи бюджетну політику, держава зобов'язана дотримуватись таких основних умов: врахування вимог всіх об'єктивних економічних законів і закономірностей розвитку суспільства; вивчення та врахування попереднього досвіду господарського, фінансового і бюджетного розвитку; вивчення й врахування досвіду інших країн; врахування конкретного етапу розвитку суспільства, особливостей внутрішніх та зовнішніх тенденцій розвитку; дотримання комплексного підходу до розробки і реалізації заходів бюджетної політики, політики у галузі фінансів, ціноутворення, кредиту, заробітної плати тощо.

На практиці бюджетна політика потребує правового оформлення. Держава визначає методи, обсяги та форми формування бюджетного фонду, відображає їх у законодавчих і нормативних актах. Фінансовий апарат держави, органи місцевого самоврядування на основі

діючого законодавства розробляють і впроваджують в життя нормативні документи, які дають можливість встановити єдині у державі правила формування і використання коштів бюджетного фонду держави. Від якості та повноти правового регулювання залежить успішне проведення бюджетної політики.

Зміст бюджетної політики полягає у визначенні курсу, завдань і напрямів діяльності держави у сфері формування й використання коштів бюджетного фонду. Відповідно до внутрішнього змісту бюджетної політики вітчизняною фінансовою наукою сформульовані найважливіші завдання:

- розробка науково обґрунтованої концепції розвитку бюджету як важливого інструменту регулювання соціально-економічних процесів. Вона формується на основі вивчення потреб сучасного стану суспільного розвитку, всебічного аналізу стану розвитку економіки і соціальної сфери глобальних тенденцій соціально-економічного розвитку та стратегічних пріоритетів держави;
- визначення основних напрямів мобілізації й використання бюджетних ресурсів на перспективу і поточний період; при цьому виходять із шляхів досягнення поставлених цілей, передбачених економічною політикою, враховуючи зовнішні і внутрішні чинники, можливості зростання бюджетних ресурсів;
- здійснення практичних дій, спрямованих на досягнення поставлених цілей [4, 53].

В економічній літературі ці завдання деталізуються, модифікуються. Однак, абсолютна більшість науковців і практиків стверджують, що завдання бюджетної політики як сукупності заходів держави щодо організації та використання бюджетних відносин для забезпечення соціально-економічного розвитку поля-

гають у реалізації основної мети – забезпечення належного життєвого рівня населення відповідно до соціальних стандартів. Ця мета досягається шляхом оптимізації розподілу валового внутрішнього продукту між галузями економіки, територіями, соціальними групами.

На бюджетну політику впливає ряд чинників, які в економічній літературі називають внутрішніми і зовнішніми. Так О. Василик [4, 54], І. Плужніков [10, 177] та інші до зовнішніх чинників відносять залежність держави від економічних взаємовідносин з іншими державами, експортних можливостей самих держав, її інтеграції зі світовими економічними системами. Внутрішніми чинниками вважаються стан розвитку економіки, соціальної сфери, організація грошового обігу, стабільність грошової одиниці, стан розвитку кредитування тощо.

Ю. Пасічник вдало, на нашу думку, акцентував увагу на об'єктивному та суб'єктивному зрізах бюджетної політики [14, 250]. Ми підтримуємо таку точку зору і вважаємо, що бюджетна політика має об'єктивне та суб'єктивне начала. Об'єктивне начало полягає у тому, що бюджетна політика функціонує у реальних економічних процесах, обумовлених об'єктивними економічними відносинами. Суб'єкт політики не може без неї обійтися, її уникнути. Тому при формуванні політики суб'єкту належить детально ознайомитися з характером розподільчих процесів, освоїти їхні особливості, розробити віртуальну модель такої політики, яка базувалася б на об'єктивних процесах. Без такої роботи практичні заходи бюджетної політики будуть неефективними або шкідливими.

Суб'єктивне начало бюджетної політики, на нашу думку, полягає у розробці конкретних пріоритетів, напрямів, завдань і засобів реалізації бюджетних відносин на практиці. Ми вважаємо, що об'єктивне та суб'єктивне начала є, з одного боку – важ-

ливими взаємозв'язаними складовими єдиної бюджетної політики, а з іншого – самостійними елементами, перший з яких функціонує у базисі, а другий – у надбудові. Ігнорування цими складовими може мати негативні наслідки як для суб'єкта так і для суспільства в цілому.

Загальноприйнятим у фінансовій науці є поділ бюджетної політики залежно від періоду і характеру завдань, що вирішуються на бюджетну стратегію та бюджетну тактику [4, 53].

