



**О. В. Голинська,**  
кандидат наук з державного управління,  
доцент кафедри економічної та фінансової політики  
Одеського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління  
при Президентові України

УДК 351.862.4

## ДО ПИТАННЯ ЗМІСТУ ПОНЯТЬ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ ТА БЮДЖЕТНОГО МЕХАНІЗМУ

*Розглянуто проблематику діалектичної природи та структурного складу бюджетної політики держави. Викладено погляд на взаємозв'язки категорій, що формують їх зміст категорій у складі механізмів державного управління.*

**Ключові слова:** бюджетна політика, бюджетний механізм, інструменти державного управління.

Подальше становлення України як незалежної, демократичної та соціальної держави обумовлює необхідність формування механізмів, здатних забезпечити фінансову самодостатність держави та регіонів. На тлі постійних, здебільшого несприятливих ринкових трансформацій, які відбуваються в нашій країні, питання, що стосуються функціонування бюджетної сфери, є достатньо актуальними. На нашу думку, розробка і реалізація дієвих механізмів бюджетної політики, які передбачали б умови для забезпечення стабільності бюджетної сфери, є одним із значних резервів підвищення ефективності економічної складової процесу державного управління.

Енциклопедичний словник з державного управління трактує поняття бюджетної політики як “інструмент державного регулювання економіки для підтримки певного рівня валового національного продукту держави, зайнятості та соціального забезпечення” [1, с. 72]. Виходячи з цього, основним науковим завданням бюджетної політики є формування способів та засобів використання бюджетних коштів у конкретних умовах суспільного соціально-економічного розвитку. Виконуючи такі завдання, органи державної влади визначають методи, види, форми та організаційну складову відносин у галузі бюджету та фінансів. Відповідно завдання практичної реалізації бюджетної політики полягає у розробці бюджетних практик стратегічного довгострокового та середньострокового характеру (який можна вважати бюджетною тактикою). Усі ці завдання держава здійснює через можливості бюджетної системи.

В Україні існує низка наукових публікацій, які в різноманітних аспектах описують існуючу бюджетну політику, що постає як процес, тісно пов'язаний із розробкою стратегії і тактики управління фінансами на плановий період. Провідну роль бюджетної політики закріплюють Й. М. Бескид [2] та Н. М. Деєва [3].

Проблематика формування середовища державно-управлінських відносин, що у результаті формують сучасну бюджетну політику, критично осмислюється також у теоретичних напрацюваннях таких вітчизняних авторів: В. Бакуменко, П. Надолішний, І. Розпутенко, І. Луніна, Н. Нижник, О. Оболенський. Проблематику бюджетних відносин досліджували Н. Брюховецька, О. Грішнова, В. Синчак, С. Юрій, В. Федосов; теорію та практику раціонального бюджетного



менеджменту — вітчизняні та зарубіжні вчені І. Я. Чугунов, О. А. Самошкіна, Р. Зоді, С. Лоуренс, С. Лей.

Проте всі ці вчені вивчають здебільшого узагальнені теоретичні та методологічні засади науки державного управління у сфері бюджету та у сферах, що безпосередньо фінансуються за рахунок його джерел. Зарубіжні вчені, звичайно, описують методики та практики, характерні та придатні для використання у відповідних соціально-економічних системах зарубіжних країн. Комплексне та повне перенесення такого зарубіжного досвіду на українські реалії є неможливим. Хоча, безумовно, деякі прогресивні елементи цілком розумно було б застосувати з метою вдосконалення української практики управління бюджетами.

Отож частиною загальної проблеми, дослідження якої необхідно наразі поглибити (оскільки в наукових працях вона недостатньо висвітлена), є формування механізмів ефективного управління бюджетними компонентами через взаємозв'язок компонентів бюджетної політики та бюджетного механізму.

*Метою цієї статті* є теоретичне поглиблення змісту понять бюджетної політики та бюджетного механізму. Для цього необхідно виконати наукове завдання, що полягає у дослідженні їх природи, складу та структури.

