

УДК 336.1

О. О. Січняк,
аспірант кафедри економічної теорії та історії економічної думки,
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ФОРМУВАННЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЇ БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ

A. Sechnyak,
postgraduate student of department of economic theory and the history of economical thought,
Odessa I. I. Mechnikov National University

THEORETICAL BASIS OF STUDYING OF FORMING AND CLASSIFICATION OF THE FISCAL POLICY

У статті досліджується питання структури бюджетно-податкової політики, підходи до управління якою виникають, з одного боку, в процесі формування та реалізації бюджетно-податкової політики в практичній площині, а з іншого — в ході теоретизації досвіду та класифікації. На основі аналізу наукових публікацій висвітлені, проаналізовані та систематизовані різні точки зору на проблему класифікації бюджетно-податкової політики та принципів її побудови. Були виокремлені та впорядковані критерії класифікації бюджетно-податкової політики, а також запропоновані варіанти класифікації, що враховують аспекти, які не розглядалися в єдиній системі в інших спробах класифікації бюджетно-податкової політики.

In article the question of fiscal policy structure is studied. Approaches to management of this structure is appearing from one hand in moment of fiscal policy implementation on practice, from another — in the process of theorization of the experience and classification. Based on the analysis of scientific articles different points of view on the problem of classification of fiscal policy and principles of its implementation were reviewed, studied and systematized. Were divided and ordered criteria of fiscal policy classification, which take into account aspects, which were not considered in a single system in other attempts of fiscal policy classification.

Ключові слова: бюджетно-податкова політика, класифікація, структура, податки, державні витрати.
Key words: fiscal policy, classification, structure, taxes, government expenses.

ВСТУП

Кризові тенденції сучасності знову актуалізували і висунули на перший план методи бюджетно-податкового регулювання економіки. Піднімаються питання підвищення ефективності податкового механізму, оптимізації податкового навантаження, підвищення ефективності бюджетних видатків тощо. При цьому дискусія, що виникає досить хаотична, не має системного характеру, а тому повна протиріч. Однією з причин цього є, зокрема, відсутність загальноприйнятого розуміння бюджетно-податкової політики та підходів до її класифікації.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є формування переліку класифікаційних ознак та пропозиція системи класифікації бюджетно-податкової політики.

ОГЛЯД ДЖЕРЕЛ ТА АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕНЬ

Дослідженням питань бюджетно-податкової сфери займалися С.О. Булгакова, О.Д. Васирик, В.Г. Дем'янишин, Т.М. Ковальова, Т.Ф. Куценко, А.В. Лисяк, І.Г. Лук'яненко, Ц.Г. Огонь, І.О. Плужніков, В. Федосов, І.Я. Чугунов, С.І. Юрій та інші. Більшість дослідників формують індивідуальну систему понять та трактувань, що відповідають їх баченням. Деякі автори, навпаки, намагаються систематизувати та вдосконалити існуючий матеріал.

У науковій дискусії присутні як мінімум два напрями щодо класифікації бюджетно-податкової політики: 1) за організаційно-функціональним пріоритетом

здійснення бюджетно-податкової політики; [1; 3] 2) за процесно-предметною ознакою. [4; 7] Можна виділити і синтетичний підхід, який намагається різним чином об'єднати два попередні [8—9].

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

З огляду на широкий спектр поглядів та трактувань змісту поняття "бюджетно-податкової політики" питання її класифікації є не менш дискусійними. Точкою консенсусу є згода більшості дослідників з тим, що бюджетно-податкова політика є частиною державної політики в цілому.

У попередніх роботах було запропоновано консолідоване бачення бюджетно-податкової політики та виявлено її основні прояви: як управлінської діяльності та як карти (плану) управлінського процесу [5]. Аби узгодити класифікацію та запропоноване бачення суті бюджетно-податкової політики необхідно звернутись до базових ознак, що використовуються при спробах класифікувати бюджетно-податкову політику. Серед наукових публікацій зустрічаються наступні базові критерії класифікації бюджетно-податкової політики: горизонт планування; цілі (задачі) реалізації; дискреційність; базовий пріоритет побудови; предметно-функціональна спеціалізація.

Традиційний погляд на бюджетно-податкову політику виділяє в ній два рівні: бюджетно-податкову стратегію та бюджетно-податкову тактику. Бюджетно-податкова тактика відповідає за зведення бюджету протягом одного бюджетного періоду (як правило, року).

