

СУТНІСТЬ ТА ЗНАЧЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ СТРАТЕГІЇ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ФІНАНСУВАННЯ ОСНОВНИХ НАПРЯМКІВ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ

У статті узагальнені теоретичні підходи до трактування категорії «бюджетна стратегія», визначено її сутність, зміст та складові, обґрунтовано необхідність запровадження в бюджетному процесі довгострокового бюджетного прогнозування для мінімізації загроз стійкості останнього в умовах несприятливих довгострокових тенденцій та забезпечення фінансування глобальних завдань соціально-економічного розвитку держави.

Ключові слова. бюджетна стратегія, бюджетний процес, довгострокова бюджетна політика, бюджетне прогнозування.

Складнощі на шляху фінансової стабілізації та сталого розвитку України значною мірою зумовлені необґрунтованістю та несвоєчасністю прийняття рішень у сфері державного регулювання економікою. Одним із основних інструментів пом'якшення фінансових проблем та пожевлення економічної кон'юнктури в країні виступає бюджетна політика. Сучасний стан економіки вимагає від уряду оцінки ресурсного потенціалу країни з метою досягнення поставлених цілей соціально-економічного розвитку, у тому числі наявних бюджетних можливостей і виникаючих бюджетних обмежень. Забезпечення довгострокового сталого розвитку з одночасним узгодженням соціально-політичних інтересів і є головним призначенням бюджетної стратегії як складової бюджетної політики.

Необхідність переходу до довгострокового фінансового планування виникла через загрозу стійкості бюджету в умовах несприятливих тенденцій. Довгострокове планування дає можливість розробки пріоритетних завдань, оцінки необхідних ресурсів для їх реалізації та визначення можливих джерел фінансування, що дозволяє відійти від інерційного підходу, коли бюджетні асигнування розподіляються на основі індексування тенденцій попередніх років.

Основним джерелом фінансових ресурсів держави є державний бюджет, тому особливого значення в сучасних реаліях набуває узгодження відповідної політики з макроекономічними проблемами, як поточними, так і транспортованими в майбутнє, та розробці на цій основі бюджетної стратегії, орієнтованої на сталий розвиток країни.

Розробці теоретико-методологічних основ цієї проблеми присвячені праці багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців. Важливу роль у дослідженні бюджетної політики та її складової – бюджетної стратегії як суспільно-економічної категорії, визначенні сутності, змісту, принципів і методів практичної реалізації у контексті стратегії економічного зростання, макроекономічного й бюджетного прогнозування відіграли такі вчені, як: С. А. Буковинський, О. Д. Василик, В. М. Геєць, В. Г. Дем'янишин, Т. І. Єфименко, В. П. Кудряшов, Л. В. Лисяк, І. О. Луніна, І. О. Лютий, П. В. Мельник, Ц. Г. Огонь, В. М. Опарін, К. В. Павлюк, Л. Л. Тарангул, В. М. Федосов,

І. Я. Чугунов, С. І. Юрій, Ф. О. Ярошенко та інші.

Віддаючи належне науковим напрацюванням вітчизняних та зарубіжних вчених з цієї проблематики, слід зауважити, що в сучасній економічній науці у визначенні поняття «бюджетна стратегія», класифікації елементного складу, теоретичному обґрунтуванні специфіки і напрямів її реалізації немає однозначності, тому багато питань є відкритими та дискусійними.

Метою нашої статті є визначення сутності, змісту та значення бюджетної стратегії у забезпеченні фінансування основних напрямків соціально-економічного розвитку держави в умовах глобальних перетворень.

У загальному значенні стратегія – це мистецтво керувати соціально-економічними процесами, визначення головного напрямку у досягненні кінцевого результату. Тому бюджетна стратегія держави повинна забезпечувати передбачуваність реакцій бюджетної системи на виклики і можливості, які можуть виникати у межах різних варіантів розвитку світової економіки, передбачати превентивне застосування адекватного набору заходів при негативній дії зовнішніх і внутрішніх економічних чинників.