Проаналізувавши праці згаданих у статті вчених, ми можемо попередньо констатувати тезу, яка полягає в тому, що бюджетна політика — це діяльність держави з використання бюджетних відносин для забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства [4]. На практиці органи державного управління продукують нормативно-правові акти, визначають на їх основі обсяги асигнувань, форми та методології, за допомогою яких здійснюється фінансове забезпечення діяльності галузей соціально-культурної сфери. Характерним документом, що визначає бюджетну політику, є Постанова Верховної Ради України “Про основні напрями бюджетної політики” (Бюджетна резолюція), що ухвалюється щорічно перед початком нового бюджетного процесу.

Відповідно до змісту поняття, вітчизняними науковцями — нашими сучасниками — сформульовані завдання бюджетної політики. Її змістовне наповнення полягає у визнанні мети, постановці завдань, прокладанні напрямів та формуванні комплексного результату діяльності держави у сфері формування і використання коштів державного та місцевого бюджетів [5, с. 137].

Незважаючи на широкий спектр досліджень цього питання, можна зазначити, що ними досі не визначено основоположне питання джерел бюджетної політики держави. Проте, як і кожне соціально-політичне явище, бюджетна політика у своїх витоках заснована на впливі суб'єктивних та об'єктивних джерел. Об'єктивне джерело здійснює вплив у функціонуванні особливих для цього періоду часу та у певних соціально-політичних умовах ринкових механізмів. Вони зумовлені об'єктивним видом економічної системи, що визначається, в свою чергу, співвідношенням виробничих сил та виробничих відносин.

У нинішніх умовах здійснення своїх функцій жоден суб'єкт загальнодержавної політики не може успішно функціонувати без урахування положень бюджетної політики, вони не можуть уникнути необхідності врахування її положень. Тому під час її формування суб'єкт повинен максимально поглиблено знати особливості процесів розподілу, що здійснюються у бюджетній системі держави, свідомо обмірковувати всі їх особливості та, зрештою, мати своєрідну модельну схему бюджетної політики, засновану на об'єктивних твердженнях часу та простору. Без такої діяльності заходи з практичної реалізації бюджетної політики не будуть ефективними, вони можуть стати навіть шкідливими. Таким чином, суб'єктивне джерело бюджетної політики полягає у якісному цілепокладанні, розробці стратегічних пріоритетів, мети, напрямків, практичних способів (або засобів), суб'єкт-об'єктних відносинах.

Об'єктивне та суб'єктивне джерела, з одного боку, є взаємозалежними та взаємоурегульованими елементами загальних функцій бюджетної політики. З огляду на її диференційований характер, вони одночасно є самостійними (автономізованими)



структурними компонентами, причому один з них здійснює свій вплив в основі суспільно-політичних відносин, а другий — у сфері їх надбудови.

Теоретико-концептуалістична основа бюджетної політики полягає у її приналежності до відносин надбудови діяльності соціально-політичних формацій, вона визначається функціонуванням конкретних ринкових механізмів (що у цьому випадку виступають базисом) та конкретних економічних умов, визначених останніми. Умови взаєморегуляції базису та надбудови визначаються у загальних та різних поняттях “бюджетна політика” та “бюджет”. Останній є фактичною характеристикою соціально-економічних відносин, що склалися в основі суспільства, а бюджетна політика (як і політика у будь-якій іншій сфері суспільної діяльності) є відображенням відносин у надбудові.

Базис і надбудова — це категорії історичного матеріалізму, що “позначають суспільні відносини історично певного суспільства як цілісну систему, в якій матеріальні відносини представляють його реальний базис, підставу суспільства, а політичні та ідеологічні відносини — надбудову, що зростає на цьому базисі і ним обумовлену” [6, с. 7]. Ігнорування цих основоположних складових у формуванні бюджетної політики може негативно позначитися на діяльності як об’єкта, так і суб’єкта державного управління.

