



Ефективна економіка № 10, 2017

УДК 336.143:338.124

*Т. А. Васильєва,
д. е. н., професор, директор навчально-наукового інституту фінансів, економіки та менеджменту імені Олега Балацького,
Сумський державний університет, м. Суми*

ПРИНЦИПИ РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ У КРИЗОВИЙ ПЕРІОД РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ

*Tetyana Vasilyeva
Doctor of Economic Sciences, Professor,
Director of Oleg Balatsky Academic and Research Institute of Finance, Economics and Management,
Sumy State University, Sumy*

PRINCIPLES OF BUDGET POLICY IMPLEMENTATION IN THE CRISIS PERIOD OF ECONOMIC DEVELOPMENT

Бюджетна політика є одним із найбільш дієвих комплексів заходів регулювання розвитку економіки, однак змінність сили впливу окремих її інструментів визначає необхідність покращення обґрунтування її реалізації. Метою статті є уточнення змісту принципів бюджетної політики та їх специфікація до кризових умов української економіки. В межах дослідження теоретичного забезпечення реалізації бюджетної політики виокремлено дві групи її принципів (загальні та специфічні), організація яких визначається функціями політики. Показана парна комплементарність специфічних принципів бюджетної політики. Сформовано шість стратегічних комплексів специфічних принципів бюджетної політики, застосування яких є доцільним на різних стадіях економічного циклу. Обґрунтовано застосування в умовах кризи п'ятого стратегічного комплексу, що складається з принципів прозорості, ефективності, наукової обґрунтованості, лімітування, гнучкості, цілеспрямованості.

Budget policy is one of the most effective complexes of measures of economic development regulation, however, the variability of its individual instruments influence force determines the need to improve the substantiation of its implementation. The article aims to clarify the content of the budget policy principles and its specifications to crisis conditions of the Ukrainian economy. Within the framework of the study of theoretical support for the budget policy implementation, two groups of its principles (general and specific) are identified, the organization of which is determined by the functions of its policy. We showed the complementarity of the budget policy specific principles. Six stratagemic complexes of budget policy specific principles were formed, the application of which is expedient at different stages of the economic cycle. We grounded the application of the fifth stratagemic complex in the conditions of the crisis, which consists of the principles of transparency, efficiency, scientific validity, limitation, flexibility and purposefulness.

Ключові слова: бюджетна політика, принципи бюджетної політики, функції бюджетної політики, кризовий період.

Keywords: budget policy, principles of budget policy, functions of budget policy, crisis period.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сучасна економіка України перебуває у стані тривалої і глибокої депресії. Можна довго дискутувати про чинники виникнення деструктивних явищ, пов'язуючи їх із системними недосконалостями пострадянської економіки, негативними зовнішніми впливами, соціально-політичними впливами, військовою агресією тощо, однак очевидним є те, що негативні впливи стали взаємообумовлюючими, набули циклічного характеру. Подолання кризи стало нагальною потребою, задоволення якої є передумовою збереження української державності.

Світовий досвід подолання кризових явищ накопичив цілий спектр дієвих інструментів, застосування кожного з яких дало змогу різним країнам з різною ефективністю здійснювати антициклічне регулювання. До групи найбільш дієвих інструментів належать інструменти бюджетної політики. Використання бюджетної політики тим більш доцільне в умовах порушення соціально-політичного гомеостазу суспільства та посилення його пасіонарності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Доробок сучасної фінансової думки стосовно обґрунтування бюджетної політики є широким. Ціла низка наукових праць присвячена теоретичному підґрунтю формування та реалізації бюджетної політики (М. Єрмошенко, Т. Куценко, В. Кудряшов, І. Луніна, І. Лютий, К. Павлюк, В. Опарін, Д. Полозенко, Л. Сергієнко, І. Чугунов, ін.), широко висвітлено її концептуальні засади (праці В. Дем'янишина, В. Загорського, А. Ілляшенка, Н. Кореня, Л. Лисяк тощо). Ще більш об'ємними є публікації, що стосуються специфіки бюджетної політики України на різних етапах розвитку економіки (А. Адаменко, Л. Бабич, Т. Богдан, Т. Березянка, А. Галузинська, В. Лагутін, В. Макогон, Ю. Пасічний, М. Пасічний, Є. Рева, т. д.), її кількісних характеристик (Е. Бауман, М. Диха, В. Любімов, О. Олексійчук), застосування окремих бюджетних інструментів (А. Азарян, А. Бураченко, С. Вегера, М. Дяченко, Т. Коляда) тощо. Однак при всій широті існуючих досліджень, значна частка аспектів теоретичного, методологічного та практичного обґрунтування бюджетної політики залишається не розробленою. Одним із найбільш розмитих питань теоретико-методологічного обґрунтування бюджетної політики України є комплектація принципів її реалізації.

