



Ю. М. Соловйова,
аспірант кафедри економічної теорії
Донецького національного університету
економіки і торгівлі імені Михайла Туган-Барановського

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ТА СУТНІСТЬ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті розкрито сутність бюджетної політики як суспільно-економічної категорії, показано специфічні особливості бюджетної стратегії і тактики, висвітлено концептуальні доміанти бюджетної політики, визначено її різновиди, принципи та методи в сучасних умовах інноваційної модернізації економіки.

Ключові слова: бюджетна політика, бюджетний устрій, бюджетний механізм, бюджетна стратегія, бюджетна тактика.

Ю. М. Соловьёва
**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И СУЩНОСТЬ
БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ**

В статье раскрыта сущность бюджетной политики как общественно-экономической категории, показаны специфические особенности бюджетной стратегии и тактики, освещены концептуальные доминанты бюджетной политики, определены ее разновидности, принципы и методы в современных условиях инновационной модернизации экономики.

Ключевые слова: бюджетная политика, бюджетное устройство, бюджетный механизм, бюджетная стратегия, бюджетная тактика.

Y. M. Solovyova
**THEORETICAL FOUNDATIONS AND ESSENCE
OF BUDGET POLICY**

The paper disclosed the nature of fiscal policy as a socio-economic category, showed the specific features of the budget strategy and tactics, highlighted the conceptual dominance of fiscal policy, defined its variants, principles and methods of innovation in modern conditions of economic modernization.

Key words: fiscal policy, budget unit, budgetary mechanism, budget strategy, budget tactics.

Постановка проблеми. У сучасних умовах сталого економічного зростання бюджетна політика є важливим чинником управлінського впливу інститутів виконавчої влади на сферу державних фінансів та бюджетних відносин як при розробці, так і при здійсненні стратегії і тактики регулювання економічної та соціальної сфери й інших підсистем суспільного розвитку шляхом формування, розподілу і перерозподілу державних коштів. Бюджетна політика є вагомим елементом впливу на різні суспільні процеси та дієвим інструментом управління інноваційним розвитком країни. Тому сьогодні досить актуальним питанням для економічних досліджень є науково обґрунтований аналіз сутності бюджетної політики і визначення її концептуальних засад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічні основи бюджетної політики висвітлені в роботах вітчизняних та зарубіжних науковців. Важливу роль у дослідженні бюджетної політики як суспільно-економічної категорії, визначенні її видів, принципів і методів практичної реалізації відіграли такі вчені, як: С. О. Булгакова, О. Д. Василик, В. Г. Дем'янишин, Н. Г. Иванова, Т. М. Ковальова, Д. Л. Комягін, Т. Ф. Куценко, Л. В. Лисяк, І. О. Луїна, С. В. Мочерний, Ц. Г. Огонь, В. М. Опарін, І. Я. Чугунов, С. І. Юрій, Ф. О. Ярошенко та ін. Але в сучасній економічній науці у визначенні поняття «бюджетна політика», класифікації елементного складу, теоретичному обґрунтуванні специфіки і напрямів її реалізації немає однозначності, тому багато питань є відкритими та дискусійними.

Метою статті є оцінка існуючих наукових підходів вітчизняних та зарубіжних учених до сутності бюджетної політики, визначення концептуальних засад бюджетної стратегії і тактики в умовах сталого економічного розвитку сучасного суспільства.

Основні результати дослідження. Бюджетна політика є одним із напрямів фінансової політики, її невід'ємним компонентом, у якій відбиваються суспільні інтереси, реалізуються функції і завдання держави у сфері управління фінансами. У сучасній економічній літературі дефініція «бюджетна політика» характеризується багатьма властивостями, інтегрує подвійне змістовне навантаження.

