

УДК 336.143.02

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.77.2.5>

БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА: ПОНЯТТЯ ТА ЗАВДАННЯ

Дедушев І.В.,
*аспірант кафедри економічної безпеки та
фінансових розслідувань
Національної академії внутрішніх справ
<https://orcid.org/0009-0005-6836-397X>*

Дедушев І.В. Бюджетна політика: поняття та завдання.

Наукова стаття на підставі вивчення і аналізу позицій науковців, положень нормативно-правових актів висвітлює поняття та суттєві ознаки бюджетної політики. Актуальність обраної теми полягає у тому, що бюджетна політика тісно пов'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 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. А сучасні реалії обтяжуються війною та, у подальшому, складними часами післявоєнного відновлення країни.

Автором статті поставлено за мету визначення дефініції бюджетної політики та її найважливіших завдань.

У роботі наголошено на тому, що у бюджетній політиці поєднані об'єктивні та суб'єктивні аспекти. Об'єктивний аспект бюджетної політики полягає у тому, що вона існує та впливає на національну економіку у реальних економічних процесах, обумовлених об'єктивними економічними відносинами; суб'єктивний аспект – у практичній розробці та впровадженні заходів бюджетної політики, результативність чого безпосередньо залежить від суб'єктів, які їх розробляють та реалізують.

Висвітлено основні умови, яких держава зобов'язана додержуватись під час формування бюджетної політики. Проаналізовано найважливіші завдання бюджетної політики.

Загалом автор дійшов висновку, що бюджетною політикою є спрямована діяльність уповноважених осіб щодо формування або регулювання суспільних відносин у сфері формування та використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Ключові слова: державний бюджет, видатки, оподаткування, органи державної влади, органи місцевого самоврядування.

Diedushev I. Budget policy: concept and tasks.

This scientific article, based on the study and analysis of positions of scholars and normative legal acts, highlights the concept and essential characteristics of budget policy. The relevance of the chosen topic lies in the fact that budget policy is closely related to the functioning and development of the state. On the one hand, the state is the organizer and coordinator of budgetary relations, and on the other hand, it is an active participant. Given this, a significant precondition for optimizing the model of budget policy is the comprehensive consideration of factors that influence the content of such a policy. Current realities indicate that some factors are not fully taken into account by the state, as a result of which budget policy is subject to sharp criticism. Of course, it is very difficult to take into account all possible negative factors when forming and implementing budget policy, as this policy intertwines the interests of different social groups of the population, which are often contradictory or antagonistic. Modern realities are burdened by war and, in the future, difficult times of post-war reconstruction of the country.

The author of the article sets the goal to define the concept of budget policy and its most important tasks.

The work emphasizes that budget policy combines objective and subjective aspects. The objective aspect of budget policy lies in its existence and influence on the national economy in real economic processes, conditioned by objective economic relations. The subjective aspect lies in the practical development and implementation of measures of budget policy, the effectiveness of which directly depends on the subjects who develop and implement them.

The main conditions that the state must comply with in shaping budget policy are highlighted. The most important tasks of budget policy are analyzed.

In general, the author concludes that budget policy is a directed activity of authorized persons in shaping or regulating social relations in the field of formation and use of financial resources necessary to ensure the tasks and functions performed by the bodies of state power, the bodies of power of the Autonomous Republic of Crimea, and local self-government bodies during the budget period.

Key words: state budget, expenditures, taxation, bodies of state power, local self-government bodies.

Постановка проблеми. Сьогодні бюджетна політика відіграє надзвичайну роль у забезпеченні національної безпеки під час воєнного стану. Не зменшиться ця роль і в ході післявоєнного відновлення України. Тому формування та реалізація бюджетної політики, адекватної сучасним умовам, є надважливим завданням відповідних органів державної влади.

У науці відсутній єдиний погляд на зміст поняття «бюджетна політика». Різноманіття доктринальних тлумачень дефініції «бюджетна політика» вражає, у кожному з них визначаються окремі її особливості. У багатьох випадках зустрічається її ототожнення з бюджетно-податковою, фіскальною, фінансово-бюджетною, монетарною тощо. Зважаючи на це, дослідження поняття бюджетної політики та його ознак буде спрямоване на вирішення дискусійних питань у науці.

Стан опрацювання цієї проблематики. Окремі аспекти питань бюджетної політики висвітлили у роботах такі науковці: З. Бойко, О. Василик, О. Гетманець, В. Кравченко, С. Львовичкін, І. Луніна, І. Лютий, Є. Макаренко, В. Опарін, Ц. Огонь, М. Петричко, В. Федосов та інші.