У сучасних умовах відсутнє єдине усталене визначення поняття «бюджетна стратегія». Наявні формулювання цього поняття відображають лише окремі аспекти бюджетної стратегії і не можуть претендувати на її однозначне та виняткове трактування. Бюджетна стратегія як дефініція розглядається під різним кутом окремими науковцями, зокрема досить часто бюджетну стратегію ототожнюють зі стратегічним плануванням бюджетної політики; вважають також, що бюджетна стратегія реалізується шляхом бюджетного прогнозування та бюджетного програмування. У цьому контексті доцільно дослідити відмінності між поняттями «планування» та «прогнозування».

Так М. Л. Архіпцева вважає, що планування – це розробка планів, що визначають майбутній стан економічної системи, шляхів, способів і засобів його досягнення [1, с. 11]. М. Шакум дає таке визначення: це проекція в майбутнє для досягнення поставленої мети за певних умов і можливостей [2, с. 37]. Щодо трактування категорії «прогнозування», то Д. Фрідман у праці «Аналіз і оцінка нерухомості, що приносить дохід»

дає визначення прогнозування як процедури оцінки майбутніх подій, заснованої на нинішніх знаннях, фактах, теорії і судженнях [3]. О. Д. Василик вважає, що головною функцією прогнозу – наукове передбачення. Як наукове передбачення, прогнозування дає змогу, по-перше, одержати картину майбутнього стану будь-якого явища і, по-друге, обґрунтувати шляхи переходу від сьогоденного стану явища до майбутнього [4, с. 64]. Б. І. Герасимов дає наступне визначення прогнозування: це комплекс аргументованих припущень відносно майбутніх параметрів економічної системи [5]. В. В. Белоусов визначає прогнозування як напрям, заснований на системі встановлення причинно-наслідкових зв'язків і закономірностей виявлення станів і вірогідних шляхів розвитку явищ і процесів [6].

Як видно із наведених визначень, основна відмінність між плануванням і прогнозуванням полягає у цільовому характері змін, що очікуються, останнього, орієнтованих на заздалегідь визначений результат (цілі). Якщо планування більшою мірою націлене на досягнення певних показників, то прогнозування передбачає отримання певних імовірнісних значень, використання яких сприятиме підвищенню обґрунтованості постановки завдань, визначенню пріоритетів.

Вважаємо, що бюджетна стратегія базується на бюджетному прогнозуванні, яке можна трактувати, як діяльність органів влади стосовно побудови імовірнісної моделі зміни показників доходної та витратної частини бюджету на підставі аналізу тенденцій соціально-економічного розвитку держави, моделювання і надання обґрунтованого висновку (пропозицій).

З метою узагальнення підходів до визначення категорії «бюджетна стратегія», розкриття її сутності, змісту та складових, звернемося до наукових праць відомих українських вчених та практиків.

Один із засновників української фінансової наукової школи О. Д. Василик під бюджетною стратегією розуміє довготривалий курс бюджетної політики, розрахований на перспективу, що передбачає вирішення глобальних завдань, визначених економічною стратегією [7, с. 53]. При такому підході до розкриття сутності категорії робиться акцент на тому, що бюджетна стратегія – це перспективний курс бюджетної політики, спрямований на вирішення широкомасштабних стратегічних завдань.

Видатні вчені С. І. Юрій та В. М. Федосов вважають, що бюджетна стратегія – це тривалий курс бюджетної політики, розрахований на перспективу, що передбачає вирішення глобальних завдань, визначених економічною стратегією. Такий курс передбачає прогнозування світових тенденцій розвитку бюджетного механізму, формування концепції створення і використання бюджетних ресурсів, окреслення принципів організації бюджетних відносин. Бюджетна стратегія має бути складовою економічної стратегії і корелювати з політичною, соціальною, гуманітарною, військовою та іншими стратегіями держави [8, с. 148].

Аналогічну точку зору має В. Г. Дем'янишин, який розглядає бюджетну стратегію як цілісну систему дій держави, спрямовану на реалізацію мети, завдань та пріоритетів довготривалого курсу бюджетної політики, розрахованого на тривалу перспективу, що передбачає вирішення глобальних завдань, визначених економічною стратегією [9, с. 10].

