

**ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ
У НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ**

Стаття присвячена теоретичним питанням сутності бюджетної політики, її місця в загальній системі економічної і фінансової політики держави, її складових частин, особливостей формування, а також цільових пріоритетів реалізації.

Ключові слова: бюджет, бюджетні відносини, бюджетна політика.

Бюджетна політика є ефективним інструментом впливу на соціально-економічний розвиток держави, вагомою складовою фінансової та економічної політики. Від своєчасного визначення напрямів бюджетної політики багато в чому залежить функціонування бюджетної системи в цілому. В сучасних умовах економічного буття без ефективної бюджетної політики неможливо забезпечити реалізацію програм довгострокового розвитку країни, подолання наслідків фінансової кризи, зростання добробуту населення, покращення діяльності суб'єктів господарювання. Бюджетна політика як інструмент державного регулювання економіки забезпечує виконання частини функцій, які суспільством покладено на державу:

- забезпечення соціального захисту населення, підтримка соціальної сфери (медицина, освіта, культура, фінансова підтримка малозабезпечених верств населення тощо);
- розвиток пріоритетних галузей економіки (фінансування науково-дослідних робіт, перерозподіл фінансових ресурсів між галузями тощо);
- забезпечення безпеки, державної оборони (утримання військових формувань, військово-промислового комплексу);
- підтримка апарату державного управління для належного виконання ними своїх функцій (адміністрації Президента, депутатів, податкової служби, міліції тощо);
- підтримка міжнародних відносин (внески до міжнародних організацій, дипломатичні місії тощо) [12].

Питанням бюджетної політики присвячені праці багатьох практиків-науковців. Серед вітчизняних науковців значний доробок у цьому напрямку мають учені: Л. Бабич, О.Василик, В.Геєць, М. Єрмошенко, С. Єрхоїн, М. Карлін, Т.Куценко, С.Мочерний, Ю. Пасічник, І. Плужников, А. Соколовська, В. Федосов та багато інших. Не дивлячись на певну тотожність думок, усе ж таки підходи до визначення поняття «бюджетна політика» в певній мірі різняться.

Узагальнення існуючих підходів і розв'язання проблем, пов'язаних із концептуальними елементами, які впливають на формування бюджетної політики держави, потребують подальшого дослідження і розгляду в рамках сформованих поглядів дослідників.

Враховуючи окреслені проблеми, метою статті є уточнення сутності поняття «бюджетна політика», виділення її складових елементів, а також пояснення особливості її формування в сучасних умовах.

В складі економічної політики країни важливе місце займає фінансова політика, яку, поряд із податковою і грошово-кредитною, формує і бюджетна політика.

Окремі науковці виділяють як складові фінансової політики й інші елементи, такі як бюджетна, податкова, грошова, кредитна, валютна інвестиційна, певні напрями в галузі страхування, фондового ринку, державного боргу, співпрацю з міжнародними фінансово-кредитними організаціями тощо [3]. Але в рамках цього дослідження нам достатньо факту включення бюджетної політики до складу фінансової.

Для підтвердження цього розглянемо кілька типових підходів до сутності поняття «бюджетна політика» в навчально-методичній і науковій літературі.

В економічному словнику дається визначення бюджетної політики як «цілеспрямованої та планомірної діяльності держави щодо раціонального використання важелів бюджетного регулювання темпів одержання національного доходу, джерел його формування та вибору оптимальної структури витрат з метою підтримання стабільного економічного зростання в країні та досягнення стратегічних цілей суспільства» [7, с. 64].

В.М. Федосов бачить бюджетну політику як складову фінансової політики, що «відображає сукупність державних заходів у сфері бюджету з метою регулювання економічних

і соціальних процесів. Підпорядкована першій фінансовій доктрині – системі домінуючих теоретичних положень, політичних переконань, етичних ідеалів» [2, с. 832].

Ю.В. Пасічник розглядає бюджетну політику як «сукупність заходів держави з організації та використання бюджетних ресурсів для забезпечення її економічного і соціального розвитку» [8, с. 331].

