

УДК 336.225

Мискін Ю.І.кандидат економічних наук, доцент
Університет державної фіскальної служби України**ТЕОРЕТИКО-ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСНОВИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ**

У статті систематизовано теоретико-організаційні основи бюджетної політики з позицій цільового, функціонального, системного та наукового підходів. Обґрунтовано функціональну структуру бюджетної політики, яка складається з фіскальної та регулюючої (перерозподільної, стимулюючої, стримуючої, стабілізуючої) функцій. Удосконалено класифікацію бюджетної політики за ознаками «види забезпечення» (згідно з якою виділено кадрове, фінансове, інформаційне та правове забезпечення), «послідовність здійснення» (відповідно до якої виокремлюються процеси формування та реалізації бюджетної політики) та «структура механізму реалізації» (на її основі визначено методи, форми, важелі, інструменти, стимули та санкції механізму реалізації бюджетної політики). Ідентифіковано структурні елементи бюджетної політики з позиції наукового підходу, до яких належать: концептуальне обґрунтування, стратегія, формалізація та стандартизація в законодавчому полі, технологія практичної реалізації та механізм оцінки ефективності.

Ключові слова: теоретико-організаційні основи, бюджетна політика, цільовий підхід, функціональний підхід, системний підхід, науковий підхід.

В статье систематизированы теоретико-организационные основы бюджетной политики с позиций целевого, функционального, системного и научного подходов. Обоснована функциональная структура бюджетной политики, которая состоит из фискальной и регулирующей (перераспределительной, стимулирующей, сдерживающей, стабилизирующей) функций. Усовершенствована классификация бюджетной политики по признакам «виды обеспечения» (согласно которой выделено кадровое, финансовое, информационное и правовое обеспечение), «последовательность осуществления» (в соответствии с которой выделяются процессы формирования и реализации бюджетной политики) и «структура механизма реализации» (на ее основе определены методы, формы, рычаги, инструменты, стимулы и санкции механизма реализации бюджетной политики). Идентифицированы структурные элементы бюджетной политики с позиции научного подхода, к которым относятся: концептуальное обоснование, стратегия, формализация и стандартизация в законодательном поле, технология практической реализации и механизм оценки эффективности.

Ключевые слова: теоретико-организационные основы, бюджетная политика, целевой подход, функциональный подход, системный подход, научный подход.

Постановка проблеми. Забезпечити стабільний соціально-економічний розвиток держави неможливо без дієвої бюджетної політики. Стабільність останньої значною мірою залежить від належного її науково-теоретичного обґрунтування.

Фактичний стан реалізації управлінського впливу держави на соціально-економічні процеси через інструментарій бюджетної політики в Україні характеризується низьким рівнем ефективності бюджетної політики та турбулентністю бюджетного законодавства. За таких умов актуальною постає необхідність пересмислення науково-організаційних основ бюджетної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми наукового обґрунтування практики формування та реалізації бюджетної політики

були об'єктами дослідження провідних вітчизняних та зарубіжних учених-економістів. Серед останніх ґрунтовних напрацювань варто відзначити наукові здобутки В.Г. Дем'янишина, який обґрунтував бюджетну доктрину України [1], Т.А. Коляди, яка дослідила теоретико-методологічні основи формування бюджетної стратегії держави [2], Л.В. Лисяк, яка охарактеризувала теоретико-методологічні засади бюджетної політики в системі державного регулювання економіки [3] та В.Б. Тропіної, яка зосередила увагу на фіскальному забезпеченні реалізації соціальної функції держави [4].

Результати досліджень цих учених є науково цінними та практично значимими. Проте тенденції до диференціації та інтеграції економічних наук, динамічний розвиток ринкового середовища ставлять перед науковцями нові

завдання, у тому числі й щодо переосмислення та систематизації науково-організаційних основ бюджетної політики.

Метою дослідження є систематизація теоретико-організаційних основ бюджетної політики з позицій цільового, функціонального, системного та наукового підходів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Теоретико-організаційні основи бюджетної політики будемо досліджувати в контексті чотирьох підходів: цільового, функціонального, системного та наукового.