Так, С. Булгакова наводить такий перелік принципів бюджетної політики [6, с. 134-135]: принцип реалістичності (цілі та завдання бюджетної політики повинні носити реалістичний характер), принцип відповідальності (державна несе безумовну відповідальність за взяті на себе зобов'язання), принцип деталізації цілей (цілі бюджетної політики повинні бути чітко визначеними із зазначенням орієнтирів їх досягнення), принцип детінізації (детінізація підприємницької діяльності без збільшення податкового тиску), принцип збалансованості (при реалізації принципів бюджетної політики повинна досягатись макроекономічна збалансованість), принцип обґрунтованості (при розробці та реалізації бюджетної політики слід враховувати економічні закони та закономірності), принцип збільшення доходів (основний акцент бюджетної політики повинен бути спрямованим на збільшенні доходів бюджету). На думку В. Дем'янишина до складу принципів бюджетної політики слід зараховувати загальні («домінування загальнолюдовських цінностей над інтересами класів, націй, суспільних груп, окремих територій тощо; єдності особистих та суспільних інтересів; гуманізму; рівності юридичних і фізичних осіб перед законом; демократизму; законності; взаємної відповідальності держави, юридичних та фізичних осіб») та спеціальні («єдності теорії і практики у формулюванні засад та реалізації бюджетної політики; взаємозв'язку; об'єктивності; конкретності; розвитку; ефективності; закономірності; соціальної справедливості та неупередженості;

вертикальної і горизонтальної справедливості; зі ставності і порівняльності; історизму; матеріалізму; коеволюції; Оккама; стабільності; директивності; обов’язковості; безперервності; повноти; реальності; планомірності і пропорційності; наукової обґрунтованості; інтуїтивності і передбачуваності; демократії; компетентності; гнучкості; системності; пріоритетності; економії; матеріальної зацікавленості; матеріальної відповідальності; гласності, публічності і прозорості; бюджетного контролю; морально-етичні») принципи [1, с. 14-15]. Л. Лисяк відзначає наступні принципи реалізації бюджетної політики [0, с. 10]: наукового підходу, послідовності, обов’язковості, дієвості, гласності, раціональності. І. Плужніков виокремлює п’ятнадцять принципів бюджетної політики, частина з яких є принципами побудови бюджетної системи, а інші – пов’язані із забезпеченням економічного зростання [5, с. 178-181].

В цілому, як зміст, так і розуміння сутності принципів бюджетної політики залишається розмитим. Водночас принципи бюджетної політики визначають ефективність функціонування бюджетного механізму, що є особливо важливим в умовах сучасної кризи.

Мета і завдання статті. Метою статті уточнення змісту принципів бюджетної політики та їх специфікація до кризових умов української економіки. Предмет дослідження – теоретико-методологічне забезпечення реалізації бюджетної політики.

Виклад основного матеріалу дослідження. Чинником організації принципів бюджетної політики є її функції. У праці [0, с. 8] відзначаються наступні функції: регуляторна, розподільча, стабілізуюча (рис. 1).