Обидва автори наголошують на провідній ролі держави в формуванні та реалізації бюджетної політики, говорять про використання бюджету (бюджетних ресурсів) для досягнення економічно-соціального розвитку суспільства.

З нашої точки зору, більш правильним було б акцентувати увагу на формуванні й розподілі саме фінансових ресурсів як більш загального поняття тих фондів грошових коштів, які формуються і перерозподіляються при реалізації заходів бюджетної політики. На підтвердження цієї думки наведемо точку зору Г.Г. Старостенка і Ю.В. Булгакова, які визначають бюджетну політику як «складову фінансової політики держави, змістом якої є розподіл і перерозподіл фінансових ресурсів». При цьому, на їх думку, у вузькому розумінні вона зводиться до формування, виконання та регулювання державного бюджету країни. А в широкому розумінні – включає заходи уряду, спрямовані на забезпечення повної зайнятості та виробництво неінфляційного ВВП способом 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 [10].

М.М. Артус і Н.М. Хижа вважають, що «бюджетна політика – це економічна діяльність органів державної влади і державного управління з визначення системи організаційних і методологічних заходів щодо мобілізації фінансових ресурсів їх розподілу і використання у відповідності з потребами соціально-економічного розвитку суспільства» [1, с. 34].

У фінансово-кредитному енциклопедичному словнику бюджетна політика визначається як «сукупність рішень і заходів, які приймаються і здійснюються органами державної влади, пов'язаних з визначенням основних напрямів розвитку бюджетних відносин і розробкою конкретних шляхів їх використання в інтересах громадян, суспільства і держави» [11, с. 125].

Д.Л. Комягін розглядає бюджетну політику як «систему форм і методів мобілізації фінансових ресурсів і їх розподілу, що являє собою цілісну сукупність формування і використання коштів бюджетів всіх рівнів, яка реалізує стратегічні цілі державної економічної політики» [5, с. 43].

А.С. Селіщев визначає, що «фіскальна (бюджетно-податкова) політика включає в себе маніпулювання державними видатками і податками для досягнення певних економічних результатів» [9, с. 143]. Слід враховувати той факт, що термін «фіскальна політика» постійно зустрічається в науковій літературі і, як правило, бюджетна і фіскальна політика розглядаються як синоніми.

Інші російські вчені – Т.А. Агапова і С.Ф. Сєрьогіна – визначають бюджетно-податкову політику як «заходи уряду по зміні державних витрат, оподаткування і стану державного бюджету, спрямовані на забезпечення повної зайнятості, рівноваги платіжного балансу і економічного зростання при виробництві неінфляційного ВВП» [6, с. 115].

Останні два визначення хоч і мають певні переваги, але вони не дозволяють розмежовувати поняття «бюджетна» і «податкова» політика, які у вітчизняних наукових дослідженнях, як правило, стоять окремо.

Достатньо вдалими є визначення бюджетної політики держави в колективній науковій монографії під редакцією М.М. Єрмошенка як «системної сукупності 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» [4, с. 177].

Окрім цього, слід приділити увагу тим поглядам, які стосуються концепцій бюджетної політики. Економічна теорія виокремлює три підходи, на яких може базуватися бюджетна політика.

Перша концепція ставить за мету формування щорічно збалансованого бюджету. У недалекому минулому такий бюджет вважався головною метою фінансової політики держави. Але детальний розгляд цього твердження свідчить, що такий стан бюджету суттєво знижує ефективність фіскальної політики держави, яка має антициклічну, стабілізуючу спрямованість. Це можна підтвердити найбільш типовими ситуаціями, які виникають у період кризи або зростання економіки. Так, якщо припустити, що в економіці виникає тривалий період

.....
безробіття, який, зрозуміло, призводить до падіння доходів населення, то це, в свою чергу, негативно позначиться на податкових надходженнях до бюджету. В такій ситуації, якщо уряд намагатиметься збалансувати бюджет, він повинен буде підвищити ставки оподаткування, або зменшити державні витрати, або застосувати ці заходи одночасно. Однак наслідком таких дій буде ще більше скорочення сукупного попиту.