Вітчизняні та зарубіжні науковці висувують різні концептуальні визначення бюджетної політики. Найбільш поширеним є визначення, яке дуже лаконічно формулює Ц. Г. Огонь: «Бюджетна політика – це цілеспрямована діяльність держави у фінансово-бюджетній сфері» [1, с. 126]. За такого підходу вона націлена на якісну реалізацію збалансованої бюджетної стратегії в системі управління фінансами. Інтерпретація змісту бюджетної політики О. Д. Василюком як сукупності заходів держави щодо організації та використання фінансів для забезпечення економічного і соціального розвитку [2, с. 53] стосується більше фінансової, ніж бюджетної політики, але зміст останньої розкривається через практичну діяльність держави. І. О. Плужніков визначає бюджетну політику як сукупність пріоритетів (національних інтересів), наукових підходів і конкретних заходів щодо цілеспрямованої діяльності держави з регулювання бюджетного процесу та використання бюджетної системи для вирішення економічних і соціальних завдань країни [3, с. 177]. У такій інтерпретації бюджетна політика розглядається з позиції як соціально-політичного, так і макроекономічного ефекту, але водночас тут ототожнюються поняття «пріоритети» і «національні інтереси».

Відповідно до підходу С. О. Булгакова, Н. В. Базанова, Л. В. Ермошенко, Н. І. Сушко сутнісні аспекти бюджетної політики розглядаються як цілеспрямована діяльність держави щодо регулювання бюджетного процесу, управління бюджетним дефіцитом, а також використання бюджетної системи для реалізації завдань економічної політики у країні [4, с. 42]. Але, змістовно визначаючи позитивні аспекти пріоритетів бюджетної стратегії, автори не враховують вплив бюджетної політики на соціальний розвиток суспільства.

У зарубіжній науковій літературі бюджетна політика часто ототожнюється з фіскальною політикою, хоч законодавство багатьох країн розрізняє поняття «бюджет» і «казна». Західні економісти С. Фішер, Р. Дорнбуш, Р. Шмалензі фіскальну політику визначають як рішення, що ухвалюються державними структурами щодо доходів та витрат країни [5, с. 549]. А. Селіщев стверджує, що

фіскальна (бюджетно-податкова) політика – це маніпулювання державними витратами і податками для досягнення певних економічних результатів [6, с. 143]. А. Казаков та Н. Мінаєва вважають, що фіскальна політика – це бюджетна політика, спрямована на зміни сукупного попиту шляхом зміни державних видатків і податків [7, с. 195] з метою підтримання ринкової рівноваги та стимулювання національної економіки. У словнику сучасної економічної теорії Макміллана зазначено, що бюджетна політика (або фіскальна) означає використання оподаткування і державних видатків для регулювання сукупного рівня економічної діяльності [8, с. 41]. А. Борисов наводить подібне, але модифіковане трактування бюджетної політики як політики держави в галузі оподаткування та державних витрат, спрямованої по суті на підтримання високого рівня зайнятості, стабільної економіки, зростання ВВП [9, с. 86]. Таке ототожнення не конкретизує характерні ознаки й найважливіші параметри бюджетної політики держави.

На думку В. Дем'янишина, бюджетна політика держави – це діяльність органів державної влади, державного управління та місцевого самоврядування з визначення стратегічної мети, напрямів, завдань і пріоритетів розвитку бюджетних відносин та засобів бюджетної тактики для їх досягнення і застосування [10, с. 27]. Така теоретична концепція конкретизує бюджетну доктрину як вихідний критерій і головний вектор фінансування пріоритетів та проектів інноваційного спрямування.

Узагальнений підхід до трактування бюджетної політики пропонують автори економічного енциклопедичного словника С. В. Мочерний, Я. С. Ларіна, О. А. Устинко, С. І. Юрій, які вважають, що бюджетна політика – це ціле-спрямована і планомірна діяльність держави щодо раціонального використання важелів бюджетного регулювання для підтримання стабільного економічного зростання у країні та досягнення стратегічних цілей суспільства [11, с. 67–68]. Таким чином, позиція авторів зводиться до визначення загальних завдань і стратегічних напрямів діяльності держави у сфері управління фінансами.