Рис. 1. Принципи реалізації бюджетної політики
*розроблено автором

Всю сукупність принципів реалізації бюджетної політики можна поділити на дві групи: загальні та специфічні. Загальні принципи реалізації бюджетної політики охоплюють усі функції і характеризують особливості діяльності суб’єктів бюджетної політики: принцип прозорості, ефективності, наукової обґрунтованості. Під принципом наукової обґрунтованості розуміємо необхідність об’єктивно обумовленого вибору інструментів бюджетної політики з доведеним механізмом їх впливу на соціально-економічний розвиток. Принцип прозорості (інакше принцип гласності) визначає необхідність висвітлення мети, механізму та результатів застосування кожного інструменту бюджетної політики. Принцип ефективності реалізується як необхідність досягнення позитивного загального ефекту від застосування інструментів бюджетної політики.

Специфічні принципи реалізації бюджетної політики формують єдиний комплекс специфікацій функціонування бюджетної політики в залежності від умов її реалізації.

Хоча всі специфічні принципи реалізації бюджетної політики пов’язані одне з одним та з усіма функціями одночасно, проте існують більш тісні субординаційні та координаційні зв’язки між ними. Так, регуляторна функція субординує принципи ціле покладання та лімітування. Принцип ціле покладання означає необхідність постановки цілей та завдань бюджетної політики. Саме спрямованість регулювання соціально-економічного розвитку визначає комплекс цілей і завдань бюджетної політики. Комплементарний до принципу ціле покладання принцип лімітування реалізується як обмеження наповнення комплексу цілей і завдань. Чим більш жорсткими є умови реалізації бюджетної політики, тим більш конкретно має бути мета бюджетної політики, більш стислим перелік завдань з її досягнення, більш визначеними стратегічні орієнтири.

Розподільча функція реалізується з дотриманням координованих між собою принципів системності та секторальності. Принцип системності означає, що бюджетна політика визначає функціонування всіх ланок бюджетної системи, охоплює всі взаємодії бюджетного механізму. Однак окремі інструменти/ групи інструментів мають спрямований вплив на певні сектори економіки і дифузний вплив на економіку в цілому (принцип секторальності). Застосування принципу секторальності найбільш доцільне у період реалізації вагомих деструктивних тенденцій, прикладом чого є координована державна підтримка фінансового сектору країнами ЄС під час кризи 2008-2010 рр. [7, с. 72]. Загальна сума підтримки фінансовим установам тоді склала третину річного ВВП ЄС.

Субординаційно-координаційні зв’язки комплексу «принцип консервативності ↔ стабілізуюча функція ↔ принцип гнучкості» характеризують здатність адаптації бюджетного механізму до змінних умов економічного середовища. Принцип консервативності у даному контексті постулюється як забезпечення сталості бюджетної політики, її цілей та завдань, комплексу методів та інструментів, сукупності стратегічних орієнтирів. Без дотримання принципу консервативності загалом не є можливим виконання стабілізаційної функції бюджетної політики. Водночас бюджетна політика повинна бути достатньо гнучкою, щоб забезпечити гнучкість бюджетного механізму.

Загальні принципи бюджетної політики не втрачають актуальності незалежно від фази економічного циклу, тоді як застосування специфічних принципів доцільно за певної фази циклу. Особливості реалізації бюджетної політики в залежності від фази економічного циклу відзначаються у багатьох наукових працях [4, с. 16]. Пояснюється це, як правило, тим, що в залежності від фази економічного циклу інструменти бюджетної політики можуть мати наслідки, протилежні від очікуваних. Наприклад, А. Машко відзначає, що у кризовий період спрямованість бюджетної політики на зменшення дефіциту бюджету (за рахунок збільшення податкового навантаження або зменшення державних видатків) матиме наслідком зменшення економічної активності, а отже, подальше зростання дефіциту [3, с. 6]. В інших дослідженнях зазначається, що для трансформаційних економік зростання дефіциту бюджету має рестрикційний вплив, а його зменшення не спричинює суттєвого стимулювання розвитку економіки [9, с. 6]. Водночас приклад країн ЄС щодо подолання кризи 2008 року за рахунок зменшення фіскального навантаження свідчить, що далеко не завжди класичні інструменти стимулювання економічного зростання є ефективними [7, с. 71].