Підтримує позицію попередників Л. В. Лисяк, яка

зазначає, що стратегія бюджетної політики регулювання соціально-економічного розвитку виступає в єдності, тобто фактично складовою, із соціально-економічною стратегією й тактикою, спрямованою на розвиток суспільства. Разом із тим дослідниця звертає увагу на те, що бюджетна стратегія пов'язана з узгодженням соціально-економічних і фінансових цілей [10, с. 130].

В. Д. Лагутін розглядає стратегію з позицій інституціоналізму, зокрема він вважає, що стратегія – це довгостроковий план, який інтегрує головні цілі різних владних інституцій у єдине ціле. Стратегія в цьому разі має містити: основні сфери координації; найістотніші механізми реалізації політики; засоби й інструменти основних дій, спрямованих на досягнення поставлених цілей [11, с. 4].

З державницьких позицій трактує сутність бюджетної стратегії С. О. Рибак, зокрема він вважає, що бюджетна стратегія складає уявлений комплекс методів і дій органів влади з управління бюджетним процесом у руслі загальної політики, спрямованої на виконання певних завдань економічного і соціального розвитку. Цей комплекс має сприяти піднесенню економіки, створенню умов для залучення інвестицій, ужиттю протекціоністських заходів щодо вітчизняного товаровиробника. Сутність бюджетної стратегії полягає в тому, щоб забезпечити фінансову та соціальну стабільність у країні в найближчій і віддаленій перспективі [12, с. 41].

І. О. Лютий наводить не лише трактування змісту категорії «бюджетна стратегія», але й робить класифікацію інструментів її реалізації. Зокрема професор І. О. Лютий визначає бюджетну стратегію за змістом як науково обґрунтовану динаміку показників бюджету в довгостроковому періоді, що дає змогу спрогнозувати й досягти визначеної на період 5-7 років динаміки показників щорічних бюджетів, а отже й забезпечити стабільність бюджетного супроводження пріоритетів соціально-економічного розвитку країни [13, с. 17]. При цьому інструменти механізму реалізації поділяються ним на адміністративно-правові й економічні. Адміністративно-правові пов'язані з нормами, що встановлюють та регламентують перерозподіл грошових доходів громадян і суб'єктів підприємницької діяльності, а також фінансування видатків через бюджетний механізм. Використання економічних інструментів пов'язане з динамікою макроекономічної ситуації, адаптацією бюджетної політики держави до тенденцій і закономірностей її розвитку. Економічними інструментами бюджетної стратегії є 1) оптимізація структури доходів бюджету; 2) оптимізація структури видатків бюджету; 3) зміна політики міжбюджетних відносин; 4) дефіцит бюджету та державний кредит [13, с. 18].

В. А. Копилов також надає розширене трактування категорії «бюджетна стратегія» із зазначенням усіх складових елементів цієї дефініції. Що стосується визначення бюджетної стратегії за формою, то можна погодитися з дослідником, що бюджетна стратегія економічного зростання – це система взаємоузгоджених стратегічних бюджетних цілей, які відбивають довгострокові національні пріоритети, встановлені правила, принципи, критерії, процедури, алгоритми й технології бюджетного регулювання для оптимального вибору (з усіх можливих) та прийняття органами державної влади, що мають відповідну компетенцію, обґрунтованих стратегічних і поточних політико-

економічних, організаційно-інституційних і оперативного-управлінських рішень із питань бюджетно-податкового регулювання, відповідно до яких конкретизуються, нормативно закріплюються та поетапно реалізуються похідні цілі бюджетного планування і програмування, формуються доходи й видатки державного бюджету, бюджетні ресурси економічного зростання для фінансового забезпечення (за існуючих і потенціальних обмеженнях та ризиках) переходу від нинішнього стану національної економіки до її бажаного майбутнього стану в середньо- й довгостроковому періодах [14, с. 13].