Таким чином, бюджетна політика є надбудовою щодо бюджетних відносин, сукупність яких ми можемо віднести до базису. Виходячи з трактувань Н. Мельтюхової та О. Коротич [1, с. 722, 724], такі відносини, з точки зору природи процесів функціонування бюджетної сфери, можна звести до терміна “управління бюджетом”.

У фінансах є поширеним розуміння диференціації бюджетної політики за терміном та етапами планування окремих її завдань, а також за поділом на бюджетну тактику та бюджетну стратегію. У наукових джерелах ми можемо знайти різноманітні дефініції бюджетної тактики та бюджетної стратегії. При визначенні цих категорій ми опираємося на класифікацію планування розвитку, що використовуються у працях А. Мельник, О. Оболенського, А. Васіної [7, с. 446], оскільки саме ці автори демонструють управлінський підхід, у той час як попередній автор розглядає категорії з суто фінансової точки зору.

Таким чином, бюджетна стратегія — це генеральний напрям бюджетної політики, розрахований на довгострокову перспективу, його реалізація пов’язана з узагальнюючим розумінням її мети. Цей напрям пов’язаний з прогнозуванням розвитку загальнонаціональних та макроекономічних процесів, умов функціонування середовища механізмів державного управління, можливих обсягів використання ресурсу та рівня дотримання базових засад розвитку стратегії суспільства у цілому.

Формування положень бюджетної тактики має на меті пошук шляхів практичної реалізації завдань та напрямків, вирішення кризово-ситуативних питань, здійснення поточних реформаторських завдань і завдань короткострокового характеру через засоби моніторингу, оцінки та аналізу бюджетних показників, що фактично складаються у результаті повсякденної діяльності.

Ми розуміємо бюджетну тактику і як форму адаптації та зміни вектора бюджетної стратегії залежно від конкретних умов функціонування ринкового механізму, адже сучасний ринок є у високій мірі динамічним, нестійким та мобільним щодо зовнішніх та внутрішніх умов. Така адаптація стратегії фактично є найбільш цінним наслідком правильно сформованої та реалізованої бюджетної тактики. Проте слід зазначити, що вона (адаптація) повинна обов’язково мати “обмеженість”, або своєрідний “коридор”, в межах якого може здійснюватися коригування тактикою — інакше втрачається сама сутність стратегії як генерального напрямку розвитку.

Слід також зазначити, що на стратегію впливають (як ми раніше з’ясували) відносини у сфері надбудови тобто, політика, ідеологічно — моральні чинники, самоусвідомлення, національна економічна ментальність тощо. Тактика, навпроти, має більш глибокий суб’єктивний характер та цілком залежить від розуміння



стратегічних завдань окремими суб'єктами державно-управлінських відносин у галузі бюджету та фінансів.

Результативним науковим висновком є те, що бюджетна політика має дуалістичний характер, що залежить від відносин взаєморегуляції бюджетних тактики та стратегії. З огляду на це, під бюджетною політикою держави слід розуміти діяльність органів влади різних рівнів на шляху досягнення стратегічної мети соціально-економічного розвитку суспільства, пов'язаної з вирішенням проблематики відносин у бюджетній сфері, а також засобів бюджетної тактики у середовищі їх сукупного впливу.

Відомо, що реалізація суспільних функцій держави забезпечується за допомогою вироблення і реалізації державно-управлінських механізмів. Поняття “механізм” є складною та багатозначною дефініцією. Дослідженню концептуальних засад поняття “механізми” та нових тенденцій їх функціонування присвячена значна кількість праць, цьому питанню віддається належне чи не у кожній дисертації з відповідної спеціальності.