Але кожен дослідник пропонує свій підхід, заснований на результатах проведених досліджень. Також, у нормативно-правових актах не розкрито змістовне навантаження поняття бюджетної політики, що дає нам підстави подальшого дослідження цієї тематики та представлення авторського змісту цієї дефініції.

Метою статті є визначення поняття бюджетної політики та її найважливіших завдань.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні в науці відсутній єдиний погляд на зміст поняття «бюджетна політика». У багатьох випадках зустрічається її ототожнення з бюджетно-податковою, фіскальною, фінансово-бюджетною, монетарною тощо. Наприклад, в одному зі словників з економічної теорії зазначено, що «Бюджетна політика (або фіскальна політика) ... означає використання оподаткування і державних видатків для регулювання сукупного рівня економічної діяльності» [1, с. 41]. Фактично відбувається ототожнення бюджетної політики із використанням податків і державних витрат з метою регулювання економічної діяльності. Це певним чином звужує сутнісний зміст дефініції та не розкриває особливості бюджетної політики як специфічного явища. Інші розглядають бюджетно-податкову політику у вузькому та широкому розумінні. У вузькому розумінні досліджувана категорія означає політику формування та регулювання державного бюджету країни. А у широкому розглядається як заходи уряду, спрямовані на забезпечення повної зайнятості та виробництва не інфляційного валового внутрішнього продукту (ВВП) шляхом зміни державних видатків, системи оподаткування та підходів до формування державного бюджету в цілому, а також – маніпулювання державними видатками та доходами з метою впливу на економічний розвиток суспільства [2, с. 8]. Поряд із суттєвою заплутаністю наведені визначення характеризуються певними недоліками, зокрема, державні доходи та державні видатки, що покладені в основну тлумачення, значно ширші категорії, порівняно з доходами та видатками бюджету.

Окрема група вчених доводить, 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. У даному трактуванні бюджетна політика пов'язана з бюджетними відносинами, визначенням основних напрямів їхнього розвитку та використання, що значно розширює сферу її застосування [3, с. 20].

Легкою та зрозумілою для сприйняття є позиція авторів, які визначають бюджетну політику як діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування щодо формування відповідного бю-

джету держави, збалансування, розподілу і перерозподілу бюджетних ресурсів та забезпечення всебічного контролю за їх використанням [4, с. 26]. У схожому контексті розмірковує С. Булгакова, яка запропонувала під бюджетною політикою розуміти 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 [5, с. 93].

Одним з найбільш розповсюджених є розуміння бюджетної політики, запропоноване О. Василюком та К. Павлюк, як сукупності заходів держави щодо організації та використання фінансів для забезпечення економічного і соціального розвитку [6, с. 53]. Але в даному випадку йдеться лише про заходи, які запроваджує держава, хоча в бюджетній політиці бере участь не лише вона. Тому наведене визначення дещо обмежує розуміння всієї складності та різноманітності бюджетної політики. У цьому ж напрямку тлумачить зазначену дефініцію В. Дем'янишин, який констатує, що бюджетна політика «...полягає у розробці основних напрямів використання бюджету відповідно до засад соціально-економічного розвитку суспільства; у процесі такої розробки держава визначає конкретні форми, методи і види організації бюджетних відносин» [7, с. 9]. Такий саме підхід обрали й автори одного зі словників, які визначають бюджетну політику як цілеспрямовану і планомірну діяльність держави щодо раціонального використання важелів бюджетного регулювання темпів частки одержавлення національного доходу, джерел його формування та вибору оптимальної структури витрат з метою підтримання стабільного економічного зростання в країні і досягнення стратегічних цілей суспільства [8, с. 67-68].

Відповідно до іншого підходу, бюджетна політика є суспільно-економічними відносинами між людьми у процесі розподілу та перерозподілу ВВП, вироблення, розподілу та споживання суспільних благ і послуг та регулювання соціальних і економічних процесів з метою задоволення потреб та розв'язання різноманітних проблем суспільства на основі сталого розвитку [9, с. 34]. Дещо схожою є позиція І. Плужнікова, який доводить, що бюджетна політика являє собою системну сукупність пріоритетів (національних інтересів), наукових підходів і конкретних заходів щодо цілеспрямованої діяльності держави з регулювання бюджетного процесу і використання бюджетної системи для рішення економічних та соціальних завдань країни [10, с. 177].