Російський вчений В. В. Кліманов наводить наступне трактування сутності бюджетної стратегії. Зокрема він вважає, що власне бюджетна стратегія підрозділяється за своєю суттю на три складові частини: стратегію по прибутках, стратегію по витратах і стратегію управління боргом. Стратегічні напрями прибуткової політики містять удосконалення оподаткування, адміністрування податкових і неподаткових прибутків, а також міжбюджетних відносин. Стратегічні напрями політики у сфері витрат бюджету можуть групуватися за сценаріями, за напрямками діяльності, за окремими галузями економіки і соціальної сфери регіону (міста) і тому подібне, тобто, наприклад, напрями політики у сфері витрат на охорону здоров'я або освіту; перспективні питання оплати праці у бюджетній сфері; бюджетні інвестиції; напрями підвищення ефективності бюджетних витрат [15].

Погоджуючись зі всіма трактуваннями категорії «бюджетна стратегія», розуміючи, що кожний із наукових підходів розкриває нову грань цієї дефініції, вважаємо, що бюджетна стратегія держави може бути визначена як процес співвідношення цілей і засобів для забезпечення реалізації довгострокової бюджетної політики на визначений термін і у конкретній країні для вирішення глобальних завдань соціально-економічного розвитку. Саме вибір цілей, пов'язаних із задоволенням соціально-економічних потреб суспільства, і ранжування їх відповідно до пріоритетів складають головний зміст бюджетної стратегії.

Щодо визначення складових бюджетної стратегії, то В. Г. Дем'янишин пропонує такі, як:

- можливість бюджетної системи (визначення реалістичності завдань і відповідності наявних ресурсів);
- врахування та встановлення особливостей внутрішніх і зовнішніх зв'язків між елементами системи (визначення дійсних причинно-наслідкових зв'язків і резервів);
- визначення наявних загроз здійсненню бюджетної стратегії та об'єктивних обмежень [9, с. 11].

В. В. Кліманов пропонує при складанні довгострокової бюджетної стратегії залучати наступні положення (складові):

- підтримку збалансованості бюджету;
- встановлення чітких орієнтирів для підготовки проектів бюджетів на конкретні роки, забезпечення спадкоємності бюджетних пріоритетів;
- оцінку реальних бюджетних можливостей для встановлення витрат за пріоритетними напрямками (на освіту, охорону здоров'я, розвиток соціальної та інженерної інфраструктури та ін.);
- встановлення «бар'єрів» для необґрунтованих пропозицій щодо збільшення витрат, що загрожують економічній стабільності [15].

Як бачимо, головна відмінність у наведених підходах до визначення складових елементів бюджетної стратегії

полягає у передбаченні «бар'єрів» для необґрунтованих пропозицій щодо збільшення витрат (у нашому варіанті – встановлення граничних меж видатків за основними напрямками). Вважаємо, що наявність таких обмежень є необхідною складовою бюджетної стратегії, як запобіжного заходу від непередбачених витрат, що загрожують реалізації цілей затвердженої стратегії та стабільності державних фінансів загалом.

Проте закріплену в бюджетній стратегії структуру видатків не можна розцінювати як остаточний план видатків на визначений період, оскільки щорічна процедура прийняття бюджету дозволяє корегувати затверджені показники залежно від поточної соціально-економічної ситуації в країні у межах дозволеного «коридору» – відносного показника відхилення від затвердженого значення, перевищення якого може призвести до несприятливих тенденцій та загроз бюджетній стабільності. У цьому контексті мова може йти про проведення так званого «бюджетного маневру» – зміну пріоритетів у фінансуванні витрат державного бюджету. Головне його призначення полягає у досягненні більшої збалансованості видатків під час реалізації завдань підтримки стабільності у короткостроковому періоді та фінансовим забезпеченням стратегічних цілей розвитку держави.

Якщо бюджетна стратегія не забезпечує досягнення запланованих результатів, це перша серйозна ознака того, що настає час переглянути її пріоритети та механізми реалізації. Якщо немає стратегії, то немає і способу визначити, які дії і рішення уряду сприяють досягненню бажаних результатів, а які ведуть у помилковому напрямі і тільки розпорошують державні фінансові ресурси.

Запровадження у бюджетному процесі довгострокового бюджетного планування пов'язано з необхідністю врахування довгострокових ефектів від рішень, що приймаються сьогодні, зокрема, у сфері оподаткування і витратних зобов'язань, та впливу довгострокових зовнішніх чинників (соціальних, демографічних, економічних), а також можливості реалізації пріоритетних завдань програми соціально-економічного розвитку країни.