Згідно з цільовим підходом, бюджетна політика розглядається не як самоціль, а в контексті її підпорядкованості системі вищого ієрархічного рівня управління. Остання проявляється через ідентифікацію мети бюджетної політики, чіткого усвідомлення логіки та наукового обґрунтування її практичного досягнення.

Основною ціллю бюджетної політики є формування передумов для соціально-економічного розвитку держави. При цьому особливу увагу варто звернути на дві обставини: по-перше, соціально-економічний розвиток залежить не лише від бюджетної політики (не менше значення має й грошово-кредитна політика країни), а по-друге, сам процес розвитку характеризується циклічними коливаннями, амплітуда яких здійснює суттєвий вплив на стабільність забезпечення соціально-економічних стандартів життєдіяльності людей у державі.

Отже, за критерієм цільової спрямованості бюджетну політику доцільно класифікувати на стратегічну та тактичну. Метою стратегічної бюджетної політики є забезпечення державами соціально-економічного розвитку. Основною ціллю тактичної бюджетної політики є зменшення амплітуди циклічних коливань в економіці. При цьому важливо розуміти, що обидві цілі на практиці повинні реалізовуватися одночасно в межах єдиної цілісної бюджетної політики.

Стан ефективності бюджетної політики з позиції цільового підходу повинен оцінюватися за двома критеріями: динамікою соціально-економічного розвитку та динамікою розміру амплітуди циклічних коливань економіки.

Рівень досягнення цільових орієнтирів значною мірою залежить від повноти реалізації функцій бюджетної політики забезпечення соціально-економічного розвитку держави.

Функціональний підхід до осмислення теоретико-організаційних засад бюджетної політики передбачає розкриття останньої через притаманні їй функції.

У науковій економічній літературі до функцій бюджетної політики відносять:

– фіскальну, економічного регулювання, соціальну (К.А. Зімарін, Ю.А. Закірова [5]);

– перерозподіл національного доходу, вплив на стан господарської кон'юнктури, нагромадження необхідних ресурсів для фінансування соціальних програм (І.С. Скоропад, О.В. Гарасимчук [6]).

На нашу думку, бюджетна політика, будучи управлінським процесом, який здійснює суттєвий, але недостатній у розумінні повної функції управління вплив на соціально-економічний розвиток держави, передусім реалізується через фіскально-регуляторну функцію. Змістовне наповнення останньої проявляється через регуляторний вплив на процеси формування доходів і здійснення витрати бюджету для забезпечення практичної реалізації цільових очікувань.

Фіскально-регуляторна функція бюджетної політики має свої підфункції, до яких належать фіскальна та регулююча (перерозподільна, стимулююча, стримуюча, стабілізуюча).

Фіскальна функція реалізується шляхом акумулювання у бюджеті (здебільшого через оподаткування) грошових коштів та їх спрямування на виконання функцій держави, забезпечення екологічних, соціальних та економічних стандартів діяльності громадян.

Перерозподільна функція бюджетної політики проявляється через перерозподіл фінансових ресурсів у державі. З її допомогою здійснюється державне регулювання економічними процесами в країні.

Стимулююча функція бюджетної політики проявляється через формування сприятливих передумов для розвитку окремих галузей, регіонів чи діяльності суб'єктів господарювання. Таке сприяння забезпечується як за рахунок цільового спрямування державних витрат, так і шляхом податкового стимулювання.

Стримуюча функція бюджетної політики реалізується через формування додаткових перешкод для розвитку окремих галузей, регіонів чи діяльності суб'єктів господарювання. Вона є важливою для: державного регулювання економіки на основі міжгалузевого балансу; забезпечення пріоритетності видів діяльності, спрямованих на задоволення біологічно необхідних та генетично зумовлених потреб людини, над видами діяльності, що обслуговують деградаційно-паразитичні потреби громадян; упередження кризи перевиробництва.

Стабілізуюча функція бюджетної політики передбачає вплив бюджетних доходів та витрат на стабілізацію соціально-економічних процесів у державі через забезпечення мінімізації амплітуди циклічних коливань в економіці країни.