Отже, різноманіття доктринальних тлумачень дефініції «бюджетна політика» вражає. Наведені вище визначення всі заслуговують на увагу, оскільки забезпечують різні підходи до розуміння цього складного явища. Але, під час формулювання авторського визначення бюджетної політики варто звернутись також до його законодавчого тлумачення.

Поняття «бюджетна політика» використовується в галузевому законодавстві, зокрема, в Бюджетному кодексі України, в якому, на жаль, власне тлумачення зазначеної дефініції не наведене. Також у підзаконних нормативно-правових актах використовується зазначене словосполучення, зокрема, розпорядженнях Кабінету Міністрів України, наказах відповідних відомств, наприклад, «Про бюджетну політику Міністерства оборони України на 2022 рік» [11], «Про основні напрями бюджетної політики Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України на 2017 рік» [12], «Про схвалення проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2018-2020 роки» [13] тощо.

Привертає увагу, що в ст. 10 Господарського кодексу України бюджетна політика визначена як один із основних напрямів економічної політики держави, та спрямована на оптимізацію та раціоналізацію формування доходів і використання державних фінансових ресурсів, підвищення ефективності державних інвестицій у економіку, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів у сфері міжбюджетних відносин, регулювання державного боргу та забезпечення соціальної справедливості при перерозподілі національного доходу [14]. І хоча це визначення досить об'ємне, натомість воно не розкриває його змістовне навантаження. Тому, враховуючи результати аналізу доктринальних положень, термінологічного аналізу словосполучення «бюджетна політика» та його нормативно-правового визначення, *пропонуємо авторське розуміння* досліджуваної дефініції. Отже, *бюджетна політика* – це спрямована діяльність уповноважених осіб щодо формування або регулювання суспільних відносин у сфері формування та використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Бюджетній політиці притаманна, так би мовити, певна дуальність – в ній поєднані об'єктивні та суб'єктивні аспекти. З одного боку, вона існує та впливає на національну економіку у реальних економічних процесах, обумовлених об'єктивними економічними відносинами. Саме цей аспект сьогодні виходить на перший план, враховуючи опір збройній агресії проти України та ті негативні процеси,

що відбуваються внаслідок цього в національній економіці. Об'єктивний аспект неможливо ані обійти, ані залишити поза увагою, адже в такому випадку усі розрахунки та прогнози щодо доцільності запроваджуваних заходів спрацюють у занадто спотвореному варіанті. Тому, при формуванні бюджетної політики суб'єкту належить детально ознайомитися з характером розподільчих процесів, освоїти їхні особливості, розробити віртуальну модель такої політики, яка б базувалася на об'єктивних процесах. Без такої роботи практичні заходи бюджетної політики будуть неефективними та навіть шкідливими [15, с. 250].

Суб'єктивний аспект бюджетної політики полягає у практичній розробці та впровадженні заходів бюджетної політики, результативність чого безпосередньо залежить від суб'єктів, які їх розробляють та реалізують. Ми підтримуємо точку зору, що об'єктивний та суб'єктивний аспекти є, з одного боку, важливими взаємозв'язаними складовими єдиної бюджетної політики, а з іншого – самостійними елементами, перший з яких функціонує у базисі, а інший – у надбудові. Ігнорування цими складовими може мати негативні наслідки як для суб'єкта, так і для суспільства в цілому [15, с. 250].

Бюджетна політика є найважливішим середовищем реалізації бюджетної доктрини України. У процесі розроблення бюджетної політики на базі бюджетної доктрини можна було б передбачити цілісну систему дій держави, які спрямовували б на реалізацію мети, завдань, пріоритетів довготривалого курсу бюджетної політики. Проте, до сьогодні цілісна бюджетна доктрина в Україні на жаль не розроблена та потребує особливої уваги до цього з боку уповноважених осіб. Водночас, незважаючи на зазначене, формуючи бюджетну політику, держава зобов'язана додержуватись таких основних умов:

- врахування особливостей тих процесів, що відбуваються у суспільстві у певний період часу, зокрема, перебування України під збройною агресією з боку РФ;
- врахування вимог всіх об'єктивних економічних законів і закономірностей розвитку суспільства з врахуванням впливу деструктивних проявів війни;
- вивчення і врахування попереднього досвіду господарського, фінансового і бюджетного розвитку;
- вивчення і врахування досвіду інших країн, зокрема тих, що пройшли шлях війни та мали успішний досвід післявоєнного відновлення національної економіки;
- врахування конкретного етапу розвитку суспільства, особливостей внутрішньої та міжнародної обстановки;
- дотримання комплексного підходу до розробки і реалізації змісту бюджетної політики, політики у галузі фінансів, ціноутворення, кредиту, заробітної плати тощо.