Продовження часових горизонтів бюджетного планування на довгострокову перспективу пов'язано з необхідністю узгодження бюджетних зобов'язань з новими законами, які приймає парламент. У посткризовий період розвитку економіки країни уряд взяв на себе багато додаткових витратних зобов'язань, пов'язаних із фінансуванням соціальної сфери та підтримки вітчизняних товаровиробників, однак доходна частина бюджету не спроможна їх профінансувати без додаткових запозичень або підвищення податкового навантаження.

Необхідність довгострокового планування є надзвичайно важливим елементом у формуванні соціально-економічних цілей держави у перспективі. Такий підхід допомагає визначити чіткий курс державної бюджетної політики. При цьому чітко визначається послідовність рішень та ефективність заходів. Ґрунтовний аналіз поточної ситуації дає змогу реально оцінити можливості української економіки та передбачити можливості впливу як зовнішніх, так і внутрішніх чинників [16].

Як зазначає В. А. Копилов, сьогодні Україні не вистачає стратегічного бачення бюджетного процесу, що дало б змогу краще прогнозувати й узгоджувати бюджетні ресурси згідно із середньо- й

довгостроковими державними пріоритетами. При цьому стратегічне планування доходів і видатків державного бюджету повинно бути адекватно відображено в щорічних бюджетних процесах [17, с. 39].

Запровадження у бюджетному процесі процедури розробки бюджетної стратегії та необхідності її законодавчого закріплення і регламентації не є ноу-хау України. Такий інструмент державного регулювання економіки, як система стратегічного планування, ще у ХХ столітті допоміг низці країн якісно змінити соціально-економічну ситуацію, зокрема у США протягом 30-40-х років, Німеччині, Франції та Італії у 50-60-і роки, Південній Кореї у 70-80-і роки, Китаї у 80-90-і роки ХХ століття. Наявність законодавчо визначеної бюджетної стратегії дозволяє усунути багатовекторність пріоритетів розвитку держави, збалансувати фінансові надходження і видатки, створити дієвий механізм концентрації ресурсів для вирішення середньострокових і довгострокових завдань. Стратегічне планування бюджетної політики сьогодні використовується в країнах ЄС, Канаді, Великобританії та інших державах. Активно ведеться робота у цьому напрямку і в Росії.

Зазначимо наступні основні ознаки бюджетної стратегії як економічної категорії:

По-перше, об'єктом бюджетної стратегії виступає державний бюджет (на регіональному рівні – місцеві бюджети).

По-друге, основним суб'єктом стратегічного управління бюджетною політикою є держава.

По-третє, період довгострокового прогнозування

бюджетної політики держави не може бути меншим ніж 5–7 років.

По-четверте, метою розробки бюджетної стратегії є визначення обсягу доходів бюджету та їх структури, встановлення граничних меж видатків за основними напрямками з урахуванням пріоритетів і цілей соціально-економічного розвитку держави.

По-п'яте, призначення бюджетної стратегії полягає в оцінці різних і найбільш вірогідних варіантів формування ресурсів бюджету і напрямів їх використання.

По-шосте, запровадження сучасного моніторингу результатів реалізації бюджетних програм.

По-сьоме, чітка правова регламентація дій (визначення прав і обов'язків) усіх суб'єктів бюджетного процесу, які можуть становити певну загрозу для реалізації державної бюджетної стратегії, з метою забезпечення виконання стратегічних цілей і завдань. В умовах глобалізації необхідно враховувати також і дію зовнішніх чинників.

Подальші наукові розвідки щодо призначення бюджетної стратегії полягатимуть у пошуку можливостей забезпечення підтримки макроекономічної стабільності, збалансованості та стійкості бюджетної системи, утримання бюджетного дефіциту та державного боргу в економічно безпечних межах, підвищення якості надання соціальних послуг та посилення соціального захисту громадян, сприяння стабільному соціально-економічному розвитку держави та підвищення рівня життя і добробуту громадян.