Але з метою дотримання логіки дослідження висловлюємо таку провідну думку: успішна реалізація бюджетної політики забезпечується лише за умов мінімум успішного, а максимум результативного у більшій мірі бюджетного механізму, адже бюджетна політика фактично є наслідком його дії, а це означає, що вона демонструє своєрідну “залишкову результативність” практичної реалізації механізму. В ході такої практичної реалізації завжди за будь-яких умов матиме місце втрата результативності через зазначені вище зовнішні та внутрішні чинники.

Виходячи з цього, бюджетний механізм є основою та одночасно найбільш динамічною частиною бюджетної політики, її рушієм та реалізуючим компонентом. Місце бюджетного механізму в загальній системі механізмів державного управління нині неодноразово розглянуто в існуючих наукових працях, тому в статті немає сенсу приділяти цьому значну увагу.

Натомість слід наголосити, що бюджетний механізм як такий є причинно-наслідковою категорією бюджетної стратегії. Слід також охарактеризувати бюджетний механізм тим, що він є досить адаптивним (адже він реалізує стратегію, що підлягає постійній адаптації засобами бюджетної тактики, — ми з'ясували це у попередній частині статті).

Склад бюджетного механізму є різноманітним та залежить від системи наукових поглядів, якою представляється у той чи інший момент його елементність. Так, його структура може розглядатися за системним, процесуальним, історичним, логічним підходами тощо.

З метою системності дослідження зупинимось на понятті “інструменти”. Треба сказати, що, на відміну від поняття “механізми”, в науковій літературі ми практично не знаходимо чіткого визначення цього терміна. Навіть Енциклопедичний словник державного управління 2010 року видання не наводить трактування цього терміна [1]. Щоправда, А. Мельник, О. Оболенський та А. Васіна опосередковано згадують цей термін у контексті поняття “метод”, зазначаючи, що “методи управлінської діяльності забезпечують вплив на процеси державного розвитку ... за допомогою певної системи засобів”. У цьому контексті під засобами розуміють окремі інструменти, через які реалізується державна політика й уточнюється вплив методів управління” [7, с. 145]. У той же час автори говорять про те, що механізм може бути частиною системи інструментів [7, с. 413]. За цією логікою ми можемо прослідкувати ланцюжок ієрархії “метод–інструмент–механізми”, а отже, кожен метод має набір інструментів, що визначають функціонування механізмів. Результати досліджень В. Князева та В. Бакуменка дають можливість кваліфікувати механізми як “засоби та інструменти ... впливу в системі державних відносин” [8, с. 144].

Усі інші автори поняття “інструменти” вживають лише з метою описових характеристик механізмів. Так, дещо відмінним від попередніх авторів є підхід до формування поняття “інструменти”, запропонований Р. Рудніцькою, О. Сидорчуком,



О. Стельмахом. Вважаємо, що цими науковцями досить повно висвітлено характеристики, ознаки та дефініції елементів бюджетного механізму. Вони розуміють його як “штучно створену складну систему, призначену для досягнення поставленої мети, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об’єкт управління” [9, с. 15]. Підхід авторів можна зобразити у вигляді логічного ряду “механізм = структура + норми + методи + засоби + інструменти”. За цією логікою, інструмент — це частина механізму.

Вчений О. В. Федорчак розуміє механізм державного управління як складну систему, що має на меті державне управління відповідно до мети. Цей процес має визначені елементи впливу на об’єкт управління з відповідним правовим забезпеченням [10]. Логіка автора така: “механізм = структура + методи + важелі + інструменти”.