В. Федосов, В. Опарін, С. Львовичкін акцентують увагу на практичних аспектах бюджетної політики, наголошуючи, що вона спрямована на формування бюджету держави, його збалансування та розподіл бюджетних коштів, і до бюджетної політики відносять визначення засад бюджетного устрою країни, бюджетної системи та міжбюджетних відносин [12, с. 36]. За такої позиції авторів основою бюджетної політики є фінансова доктрина, сутність якої полягає в розробці основних напрямів бюджетування.

Т. Ф. Куценко бюджетно-податкову політику визначає як політику формування та регулювання державного бюджету країни; реалізацію заходів уряду, спрямованих на упорядкування державних видатків, системи оподаткування з метою впливу на економічний розвиток суспільства [13, с. 8]. Подане визначення є дискусійним, оскільки державні доходи і видатки за своїм змістом є значно ширшими поняттями, ніж доходи та видатки бюджету.

Аргументованим є також підхід Т. М. Ковальнової до характеристики бюджетної політики як до організаційно-фінансової категорії, що розкриває її сутність як науки та управлінської діяльності [14, с. 63]. Така точка зору заслуговує на увагу, позаяк у сучасних умовах трансформації економіки бюджетна політика повинна формуватись і реалізуватись на наукових засадах.

І. Я. Чугунов зазначає, що бюджетна політика передбачає визначення цілей та завдань у галузі фінансів, розробку механізму мобілізації коштів до бюджету, вибір напрямів використання грошових засобів, управління фінансами у бюджетній сфері, регулювання економічних і соціальних процесів за допомогою фінансово-бюджетних інструментів [15, с. 96]. Таким чином, бюджетна політика концептуально формує фінансові передумови й стимули реалізації економічної політики.

Автори фінансово-кредитного енциклопедичного словника за редакцією А. Г. Грязнової вважають, що бюджетна політика – це сукупність заходів, рішень, які приймають-

ся і здійснюються органами законодавчої та виконавчої влади, пов'язані із визначенням основних напрямів розвитку бюджетних відносин і виробленням конкретних шляхів їх використання в інтересах громадян, суспільства й держави [16, с. 125]. Подібне трактування зв'язку бюджетної політики із бюджетними відносинами розширює сферу шляхів її практичної реалізації, але зведення бюджетної політики до сукупності рішень органів влади обмежує її сутність та є дискусійним.

На думку Д. Л. Комягіна, бюджетна політика виявляється в системі форм і методів мобілізації фінансових ресурсів та їх розподілу, являє собою цілісну єдність формування і використання коштів бюджетних усіх рівнів, реалізує стратегічні цілі державної економічної політики [17, с. 43]. Отже, увага акцентується на пріоритетах бюджетної політики.

Керуючись принципом необхідної лаконічності дефініції, Н. М. Іванова пропонує визначення бюджетної політики як сукупності цілей, завдань, рішень та заходів, що приймаються і здійснюються органами влади у сфері бюджетних відносин [18, с. 16], тобто зосереджує увагу на бюджетній політиці як важливому ступені поточних і перспективних програм бюджетного управління. Таким чином, у науковій літературі наводяться різні визначення сутності бюджетної політики та варіативні інтерпретації терміну «бюджетна політика» як податково-бюджетна, бюджетно-податкова, фінансово-бюджетна, фіскальна.

Вихідним критерієм, домінантою і головним вектором бюджетної політики є фінансово-економічна доктрина. Практична реалізація бюджетної політики полягає в сукупності заходів стратегічного та тактичного характеру, які здійснює держава через бюджетну систему. Бюджетна політика як суспільно-економічна категорія відбиває суспільно-економічні відносини між людьми у процесі розподілу і перерозподілу ВВП, вироблення та споживання суспільних благ і послуг, регулювання суспільних та економічних процесів. Бюджетна політика як комплексна, самостійна, суспільно-економічна категорія має певну структуру з такими елементами, як суб'єкт, об'єкт і розгалужені взаємозв'язки між ними. Об'єктами бюджетної політики виступають фінансові ресурси, бюджетні відносини, економічні та соціальні процеси, що відбуваються в різних сферах економіки. Складовими бюджетної політики є суб'єкти політики, об'єкти регуляторного впливу, інститути, інституційне середовище, структурно-функціональні елементи системи.