Бюджетно-податкова стратегія відповідає за довгострокове системне планування впливу держави на економічну систему країни, виражаючи ці плани мовою показників бюджету в довгостроковій перспективі.

Напрямок класифікації, що підрозділяє бюджетно-податкову політику відповідно до цілей (або задач), які вона переслідує є недостатньо визначеним та невпорядкованим. Будучи продовженням державної політики, бюджетно-податкова політика повинна ретранслювати лише ті цілі (або їх фрагменти), які переслідує державна політика на вищому по відношенню до неї рівні.

Аналогічне твердження можна було б запропонувати і щодо задач бюджетно-податкової політики, оскільки задачі формуються на базі цілей. Але бюджетно-податкова політика охоплює певні сфери, що мають відповідну типологію, а тому незалежно від напрямку та необхідного результату впливу потребуватимуть розуміння своєї специфіки. До основних задач бюджетно-податкової політики відносять [6]:

— розроблення науково обґрунтованої концепції розвитку бюджету як важливого інструменту регулювання соціально-економічних процесів. Ця концепція формується на основі вивчення потреб 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 цілей, передбачених економічною політикою, враховуючи зовнішні і внутрішні чинники, можливості зростання бюджетних ресурсів;

— здійснення практичних дій по досягненню поставлених цілей.

Така класифікація не повною мірою відповідає на питання систематизації та опису специфічних сфер реалізації бюджетно-податкової політики і сформована більш під впливом ціннісного підходу. Так, погляд на "бюджет" як інструмент регулювання соціально-економічних процесів може бути сформульовано у двох фокусах: інформаційно-психологічний вплив на суспільство та фінансово-економічний важіль регулювання. А бюджетно-податкова політика стосується виключно прикладних задач та цілей державної політики в сфері оподаткування та видатків, тобто лежить виключно у площині фінансового регулювання.

Вбачається доцільним акцентувати увагу на наступному пункті щодо "визначення основних напрямів мобілізації й використання бюджетних ресурсів на перспективу і поточний період". Він хоча і дає досить загальну характеристику типовим задачам бюджетно-податкової політики, але при його розгортанні можна виокремити такі типові задачі бюджетно-податкової політики, які дозволятимуть більш системно розвивати її інструментарій. Визначення меж бази оподаткування, її потенціалу, структури, чутливих точок, важелів стимулювання тощо, а також прогнозування її розвитку є однією з базових задач. Наступним досить важливим елементом серед задач бюджетно-податкової політики є формування механізмів мобілізації фінансових коштів до бюджету. Слід наголосити, що поняття мобілізації включає в себе не тільки та не стільки збільшення податкового навантаження, скільки пошук спільних інтересів між державою та суспільством і розподілом як фінансового навантаження, так і ефекту від використання мобілізованого ресурсу.

Окремо слід освітити питання формування резервів, яке переважна більшість авторів обходить стороною. Загальновідомим фактом є циклічність економічного розвитку і навіть ідеально збалансована економічна система стикатиметься із кризовими ситуаціями з об'єктивних причин. Так, на певних проміжках часу виникають унікальні ситуації, коли економіка країни має значний ріст, позитивний торгівельний баланс, високу ди-

наміку та технологічний рівень, високий рівень зайнятості тощо — все це перенасичує країну фінансами (капіталом). Але на певних проміжках часу виникають кризові ситуації, коли відбувається стрімкий відтік капіталу, скорочення обсягів виробництва, деградація інфраструктури тощо — дані фактори формують значний дефіцит фінансів (капіталу).

Такі коливання потребують механізму перенесення надлишків фінансів, які формуються у сприятливий період економічного циклу, у ситуації жорсткого дефіциту фінансів. На жаль, науковій розробці цієї проблеми, якщо не брати до уваги морально застарілі праці кейнсіанської та радянської марксистської школи середини 30-х років, майже не приділяється уваги.

Ефективна організація видатків, виявлення та недопущення організації таких форм видатків, які підривають економічну безпеку країни, — останній блок типових задач бюджетно-податкової політики. Питання забезпечення правильних форм реалізації бюджетних видатків, що дозволяють забезпечити найбільшу ефективність, є одним з ключових питань організації правильної роботи бюджетної системи.

Пункт щодо "здійснення практичних дій по досягненню поставлених цілей" не має якогось певного змістовного навантаження, але необхідний для забезпечення повноти класифікації задач, запропонованої Федосовим В.М.