В умовах інфляції щорічне балансування бюджету може лише призводити до її збільшення. При зростанні грошових доходів автоматично збільшуються податкові надходження. Тому, щоб зменшити доходну частину бюджету, необхідно знизити ставки оподаткування або збільшити витрати уряду, або використовувати ці заходи одночасно. У будь-якому випадку їх застосування призведе до посилення інфляції.

Друга концепція передбачає балансування бюджету не щорічно, а в межах економічного циклу, тобто уряд здійснює антициклічний вплив і одночасно намагається збалансувати бюджет. Відповідно під час кризової фази уряд зменшує ставки оподаткування і збільшує державні витрати, викликаючи дефіцит бюджету, а під час фази зростання – збільшує податки і зменшує державні витрати. Виникаюче позитивне сальдо бюджету може бути використане для покриття дефіциту минулого періоду, тобто балансування бюджету здійснюється не щорічно, а за більш тривалий період у кілька років. Але головною проблемою цієї концепції є можлива невідповідність між тривалістю кризової фази і фази зростання, так само, як і між розмірами можливих дефіцитів і профіцитів бюджету в ці періоди.

Третя концепція пов'язана з теорією державних фінансів, головною метою яких є забезпечення збалансованого стану економіки в цілому, а не лише бюджету. При цьому досягнення макроекономічної стабільності може супроводжуватись як позитивним сальдо, так і бюджетним дефіцитом, а отже, збалансованість бюджету є другорядною проблемою.

Саме друга та третя концепції зорієнтовані на бюджетний дефіцит, який у рамках фінансової політики держави має покриватися за рахунок пошуку джерел його покриття, вивільнення бюджетних коштів на заходи, які можуть дати довгостроковий економічний ефект.

У той же час слід відзначити, що фінансова політика багатьох розвинених країн базується на концепціях бюджетного дефіциту, але, не дивлячись на існування певних економічно обґрунтованих меж цього дефіциту, йому притаманні тенденції постійного збільшення і відсутність дієвих механізмів його подолання через значну залежність політичних рішень уряду від настроїв у суспільстві – скорочення витрат і збільшення податків не відносяться до популярних заходів.

Таким чином, розглянуті підходи щодо визначення сутності бюджетної політики різними науковцями дають підстави узагальнити існуючі точки зору і виокремити найбільш важливі елементи, які обов'язково супроводжують процес формування і впровадження в дію бюджетної політики, яка:

- є складовою частиною фінансової політики держави;
- формується шляхом цілеспрямованих дій органів державної влади;
- має загальну мету здійснення, що визначається, виходячи із пріоритетів економічної політики держави;
- включає дії з фінансовими ресурсами в рамках бюджетних відносин.

Також серед основних складових елементів бюджетної політики слід відзначити наступні:

1. Об'єкт цілеспрямованого впливу – фінансові ресурси, які формуються і розподіляються на рівні держави. При цьому слід мати на увазі, що формування і використання таких ресурсів здійснюється згідно із заздалегідь затвердженим планом – бюджетом країни.
2. Суб'єкт, який здійснює цілеспрямований вплив, – органи державної влади, які безпосередньо формують бюджетну політику і які її впроваджують у дію, в тому числі здійснюючи контроль на всіх етапах її реалізації.
3. Методи цілеспрямованого впливу – бюджетне планування, прогнозування, регулювання, – які забезпечують визначення фінансових можливостей держави, пов'язаних із реалізацією соціально-економічних пріоритетів.
4. Інструментарій цілеспрямованого впливу – податки та збори, за допомогою яких здійснюється первинне накопичення фінансових ресурсів і проводиться подальший розподіл на підставі визначених бюджетом напрямів.
5. Мета: визначає загальний напрям бюджетної політики, який, як правило, передбачає забезпечення належного соціально-економічного розвитку суспільства.