Ефективність реалізації функцій бюджетної політики значною мірою залежить від усвідомлення механізмів управлінської дії останньої. Для цього необхідно осмислити бюджетну політику з позиції системного підходу.

Системний підхід передбачає, по-перше, дослідження місця та ролі бюджетної політики в системі вищого ієрархічного рівня управління, а по-друге, осмислення внутрішньої структури бюджетної політики в розрізі різних класифікацій.

Бюджетна політика є структурним елементом фінансової політики держави. Тобто вона не є самодостатньою з позиції досягнення цілей системи вищого ієрархічного рівня управління. А отже, ефективність її практичної реалізації є важливою, але недостатньою умовою для забезпечення соціально-економічного розвитку держави як кінцевої мети фінансової політики країни. Разом із тим є й зворотний зв'язок: неефективна бюджетна політика суттєво зменшує ймовірність забезпечення високого рівня екологічних, соціальних та економічних стандартів життєдіяльності людей.

Дослідження внутрішньої структури бюджетної політики розпочнемо з узагальнення основних класифікацій останньої.

Отже, залежно від горизонту планування науковці виокремлюють бюджетну стратегію та бюджетну тактику. Найбільш точно трактування останніх наведено в наукових працях В.Г. 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, засобів бюджетної тактики для їх досягнення, а також застосування цих засобів... Під бюджетною тактикою розуміємо форму реалізації бюджетної стратегії, комплекс адаптивних заходів впливу держави на стан функціонування конкретних бюджетних взаємовідносин для надання їм параметрів, визначених завданнями бюджетної стратегії» [7].

За ознакою «завдання реалізації» бюджетну політику поділяють на:

– «розроблення 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 вихо-

дять зі шляхів досягнення поставлених цілей, передбачених економічною політикою, враховуючи зовнішні і внутрішні чинники, можливості зростання бюджетних ресурсів;

– здійснення практичних дій, спрямованих на досягнення поставлених цілей» [8; 7].

Із наведених двох класифікацій у наукових колах існує єдність думок щодо їх розуміння і трактування. Дещо інша ситуація з класифікацією бюджетної політики за ознакою «предметно-функціональна спеціалізація». Згідно з останньою, існує п'ять підходів до структуризації бюджетної політики:

1) політика у сфері доходів бюджетів, політика у сфері видатків бюджетів, політика у сфері бюджетного регулювання і міжбюджетних відносин та політика у сфері бюджетного дефіциту і державного боргу [7];

2) політика у сфері державних доходів, політика у сфері державних видатків, політика у сфері державного боргу, політика у сфері бюджетного регулювання та міжбюджетних відносин [9];

3) податкова (фіскальна) політика, митна політика, інвестиційна політика, страхова політика, грошова політика, пенсійна політика та кредитна політика [10];

4) «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» [11];

5) податкова, митна, соціальна, науково-освітня, пенсійна, інвестиційна, інфраструктурна, оборонна політики тощо [12].

Критичний аналіз кожного з підходів здійснено В.Г. Дем'янишином [7], який на його основі обґрунтовує доцільність використання запропонованого ним підходу. Ми повністю розділяємо думки вченого і також уважаємо, що за ознакою «предметно-функціональна спеціалізація» бюджетну політику варто поділяти на політику у сферах: доходів бюджетів, видатків бюджетів, бюджетного регулювання і міжбюджетних відносин, бюджетного дефіциту і державного боргу.

За класифікаційною ознакою «види забезпечення» виділяються кадрове, фінансове, інформаційне та правове забезпечення бюджетної політики.