Залежно від періоду і характеру завдань, що вирішуються, бюджетна політика у фінансовій науці поділяється на бюджетну стратегію та бюджетну тактику. Бюджетна стратегія репрезентується інститутами законодавчої і виконавчої влади, реалізується шляхом бюджетного прогнозування та бюджетного програмування і визначається соціально-економічним устроєм. Сутність бюджетної стратегії полягає в тому, щоб з допомогою важливих та дієвих заходів забезпечити у країні фінансову і соціальну стабільність та стале економічне зростання в найближчій і віддаленій перспективі. Завдання бюджетної стратегії, детерміновані особливостями соціально-економічної системи, етапом розвитку країни, довгостроковими цілями бюджетної політики, можуть видозмінюватися, варіюватися, набувати того чи іншого значення і тісно пов'язані з бюджетною тактикою [19, с. 41].

Бюджетна тактика – це форма реалізації бюджетної стратегії, комплекс адаптивних заходів впливу держави на стан функціонування конкретних бюджетних відносин задля надання їм параметрів, визначених завданнями бюджетної стратегії [10, с. 27]. Вона спрямована на розвиток суспільства шляхом своєчасної зміни способів організації бюджетних взаємовідносин, переорієнтації бюджетного механізму, перерозподілу фінансових ресурсів. Бюджетна стратегія і тактика сприяють піднесенню економіки.

Суспільно-економічне призначення бюджетної політики найбільш повно розкривається у її класифікації на типи, види та форми реалізації на основі відповідних критеріїв.

Враховуючи різні підходи до трактування сутності бюджетної політики та досягнення вітчизняної фінансової науки і практики, структуруючи бюджетну політику за функціональною ознакою, Ф. О. Ярошенко виділяє головні складові бюджетної політики: у сфері державних доходів; видатків; державного боргу; бюджетного регулювання; міжбюджетних відносин [20, с. 105]. Подібну до цієї інтерпретацію різновидів бюджетної політики і класифікацію пропонує В. Дем'янишин [10, с. 29]. Л. В. Лисак за таким критерієм, як організаційно-управлінський підхід, до видів бюджетної політики відносить: бюджетне планування, бюджетний процес, бюджетне регулювання, бюджетний контроль [21, с. 35]. О. Василик висуває три ланки бюджетної політики: розробка концепції бюджетної політики, визначення напрямів мобілізації та використання бюджетних ресурсів і здійснення практичних дій, спрямованих на досягнення поставлених цілей [2, с. 53]. С. Булгакова називає такі елементи бюджетної політики, як: податкова політика; політика регулювання бюджетного дефіциту; бюджетно-фінансова політика зовнішньоекономічної діяльності; інвестиційно-бюджетна політика; політика операційних видатків; політика фінансування невиробничої сфери; політика регулювання міжбюджетних відносин [22, с. 93]. Така класифікація видів бюджетної політики заслуговує на увагу, але деякі її аспекти є дискусійними. Ю. Пасічник до складових бюджетної політики відносить: податкову (фіскальну), митну, інвестиційну, страхову, грошову, пенсійну та кредитну [23, с. 255]. Його точка зору є суперечливою, оскільки у поданому переліку наведені окремі елементи фінансової та грошово-кредитної політики, які виходять за межі бюджетної. Таким чином, у сучасній літературі відсутні єдині погляди щодо видів бюджетної політики. Розглядаючи аспекти теоретичної концептуалізації науково-методологічного наповнення аналізу бюджетної політики, вчені характеризують її як багатовекторну систему, що відбиває динамічну єдність усіх сфер суспільного життя в умовах модернізації економіки.