Таким чином, застосування інструментів бюджетної політики для подолання циклічних коливань розвитку економіки має ґрунтуватись не тільки і не стільки на специфічних закономірностях її динаміки, скільки специфікації принципів реалізації.

Зважаючи на парну комплементарність специфічних принципів, можливим є утворення шести комбінацій з трьох специфічних принципів бюджетної політики (рис. 2).



Рис. 2. Стратегічні комплекси специфічних принципів реалізації бюджетної політики*
*розроблено автором

1 – відповідає фазі економічного зростання у її експліцитній формі, коли завданням бюджетної політики є забезпечення якомога більш тривалого (принцип консервативності) спрямованого (принцип цілеспрямованості) гармонійного (принцип системності) розвитку;

2 – відповідає фазі переходу до сталого функціонування та фазі сталого функціонування економіки, коли до завдань бюджетної політики додається завдання подолання структурних диспропорцій, що може відтермінувати початок економічного падіння. За таких умов доцільною є заміна принципу цілеспрямованості на принцип секторальності;

3 – відповідає переходу до економічного падіння та фазі економічного падіння. Як правило, за цих умов виникає дефіцит фінансових ресурсів у бюджеті, що визначає неможливість системного вирішення завдань бюджетного політики та заміну принципу системності на принцип лімітування;

4 – відповідає фазі економічного падіння та початку стагнації, коли деструктивні процеси в економіці набувають як експліцитної, так і імпліцитної форми. В цей же час різко зростає змінність характеристик бюджетних процесів, невизначеність дії бюджетних інструментів, виникає потреба у більш активному ситуативному втручанні держави у розвиток економіки, тому доцільною є заміна принципу консервативності бюджетної політики на принцип гнучкості;

5 – реалізується під час стагнації аж до періоду, коли експліцитно спостерігаються деструктивні економічні процеси, а імпліцитно – ознаки економічного пожвавлення. Саме на цій фазі економічного циклу бюджетна політика знову починає набувати спрямованого характеру;

6 – формується під час егресії економіки, коли процеси висхідного розвитку стають все більш проявленим, що обумовлює необхідність розширити спрямованість бюджетної політики, охоплюючи бюджетними впливами все більшу частину ланок фінансової системи.

Перехід від одного стратегічного комплексу принципів бюджетної політики до іншого повинен бути виваженим. Особливо це ситуації зміни п

Економіка України перебуває нині у кризовому стані, виникнення якого обумовлено сукупністю ендегенних та екзогенних факторів різного генезу. Відповідно існує комплекс ризиків та загроз, що утруднюють виконання всіх функцій публічних фінансів взагалі та бюджетної політики зокрема. О. Шаров, наприклад відзначає п'ять глобальних причин виникнення глибокої економічної кризи в Україні, кожна з яких здатна генерувати значущі кризові явища і в більш здоровій економіці [8, с. 61]. За цих умов найбільш доцільним є застосування п'ятого комплексу принципів бюджетної політики: принципу лімітування, принципу гнучкості, принципу цілеспрямованості. За вузького переліку завдань бюджетної політики з чітко визначеним обмеженим переліком пріоритетів доцільним є ситуативне застосування бюджетних інструментів з швидкою та гнучкою реакцією на виклики та загрози, що виникають.

Висновки. Таким чином, принципи реалізації бюджетної політики можна поділити на дві групи: загальні (принципи прозорості, ефективності, наукової обґрунтованості) та специфічні (принципи консервативності ↔ гнучкості, системності ↔ секторальності, цілеспрямованості ↔ лімітування). Специфічні принципи бюджетної політики утворюють комплементарні пари, основою організації яких є функції політики. Комплементарність специфічних принципів визначає утворення їх стратегічних комплексів, застосування кожного з яких найбільш доцільне на окремих стадіях економічного циклу. Зокрема в умовах глибокої економічної кризи доцільним є гнучке оперативне використання інструментів бюджетної політики, спрямоване на вирішення вузького кола завдань, що відповідає принципам лімітування, гнучкості, цілеспрямованості. За умови появи навіть незначних ознак економічного пожвавлення, яке можна передбачити найближчим часом, доцільним стане перехід до політики системного стимулювання розвитку економіки.