За класифікаційною ознакою «послідовність здійснення» бюджетна політика поділяється на два процеси: формування бюджетної політики (як процесу її науково-теоретичного осмислення та обґрунтування) та реалізацію

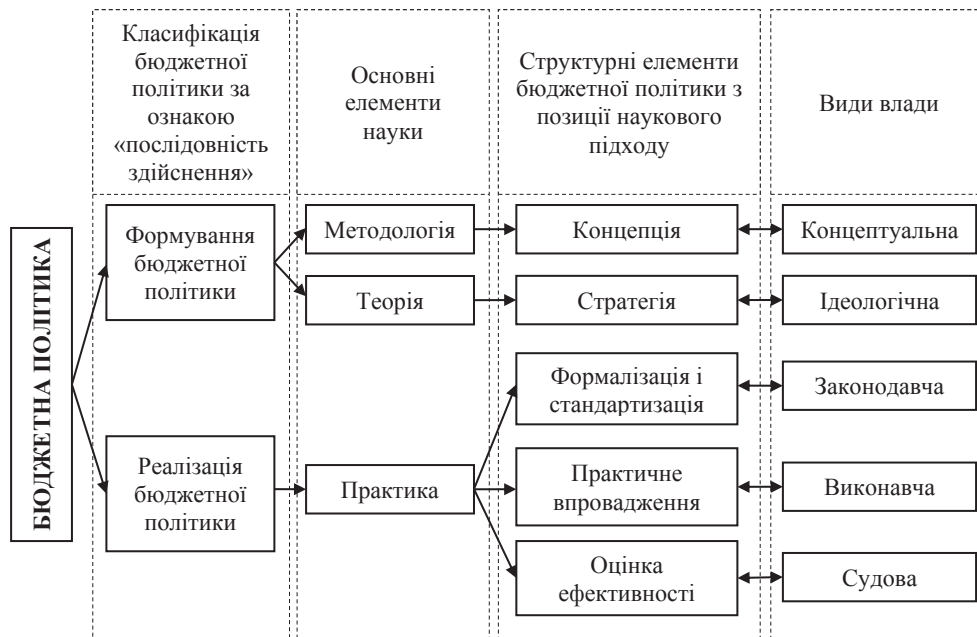


Рис. 1. Систематизація бюджетної політики з позиції наукового підходу

Джерело: складено автором

бюджетної політики (як процесу її практичного впровадження).

Згідно з ознакою «структура механізму реалізації», бюджетна політика класифікується на методи, форми, важелі, інструменти, стимули та санкції механізму реалізації бюджетної політики.

Науковий підхід до осмислення теоретико-організаційних основ бюджетної політики ґрунтується на класифікації останньої за ознакою «послідовність здійснення», її зв'язках зі структурними елементами науки та видами влади (рис. 1).

Таким чином, із позиції наукового підходу процес формування та реалізації бюджетної політики повинен мати взаємоузгоджені та збалансовані концептуальне обґрунтування, стратегію, формалізацію та стандартизацію у законодавчому полі, технологію практичної реалізації та механізм оцінки ефективності.

Узагальнюючи викладене вище, зазначимо, що кожен із підходів (цільовий, функціональний, системний та науковий) до осмислення сутності та теоретико-організаційних основ бюджетної політики має велике значення, проте, характеризуючись єдністю, процес формування та реалізації бюджетної політики вимагає одночасного врахування окреслених вище підходів.

Висновки з проведеного дослідження. За результатами осмислення теоретико-органі-

заційних засад бюджетної політики, нами зроблено такі узагальнення:

1. Систематизовано теоретико-організаційні основи бюджетної політики в розрізі цільового, функціонального, системного та наукового підходів.

2. Обґрунтовано функціональну структуру бюджетної політики, яка складається з фіскальної та регулюючої (перерозподільної, стимулюючої, стримуючої, стабілізуючої) функцій.

3. Удосконалено класифікацію бюджетної політики за ознаками «види забезпечення» (згідно з якою виділено кадрове, фінансове, інформаційне та правове забезпечення), «послідовність здійснення» (відповідно до якої виокремлюються процеси формування та реалізації бюджетної політики) та «структура механізму реалізації» (на її основі визначено методи, форми, важелі, інструменти, стимули та санкції механізму реалізації бюджетної політики).

4. Ідентифіковано структурні елементи бюджетної політики з позиції наукового підходу, до яких віднесено: концептуальне обґрунтування, стратегію, формалізацію та стандартизацію у законодавчому полі, технологію практичної реалізації та механізм оцінки ефективності.