Відповідно до наукових позицій учених, основою бюджетної політики є бюджетні відносини, які визначають її зміст, – визначення курсу, пріоритетних завдань та стратегічних напрямів діяльності держави у сфері бюджетних ресурсів. Вітчизняною наукою сформульовані найважливіші завдання бюджетної стратегії. Л. В. Лисак акцентує увагу на таких завданнях, як: визначення пріоритетів розвитку бюджетної сфери; розробка наукових підходів щодо вдосконалення сфери управління бюджетною системою; контролювання обсягів державних видатків, управління державним боргом; регулювання дефіциту (профіциту) бюджету і міжбюджетних відносин [21, с. 135]. Беручи до уваги алгоритм моделі бюджетної політики, В. Василик визначає такі завдання: розробка науково обґрунтованої концепції розвитку бюджету як важливого інструменту регулювання економіки; визначення основних напрямів мобілізації й використання бюджетних ресурсів на перспективний і поточний періоди [2, с. 53].

На формування бюджетної політики нової якості та ефективного механізму успішної реалізації її тактичних і стратегічних цілей впливають зовнішні та внутрішні чинники, які можуть сприяти економічному прогресу, стримувати пріоритетну тенденцію або суперечливо позначитися на інноваційній системі управління державними фінансами.

Концептуальною основою бюджетної політики є система принципів. У сучасній науковій літературі відсутні єдині підходи щодо трактування їх сутності. Наприклад, Ц. Г. Огонь визначає такі основні принципи, як рівновага, спадкоємність, прозорість, ефективність, прогресивність [1]. Л. В. Лисак до них відносить: об'єктивність; наступність; обов'язковість; гласність; раціональність; еквівалентність [21, с. 152–153]. С. Булгакова надає перевагу таким пріоритетам, як: макроекономічна збалансованість, деталізація цілей бюджетної політики, збільшення доходів через легалізацію підприємницької ініціативи, реалістичність, відповідальність [22, с. 134–135], які мають важливе значення в системі управління фінансами.

Для досягнення цілей бюджетної політики держава використовує різні методи: аналізу ситуації (загальні, спеціальні, особливі); формування бюджетної політики (традиційні, запозичені, із незначним і тривалим лагом); реалізації бюджетної політики (регіональні, галузеві, прями, непрямі); оцінки ефективності бюджетної політики (послідовні, періодичні, опосередковані, безпосередні) [21, с. 93]. Сучасний етап розвитку суспільства вимагає формування бюджетної політики нової якості та ефективного механізму реалізації її стратегічних і тактичних цілей. Тому бюджетна політика повинна формуватися та втілюватися у життя на наукових засадах, відповідати соціально-економічній стратегії держави і національним інтересам суспільства.

Висновки. Таким чином, бюджетна політика – це діяльність держави щодо використання бюджетних коштів для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку суспільства. Концептуальні засади побудови ефективної моделі бюджетної політики свідчать про різноплановість її видів, принципів і методів реалізації. Основою бюджетної політики є бюджетні відносини, які визначають її зміст та завдання. Домінантою, вихідним критерієм і головним вектором бюджетної політики є бюджетна доктрина. Бюджетна стратегія реалізується в діалектичній єдності з бюджетною тактикою.

Теоретична концептуалізація класифікації складових бюджетної політики є різноплановою. У зарубіжній і вітчизняній економічній літературі відсутні єдині підходи до обґрунтування змісту бюджетної політики, висунуті різні визначення та інтерпретації цього терміну. Широке коло досліджень сутності бюджетної політики різними науковцями свідчить про неоднорідність, складність, унікальність, особливість цієї політики. Практичне впровадження наукових концепцій бюджетної політики сприятиме якісній реалізації заходів стратегічного і тактичного характеру, піднесенню економіки, фінансовій стабільності країни в найближчій та віддаленій перспективі.

Отримані автором основні теоретичні положення й висновки є основою для подальших наукових досліджень методологічних засад формування стратегії і тактики, домінантів та пріоритетів бюджетної політики в умовах інноваційного розвитку економіки.

