

Лютий І.О.,

доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри фінансів,
грошового обігу та кредиту
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

Досліджуються теоретичні засади й суперечності реалізації бюджетної політики держави в контексті еволюції системи ринкових відносин та демократизації суспільства.

Theoretical foundations and contradictions of governmental budget policy implementation in the context of evolution of the system of market interrelationships and democratization of society are investigated.

Ключові слова: бюджетна система, бюджетна політика, бюджетна стратегія.

Досліджуючи фінансову систему та з'ясовуючи її важливість у соціально-економічному розвитку країни, необхідно підкреслити значущість її основної складової — бюджетної системи. Саме вона визначає ритм функціонування фінансів як кровоносної системи держави, забезпечує цільовий характер використання фінансових ресурсів, реалізацію пріоритетів соціально-економічного розвитку. Еволюція бюджетної системи держави, формування її інститутів, механізмів функціонування об'єктивно-історично пов'язані з розвитком ринкової економіки й демократизацією суспільства.

Історично розвиток суспільства побудований на суперечності й одночасній єдності інтересів держави (влади) і громадян. Один із великих мислителів епохи Відродження Ніколо Макіавеллі (1469—1527) обґрунтував сутність категорії “держави”, яка, на його думку, створена для спільних благ. У своїй праці “Правитель” (1513) він обґрунтовує сутність політики як зміцнення влади правителя. Такий підхід залишається концептуально незмінним і сьогодні, в умовах постійної демократизації системи державної влади. Всякий уряд, прийшовши до влади, намагається, використовуючи існуюче законодавство, адміністративний ресурс, посилити вплив влади на суспільство через відповідну політику. При цьому політика — це пошук компромісу між інтересами влади й суспільства. Саме на це спрямовані формування й розвиток системи та інститутів державної влади, соціально-економічна, фінансова й бюджетна політика.

Проблеми функціонування влади — це рамки існуючого законодавства та дія об'єктивних закономірностей розвитку ринкової економіки за умови й необхідності реалізації інтересів громадян. Кожен уряд балансує, реалізуючи політику, яка враховує одночасно об'єктивно-історичні й суб'єктивні чинники розвитку суспільства, економіки й кожного індивідуума. Реалізація функції держави перебуває під впливом еволюційних процесів взаємовідносин держави і громадянина,

які характеризуються постійним зростанням ролі індивідуума в суспільстві, що, у свою чергу, відповідним чином впливає на самі функції держави.

Через суперечності ринкової економіки кінця XIX — початку XX століття довелося по-новому розглянути роль державних фінансів, бюджету й особливо фінансової політики держави. Відомий італійський економіст і соціолог, керівник Лозаннської школи В. Парето (1848—1923) увів у економічну науку принцип оптимальності, згідно з яким максимізація суспільного добробуту досягається за умови, що прагнення до поліпшення добробуту однієї групи людей не повинне водночас призводити до погіршення добробуту інших. Закон Парето дав змогу змінити концептуальний підхід до державних фінансів як механізму обміну благами між державою і громадянами та змусив переглянути роль фінансової (бюджетної) політики держави, щоб вона враховувала інтереси не тільки влади (держави), а й усіх громадян. На думку представників Лозаннської школи, суперечності в суспільстві загострюються, що призводить до посилення кризових явищ, коли фінансова система працює в інтересах вузького кола осіб, які мають доступ до розподілу й використання фінансових ресурсів держави.

Саме внаслідок соціально-економічних і системних суперечностей розвитку держави склались організаційно-правові й економічні передумови формування та розвитку бюджетної системи. Вона стає тим механізмом, із допомогою якого держава в ринковій економіці реалізує свої функції, поєднуючи інтереси держави, окремих територій і різних соціальних груп. Зростання значення й ролі бюджетної системи як складової економіки і фінансової системи держави зумовило виокремлення у фінансовій політиці бюджетної політики з її цілями й механізмом реалізації. Необхідність забезпечення послідовності фінансування пріоритетів соціально-економічного розвитку держави визначила правові засади й економічні передумови формування та реалізації бюджетної політики у країні. При цьому її ефективність визначається тим, наскільки вона поєднує інтереси суб'єктів бюджетної системи та наскільки контролює цільовий характер руху бюджетних коштів. Саме цільовий рух бюджетних коштів забезпечує реалізацію цілей соціально-економічного розвитку й функцій держави.