Наступним критерієм класифікації є "дискреційність" здійснення бюджетно-податкової політики. Відповідно даного критерію бюджетно-податкова політика підрозділяється на:

— дискреційну (політика регулювання в "ручному режимі") — бюджетно-податкова політика, яка передбачає зміну податкового законодавства залежно від економічної кон'юнктури;

— недискреційну (автоматичну або політику "вбудованих стабілізаторів") — бюджетно-податкова політика, яка передбачає складний бюджетний механізм та нормативно-правову систему його забезпечення, в які закладені механізми стабілізаторів та противаги.

За критерієм "базового пріоритету побудови" виділяють наступні типи бюджетно-податкової політики: дохідна (можливості витрат визначаються в залежності від зібраних у бюджет коштів); витратна (бюджет мобілізує максимально можливі обсяги коштів для покриття запланованих витрат); контрольно-регулюючий тип (пріоритет надається регулюванню через диверсифікацію податкового навантаження та відчутну роль державного сектора у виробництві); комбінований тип (на певних рівнях включає в себе елементи кожного із попередніх типів).

Критерій "предметно-функціональної спеціалізації" підрозділяє бюджетно-податкову політику відповідно предмету регулювання: податкова; митна; соціальна (соціальні трансферти); науково-освітня; пенсійна; інвестиційна (державні інвестиції); інфраструктурна; оборонна тощо.

Наведені критерії можна умовно підрозділити на фундаментальні (або визначаючі), опціональні та індикативні. Фундаментальні критерії тісно корелюють із цілями побудови класифікації та визначають основну структуру класифікації, до фундаментальних критеріїв можна віднести: предметно-функціональний та цільовий. Опціональні критерії пропонують визначений набір опцій, які можна застосувати при структуризації об'єкта класифікації, відповідно до сутності самого критерію, до опціональних критеріїв були віднесені: горизонт планування та дискреційність. Базовий пріоритет побудови — є індикативним критерієм, що може визначити лише окремий найменший елемент класифікації.

Для того, щоб до обґрунтування класифікації необхідно здійснити ряд уточнень для певних критеріїв. Для управління на макрорівні, яким є бюджетно-податкова політика, можна виділити 3 горизонти управління:

1. Ціннісний або концептуальний (бюджетно-податкова доктрина) — на цьому рівні бюджетно-податкова

