
А.А. Гриценко

ІНСТИТУЦІЙНА АРХІТЕКТОНІКА БЮДЖЕТНО-МОНЕТАРНОГО ПРОСТОРУ

Головним завданням економічної політики на сучасному етапі розвитку України є забезпечення достатньо високих і стійких темпів збалансованого економічного зростання на інвестиційно-інноваційній основі. Це дуже складне завдання, яке передбачає розв'язання цілої низки тісно взаємозв'язаних і суперечливих проблем. Ключове значення серед них має формування інститутів розвитку, які б націлювали суб'єкти господарювання на динамічне зростання і створювали для нього необхідні умови. Інститути є своєрідною соціальною пам'яттю поведінки суб'єктів і забезпечують спадкоємність розвитку суспільства. Залежно від свого змісту вони можуть мати консервативний характер, стримувати появу нового, а можуть, навпаки, стимулювати інноваційні підходи. Якщо, наприклад, держава засобами економічної політики створить сприятливі інституційні умови для інвестування прибутку, впровадження нових технологій і т. ін., то у суб'єктів господарювання поступово сформується інвестиційний тип поведінки, бо він буде найбільш ефективним і вигідним. Навпаки, якщо умови господарювання, створені державою, будуть занадто обтяжливими, то це спонукатиме до тіньової діяльності, формуючи відповідний тип поведінки.

Однією з важливих умов збалансованого динамічного розвитку є фінансова стабільність, яка включає в себе як складову скоординовану бюджетну і монетарну політику. Остання проблема ще не осмислена ґрунтовно теоретично і не вирішена системно на практиці, тому потребує наукових і практичних зусиль.

Бюджетна і монетарна системи є складовими економічної системи і утворюють особливу частину фінансового простору, пов'язану із введенням грошей в обіг і рухом бюджетних коштів. Бюджетно-монетарний простір в широкому розумінні включає в себе весь монетарний і весь бюджетний простір як частину монетарного. У вузькому розумінні він утворюється на межі монетарного і бюджетного простору в результаті переходу грошових коштів із монетарної системи в бюджетну і навпаки. Саме в цьому фінансовому просторі виникає проблема координації монетарної і бюджетної політики.

Координація сама по собі є функціональною проблемою, яка полягає у взаємопогодженні дій суб'єктів бюджетної і монетарної влади. Але ці дії спираються на певні повноваження, зафіксовані законами, нормативно-правовими актами і правилами, на певний бюджетний і монетарний устрій. Тому можна ставити питання про інституційну архітектуру бюджетно-монетарного простору як систему правил, норм, законів, процедур, установ і організаційних структур, яка забезпечує скоординовані і відповідні фінансово-економічній ситуації та стратегічним завданням введення в обіг, структуру розміщення і рух грошових коштів у фінансовому просторі, що утворюється на межі бюджетної та монетарної сфер.

Бюджетно-монетарний простір має дискретно-континуумну природу. З одного боку, в ньому безперервно рухаються грошові потоки, з іншого, – цей рух відбувається так, що кошти з однієї точки фінансового простору потрапляють в іншу без перебування у проміжних точках, подібно тому як у фізиці електрон переходить з однією орбіти атома на іншу. Це достатньо важлива характеристика бюджетно-монетарного простору, яка входить до складу передумов фінансових криз і яку необхідно враховувати у процесі управління монетарними процесами. Якби значні суми грошей не могли майже миттєво переміщуватися з однієї точки економічного простору в іншу, фізично віддалену від першої на значну відстань, то можливості фінансових криз були б суттєво меншими.

Основні напрями взаємодії бюджетної і монетарної сфер характеризуються грошовими потоками між Національним банком, урядом та суб'єктами господарювання. Національний банк здійснює емісію грошей, які через валютний, фондовий і кредитний ринки потрапляють на рахунки суб'єктів господарювання. Відповідно до законодавства уряд забезпечує виконання державного бюджету, з одного боку, шляхом стягнення податків і поповнення його доходів, забираючи гроші з економіки, з іншого, – шляхом видатків державного бюджету, які поповнюють економіку грошовими коштами, але в інших точках економічного простору, що змінює розміщення фінансових ресурсів у відповідності з економічною політикою держави.