В економічній літературі зустрічаються різні визначення як бюджетної стратегії, так і бюджетної тактики. Так, наприклад, О. Василик під бюджетною стратегією розуміє довготривалий курс бюджетної політики, розрахований на перспективу, що передбачає вирішення глобальних завдань, визначених економічною стратегією [4, 53]. Такий курс передбачає прогнозування світових тенденцій розвитку бюджетного механізму, формування концепції створення і використання бюджетних ресурсів, окреслення принципів організації бюджетних відносин. Аналогічні визначення з деякими модифікаціями дають інші економісти.

Отже у цьому трактуванні підкреслюється, що бюджетна стратегія – це перспективний курс бюджетної політики. Вона зумовлює розв'язання крупномасштабних стратегічних завдань. Таким чином, метою бюджетної стратегії є встановлення основних напрямів бюджетної політики та її спрямування на розробку відповідних економічних важелів.

Ми вважаємо, що бюджетна стратегія – це цілісна система дій держави спрямована на реалізацію мети, завдань та пріоритетів довготривалого курсу бюджетної політики, розрахованого на тривалу перспективу, що передбачає вирішення глобальних завдань, визначених економічною стратегією.

При цьому, поділяємо точку зору Я. Жаліло, що “економічна стратегія – це

цілісна система дій суб'єкта, спрямованих на реалізацію мети, завдань та пріоритетів його економічного відтворення з урахуванням комплексу впливів ендогенних та екзогенних чинників, розрахована на тривалий період" [9, 22]. Бюджетна стратегія, враховуючи вищезазначене, на нашу думку, повинна бути складовою економічної стратегії і корелювати з політичною, соціальною, гуманітарною, військовою та іншими стратегіями держави.

Метою стратегії має бути забезпечення відповідних цілей держави, незважаючи на втручання з боку зовнішніх сил чи обставин. В іншому випадку стратегія може бути зведена до конкретного плану дій або послідовності їхнього виконання, що не дасть можливості такий документ назвати стратегічним.

Розробка бюджетної стратегії – складний творчий процес. Він повинен включати такі складові як: можливість бюджетної системи (визначення реалістичності завдань і відповідності наявних ресурсів); врахування та встановлення особливостей внутрішніх й зовнішніх зв'язків між елементами системи (визначення дійсних причинно-наслідкових зв'язків і резервів); визначення наявних загроз здійсненню бюджетної стратегії та об'єктивних її обмежень. Як справедливо зазначає Я. Жаліло, "... стратегічне рішення має виходити з того, що можна зробити з об'єктом стратегії, що здатні зробити суб'єкти стратегії, що вони виявляють бажання та політичну волю зробити і що вони повинні зробити під впливом комплексу зовнішніх чинників" [9, 27].

Бюджетна стратегія реалізується шляхом бюджетного прогнозування та бюджетного програмування. Зважаючи на розмаїття підходів у сучасній науковій літературі, ми вважаємо, що під бюджетним прогнозуванням доцільно розуміти розробку та складання науково-обґрунтованих гіпотез про ймовірний стан бюджетної системи та відповідних

показників, які характеризують цей стан; науково-обґрунтовані пропозиції щодо тенденцій і напрямів розвитку бюджету на близьку й віддалену перспективу, альтернативних шляхів і термінів досягнення пріоритетних цілей [6, 91]. Бюджетне прогнозування базується на вивченні і застосуванні економічних законів, закономірностей розвитку суспільства, виявляє найімовірніші та альтернативні способи розвитку і є основою для вибору, мотивації бюджетної політики.

Бюджетне програмування на відміну від бюджетного прогнозування можна розглядати як специфічну сферу реалізації бюджетної стратегії, пов'язану з розробкою системи взаємопов'язаних і узгоджених заходів, планів дій, спрямованих на досягнення єдиної (конкретної) мети, розв'язання єдиної (конкретної) проблеми. Бюджетні програми спрямовані на перспективи розвитку економіки, соціальної сфери тощо на довготерміновий або середньотерміновий період, з одного боку, і необхідних для цього бюджетних ресурсів, з іншого, для досягнення стратегічної мети. Кількість таких програм залежить від стратегічних орієнтирів та рівня соціально-економічного розвитку суспільства. Будучи однією з форм регулювання економіки бюджетне програмування розглядається як процес орієнтації економіки і соціальної сфери з боку держави через регулярний і комплексний вплив за допомогою бюджетних ресурсів на її структуру відповідно до варіанта соціально-економічного розвитку в рамках ринкового механізму [6, 104].

Якщо бюджетна стратегія пов'язана з вирішенням перспективних завдань, то бюджетна тактика охоплює переважно поточні питання. О. Василик зазначає: "Бюджетна тактика спрямована на вирішення завдань конкретного етапу розвитку суспільства шляхом своєчасної зміни способів організації бюджетних взаємовідносин, переорієнтації бюджетного механізму, перерозподілу фінансо-



вих ресурсів” [4, 57]. Подібних підходів дотримуються й інші економісти.