Аналізуючи еволюцію бюджетного процесу й бюджетної політики в сучасних умовах, потрібно дослідити теоретичні підходи Дж.М. Кейнса щодо державного регулювання ринкової економіки. Саме він став ідеологом використання державних фінансів як інструменту регулювання в умовах ринку. Кейнс і його послідовники легалізували та обґрунтували використання бюджетного дефіциту як фінансового інструменту, що стимулює сукупний попит, а відповідно забезпечує прискорення економічного зростання. Так, на думку Кейнса, в умовах спаду держава повинна скорочувати податкове навантаження на економіку та допускати бюджетний дефіцит, стимулюючи зростання сукупного попиту.

На початку XX століття німецький фінансист А. Вагнер звернув увагу на те, що темпи зростання державних видатків у країнах Західної Європи випереджають темпи зростання промислового виробництва. На основі цього він обґрунтував “закон зростаючої державної активності”. І справді, частка державних видатків у

ВВП за період із 1950-го по 2000 рік зросла у США з 22,3 % до 33,7 %, в Німеччині з 31,2 % до 50,6 %, у Великобританії з 33,6 % до 43,2 %. Загалом 1970—80 роки характеризувалися переходом від “теорії попиту” до “теорії економіки пропозиції”, мета якої визначалась як боротьба з дефіцитом бюджету, що забезпечувало стабільність і збалансованість державних фінансів.

Окреме місце в розробці сучасної фінансової й бюджетної політики посідає теорія суспільного вибору лауреата Нобелівської премії 1986 року Дж. Б'юкенена, згідно з якою державні фінанси — це кошти, які за суспільною згодою стягуються державою з юридичних і фізичних осіб та використовуються для реалізації суспільних потреб і функцій держави. Зміст та ідея суспільного вибору полягають у тому, що громадяни, обираючи владу, роблять свій вибір щодо фінансової та бюджетної політики. При цьому гасла можуть бути одні, а результати політики — протилежні.

У фінансовій (бюджетній) політиці держави вибір цілей і механізмів реалізації залежить від настроїв виборців і поведінки депутатів, яка не завжди логічна. Так, згідно з теоремою К. Ерроу в умовах незрілої демократії можлива нелогічна поведінка частини виборців і депутатів, що призводить до неефективної фінансової (бюджетної) політики. При цьому може спостерігатися логролінг — ситуація, коли одна група депутатів голосує за законопроект іншої в обмін на певні заохочення. Виходом із даної ситуації є підвищення правосвідомості громадян та громадянської відповідальності урядовців. Сутність теореми Ерроу: якщо варіантів вибору більше двох, то жодна процедура голосування не забезпечує розумного колективного вибору, який відповідав би умовам оптимального вибору (оптимуму Парето) — раціональності, незалежності від безглузвих альтернатив, позитивному взаємозв'язку, недопустимості диктату.

Кожна країна намагається обрати таку бюджетну політику, яка забезпечила б стабільні темпи економічного зростання, необхідні обсяги доходів до бюджету та відповідні позиції національних виробників на світовому й національному ринках. Так, наприклад, США після значних дефіцитів державного бюджету в 1970—90 роки прийшли до профіциту бюджету в 1998-му в розмірі 63,2 млрд дол. Політика профіциту підтримувалася до 2002 року, коли виник бюджетний дефіцит, який зростає протягом останніх років. Ситуація розвивалася на тлі різкого збільшення федерального боргу: з 2868 млрд дол. у 1985-му до 6137 млрд дол. у 2002 році.

Бюджетну політику слід розглядати з позиції як соціально-політичного, так і макроекономічного ефекту. Саме такий підхід визначає й дає змогу побачити основні суперечності бюджетної політики, а отже, дати об'єктивну оцінку механізму функціонування бюджетної системи у країні.