Отже, ми бачимо, що в науковій літературі не існує усталеного та узгодженого терміна “інструмент”. Намагаючись систематизувати це поняття, підсумуємо, що інструмент — це засіб реалізації методу, який залежить від мети управління та визначає процес функціонування механізмів управління (рис. 1):

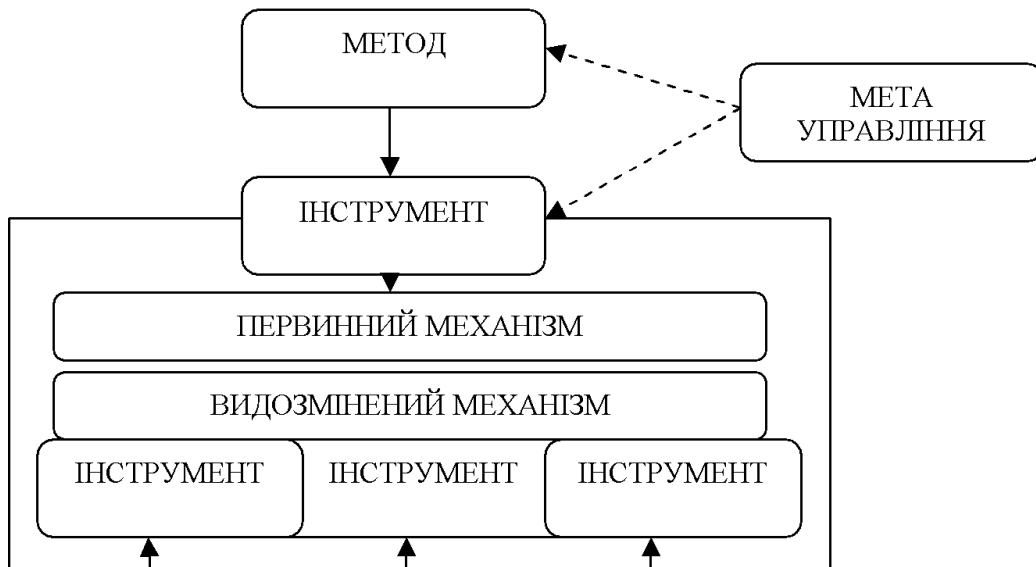


Рис. 1. Роль інструментів у формуванні механізму управління

Вчені розглядають його у двох контекстах: методу та механізму. Таким чином, інструмент (як і бюджетна політика та більшість її елементів) має дуалістичний характер. Інструмент щодо методу є його засобом; він, враховуючи мету, формує тип механізму державного управління. Щодо механізму інструмент набуває рис елемента фактично новоствореного ним механізму та реалізує метод.

Іншими словами, властивості інструменту, визначені методом, залежать від мети управління та впливають на характеристики механізму. Завдяки цьому впливу вони адаптують базовий механізм і тим самим фактично з часом змінюють механізм в цілому.

Якщо звернутися до структури бюджетного механізму, то до нього входять різноманітні типи інструментів: забезпечувальні (ті, що визначають, яким саме шляхом досягатиметься мета бюджетної політики); оперативні (ті, що здійснюють безпосередньо процес функціонування механізму); контрольні (використовуються



на заключних стадіях бюджетного процесу, а також визначають ефективність попередніх двох груп). Кожна з груп інструментів, у свою чергу, має визначений набір процедур та процесів, які також можна вважати інструментами.

Безсумнівно, бюджетний механізм можна вважати ефективним (у деяких випадках говорять “якісний бюджетний механізм”) лише у тому випадку, коли всі інструменти, що формують його склад, функціонують злагоджено, ефективно (якісно) та їх дія враховує всі умови зовнішнього впливу ринкового механізму в конкретних умовах часу та простору.

Він у цьому випадку здійснює якісне регулювання, оподаткування, кошторисне фінансування, бюджетне інвестування, резервування та контроль міжбюджетних відносин (які є інструментами бюджетного механізму), від чого залежить успішність практик відносин у бюджетній сфері на державному та місцевому рівнях та відповідно якість бюджетної політики.

Виходячи із вищенаведеного, можна відмітити, що характеристики бюджетного механізму останніми роками значно змінилися. Майже постійно зовнішні умови його функціонування мали кризовий характер, пов’язаний з прогнозою невизначеності, обмеженістю бюджетного ресурсу та соціально-політичними процесами становлення державно-управлінських відносин.