Ми ж під бюджетною тактикою розуміємо форму реалізації бюджетної стратегії, комплекс адаптивних заходів впливу держави на стан функціонування конкретних бюджетних взаємовідносин з метою надання їм параметрів, визначених завданнями бюджетної стратегії. Головною функціональною характеристикою та критеріальною ознакою тактики є саме адаптивність. Межі та орієнтири такої адаптивності задаються стратегією.

Якщо стратегія формується як правило під впливом політичних та ідеологічних засад, то тактика безпосередньо залежить від дій держави і може мати самостійний характер. У такому випадку тактика гальмує бюджетну стратегію або її обмежує, що призводить до неузгодженості у діях окремих інститутів державної влади, державного управління та місцевого самоврядування.

Тактичні дії держави відображаються у бюджетному законодавстві, нормативних актах Кабінету Міністрів України, інших органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, щорічних бюджетах, бюджетних програмах (короткотермінових). Такі нормативні акти й документи конкретизують зміст бюджетної політики та механізм її реалізації. В цілому тактичні дії мають бути гнучкими відповідно до зміни поточних соціально-економічних умов і завдань.

Загалом бюджетна стратегія в діалектичній єдності з бюджетною тактикою складає бюджетну політику держави. Таким чином ми вважаємо, що бюджетна політика держави – це діяльність органів державної влади, державного управління та місцевого самоврядування з визначення стратегічної мети, напрямів, завдань і пріоритетів розвитку бюджетних відносин, засобів бюджетної тактики для їхнього досягнення, а також застосування цих засобів.

На сучасному етапі розвитку суспільства, на нашу думку, дуже складною є проблема оптимізації бюджетної політики. Критерії такої оптимізації полягають у найповнішому досягненні мети найдешевшими засобами.

Характерною ознакою сучасної бюджетної системи є нетривіальна багатомірність, яка полягає в наявності власних інтересів, системи цінностей та цілей у суб'єктів державної влади, державного управління, місцевого самоврядування, платників податків і зборів, розпорядників бюджетних коштів тощо. Тому особливо актуальним завданням бюджетної політики є збалансування інтересів, які пов'язані з формування і використанням бюджетних ресурсів.

Одним із шляхів вирішення таких завдань може бути застосування сучасної еволюційної парадигми та відповідної системної ідеології на основі ідей синергетичної парадигми. Синергетична парадигма пов'язана з уявою про спектр траєкторії еволюційних складних систем, що дає можливість постулювати та перевіряти для кожної конкретної ситуації принцип неоднозначності майбутнього, можливого існування моментів нестійкості, пов'язаних з вибором шляхів подальшого розвитку. На думку Н. Нижника, І. Черленяка, В. Холуйка за умов вдалої конкретизації синергетичних образів у дієві поняття бюджетної політики синергетика може дати як загальні орієнтири, так і практичні результати проектування моделей прогнозу розвитку складних систем [13, 63]. Запропонована названими авторами методика може бути використана для розробки оптимальної моделі бюджетної політики.

У теоретичному й практичному аспектах велике значення має конкретизація видів бюджетної політики. У сучасній економічній літературі з цих питань відсутні єдині погляди.

Так, наприклад, Ю. Пасічник вважає, що до складу бюджетної політики відносяться податкова (фіскальна), митна, інвестиційна, страхова, грошова, пенсійна та кредитна політика [14, 255]. На нашу думку таке твердження є спірним, оскільки у даному переліку наведені окремі елементи фінансової та грошово-кредитної політики, які виходять за межі бюджетної. Зокрема, інвестиційна політика може бути віднесена до бюджетної тільки у частині бюджетного інвестування. Із дуже великими обмеженнями до бюджетної можна віднести страхову, пенсійну і кредитну політику, а грошова політика тільки пов'язана з бюджетною, однак до її складу не входять.

О. Василик виділяє три ланки бюджетної політики, причому в основу такого поділу кладе певні дії, зокрема, розроблення концепції, визначення напрямів мобілізації та використання бюджетних ресурсів та здійснення практичних дій, спрямованих на досягнення цілей [4, 53]. Такий підхід дає можливість дуже спрощено розкрити багатогранність видів бюджетної політики незалежно від її суб'єктів, об'єктів, цілей, інструментарію тощо.