При бездефіцитному бюджеті в економіку надходить така ж кількість грошей, яка вилучена з неї. У разі наявності бюджетного дефіциту залучаються внутрішні або зовнішні запозичення, що в остаточному підсумку також приводить лише до перерозподілу у просторі і часі фінансових ресурсів. Переважна частина цих процесів регулюється інституційно шляхом правового закріплення повноважень, функцій, норм, правил і створення спеціалізованих інституцій. Але існує ряд прогалин в інституційній структурі бюджетно-монетарного простору, які негативно впливають на фінансову стабільність взагалі і стабільність грошової одиниці зокрема.

До цих прогалин слід віднести, по-перше, вади самої архітекtonіки, що виражається у її невідповідності загальній інституційній структурі суспільства. Наприклад, до ухвалення Закону України “Про Національний банк України” основні напрями грошово-кредитної політики і кошторис Національного банку відповідно до діючого на той час законодавства повинна була затверджувати Верховна Рада України. Але через її неструктурованість, а також гостроту питань грошово-кредитної політики, вона жодного разу не змогла вчасно розглянути і затвердити ці документи. Замість парламентського контролю за основними напрями грошово-кредитної політики і обґрунтованістю витрат Національного банку ми одержали повну безконтрольність. В цих умовах розвиток ситуації залежав від того, настільки сам Національний банк перетворився у професійну і відповідальну перед суспільством структуру.

Тільки після ухвалення Закону України “Про Національний банк України” і передачі повноважень щодо розробки Основних засад грошово-

кредитної політики і затвердження кошторису Раді Національного банку України, склад якої призначає Верховна Рада та Президент України, формування цих документів увійшло в нормальне русло, визначене законодавством. Таким чином, інституційна норма безпосереднього парламентського контролю за основними напрямками грошово-кредитної політики і кошторисом виявилася недієздатною в умовах, які на той час існували. Це була архітектонічна вада. Зараз також існують вади, які дозволяють певним чином політизувати формування керівних органів Національного банку. До можливого розширення інституційних вад слід віднести запропоновану в проекті Закону України “Про внесення змін до Конституції України” (№ 4180) передачу повноважень щодо формування половини складу Ради Національного банку від Президента до Кабінету Міністрів України. Це значно послаблює незалежність Національного банку у проведенні монетарної політики, спрямованої на підтримання стабільності грошової одиниці. Адже уряд за своєю природою завжди має схильність розв’язувати бюджетні проблеми за рахунок емісійних можливостей Національного банку, і якщо він матиме у складі Ради половину членів, призначених ним, то рішення, які, наприклад, частково закривають бюджетні проблеми, але створюють ризики для грошової стабільності, провести буде значно легше.

Другою прогалиною в інституційній структурі бюджетно-монетарного простору є існування суперечностей у законодавчому та нормативно-правовому регулюванні цієї сфери. Так, існує суперечність між деякими нормами, що регулюють підготовку і прийняття Основних засад грошово-кредитної політики і державного бюджету в Бюджетному кодексі України, в Законі “Про Національний банк України”, інших нормативно-правових актах. Ці суперечності можуть бути усунені шляхом внесення змін у відповідні закони і підзаконні акти.

Існують також прогалини, пов’язані з недостатньою урегульованістю бюджетно-монетарного процесу, внаслідок чого виникає ризик певної невизначеності фінансової поведінки суб’єктів монетарної і бюджетної влади. Так, значною мірою невизначеним залишається механізм координації монетарної і бюджетної політики. Це інколи породжує правові колізії. Практично такі питання вирішуються кожний раз по-різному на неформалізованій основі з використанням особистих контактів. Але у разі виникнення кризових ситуацій ця проблема може загострюватися.

Нарешті, недосконалістю інституційного устрою бюджетно-монетарного простору є невідповідність формальних і неформальних інститутів здійснення грошово-кредитної та бюджетної політики. Так, Законом “Про Національний банк України” передбачено положення, згідно з яким Національний банк за підсумками року у разі перевищення кошторисних доходів над кошторисними витратами вносить до державного бюджету позитивну різницю на покриття дефіциту бюджету, а перевищення витрат над доходами відшкодовується за рахунок державного бюджету наступного за звітним року. Фактично у державному бюджеті Верховною Радою України затверджуються суми, які перевищують одержані в ми-

нулому році доходи. Крім того, існує практика внесення Національним банком авансових платежів до державного бюджету, що не передбачено законом. Таким чином, у цьому випадку практика просто ігнорує закон і керується неформальною традицією. Спроби перейти до здійснення цих процедур на основі закону поки що не мали успіху.