Література

- Огонь Г. Доходи бюджету України: теорія та практика : монографія / Ц. Г. Огонь. – К. : КНТЕУ, 2003. – 580 с.
- Василик О. Д. Бюджетна система України / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К. : Центр навчальної літератури, 2004. – 544 с.
- Засади формування бюджетної політики держави : наук. монографія / М. М. Ермошенко, С. А. Єрохін, І. О. Плужніков, Л. М. Бабич, А. М. Соколовська, Ю. В. Чередищенко; за наук. ред. д.е.н., проф. М. М. Ермошенка. – К. : НАУ, 2003. – 284 с.
- Булгакова С. О. Казначейська система виконання бюджету / [С. О. Булгакова, Н. В. Базанова, Л. В. Ермошенко, Н. І. Сушко та ін.]. – К. : КДТЕУ, 2000. – 249 с.
- Фишер С. Економіка / С. Фишер, Р. Дорнбуш, Р. Шмалензи. – М. : Дело, 1997. – 549 с.
- Селищев А. С. Макроекономіка / А. С. Селищев; под ред. А. С. Леуско. – СПб. : Питер, 2001. – 440 с.
- Казаков А. П. Економіка (Микро-, макро- і прикладна економіка) / А. П. Казаков, Н. В. Минаєва. – М. : ЦИППК АП, 1996. – 392 с.
- Словник сучасної економічної теорії Макміллана / За ред. Д. Пірса; пер. з англ. – К. : АртЕК, 2000. – 640 с.
- Борисов А. Б. Большой энциклопедический словарь / А. Б. Борисов. – М. : Книжный мир, 2001. – 895 с.
- Дем'янишин В. Теоретичні засади бюджетної політики // Світ фінансів. – 2007. – Вип. 1(10). – С. 19–34.
- Мочерний С. В. Економічний енциклопедичний словник : у 3-х т. / С. В. Мочерний, Я. С. Ларіна, О. А. Устинюк, С. І. Юрій; за заг. ред. С. В. Мочерного. – Львів : Світ, 2005. – Т. 1. – 616 с.
- Федосов В. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями : монографія / В. Федосов, В. Опарін, С. Львович; за наук. ред. В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2002. – 387 с.
- Куценко Т. Ф. Бюджетно-податкова політика : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. / Т. Ф. Куценко. – К. : КНЕУ, 2002. – 256 с.
- Ковальова Т. М. Бюджет і бюджетна політика в Російській Федерації / Т. М. Ковальова, С. В. Барулін. – 2-е изд. – М. : Кнорус, 2006. – 208 с.
- Чугунов І. Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання / І. Я. Чугунов. – К. : НДФІ, 2005. – 259 с.
- Фінансово-кредитний енциклопедический словарь; кол. авт. под общ. ред. А. Г. Грязновой. – М. : Финансы и статистика, 2002. – 1168 с.
- Комягин Д. Л. Словарь бюджетных терминов / Д. Л. Комягин // Право и экономика. – 1997. – № 23–24. – С. 43–46.
- Иванова Н. Г. Региональная бюджетная политика: теория, законодательство, практика / Н. Г. Иванова. – СПб. : СПб ГУЭФ, 2002. – 167 с.
- Рибак С. Бюджетна стратегія: українські реалії та зарубіжний досвід // Економіка України. – 2011. – № 8. – С. 40–45.
- Державна фінансова політика та прогнозування доходів бюджету / [М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, Т. І. Єфименко та ін.]. – К. : НДФІ, 2004. – 712 с.
- Лисак Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України : монографія / Л. В. Лисак. – К. : ДНУ АФУ, 2009. – 600 с.
- Оформлення і функціонування бюджетної системи України : монографія / [С. О. Булгакова, Ф. Т. Колодій, Л. В. Ермошенко та ін.]; за наук. ред. А. А. Мазаракі. – К. : Книга, 2003. – 344 с.
- Пасічник Ю. В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні : монографія. – Донецьк : Юго-Восток, ЛТД, 2005. – 642 с.

Стаття надійшла до редакції 14 травня 2012 року