С. Булгакова вважає, що "елементами бюджетної політики є самостійні політики, що входять до її складу: податкова політика, політика в галузі зборів, неподаткових та обов'язкових платежів; політика регулювання бюджетного дефіциту; бюджетно-фінансові аспекти зовнішньоекономічної діяльності; інвестиційно-бюджетна політика; політика операційних видатків; політика фінансування невиробничої сфери; політика регулювання міжбюджетних відносин" [22, 93]. Загалом наведена класифікація має право на існування, однак виділення бюджетно-фінансових аспектів зовнішньоекономічної діяльності, політика операційних видатків та політика фінансування невиробничої сфери як у

редакційному, так і в змістовному відношенні є дискусійними.

Вдалою, на нашу думку, є пропозиція Ф. Ярошенка розподілити бюджетну політику на чотири головні складові: політику у сфері державних доходів, державних видатків, державного боргу, бюджетного регулювання та міжбюджетних відносин [5, 105]. Однак у редакційному відношенні такий поділ є неприйнятний, оскільки поняття "державні доходи" і "державні видатки" охоплюють значно більшу сферу відносин, ніж бюджетні.

Враховуючи наші підходи до трактування суті бюджетної політики та напрацювання вітчизняної фінансової науки і практики ми пропонуємо бюджетну політику класифікувати за видами, наведеними на рис. 2.

Запропонована нами класифікація бюджетної політики дасть можливість структурувати заходи і найважливіші напрями цієї політики, оптимізувати її складові відповідно до принципів побудови, мети, завдань, суб'єктів та об'єктів з урахуванням ефективності проведення та отримання очікуваних кінцевих результатів.

Формування бюджетної політики є дуже складним процесом, оскільки її роль у суспільстві є специфічною, суперечливою, багатоаспектною і залежить від об'єктивних та суб'єктивних чинників, зокрема, рівня соціально-економічного розвитку, обраної моделі економічної системи тощо. Найважливішою проблемою бюджетної політики є поєднання суперечливих, але взаємозв'язаних між собою функцій бюджетного регулювання в умовах обмеження бюджетних ресурсів та наявності специфічних інтересів різних соціальних груп населення. Вирішення проблем можливе за умов чіткого формулювання мети і завдань, домінантів та пріоритетів, і, головне, принципів бюджетної політики.