Між законодавчими актами, нормами, правилами і суб'єктами, які їх реалізують, існує тісний взаємозв'язок. Норми і правила визначають способи діяльності, а діяльність може приводити до змін правил і норм. Важливе значення у цій взаємодії належить суб'єктам монетарної та бюджетної влади. Влада у сучасному суспільстві за своєю суттю має сумісно-розділений характер. Вона здійснюється декількома суб'єктами, кожний з яких володіє лише частиною повноважень. Основним суб'єктом монетарної влади є Національний банк України, а бюджетної влади – уряд. Але певними повноваженнями стосовно монетарної влади володіють також уряд, Верховна Рада, Президент України. Бюджетна влада теж розділена між урядом, Верховною Радою і Президентом. Важливі повноваження у здійсненні бюджетної влади мають також Міністерство фінансів і Державне казначейство. Інституційна архітектура бюджетно-монетарного простору повинна забезпечувати оптимальний розподіл владних повноважень та їх злагоджене здійснення.

В основі владних повноважень суб'єктів монетарної влади лежать відносини власності на гроші. Національний банк здійснює емісію грошей, які через кредитний, фондовий або валютний ринок переходять із державної власності у власність суб'єктів господарювання. Так, на валютному ринку Національний банк купує іноземну валюту, обмінюючи її на національні гроші на основі валютного курсу. Гроші також потрапляють в економіку і вилучаються з неї через механізми рефінансування і операції з цінними паперами. Цей рух грошових коштів здійснюється на ринкових засадах і принципах еквівалентності.

Інші закономірності руху грошей притаманні бюджетній системі. Державний бюджет через податкову систему вилучає гроші із власності суб'єктів господарювання і населення у власність держави на нееквівалентній основі. Ці кошти повертаються в економіку через бюджетні видатки, але уже іншим суб'єктам і також на нееквівалентній основі. Держава, вилучаючи, наприклад, частину прибутку фірми у вигляді податку, практично реалізує себе як власник цієї частини прибутку. Власність на гроші у цьому разі реально виступає як сумісно-розділена між державою і фірмою, хоча юридично цей рух фіксується тільки як перехід із однієї форми власності в іншу.

Хоча Національний банк і здійснює емісію грошей, він не є їх власником так само, як і уряд. Парламент також не може вважатися власником, хоча він здійснює розподіл бюджетних коштів. Власником виступає держава в цілому, а не окремий її орган. Відносини між суб'єктами державної власності виражаються категоріями володіння, розпорядження і користування. Повноваження суб'єктів грошової влади повинні відповідати суті відносин власності на такий специфічний об'єкт, як гроші. На

жаль, відносини власності на гроші не досліджені ґрунтовно. Через це виникає низка економічних і юридичних проблем, наприклад, при банкрутствах банків, у взаємовідносинах уряду і Національного банку при з'ясуванні питання про те, кому належить дохід від сеньйоражу, і т. ін.