Подальші дослідження варто спрямувати на розроблення методологічних засад бюджетної політики в контексті цільового, функціонального, системного та наукового підходів.

Список використаних джерел:

1. Дем'янишин В.Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України: монографія. Тернопіль: Економічна думка, 2008. 496 с.
2. Коляда Т.А. Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика: монографія. Ірпінь: Університет ДФС України, 2016. 396 с.
3. Лисяк Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: монографія. К.: ДНУ АФУ, 2009. 600 с.
4. Тропіна В.Б. Фіскальне регулювання соціального розвитку суспільства; НДФІ. К., 2008. 368 с.
5. Зимарин К.А., Закирова Ю.А. Бюджетная политика и особенности бюджетного процесса в Российской Федерации. Вестник УГНТУ. Наука, образование, экономика. Серия «Экономика». 2014. № 2(8). URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/byudzhetsnaya-politika-i-osobennosti-byudzhethnogo-protsessa-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 30.12.2017).
6. Скоропад І.С., Герасимчук О.В. Фіскальна політика як спосіб наповнення державного бюджету. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку. 2011. № 714. С. 529–533.
7. Дем'янишин В. Теоретичні засади бюджетної політики. Світ фінансів. 2007. № 1. С. 19–34.
8. Василик О.Д., Павлюк К.В. Бюджетна система України: підручник. К.: Центр навчальної літератури, 2004. 544 с.
9. Державна фінансова політика та прогнозування доходів бюджету / М.Я. Азаров, Ф.О. Ярошенко, Т.І. Єфименко та ін. К.: НДФІ, 2004. С. 105.
10. Пасічник Ю.В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні: монографія. Донецьк: Юго-Восток, ЛТД, 2005. 642 с.
11. 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. С. 93.
12. Січняк О.О. Теоретичні основи дослідження формування та класифікації бюджетно-податкової політики. Економіка та держава. 2016. № 8. С. 119–122.

Myskin Y.I.

THE THEORETICAL AND ORGANIZATIONAL BASIS OF BUDGETARY POLICY

The article deals with the theoretical and organizational foundations of budget policy from the point of view of the target, functional, systemic, and scientific approaches. According to the target approach, budget policy is considered in the context of its subordination to the system of higher hierarchical level of management. The latter manifests itself through the identification of the purpose of the budget policy, a clear understanding of logic and scientific substantiation of its practical achievement.

The main objective of fiscal policy is to create preconditions for the socio-economic development of the state. At the same time, a particular attention should be paid to two circumstances: first, socio-economic development depends not only on budget policy (the monetary policy of the country is equally important), and secondly, the development process is characterized by cyclical fluctuations, the amplitude of which has a significant impact on the stability of the provision of socio-economic standards of life of people in the state.

Therefore, according to the target criterion, budget policy is classified as strategic and tactical. The purpose of the strategic budget policy is to ensure the social and economic development of the states. The main objective of the tactical fiscal policy is to reduce the amplitude of cyclical fluctuations in the economy. At the same time, it is important to understand that both goals in practice should be realized simultaneously within a single integrated budget policy.

The state of the effectiveness of budget policy from the standpoint of the target approach should be assessed by two criteria: the dynamics of socio-economic development and the dynamics of the size of the amplitude of cyclical fluctuations in the economy.

The functional structure of budget policy, which consists of fiscal and regulatory (redistributive, stimulating, restraining, stabilizing) functions, is substantiated.

The classification of the budget policy has been improved on the basis of "types of provision" (according to which the personnel, financial, information, and legal support is allocated), "the sequence of implementation" (in accordance with which the processes of formation and implementation of budget policy are singled out) and "structure of the mechanism of implementation" (on its based methods, forms, levers, tools, incentives, and sanctions of the mechanism of implementation of budget policy are determined).

Structural elements of budget policy have been identified from a scientific point of view, which include: conceptual rationale, strategy, formalization and standardization in the legislative field, technology of practical implementation and a mechanism for evaluating the effectiveness.

Key words: theoretical and organizational foundations, budget policy, target approach, functional approach, system approach, scientific approach.