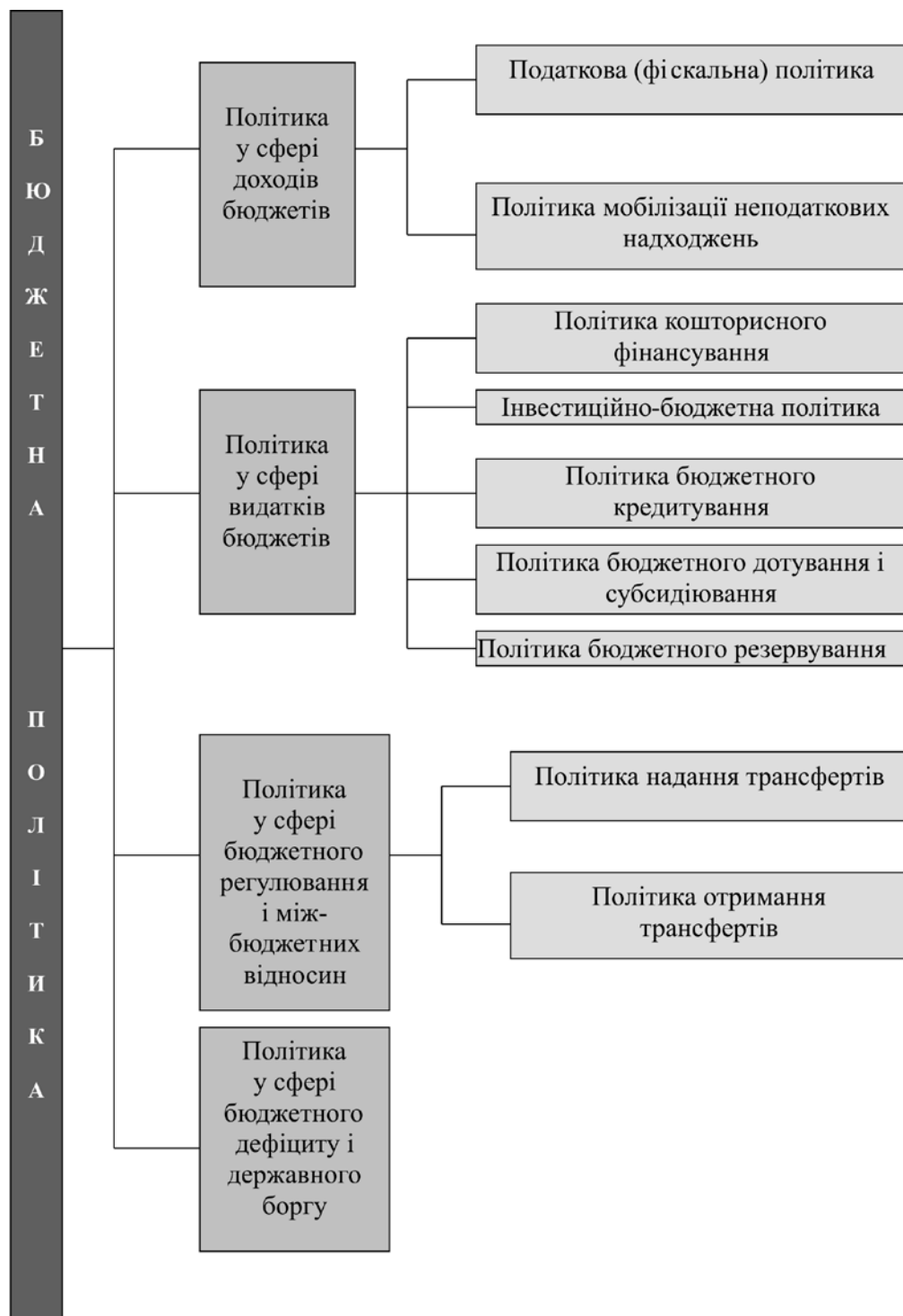


Рис. 2. Класифікація видів бюджетної політики

В сучасній економічній літературі відсутні єдині підходи до трактування принципів розробки бюджетної політики, дані питання розглядаються поверхово, внаслідок чого не забезпечується єдності теорії і практики у такій важливій сфері функціонування суспільства.

Так, наприклад, Ю. Пасічник вважає, що "... принципи бюджетної політики є похідними від принципів бюджетної системи" [7, 253]. На нашу думку таке твердження є дискусійним. З одного боку, бюджетна політика реалізується за допомогою бюджетної системи. Тому без сумніву між цими поняттями існує тісний взаємозв'язок. Однак за змістом і призначенням ототожнювати бюджетну політику і бюджетну систему не можна. У зв'язку з цим принципи побудови бюджетної політики та бюджетної системи будуть відрізнятися.

Подібні підходи до формулювання принципів бюджетної політики використовує І. Плужніков. Зважаючи на основну мету бюджетної політики – зростання добробуту населення, він стверджує, що бюджетна політика базується на п'ятнадцяти принципах. Перші чотири принципи пов'язані з: створенням сприятливих фінансових умов для пріоритетного розвитку галузей виробництва, які забезпечують зростання та підвищення життєвого рівня населення; підтриманням та стимулюванням діяльності підприємницьких структур господарювання різних форм власності з метою запобігання їхній збитковості та збільшення обсягів власних фінансових ресурсів, а також створення додаткових робочих місць; пошуком і постійним удосконаленням форм та методів мобілізації і використання фінансових ресурсів держави задля забезпечення відповідно до європейського рівня соціальних гарантій; необхідністю забезпечення за допомогою методів та засобів бюджетного механізму раціонального використання природних ресурсів [10, 178].

Решта одинадцять принципів бюджетної політики І. Плужніков ототожнює з принципами побудови бюджетної системи, визначеними Бюджетним кодексом України [10, 179–181].

На нашу думку, перераховані перші чотири принципи можна було б віднести до завдань бюджетної політики. Послідуєчі принципи І. Плужнікова пояснюють вихідні положення, які взяті за основу при побудові бюджетної системи України, хоч деякі з них і мають безпосереднє відношення до бюджетної політики.

Дещо відмінний від попередніх економістів підхід до формулювання принципів бюджетної політики використовує С. Булгакова. З одного боку, вона відносить до таких принципів наступні: реалістичність; відповідальність держави за безумовне виконання взятих на себе зобов'язань; перетворення бюджету на збільшення доходів, але не за рахунок зростання податкового тягаря, а за рахунок більш рішучого здійснення заходів по легалізації підприємницької ініціативи; деталізація цілей бюджетної політики [22, 134–135].

А з іншого боку, С. Булгакова основні методологічні принципи проведення бюджетної політики ототожнює з управлінням бюджетними коштами, виділяючи при цьому такі принципи: залежність від кінцевої мети; макроекономічна збалансованість галузей та територій; відповідність інтересам усіх членів суспільства; використання економічних законів; врахування внутрішніх і зовнішніх економічних умов на підставі реальних можливостей [22, 104].

У цілому, об'єднавши перераховані дві групи принципів, можна допустити, що у своїй сукупності частина з них можуть вважатися принципами бюджетної політики, а інша частина – завданнями та цілями цієї політики.