Найважливіше значення з точки зору скоординованості монетарної та бюджетної політики мають різнорівневі відносини між Верховною Радою, Комітетом з питань фінансів і банківської діяльності, Комітетом з питань бюджету, Кабінетом Міністрів, Міністерством фінансів, Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції, Державним казначейством, Радою Національного банку, Правлінням Національного банку, Президентом України. Оптимізувати ці відносини можливо на основі наукового аналізу об'єктивно обумовлених функцій цих органів, їх повноважень відповідно до чинних законів і нормативно-правових актів, реальної практики здійснення або нездійснення повноважень та ефективності їх діяльності, з'ясування суперечностей між різними правовими документами та практикою, розроблення пропозицій щодо удосконалення системи цих відносин. Наприклад, нині є достатньо актуальним питання взаємодії Національного банку і Державного казначейства, яке має значні кошти на своїх рахунках і операції якого прямо впливають на збільшення або зменшення монетарної бази, а опосередковано на динаміку грошової маси та інфляційні процеси. Тобто дії Державного казначейства знаходяться у просторі відповідальності Національного банку. Можуть виникати ситуації, коли Національний банк не матиме відповідних інструментів для того, щоб адекватно відреагувати на дії казначейства, або ця реакція може бути несвоєчасною. З іншого боку, значні суми невикористаних коштів у казначействі можуть співіснувати з недостатньою ліквідністю банків, що свідчить про певні диспропорції у розміщенні коштів і неефективне управління ними, хоча кожний із суб'єктів в межах своїх завдань і повноважень діє раціонально. Тому питання координації – це не просто погодження дій, а проблема архітекτονіки бюджетно-монетарного простору, тобто вибудови кожного елемента і його співвідношення з іншими елементами з точки зору ефективного функціонування і розвитку цілого, частини якого знаходяться у взаємній гармонії.

З метою координації монетарної і фіскальної політики доцільно створити робочу групу із представників Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції, Міністерства фінансів, Правління Національного банку і Ради Національного банку України на рівні фахівців, що займаються відповідними питаннями, для розробки скоординованих пропозицій щодо показників розвитку монетарної і бюджетної сфер. У процесі розробки проектів Державного бюджету і Основних засад грошово-кредитної політики узгоджуються показники інфляції, динаміки монетарних агрегатів і валютного курсу, розмірів дефіциту державного бюджету та джерел його покриття, платіжного та торгового балансів.

Робоча група має своїм завданням дати фахово виважені і скоординовані пропозиції, які потім розглядаються в Міністерстві фінансів і Міністерстві економіки та з питань європейської інтеграції, з одного боку,

і в Правлінні та Раді Національного банку, з іншого. Якщо будь-який із цих органів не погоджується з пропозиціями, то вони повертаються на доопрацювання. Остаточні рішення, незалежно від того, чи вдалося погодити пропозиції чи ні, ці органи приймають в межах своєї компетенції відповідно до повноважень, визначених законами України. Це означає, що Національний банк розробляє Основні засади грошово-кредитної політики, виходячи із затверджених Кабінетом Міністрів України прогностичних показників обсягу валового внутрішнього продукту, рівня інфляції, розміру дефіциту державного бюджету та джерел його покриття, платіжного та торговельного балансів (ст. 24 Закону України “Про Національний банк України”).

Прогностичні показники динаміки монетарних агрегатів і валютного курсу згідно з таким підходом не входять до зазначених вище і визначаються Національним банком України. Рада Національного банку згідно із законом затверджує Основні засади грошово-кредитної політики, але законом не визначено, які показники входять в Основні засади. На цей час ці показники визначаються Тимчасовим положенням про зміст, порядок розробки Основних засад грошово-кредитної політики та здійснення контролю за їх виконанням. Вони включають інфляцію, динаміку монетарної бази, грошової маси і валютного курсу. Теоретично можуть виникати і частково уже виникали на практиці ситуації, коли в Основних засадах грошово-кредитної політики затверджуються показники інфляції, які не збігаються з показниками, затвердженими Кабінетом Міністрів у складі загальнодержавної програми економічного розвитку та Основних параметрах економічного та соціального розвитку України на відповідний період.

З іншого боку, показники динаміки монетарної бази, грошової маси і обмінного курсу також затверджуються урядом у складі основних прогностичних макропоказників економічного і соціального розвитку України, але це залишається на рівні Постанови Кабінету Міністрів України. Теоретично вони можуть, і це вже також відбувалося на практиці, не збігатися з показниками, затвердженими в Основних засадах грошово-кредитної політики. Такий порядок визначення прогностичних показників має певні суперечності і містить в собі елементи нестабільності. Разом з тим це демонструє самостійність і відповідальність органів, які мають певні повноваження, що посилює стабільність. В таких випадках все залежить від професійності прийнятих рішень.

Існують також певні суперечності між Правлінням і Радою Національного банку. Правління схильне розглядати монетарні агрегати, перш за все монетарну базу, як інструмент для вирішення завдань грошово-кредитної політики, яким воно може користуватися на свій розсуд. Тобто воно виступає за виключення монетарних агрегатів із числа параметрів Основних засад.