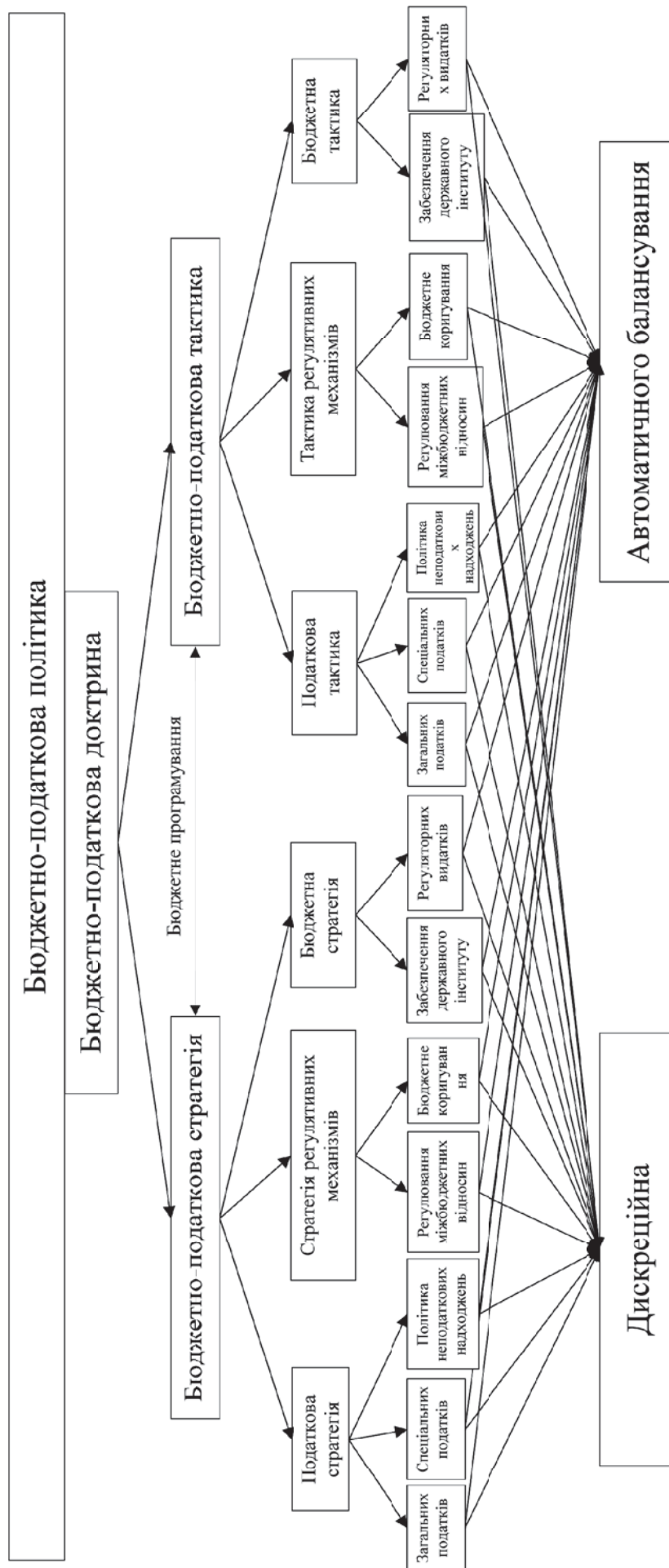


Рис. 1. Класифікація бюджетно-податкової політики фундаментального критерію предметно-функціональної спеціалізації з пріоритетом опціонального критерію горизонту управління

політика повинна мати повний взаємозв'язок із всім комплексом державної політики та, навіть, ідеології, використовуючи їх як джерело фундаментальних цілей.

2. Стратегічний (бюджетно-податкова стратегія) — на цьому рівні здійснюється побудова складної системи перманентного планування, що включає в себе моделювання бачення, викладеного у фундаментальних цілях, у вигляді структурних моделей бюджетної системи та механізму; розробка та впровадження методології таргетування найбільш важливих параметрів економічної системи; розробка та впровадження проміжних планів (управління змінами, бюджетне програмування).

3. Тактичний (бюджетно-податкова тактика) — на цьому рівні здійснюється реалізація конкретних заходів у бюджетно-податковій сфері і/або просто забезпечується оперативна робота бюджетного механізму. Слід відзначити, що бюджетно-податкова тактика не є суто ієрархічним продовженням бюджетно-податкової стратегії. На тактичному рівні вагомий роль відіграють і горизонтальні зв'язки, тому бюджетно-податкова тактика тісно пов'язана із реалізацією державою кроків в інших сферах.

Виділені рівні підкреслюють взаємозв'язок бюджетно-податкової політики із політикою держави на всіх рівнях, дозволяючи забезпечити при її здійсненні узгодженість з останньою.

Серед цільових критеріїв були визначені наступні: аналітичне забезпечення; формування механізмів мобілізації та накопичення фінансів; формування механізмів резервування; формування механізмів ефективного здійснення державних видатків. Аналітичне забезпечення передбачає визначення меж бази оподаткування, її потенціалу, структури, чутливих точок, важелів стимулювання тощо. Цю сферу не можна повною мірою віднести до бюджетно-податкової політики, значно більшою мірою вона пов'язана із системою організації статистичної звітності та державною аналітикою в цілому, що відноситься до публічного управління. Тому це питання слід залишити для подальшої дискусії. Всі інші елементи доцільно використовувати при побудові класифікації у рамках цільового критерія.

Найбільш дискусійним критерієм побудови класифікації бюджетно-податкової політики є критерій предметно-функціональної спеціалізації, який має досить велику кількість авторських трактувань. У якості референтного еталону буде взятий найбільш обґрунтований погляд [2; 8]. Виділимо три напрями предметно-функціональної спеціалізації бюджетно-податкової політики: 1) податкова політика; 2) бюджетна політика; 3) регулятивні (регламентаційні) механізми.

Слід відзначити, що всі три елементи дуже тісно переплітаються між собою. Так, не зважаючи на прямі зв'язки між податковою та бюджетною політикою, остання опосередковано визначає податкову базу та рівень ділової активності на бюджетний період. А регулятивні механізми є одночасно складовими елементами бюджетної та податкової системи.

ВИСНОВКИ ТА ПОДАЛЬШІ ПЕРСПЕКТИВИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Відповідно критеріїв, які були визначені фундаментальними, можна побудувати 2 типи класифікацій відповідно: предметно-функціональної структури (рис 1) та цільової структури бюджетно-податкової політики. Опціональні критерії є інверсійними одне до одного та дозволяють побудувати деревоподібну структуру відповідно: горизонтів управління та дискреційності. Індикативний критерій використовується для визначення окремих, як правило, елементів найнижчого рівня класифікації.