Соціально-політичний ефект бюджетної політики проявляється у пріоритетності реалізації економічних інтересів окремих соціальних груп населення, а також тих політичних партій, які узагальнюють інтереси цих груп та перебувають при владі або йдуть до неї. Сутність цього явища в сучасних суспільно-політичних системах полягає в тому, що уряд країни повинен через бюджет підтримувати прихильність тієї частини електорату, завдяки якій він прийшов до влади, та намагатися подовжити термін каденції. Перебуваючи при владі, будь-який уряд є

заручником такої ситуації, а тому бюджетна політика до певної міри завжди суперечитиме об'єктивним умовам макроекономічної ситуації у країні.

Реалізація в бюджетній політиці популістських гасел, із якими політична сила приходить до влади, негативно впливає на соціально-економічний розвиток у майбутньому. Перед кожним урядом, що прийшов до влади, стоїть дилема: з одного боку, як виконати передвибірчі обіцянки, а з другого — через бюджетну політику здійснити науково обгрунтовані й необхідні реформи в економіці, оптимізувавши рух бюджетних потоків. Тому бюджетна політика кожного уряду повинна забезпечувати макроекономічний ефект, який на момент реалізації, можливо, суперечить економічним інтересам окремих соціальних груп, але в перспективі забезпечить соціально-економічне зростання країни.

Важливою умовою ефективності бюджетної політики є її законодавче й організаційно-правове забезпечення. В бюджетному процесі, а отже й у бюджетній політиці, повинен реалізовуватися пріоритет економічної доцільності, тобто макроекономічного ефекту над соціально-політичним ефектом. Саме реальні позитивні зміни в економіці є базовою умовою для задоволення соціальних потреб суспільства, що, у свою чергу, забезпечує політичні дивіденди уряду. В іншій ситуації в разі негативних результатів діяльності уряду суспільство через відповідні законодавчі механізми повинне мати демократичний спосіб зміни влади.

Якщо абстрагуватись і розглянути даний механізм відповідно до реалій сьогодення, то ідеальною була б ситуація, коли уряд отримував би владу в період економічної кризи та реалізовував свою програму, а відповідно і здатність управляти країною протягом усього періоду економічного циклу. Саме криза створює об'єктивні передумови для якісних змін у економіці й суспільно-політичному житті країни, визначаючи необхідність реформ, реструктуризації економіки на основі інноваційних процесів і новітніх технологій. За такого підходу бюджетна політика — це не тільки планування перерозподілу фінансових ресурсів через бюджетний механізм, це насамперед фінансування пріоритетів і проектів інноваційного спрямування на декілька бюджетних періодів. Саме інноваційний розвиток економіки, технологічний цикл реалізації загальнодержавних проектів упродовж ряду бюджетних періодів об'єктивно визначає потребу в розробці й реалізації кожним урядом загальнодержавної бюджетної стратегії.

Суперечливість реалізації бюджетної політики, а отже й бюджетної стратегії, з позицій організаційно-правового забезпечення зумовлює доцільність конституційного й законодавчого забезпечення даних процесів у суспільному житті. Необхідно підпорядкувати політичні складові суспільного розвитку об'єктивним процесам економічного розвитку та поєднати ці складові в законодавстві країни. На нашу думку, доцільно конституційно забезпечити демократично обраній владі можливість мати необхідні повноваження та нести повну відповідальність за реалізацію соціально-економічної політики протягом конституційно визначеного терміну, який повинен відповідати періоду реалізації сучасних технологій на основі інноваційних проектів, тобто 5—7 рокам, що реально наблизило б його до періоду економічного циклу.

У вітчизняній фінансовій науці існує велика кількість досліджень у сфері бюджетних відносин, механізму функціонування бюджетної системи, втім, питання бюджетної політики, як правило, досліджуються в контексті реалізації функцій держави або крізь призму міжбюджетних відносин. На нашу думку, ці підходи є дещо спрощеними, що не дає змоги розкрити місце й роль бюджетної політики в забезпеченні ефективного використання фінансових ресурсів.