Саме за цих обставин пріоритетами бюджетної політики за діючих ринкових та соціально-політичних умов повинні стати стимулювання інвестиційної активності; запровадження критеріїв визначення комплексної ефективності (якості) бюджетного механізму; становлення адаптованої до вітчизняного нормативно-правового аспекту системи оцінки ефективності бюджетних програм; оптимізація адміністрування та управління джерелами доходів Державного та місцевих бюджетів; посилення контролю за результативністю витраченого бюджетного ресурсу.

Усі зазначені завдання пов’язані з успішною реалізацією компонентів бюджетного механізму у подальшому їх взаємозв’язку зі здійсненням ефективної бюджетної політики держави.

#### Список використаних джерел

1. Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. — К. : НАДУ, 2010. — 820 с.
2. *Бескид, Й. М.* Вдосконалення бюджетного процесу [Текст] / Й. М. Бескид // *Фінанси України*. — 1996. — № 10. — С. 11–17.
3. *Дєєва, Н. М.* Стабільність і ефективність бюджетного процесу [Текст] / Н. М. Дєєва // *Фінанси України* — 2001. — № 5. — С. 41–44.
4. *Голинська, О. В.* Організаційно-економічний механізм формування бюджетної політики / О. В. Голинська // *Теоретичні та прикладні питання державотворення : Електронне наукове фахове видання Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України*. — Вип. 8–2011 [Електронний ресурс] Національна бібліотека України ім. В. І. Вернадського. — URL : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/index.html>.
5. *Фінанси* [Текст] : [підруч.] / [С. І. Юрій, В. М. Федосов, Л. М. Алексеєнко та ін.] ; за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. — К. : Знання, 2008. — 611 с.
6. *Маркс, К.* К критике политической экономии. Предисловие [Текст] / К. Маркс // *Маркс, К. Сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс [изд. 2] / Институт Марксизма–Ленинизма при ЦК КПСС*. — М. : Политиздат, 1959. — т. 13. — 273 с.
7. *Мельник, А. Ф.* Державне управління [Текст] : [підруч.] / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна ; за ред. А. Ф. Мельник. — К. : Знання, 2009. — 582 с.
8. *Державне управління* [Текст] : Словник–довідник / уклад. : Бакуменко В. Д. (кер. творчого кол.), Безносенко Д. О., Варзар І. М. та ін. ; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. — К. : Вид-во УАДУ, 2002. — 228 с.
9. *Рудницька, Р. М.* Механізм державного управління: сутність і зміст [Текст] / Р. М. Рудницька, О. Г. Сидорчук, О. М. Стельмах ; за наук. ред. М. Д. Лисечка, А. О. Чемериса. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. — 28 с.



10. Федорчак, О. В. Класифікація механізмів державного управління / О. В. Федорчак // Демократичне врядування. Електронне наукове фахове видання. — 2008. — № 1 [Електронний ресурс] Національна бібліотека України ім. В. І. Вернадського. — URL : [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O\\_Fedorchak.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf).

*Рекомендовано до друку кафедрою економічної та фінансової політики  
Одеського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президенті України  
(протокол № 8 від 11 березня 2013 року)*

Надійшла до редакції 22.03.2013

**Голинская О. В. К вопросу содержания понятий бюджетной политики и бюджетного механизма**

*Рассмотрена проблематика диалектической природы и структурного состава бюджетной политики государства. Изложен взгляд на взаимосвязи категорий, формирующих их содержание категорий в составе механизмов государственного управления.*

**Ключевые слова:** бюджетная политика, бюджетный механизм, инструменты государственного управления.

**Holinska, O. V. The Composition concepts of Budget Policy and Budgetary Mechanism**

*The article demonstrates the philosophical problem of the nature and structure of budget policy of the state. The categories interrelationships are expressed that form the content of categories in the mechanisms of Public Administration.*

**Keywords:** budget policy, budgetary mechanism, tools of public administration.