Зміст бюджетної політики полягає у визначенні курсу, завдань і напрямів діяльності держави у сфері формування і використання коштів бюджетного фонду. Він полягає у використанні державою бюджетних відносин для досягнення певних політичних цілей [16, с. 9]. Перш за все, ці відносини стосуються формування і використання державою свого основного централізованого фонду грошових коштів та знаходять своє відображення у доходах бюджету, методах їхньої мобілізації, видатках бюджету і методах та напрямках їхнього використання на суспільні потреби. Саме за допомогою бюджетної політики держава здійснює відповідний комплекс заходів, спрямованих на реалізацію своїх функцій через бюджет. Для цього вона використовує свої повноваження та конкретні інституції, які дають змогу управляти відносинами з громадянами, суб'єктами господарювання, субнаціональними державними й муніципальними утвореннями, а також з іноземними державами та міждержавними інституціями.

Відповідно до змісту бюджетної політики, вітчизняною наукою сформульовані найважливіші її 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 та 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 [6, с. 53].

У науковій 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 гармонізації соціально-економічного розвитку полягають 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.

Висновки. Підсумовуючи, можна дійти висновку, що бюджетна політика – це спрямована діяльність уповноважених осіб щодо формування або регулювання суспільних відносин у сфері формування та використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Найважливішими завданнями бюджетної політики є: 1) розробка науково-обґрунтованої концепції розвитку бюджету; 2) визначення основних напрямів мобілізації й використання бюджетних ресурсів на перспективу і поточний період; 3) здійснення практичних дій, спрямованих на досягнення поставлених цілей.

Список використаних джерел:

1. Словник сучасної економічної теорії Макмілана. / За ред. Девіда І. Пирса; пер. англ. Київ: Арт Ек. 2000. 640 с.
2. Куценко Т.Ф. Бюджетно-податкова політика: навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. Київ: КНЕУ. 2002. 256 с.
3. Дем'янишин В. Теоретичні засади бюджетної політики. *Світ фінансів*. 2007. Вип. 1 (10). С. 19–34.
4. Фінансово-економічний словник / кол. авт.: О.С. Юнін, О.О. Круглова, М.О. Савельєва та ін. Дніпро: Біла К.О. 2018. 164 с.
5. Булгакова С.О., Колодій О.Т., Єрмошенко Л.В. та ін. Формування і функціонування бюджетної системи України: монографія / за заг. ред. А.А. Мазаракі. Київ: Книга. 2003. 344 с.
6. Василик О. Д. Бюджетна система України: *підручник*. Київ: Центр навчальної літератури. 2004. 544 с.
7. Дем'янишин В. Бюджетна політика держави: концептуальні засади, ефективність, розвиток стратегії і тактики. *Вісник ТНЕУ*. 2011. Вип. 2. С. 7–20.
8. Економічний енциклопедичний словник: у 2 т. / [Мочерний С.В., Ларіна Я.С., Устенко О.А., Юрій С.І.]; за заг. ред. С.В. Мочерного. Львів: Світ. Т. 1. 2005. 616 с.
9. Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: *монографія*. Київ: ДННУ АФУ. 2009. 600 с.
10. Засади формування бюджетної політики держави: наук. монографія / [М.М. Єрмошенко, С.А. Єрохін, І.О. Плужніков та ін.]; за наук. редакцією д. е. н., проф. М.М. Єрмошенка. Київ: НАУ. 2003. 284 с.
11. Про бюджетну політику Міністерства оборони України на 2022 рік: Наказ Міністерства оборони України від 31 січ. 2022 р. № 30. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0030322-22#Text>.
12. Про основні напрями бюджетної політики Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України на 2017 рік: Наказ Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України від 03 січ. 2017 р. № 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0001519-17#Text>.
13. Про схвалення проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2018-2020 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 чер. 2017 р. № 411- р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/411-2017-%D1%80#Text>.
14. Господарський кодекс України: Закон України від 16 січ. 2003 р. № 436- IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>
15. Пасічник Ю.В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні: *монографія*. Донецьк: ТОВ “Юго-Восток, Лтд”. 2005. 642 с.
16. Дем'янишин В. Теоретичні та практичні аспекти вдосконалення фінансово-кредитного механізму. *Вісник ТНЕУ*. 2011. № 2. С. 7–20.