Список літератури

1. Архипцева М. Л. *Методологические основы прогнозирования и планирования налоговых поступлений в бюджетную систему* / М. Л. Архипцева // *Налоги и налогообложение*. – 2007. – № 12. – С. 9–14.
2. Шакум М. *К формированию системы индикативного планирования и ее инвестиционно-бюджетного инструментария* / М. Шакум // *Российский экономический журнал*. – 1999. – № 7. – С. 35–42.
3. Фридман Д. *Анализ и оценка приносящей доход недвижимости* / Д. Фридман, Н. Ордуэй. – М.: Дело ЛТД, 1995. – 236 с.
4. Василик О. Д. *Державні фінанси України: підручник* / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 608 с.
5. Герасимов Б. И. *Организационно-экономический механизм формирования региональных программ социально-экономического развития* / Б. И. Герасимов, Л. С. Тишина, Н. В. Зенчева. – Тамбов: ТГТУ, 2002. – 148 с.
6. Белоусов В. В. *Мобилизация налогов и государственное налоговое планирование [Электронный ресурс]* / В. В. Белоусов // URL. – Режим доступа к статье: <http://konfi-nalog.jurati.ru/node/50>
7. Василик О. Д. *Бюджетна система України: підручник* / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К.: Центр навч. л-ри. 2004. – 544 с.
8. *Фінанси: підручник* / За ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – К.: Знання, 2008. – 611 с.
9. Дем'янишин В. *Бюджетна політика держави: концептуальні засади, ефективність, розвиток стратегії і тактики* / В. Дем'янишин // *Вісник ТНЕУ*. – № 2. – 2011. – С. 7–20.
10. Лисяк Л. В. *Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: монографія* / Л. В. Лисяк. – К.: ДННУ АФУ, 2009. – 600 с.
11. Лагутін В. Д. *Пріоритети координації бюджетної та монетарної політики в Україні* / В. Д. Лагутін // *Журнал Фінанси України*, – 2011. – № 10. – С. 3–14.
12. Рибак С. *Бюджетна стратегія: українські реалії та зарубіжний досвід* / С. Рибак // *Економіка України*. – 2011. – № 8. – С. 40–45.
13. Лютій І. О. *Теоретико-методологічні засади бюджетної політики держави* / І. О. Лютій // *Фінанси України*. – 2009. – № 12. – С. 13–19.
14. *Формування бюджетної стратегії економічного зростання: автореф. дис. канд. екон. наук: 08.00.08 [Електронний ресурс]* / В. А. Копилов; ДУ "Ін-т економіки та прогнозування НАН України". – К., 2008. – 20 с. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/ard/2008/08kvasez.zip>.
15. Климанов В. В. *Бюджетное стратегирование: новые вызовы для регионов России [Электронный ресурс]* / В. В. Климанов // *Экспертный канал Экономическая политика*. – Режим доступа к статье: http://www.irof.ru/filemanager/files/stati/Budget%20strategy_2011.Pdf.
16. *Міністерством фінансів визначено пріоритети бюджетної політики* // [Електронний ресурс] / Прес-служба Міністерства фінансів України. – 25 вересня 2012. – Режим доступу до статті: <http://www.minfin.gov.ua>.
17. Копилов В. *Моніторинг реалізації бюджетної стратегії та її коригування* / В. Копилов // *Економіка України*. – 2008. – № 3. – С. 33–39.

РЕЗЮМЕ

Коляда Татьяна

Сущность и значение бюджетной стратегии в обеспечении финансирования основных направлений социально-экономического развития государства

В статье обобщены теоретические подходы к трактовке категории «бюджетная стратегия», определению сущности, содержания и составляющих бюджетной стратегии, обоснована необходимость внедрения в бюджетный процесс долгосрочного бюджетного прогнозирования для минимизации угроз его устойчивости в условиях неблагоприятных долгосрочных тенденций и обеспечения финансирования глобальных задач социально-экономического развития государства.

RESUME

Kolyada Tetiana

The nature and significance of budgetary strategy to provide the funding for basic directions of socio-economic development of the state

The article summarized the theoretical approaches to the interpretation of the category "budget strategy". The nature, content and components of the budget strategy are determined. The necessity of introduction of long-term budget forecasting for minimization of threats into the budget process in order to stabilize the budget is proved.

Стаття надійшла до редакції 25.02.2013 р.