Формулюючи принципи, розробка яких є важливою складовою формування бюджетної політики, ми виходимо з

того, що під принципами слід розуміти "... основні, вихідні положення теорії, основні правила діяльності; встановлені, загальноприйняті, поширені правила господарських дій і властивостей економічних процесів" [6, 76]. Таким чином, принципами бюджетної політики вважаємо такі основні засади, ідеї, положення, які є орієнтирами, вимогами її проведення, відображають сутність державного бюджету. На нашу думку, принципам має бути властива універсальність та абстрактність відображення закономірностей розвитку бюджетних відносин. Ці принципи виступають синтезуючими засадами, об'єднуючими зв'язками, ідеологічною базою виникнення, становлення, функціонування та перспектив розвитку бюджетної системи у тісному взаємозв'язку з усіма складовими соціально-економічної системи суспільства. Важливість правильного підбору і використання таких принципів обумовлена тим, що за їхньою допомогою визначаються основи функціонування бюджетних відносин, норми бюджетного права, елементи бюджетного механізму, вони є критеріями оцінки найважливіших рішень держави, дій юридичних і фізичних осіб, формують фінансове мислення та фінансову культуру, "цементують" бюджетну систему країни.

Зважаючи на таке велике значення принципів бюджетної політики, ми пропонуємо їх поділити на загальні та спеціальні. До загальних принципів можна віднести ті, що відображають рівень використання у політиці системи цінностей, властивих суспільству в цілому (домінування загальнолюдських цінностей над інтересами класів, націй, суспільних груп, окремих територій тощо; єдності особистих та суспільних інтересів; гуманізму; рівності юридичних і фізичних осіб перед законом; демократизму; законності; взаємної відповідальності держави, юридичних і фізичних осіб).

На відміну від загальних, спеціальні принципи бюджетної політики, на нашу думку: конкретизують перші; у концентрованому вигляді визначають основні параметри бюджетної політики; конкретизуються у законах, інших нормативно-правових актах, кодексах, свідомості фахівців і суспільства у цілому; є критеріями оцінки результатів політики, рівня професійної культури фахівців, основою їхнього професійного мислення; забезпечують результативний, ціннісно-орієнтаційний, інформаційний, психологічний вплив на соціально-економічні процеси, що відбуваються у суспільстві. Виходячи з цього, до спеціальних ми відносимо такі принципи: єдності теорії і практики у формулюванні засад та реалізації бюджетної політики; взаємозв'язку; об'єктивності; конкретності; розвитку; ефективності; закономірності; соціальної справедливості і неупередженості; вертикальної й горизонтальної справедливості; зіставності і порівняльності; історизму; матеріалізму; коеволюції; Оккама; стабільності; директивності, обов'язковості; безперервності; повноти; реальності; плановірності і пропорційності; наукової обґрунтованості; інтуїтивності та передбачувальності; демократії; компетентності; гнучкості; системності; пріоритетності; економії; матеріальної зацікавленості; матеріальної відповідальності; гласності, публічності і прозорості; бюджетного контролю; морально-етичні.

Як загальні, так й спеціальні принципи бюджетної політики мають використовуватися відповідними суб'єктами при розробці законів, нормативних актів Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади та управління, органів місцевого самоврядування з питань цієї політики, зокрема, функціонування бюджетної системи, бюджетного процесу, бюджетного нормування, бюджетного планування, бюджетного прогнозування,

бюджетного програмування, оподаткування, бюджетного фінансування, бюджетного контролю, бюджетної звітності, бюджетного регулювання тощо. При цьому кожен напрям бюджетної політики повинен враховувати, з одного боку – загальні і спеціальні принципи бюджетної політики, а з іншого – базуватись на специфічних (доповнюючих) принципах, які підкреслюють особливі ознаки і виділяють цей напрям із усієї сукупності бюджетної політики у цілому. Позитивним можна вважати той факт, що в окремих законодавчих та нормативних документах виділяються такі принципи, хоча їхній перелік є дискусійним. Серед зазначених актів – Бюджетний кодекс України, Закон України “Про систему оподаткування” та інші. Однак у більшості базових документів принципи відсутні, внаслідок чого як з теоретичної, так і з методологічної та практичної точок зору ці документи є неякісними, спричиняючи до виникнення більшої кількості проблем, ніж позитивного вирішення питань.

При формуванні бюджетної політики важливою складовою цього процесу є визначення та спрямування її домінант. В економічній літературі ці домінанти визначають залежно від авторських підходів.