В Україні термін, а відповідно й сутність бюджетної політики законодавчо визначаються статтею 10 Господарського кодексу України, згідно з якою бюджетна політика — це політика, спрямована на оптимізацію та раціоналізацію формування доходів і використання державних фінансових ресурсів, підвищення ефективності державних інвестицій у народне господарство, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів у сфері міжбюджетних відносин, регулювання державного боргу та забезпечення соціальної справедливості при перерозподілі національного доходу¹. Стаття 33 Бюджетного кодексу України визначає Основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний період. У ній розписується порядок формування бюджетної політики, її затвердження, цілі і складові, що визначають бюджетний процес у цілому².

Загальною метою бюджетної політики є поєднання економічних інтересів усіх суб'єктів системи фінансових відносин. При цьому реалізація бюджетної політики має поєднувати досягнення тактичних і стратегічних цілей. Тактичні цілі бюджетної політики пов'язані з реалізацією щорічних бюджетів та конкретизуються у збалансованості доходів і видатків бюджету, їх взаємозв'язку з динамікою макроекономічних показників, що в кінцевому підсумку забезпечує реалізацію закону про держбюджет на поточний період.

Сьогодні очевидно, що реалізація бюджетної політики передбачає обґрунтування не лише тактичних, а й стратегічних цілей, в іншому разі політика має ситуативний, популістський та як наслідок суперечливий і неефективний характер. Конкретизація цілей, визначення пріоритетів дають змогу акумулювати адміністративний і фінансовий потенціал держави для їх виконання. Важливо підкреслити, що бюджетна стратегія реалізується через стратегічні цілі бюджетної політики. Механізм реалізації останньої являє собою комплекс заходів адміністративно-правового й економічного характеру, спрямованих на реалізацію стратегічних і тактичних цілей, який в кінцевому підсумку забезпечує реалізацію бюджетної стратегії. Конкретним проявом реалізації бюджетної стратегії є науково обґрунтована динаміка показників бюджету в довгостроковому періоді, що дає змогу спрогнозувати й досягти визначеної на період 5—7 років динаміки показників щорічних бюджетів, а відповідно й забезпечити стабільність бюджетного супроводження пріоритетів соціально-економічного розвитку країни.

¹ Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 1798-XII // ВВР. — 2003. — № 18, № 19—20, № 21—22. — Ст. 144.

² Бюджетний кодекс України: Закон України від 21.06.2001 № 2542-III // ВВР. — 2001. — № 37—38. — Ст. 189.

Бюджетна політика, як всяка державна, включає адміністративно-правові й економічні інструменти механізму реалізації і впливу на ефективність перерозподілу й використання фінансових ресурсів держави. При цьому слід зауважити, що бюджетна політика реалізується через законодавчий процес, а тому виділяти суто адміністративно-правові чи економічні інструменти в її механізмі ми не маємо підстав. До того ж кожен із цих інструментів має не лише законодавче, інституційне й адміністративне забезпечення та супровід, а й економічні наслідки, тобто опосередковано впливає на економічну поведінку суб'єктів бюджетних відносин.

До адміністративно-правових інструментів ми зараховуємо ті законодавчо визначені норми, які регламентують перерозподіл грошових доходів громадян і суб'єктів підприємницької діяльності, а також фінансування видатків через бюджетний механізм. Як правило, ці норми в більшості країн стандартизовані на довгостроковий період чинною законодавчою базою та якщо й підлягають корекції, то тільки після певної процедури суспільного обговорення й узгодження. Адміністративно-правові інструменти пов'язані з реалізацією суспільно-політичної складової бюджетної політики, вони менш динамічні, а їх завдання полягає передусім у забезпеченні стабільності й узгодженості взаємовідносин держави й окремих соціальних груп населення.