Підходи до формування структури класифікації можуть також бути поширені загалом на структурування бюджетно-податкової політики в ході її реалізації.

У сучасних кризових умовах все більшого значення набуває регулятивна та стабілізуюча роль держави. Розвиток ефективних інструментів реалізації бюджетно-

податкової політики в умовах нових викликів відіграє в цьому суттєву роль. Вдосконалення класифікації бюджетно-податкової політики досить важливо для ефективного моделювання бюджетно-податкових систем та подальшого їх дослідження.

Література:

1. Василик О.Д., Павлюк К.В. Бюджетна система України: підручник. — К.: Центр навчальної літератури, 2004. — 544 с.
2. Дем'янишин В.Г. Теоретичні засади бюджетної політики // Світ фінансів. — 2007. — Вип. 1 (10). — С. 19—34.
3. Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: монографія / Л.В. Лисяк. — К.: ДНУ АФУ, 2009. — 600 с.
4. Пасічник Ю.В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні: монографія. — Донецьк: ТОВ "Юго-Восток, ЛТД" 2005. — 642 с.
5. Січняк О.О. Категоріальний аналіз сутності бюджетно-податкової політики в сучасній фінансовій теорії // О.О. Січняк. Вісник Одеського національного університету. — Т. 21, Вип. 6 (48). — 2016. — С. 8—11.
6. Федосов В., Опарін В., Львовичкін С. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями: монографія / За наук. ред. В. Федосова. — К.: КНЕУ, 2002. — 387 с.
7. Формування і функціонування бюджетної системи України: монографія / С.О. Булгакова, О.Т. Колодій, Л.В. Ермошенко та ін.; за заг. ред. А.А. Мазаракі. — К.: Книга, 2003. — 344 с.
8. Бюджетна система: підруч. / За ред. С.І. Юрія, В.Г. Дем'янишина, О.П. Кириленко. — Тернопіль: ТНЕУ, 2013. — 624 с.
9. Ярошенко Ф. О. Сім ключів успіху в розвитку системи державних фінансів України / Ф.О. Ярошенко, С.Д. Бушуєв // Фінанси України. — 2011. — № 6. — С. 3—12.

References:

1. Vasilik, O.D. and Pavlyuk, K.V. (2004), Budgetna systema Ukrainy [The budget system of Ukraine], Centr navchal'noyi literatury, Kiev, Ukraine.
2. Demyanishin, V.G. (2007), "Theoretical basis of budget policy", Finance world, vol. 1 (10), pp. 19—34.
3. Lisyak, L. V. (2009), Budgetnaya politika v sisteme reguluyvann'a socialno-ekonomichnogo rozvitku Ukrainy [Budget policy in system of government regulation of social and economic development of Ukraine], MFU Academy of financial management, Kiev, Ukraine.
4. Pasichnik, Y.V. (2005), Budgetniy potincial ekonomichnogo zrostannya v Ukrainy [Budget potential of the economic growth in Ukraine], Yugo-Vostok Ltd, Donetsk, Ukraine.
5. Sechnyak, O.O. (2016), "Categorical analysis of fiscal policy essence in a modern financial theory", Visnik Odeskogo nacional'nogo universitetu, no. 21, vol. 6 (48), pp. 8—11.
6. Fedosov, V. Oparin, V. Lyovochkin, S. (2002), Finansova restrukturizaciya v Ukrainy: problemi i napryami [Financial restructuring in Ukraine: problems and trends], KNEU, Kiev, Ukraine.
7. Bulgakova, S.O. Kolodiy, O.T. Yermoshenko, L.V. (2003), Formuvannya i funkcionuvannya budgetnoyi sistemi Ukrainy [Forming and functioning of budget system of Ukraine], Kniga, Kiev, Ukraine.
8. Yuri, S.I. Demyanishin, V.G. Kirilenko, O.P. (2013), Budgetna sistema [The budget system], TNEU, Ternopil, Ukraine.
9. Yaroshenko, F.O. and Bushuyev, S.D. (2011), "Seven keys of success in development of government financial system of Ukraine", Finances of Ukraine, vol. 6, pp. 3—12.

Стаття надійшла до редакції 27.07.2016 р.