6. Завдання: конкретизують поставлену мету, враховуючи індивідуальні особливості економічної ситуації в країні і світі. Поставлені завдання сприяють досягненню макроекономічної стабілізації, подоланню інфляційних процесів, стимулюванню підприємницької діяльності, економічного зростання, оптимізації дефіциту державного бюджету, державного боргу, пошуку додаткових джерел надходжень до бюджету.
7. Законодавче поле – система нормативно-правових актів, які формалізують відносини між об'єктом, суб'єктом, визначають використання інструментів цілеспрямованого впливу в межах визначеної мети і поставлених завдань.

Зазначені риси дають можливість сформулювати авторське визначення бюджетної політики як комплекс заходів у складі фінансової політики, які формуються шляхом цілеспрямованих дій уповноважених органів державної влади щодо мобілізації, розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів держави (шляхом використання важелів бюджетного регулювання) в рамках існуючої законодавчо-нормативної бази з метою досягнення стратегічних соціально-економічних цілей суспільства на даному етапі розвитку держави.

Зміст бюджетної політики, її основні пріоритети залежать від рівня розвитку економічної науки в контексті ролі держави в розвитку суспільства і відповідних положень, які визначаються ступінь участі держави в управлінні економікою і використанні тих чи інших інструментів при здійсненні бюджетної політики.

Зміст бюджетної політики як комплекс заходів уповноважених органів державної влади має включати не тільки послідовність етапів її розробки і реалізації, а й ретельне опрацювання її функціональних і часових аспектів. Це є надзвичайно важливим через те, що на конкретному етапі розвитку державою можуть визначитися різні пріоритети, цілі, які потребують досягнення і реалізації. Отже, первинна розробка бюджетної політики має починатись із формулювання концептуальних засад розвитку бюджету, встановлення його ролі в суспільному відтворенні на відповідному часовому проміжку. І тільки після цього визначаються цілі і задачі бюджетної політики, які напряду витікають із визначених концептуальних засад, виходячи з інтересів громадян, суспільства, держави.

Таким чином, сформульовані цілі й задачі дозволяють певним чином відобразити особливості поточних пріоритетів розвитку держави, ув'язати всі бюджетні заходи в єдиний цілеспрямований комплекс. Лише на кінцевому етапі формулювання бюджетної політики розробляються конкретні шляхи вирішення встановлених цілей і задач.

Таким чином, можна стверджувати, що формування бюджетної політики є надзвичайно складним механізмом, який потребує врахування багатьох факторів, залежить від концептуальних засад розвитку держави і суспільства, пріоритетів економічної і фінансової політики держави, виконання нею своїх основних функцій. На жаль, бюджетна політика України в значній мірі носить тактичний характер і спрямована на подолання поточних проблем, що відображається в плануванні бюджету країни лише на один фінансових рік, тоді як практика розвинених країн свідчить про необхідність планування на 3-5 років з корегуванням показників, виходячи з тієї економічної кон'юнктури, яка сформувалася за роки цілеспрямованої реалізації економічної політики.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Бюджетна система України [Текст]: Навчальний посібник / М.М. Артус, Н.М. Хижа – К.: Вид-во Європ. ун-ту, 2005.- 220 с.
2. Бюджетний менеджмент [Текст]: підручник / Мін-во освіти і науки України, КНЕУ ; ред. В. М. Федосов. – К. : КНЕУ, 2004. – 864 с.
3. Василик, О.Д. Теорія фінансів [Текст]: підручник / О. Д. Василик ; КНУ ім. Т.Г. Шевченка. – 4-е вид., доп. – К. : Ніос, 2003. – 416 с.
4. Засади формування бюджетної політики держави [Текст]: монографія / Нац. академія управління ; ред. М. М. Єрмошенко. – К. : НАУ, 2003. – 284 с.
5. Комягин, Д.Л. Словарь бюджетных терминов [Текст] / Д.Л. Комягин // Право и экономика. – 1997.- №23-24.
6. Макроэкономика [Текст]: учебник / Т. А. Агапова, с. Ф. Серегина ; ред. А. В. Сидорович ; МГУ им. М.В. Ломоносова. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : ДИС, 2001. – 448 с.
7. Мочерний, С.В. Економічний енциклопедичний словник [Текст]. За заг. ред. С.В. Мочерного : у 2 т. Т.1. – Львів : Світ, 2005. – 866 с.
8. Пасічник, Ю.В. Бюджетна система України [Текст] : навчальний посібник / Ю.В. Пасічник. – К.: Знання-Прес, 2006. – 607 с.