Література.

1. Дем'янишин В. Бюджетна політика держави: концептуальні засади, ефективність, розвиток стратегії і тактики / В. Дем'янишин // Вісник ТНЕУ. – 2011. – Вип. 2. – С. 7-20.
2. Лисяк Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання економіки. Автореф. д-ра екон. наук. 08.00.08. – Київ: НДФІ АФУ, 2010. – 36 с.
3. Машко А. І. Дефіцит державного бюджету: причини, наслідки та управління. Автореф. канд. екон. наук. 08.00.08. – Тернопіль: ТНЕУ, 2010. – 20 с.
4. Мярковський А. І. Пріоритети бюджетної політики в умовах економічних перетворень. Автореф. канд. екон. наук. 08.00.08. – Київ: КНТЕУ, 2010. – 22 с.
5. Пасічник Ю. В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні: Монографія / Ю. В. Пасічний. – Донецьк: ТОВ «Юго-Восток ЛТД», 2005. – 642 с.
6. Формування і функціонування бюджетної системи України: Монографія / за заг. ред. А.А. Мазаракі [С.О. Булгакова, О.Т. Колодій, Л.В. Єрмошенко]. – Київ: Книга, 2003. – 344 с.
7. Чужиков В. Антикризовий бюджетний менеджмент в ЕС / В. Чужиков, А. Бояр // Економіка України. – 2012. – № 1. – С. 69-78.
8. Шаров О. М. Синдром невизначеності української економіки / О. М. Шаров // Економіка України. – 2015. – № 6. – С. 61-65.
9. Шевчук В. О. Вплив бюджету на макроекономічні показники / В. О. Шевчук, Р. І. Копич // Фінанси України. – 2010. – № 3. – С. 3-12.

References.

1. Demianyshyn, V. (2011), “Budgetary policy of the State: conceptual fundamentals, efficiency and the development of the strategy and tactics”, *Visnyk TNEU*, no. 2, pp. 7-20.
2. Lysiak, L.V. (2010), “Budget policy in system of the state regulation of economy”, D.Sc. Thesis, Money, Finance and Credit, Scientific-research financial institute Scientific-research Financial Institute of the Academy of Financial Management of the Ministry of Finance of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
3. Mashko, A.I. (2010), “Deficit of the State Budget: Reasons, Consequences and Management”, Ph.D. Thesis, Money, Finance and Credit, Ternopil National Economic University, Ternopil, Ukraine.
4. Miarkovskyj, A.I. (2010), “Priorities for budget policy in economic transition”, Ph.D. Thesis, Money, Finance and Credit, Kyiv National University of Trade and Economics, Kyiv, Ukraine.
5. Pasichnyk, Yu.V. (2005), *Biudzhetyj potentsial ekonomichnoho zrostantia v Ukraini* [Budgetary potential of the economic growth in Ukraine], TOV “Yuhovostok, LTD”, Donetsk, Ukraine.
6. Bulhakova, S.O. Kolodii, O.T. Yermoshenko, L.V. et al. (2003), *Formuvannia i funktsionuvannia biudzhetnoi systemy Ukrainy* [Formation and functioning of the budget system of Ukraine], Knyha, Kyiv, Ukraine.
7. Chuzhykov, V. and Boiar, A. (2012), “Anti-crisis budgetary management in EU”, *Ekonomika Ukrainy*, vol. 1, pp. 69-78.
8. Sharov, O.M. (2015), “Syndrome uncertainty Ukrainian economy”, *Ekonomika Ukrainy*, vol. 6, pp. 61-65.
9. Shevchuk, V.O. and Kopych, R.I (2010), “The impact of the budget on the macroeconomic indicators”, *Finansy Ukrainy*, vol. 3, pp. 3-12.



(<http://www.poligrafua.net/>)



(<http://www.bigmir.net/>)

Броу

ТОВ "ДКС Центр"