Так, наприклад Ю. Пасічник формулює п'ять векторів домінант бюджетної політики, які стосуються орієнтованості на елементи суспільної системи, середовище, функціональне призначення, засоби реалізації, використання ресурсів бюджетної системи, вплив на елементи суспільної системи, ієрархічні рівні [14, 266]. При цьому він формулює алгоритм визначення пріоритетів бюджетної політики [14, 271] та напрями впливу домінант бюджетної політики на елементи суспільної системи [14, 272]. Такий підхід є виправданим, оскільки розкриває методологічні засади формування та спрямування домінант бюджетної політики.

Розглядаючи значення бюджетної політики, В. Геєць констатує, що “...

податково-бюджетна політика має бути націлена на зміцнення внутрішнього економічного простору шляхом активізації внутрішніх факторів економічного зростання. Зусилля держави слід спрямовувати на забезпечення економічної та політичної стабільності, створення умов для легалізації неформального сектора економіки, сприяння збільшенню внутрішніх інвестицій, посилення конкуренції, зростання платоспроможного попиту, підвищення ефективності базових функцій держави” [17, 261]. Таким чином, найважливішою домінантою бюджетної політики В. Геєць вважає зміцнення внутрішнього економічного простору. Позитивним є те, що автор пропозиції розкриває шляхи реалізації відповідних пріоритетів політики.

Конструктивними можна вважати підходи С. Булгакової до домінант бюджетної політики держави. Аналізуючи основні засади бюджетної політики С. Булгакова зазначає, що “... суть проблеми побудови ефективної бюджетної політики полягає в її науковому обґрунтуванні і в тому наскільки вона базується на фундаментальних теоретичних засадах, виходячи з певної соціально-економічної політики держави. При плануванні бюджетної політики держава має виходити із необхідності забезпечення фінансової та соціальної стабільності, враховуючи усю сукупність національних, історичних, політичних, соціально-економічних чи інших особливостей розвитку держави” [22, 92].

С. Булгакова вважає, що основою бюджетної політики є фінансова доктрина. Вона стверджує, що “... фінансово-економічна доктрина є домінантою, вихідним критерієм і головним вектором бюджетної політики. Звідси випливає, що розробка і формування економічної доктрини держави та її стрижня – бюджетної доктрини – є першочерговим завданням” [22, 99]. Підтримуючи у цілому

позицію С. Булгакової ми вважаємо, що бюджетна доктрина якраз виражається, формулюється та реалізується за допомогою бюджетної політики.

Бюджетна політика тісно зв'язана з функціонуванням та розвитком держави. З одного боку, держава є організатором і координатором бюджетних відносин, а з іншого – активним їх учасником. Зважаючи на це суттєвою передумовою оптимізації моделі бюджетної політики є всебічне врахування чинників, які впливають на зміст такої політики.

Сучасні реалії свідчать про те, що деякі чинники Українською державою враховуються не у повному обсязі, внаслідок чого бюджетна політика піддається гострій критиці. Звичайно, при формуванні та реалізації бюджетної політики дуже важко врахувати всі її можливі негативні фактори, оскільки саме у цій політиці переплітаються інтереси різних соціальних груп населення, які дуже часто бувають суперечливими або антагоністичними.

Тому дуже важливим є завдання суб'єктів бюджетних відносин оптимально врахувати при розробці напрямів бюджетної політики ці інтереси, обрати пріоритети, визначити їхнє місце у черговості проведення, у повному обсязі врахувати можливі відхилення, небажані обставини, які можуть негативно відобразитися на ефективності та якості реалізації бюджетної політики.

*У результаті проведеного дослідження ми прийшли до таких висновків і узагальнень.*

1. Бюджетну політику держави складає бюджетна стратегія у діалектичній єдності з бюджетною практикою. Пропонуємо під бюджетною політикою держави вважати діяльність органів державної влади, державного управління та місцевого самоврядування з визначення стратегічної мети, напрямів, завдань і пріоритетів розвитку бюджетних відносин, засобів бюджетної тактики для їх-

нього досягнення, а також застосування цих засобів.

2. Вважаємо, що бюджетна стратегія – це цілісна система дій держави, спрямована на реалізацію мети, завдань та пріоритетів довготривалого курсу бюджетної політики, розрахованого на тривалу перспективу, що передбачає вирішення глобальних завдань, визначених економічною стратегією.

3. Під бюджетною тактикою ми розуміємо форму реалізації бюджетної стратегії, комплекс адаптивних заходів впливу держави на стан функціонування конкретних бюджетних взаємовідносин з метою надання їм параметрів, визначених завданнями бюджетної стратегії.

4. Особливо актуальним завданням бюджетної політики вважаємо збалансування інтересів, які пов'язані з формуванням і використанням бюджетних ресурсів. Одним із шляхів вирішення цього завдання може бути застосування сучасної еволюційної парадигми та відповідної ідеології на основі ідеї синергетичної парадигми.