Всі ці суперечності мають природний характер і впливають із специфіки функцій відповідних органів, тому мова повинна йти не про їх усунення, а про пошук ефективних інституційних форм вирішення. З

метою розв'язання існуючих суперечностей у розробці і затвердженні основних параметрів, що визначають розвиток бюджетної та монетарної сфери, доцільно прийняти певний порядок роботи з цими документами.

На основі рекомендацій робочої групи Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції розробляє проект Державної програми економічного та соціального розвитку, який затверджується як проект Кабінетом Міністрів і є основою для розробки і затвердження проекту Основних напрямів бюджетної політики Міністерством фінансів і проекту Основних засад грошово-кредитної політики Радою Національного банку України, що подається для інформування уряду.

Після завершення цієї роботи проекти Державної програми економічного та соціального розвитку та Основних напрямів бюджетної політики одночасно подаються Кабінетом Міністрів до Верховної Ради. При цьому Державна програма подається для інформування, Верховна Рада її не розглядає і не обговорює.

Після ухвалення Верховною Радою Основних напрямів бюджетної політики Кабінет Міністрів працює над проектом державного бюджету і уточнює проект Державної програми економічного та соціального розвитку. Підготовлений проект Державного бюджету у термін, визначений законом, Кабінет Міністрів подає до Верховної Ради разом з уточненим проектом Державної програми економічного та соціального розвитку (останній для інформування). Рада Національного банку подає до Верховної Ради уточнений у разі необхідності проект Основних засад грошово-кредитної політики.

Після ухвалення Верховною Радою Державного бюджету Кабінет Міністрів уточнює Державну програму і затверджує її, а Рада Національного банку в разі необхідності вносить корективи до проекту Основних засад грошово-кредитної політики і затверджує його.

При такому підході Державна програма економічного і соціального розвитку і Основні засади грошово-кредитної політики до ухвалення Верховною Радою державного бюджету фігурують тільки як проекти. Після ухвалення Верховною Радою державного бюджету вони коригуються відповідно до цього закону і затверджуються остаточно як діючі документи. Такий порядок відрізняється від існуючого, але він у разі ухвалення дасть змогу підвищити рівень інституційної скоординованості бюджетної і монетарної політики.

Суттєве значення для ефективності взаємодії бюджетної і монетарної політики має скоординованість дій Правління Національного банку і Державного казначейства. Нерівномірність бюджетних виплат та їх вплив на монетарну базу може нівелюватися скоординованими діями Національного банку, а може навпаки підсилюватися у разі відсутності такої координації. Вимоги до такої скоординованості доцільно закріпити юридично, а форми можуть бути різними: неформальні консультації посадових осіб, інформування про наміри, угоди про співпрацю і т. ін.

Важливою складовою інституційної архітектури бюджетно-монетарного простору є кількісні співвідношення її структурних елементів.

Йдеться, наприклад, про співвідношення динаміки монетарних агрегатів та інфляції, обмінного курсу, монетизації і т. ін. Вони за своєю суттю є категоріями міри як єдності якісних і кількісних характеристик, що визначають гармонійність співвідношень різних частин бюджетно-монетарного простору.

З'ясування оптимальних значень таких параметрів є завданням на порядок складнішим за вирішення завдання узгодження якісних інституційних характеристик. В Україні така робота тільки розпочинається і стосується дуже загальних співвідношень. Але в міру економічного розвитку виникає необхідність у більш тонкому регулюванні, яке спирається на науковий аналіз із застосуванням сучасних методів.

Йдеться про вивчення притаманних Україні на сучасному етапі розвитку важелів впливу монетарної і бюджетної політики і відповідних бюджетно-монетарних процедур на грошовий попит і грошову пропозицію, рівновагу на фінансових ринках, економічне зростання, фінансовий стан підприємств, бюджетні надходження тощо. Така діяльність потребує часу, фундаментальних підходів, формування кваліфікованих наукових колективів, для яких ці дослідження будуть пріоритетними. І вона повинна бути скоординованою на державному рівні. Методологічною основою ефективної розбудови монетарної і бюджетної сфери може стати концепція їх інституційної архітекτονіки.