Виділення й обґрунтування економічних інструментів механізму бюджетної політики базується на ефективності використання самого бюджетного механізму стосовно тих змін, які пов'язані з динамікою макроекономічної ситуації, тобто застосування тих чи інших економічних інструментів зумовлюється циклічністю економічного розвитку, кон'юнктурою ринку, а отже, адаптацією бюджетної політики держави до тенденцій і закономірностей його розвитку. Цей підхід дає змогу виділити такі основні економічні інструменти бюджетної політики: 1) оптимізація структури доходів бюджету; 2) оптимізація структури видатків бюджету; 3) зміна політики міжбюджетних відносин; 4) дефіцит бюджету й державний кредит. Даний інструментарій згідно з чинним законодавством може щорічно застосовуватися при формуванні й реалізації бюджетного процесу, адаптуючи бюджетну політику до реальної економічної ситуації у країні. Таким чином, бюджетну політику можна використовувати як ефективний механізм впливу на макроекономічні процеси в цілому. Тобто реалізація економічних інструментів бюджетної політики повинна забезпечувати макроекономічний ефект, а з позицій бюджетної стратегії — довгострокову динаміку стабільності соціально-економічного розвитку.

Суперечність бюджетної політики, бюджету як фінансового інституту державної влади полягає в тому, що через бюджетний механізм здійснюється перерозподіл ВВП, доходів громадян, а всякий перерозподіл породжує суперечності між економічними інтересами окремих соціальних груп і територій. У цій ситуації повністю задоволених ніколи не буде, але завжди є частково незадоволені. Наявність такої ситуації в умовах сучасної демократії використовують політичні партії, які сегментують соціальні групи, шукаючи їхньої підтримки для отримання влади.

Проблема кожного уряду полягає в тому, щоб не тільки отримати владу, а й утримати її, виконати певною мірою обіцянки перед виборцями та найголовніше —

забезпечити умови для стабільного соціально-економічного розвитку, тобто ті соціально-економічні стандарти життя населення, що дадуть змогу забезпечити стабільність і життєздатність самої влади в майбутньому. Тому бюджетна політика як найдієвіша складова соціально-економічної політики уряду реалізує й соціально-політичні, й економічні цілі.

Психологічний стан суспільства в умовах кризи характеризується страхом перед завтрашнім днем, люди намагаються вийти з бізнесу, скоротити інвестиції, перевести високодохідні фінансові активи в ліквідні чи нерухомість. Як наслідок, починають скорочуватися не тільки індивідуальні грошові доходи населення та підприємців, а й доходи бюджету, насамперед податкові надходження. Тому на сьогодні основним завданням уряду є стимулювання інвестиційної активності підприємців і населення, створення сприятливих умов для зародження нового бізнесу й активізації грошових доходів через фінансово-кредитний ринок. У цей період особливо важливо об'єднати цілі бюджетної, фіскальної і грошово-кредитної політики з ідеологією і пріоритетами соціально-економічної політики держави. На нашу думку, дієвість цього підходу, а відповідно й ефективність бюджетної політики, залежатиме від виконання таких умов:

- 1) централізація й відповідальність влади, що дає змогу виключити політичний популізм як чинник прийняття й реалізації, можливо, непопулярних, але необхідних заходів щодо економії всіх бюджетних витрат, їх реструктуризації з позицій досягнення макроекономічного ефекту;
- 2) законодавче закріплення програми виходу із кризи та отримання урядом від суспільства, політичних партій, опозиції лага довіри на період подолання кризових явищ;
- 3) прийняття до реалізації науково обгрунтованої, з реальними довгостроковими загальнодержавними проектами, стратегії соціально-економічного розвитку країни та бюджетної стратегії;
- 4) оптимізація структури доходів і видатків державного бюджету, обсягів дефіциту державного бюджету й державного кредиту з позицій реалізації наслідків економічної кризи та водночас цільових проектів і пріоритетів бюджетної стратегії;
- 5) розроблення механізму системи дієвого фінансового контролю та персональної відповідальності за цільовий характер і ефективність використання бюджетних коштів.

Ефективність соціально-економічної, бюджетної політики в Україні в умовах загострення політичних суперечностей в першу чергу залежить від політичної волі керівництва країни, усвідомлення пріоритетності загальнодержавних, загальнонаціональних інтересів і створення ефективного механізму їх реалізації через існуючі інститути фінансової системи, наявності відповідного правового поля й відповідальності кожного урядовця насамперед перед громадянами України. На сьогодні нам необхідно передусім подолати період політичного хаосу й безвідповідальності, зберегти та зміцнити державність. Саме такий підхід повинен бути визначальним у процесі подолання суперечностей у реалізації бюджетної політики держави.