5. У процесі класифікації бюджетної політики за видами вважаємо доцільним виділити чотири складові, зокрема, політику у сфері доходів бюджетів, політику у сфері видатків бюджетів, політику у сфері бюджетного регулювання і міжбюджетних відносин, політику у сфері бюджетного дефіциту й державного боргу.

6. Під принципами бюджетної політики пропонуємо вважати такі основні засади, ідеї, положення, які є орієнтирами, вимогами її проведення, відображають сутність державного бюджету. На нашу думку, ці принципи можна поділити на загальні (які відображають рівень використання у політиці системи цінностей, властивих суспільству у цілому) та спеціальні (які конкретизують перші, у концентрованому вигляді визначають основні параметри бюджетної політики).

7. Домінантою, вихідним критерієм і головним вектором бюджетної політики є бюджетна доктрина.

### Література

1. Борисов А. Б. *Большой Экономический словарь*. – М.: Книжный мир, 2001. – 895 с.
2. Булгакова С. О., Єрмошенко Л. В., Сушко Н. І., Чечуліна О. О., Шаповал Т. А., Шульга Н. П. *Казначейська система виконання бюджету: Підручник*. – К.: Київ. державний торг.-економічний університет, 2000.
3. Василик О. Д. *Теорія фінансів: Підручник*. – К.: НІОС, 2003. – 416 с.
4. Василик О. Д., Павлюк К. В. *Бюджетна система України: Підручник*. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 544 с.
5. *Державна фінансова політика та прогнозування доходів бюджету / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, Т. І. Ефіменко та ін.* – К.: НДФІ, 2004. – 712 с.
6. *Економічна енциклопедія: У трьох томах. Т. 3. / Редкол.: С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін.* – К.: Видавничий центр “Академія”, 2002. – 952 с.
7. *Економічна енциклопедія: у трьох томах. Т. 2. / Редкол.: С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін.* – К.: Видавничий центр “Академія”, 2001. – 848 с.
8. *Економічна енциклопедія: У трьох томах. Т. 1. / Редкол.: С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін.* – К.: Видавничий центр “Академія”, 2000. – 864 с.
9. Жаліло Я. *Економічна стратегія як категорія економічної науки. // Економіка України, 2005. – № 7. – С. 19–27.*
10. *Засади формування бюджетної політики держави: Наук. монографія / М. М. Єрмошенко, С. А. Єрохін, І. О. Плужніков, Л. М. Бабич, А. М. Соколовська, Ю. В. Чередниченко. / За наук. редакцією д. е. н., проф. М. М. Єрмошенка.* – К.: НАУ, 2003. – 284 с.
11. Куценко Т. Ф. *Бюджетно-податкова політика: Навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц.* – К.: КНЕУ, 2002. – 256 с.
12. Мочерний С. В., Ларіна Я. С., Устенко О. А., Юрій С. І. *Економічний енциклопедичний словник: у 2 т. Т. 1. / За заг. ред. С. В. Мочерного.* – Львів: Світ, 2005. – 616 с.
13. Нижник Н., Черленяк І., Холуйко В. *Синергетичні основи оптимізації державного управління. // Вісник державної служби України, 2003. – № 4. – С. 62–70.*
14. Пасічник Ю. В. *Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні: Монографія.* – Донецьк: ТОВ “Юго-Восток, ЛТД”, 2005. – 642 с.
15. *Словарь философских терминов / Научная редакция профессора В. Г. Кузнецова.* – М.: ИНФРА-М, 2005. – XVI, 731 с.
16. *Словник сучасної економічної теорії Макмілана. / За ред. Девіда І. Пирса. Пер. англ.* – К.: Арт Ек, 2000. – 640 с.
17. *Трансформаційні процеси та економічне зростання в Україні / За ред. академіка НАН України В. М. Гесця.* – Х.: Вид-во “Форт”, 2003. – 440 с.
18. Федосов В., Опарін В., Львовчкін С. *Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями: Монографія / За наук. ред. В. Федосова.* – К.: КНЕУ, 2002. – 387 с.
19. *Философский энциклопедический словарь.* – М.: ИНФРА-М., 1999. – 576 с.
20. *Финансово-кредитный энциклопедический словарь / Кол. авт. под общ. ред. А. Г. Грязновой.* – М.: Финансы и статистика, 2002. – 1168 с.
21. *Філософський енциклопедичний словник.* – К.: Абрикос, 2002. – 742 с.
22. *Формування і функціонування бюджетної системи України (Монографія) / С. О. Булгакова, О. Т. Колодій, Л. В. Єрмошенко та ін.; за заг. ред. А. А. Мазаракі.* – К.: Книга, 2003. – 344 с.