9. Селищев, А.С. Макроэкономика [Текст] / А.С. Селищев. – СПб: Питер, 2001. – 440 с.
10. Старостенко, Г. Г. Бюджетна система [Текст] : навчальний посібник / Г. Г. Старостенко, Ю.В. Булгаков. – К. : ЦУЛ, 2006. – 240 с.
11. Финансово-кредитный энциклопедический словарь [Текст] / Под общ. ред. А.Г. Грязновой. – М.: Финансы и статистика, 2002. – 1168 с.
12. Экономика [Текст]: учебное пособие. – Х. : Одиссей, 2003. – 408 с.

С.М. Фролов ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ЗАСАДЫ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В НЕЗАВИСИМОЙ УКРАИНЕ.

Статья посвящена теоретическим вопросам сущности бюджетной политики, её места в общей системе экономической и финансовой политики государства, её составных частей, особенностей формирования, а также целевых приоритетов реализации.

Ключевые слова: бюджет, бюджетные отношения, бюджетная политика.

S.M. Frolov THEORETICAL AND METHODOLOGICAL AMBUSH FORMATION OF BUDGET POLICY IN INDEPENDENT UKRAINE.

This article is dedicated to theoretical questions of budget police, its place in overall system of economic and financial policy of the government. In addition we examine its composition, specifics of formation and target priorities of implementation.

Keywords: budget, budget relationships, budget policy.

УДК 711.2:711.4.01

С.А. Дюжев

ІСТОРИЧНІ ОСОБЛИВОСТІ МІСЬКОГО ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ

На основі планувальної інтерпретації топоформи міста та системної моделі (механізму) її цілісного втілення розроблена конфігурація факторів і мір гармонізації розселення, визначені принципові напрямки планувальної трансформації характеристик і параметрів міста, запропонована управлінська матриця стратегії стійкого поступу феномену міста як цілісного ареалу ландшафтної сфери. Намічені напрямки трансформації методологічних, професійних та організаційно-управлінських засад містобудування.

Ключові слова: розселення, містобудівне планування, містобудівна система (механізм), процесо-середовищний феномен, ландшафтна сфера, стратегія управління, архітектурно-містобудівна діяльність.

Розселення як глобальний ноосферний цивілізаційний феномен динамічного існування (здійснення) соціуму, природи і техніки потребує цілісного (містобудівного) управлінського підходу й адекватних культурних засобів синтезу знань та вмінь (мови і технології нового синкретизму). Проблемою є відсутність послідовних онтологічних розробок процесо-середовищної діяльності розселення (міста), мовної єдності містобудівних категорій, фрагментарність і громіздкість технологічно не пов'язаних моделей і методів, як правило, вузько галузевої спрямованості. В цих умовах має бути реалізованим підхід, що передбачає пошуковий рух (рефлексивне дотримання циклів мислєдіяльності: розуміння – пізнання – передбачення – управління) від онтологічних основ (побудови картини дійсності) до осмисленого планувального (регулятивного) вирішення завдань відповідального (стратегічного) управління [1].

Мають бути розрізнені дві групи факторів:

- 1) змістовності, ємності та евристичності категорійно-понятійного апарату щодо адекватного уявлення і відображення тієї дійсності, з приводу якої здійснюється весь комплекс архітектурно-містобудівної діяльності;
- 2) власне мислєдіяльної та організаційно-управлінської повноти (цілісності) сфери архітектурно-містобудівної діяльності, її ефективної включеності в діяльний контекст соціуму [2].

Концепції стратегічного планування та управління (в основі яких часто закладається так зване технологічне передбачення), що сьогодні активно пропонуються, мають акцент на фінансово-економічних аспектах міської діяльності. Тому однією з ключових проблем стратегічного управління розселенням, що забезпечує його стійку динаміку та безпечні