
Лютий І.О.,

доктор економічних наук, професор,

завідувач кафедри фінансів, грошового обігу та кредиту

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ТА СУПЕРЕЧНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ СТРАТЕГІЇ УКРАЇНИ

Розглядаючи суперечності соціально-економічного розвитку України, особливо важливо визначити чинники, що забезпечують цей процес і, відповідно, здійснюють негативний чи позитивний вплив. Одним з найсуттєвіших факторів впливу є соціально-економічна політика уряду та її складові: фінансова, бюджетна, грошово-кредитна політика та ін. Реалізація будь-якої політики зумовлює необхідність обґрунтування стратегічних і тактичних цілей, в іншому разі політика має ситуативний, і як результат – суперечливий характер. Конкретизація цілей, виділення пріоритетів дає змогу сконцентрувати адміністративний й економічний потенціал на їх реалізацію. У цьому контексті особливого значення набуває визначення стратегії як ідеологічного підґрунтя реалізації стратегічних цілей політики уряду.

Досліджуючи теоретико-методологічні основи бюджетної стратегії, останню можна розглядати як виокремлену мету, що конкретизується в економічних, фінансових показниках насамперед бюджету країни і досягається за довгостроковий період у показниках соціально-економічного зростання.

Необхідно підкреслити, що бюджетна стратегія реалізується через стратегічні цілі бюджетної політики. Механізм реалізації бюджетної політики – це комплекс методів адміністративно-правового й економічного характеру, направлений на досягнення стратегічних і тактичних цілей і який за своїм змістом забезпечує врешті-решт здійснення бюджетної стратегії. Конкретним проявом виконання бюджетної стратегії є планово обґрунтована динаміка показників бюджету у довгостроковому періоді (мінімум 5–7 років), що зрештою дає змогу досягти визначених стратегічною метою показників бюджету держави.

В ринковій економіці бюджетна політика і бюджетна стратегія почала використовуватися у США урядом Ф. Рузвельта відповідно до економічної доктрини Дж. М. Кейнса. Представники кейнсіанства Дж. Хікс, А. Хансен, Дж. М. Кларк, С. Харріс та інші намагалися теоретично обґрунтувати можливість використання бюджетної стратегії макроекономічного зростання в умовах циклічності ринкової економіки. Базуючись на основній ідеї Дж. М. Кейнса щодо визначальної ролі державного регулювання та ролі мультиплікатора, вони обґрунтували необхідність збільшення державних витрат, державних замовлень і закупок. Кошти для цього передбачалися за рахунок збільшення оподаткування та державних позик. При цьому значно зростає роль бюджетної політики, особливо у застосуванні механізму управління дефіцитом державного бюджету.

Прикладом використання середньострокової фінансової стратегії стала монетарна політика управління бюджетним процесом, що здійснювалася в Англії, починаючи з 1980 р. урядом М. Тетчер. Визначалися планові показники зростання грошової пропозиції та державної заборгованості на чотири роки, передбачаючи поступове їх зниження. Мета політики полягала у звуженні можливостей для дискреційної політики казначейства. При цьому одним із головних чинників зменшення дефіциту державного бюджету стала політика скорочення витрат, насамперед на соціальні програми, освіту, охорону здоров'я, транспорт, житлове будівництво, а також на утримання уряду. Уряд за рахунок адміністративних заходів стимулював розвиток приватного підприємництва в тих сферах, де відбувалося скорочення фінансування через державний бюджет. Фіскальна політика уряду стала складовою бюджетної політики, при цьому за умови зниження ставок податку на прибуток були підвищені ставки податку на додану вартість. Зрозуміло, що бюджетна стратегія стала складовою соціально-економічної політики уряду, а тому мала загальний макроекономічний ефект.

Окремі стратегічні цілі реалізує бюджетна політика уряду США. Використовуючи механізм дефіциту державного бюджету, США застосовують політику його фінансування за рахунок залучення коштів іноземних інвесторів, а також за рахунок внутрішніх позик. Постійний приплив фінансового капіталу створює умови для економічного зростання і, відповідно, зростання дохідної частини бюджету та покриття його дефіциту. Темпи економічного зростання, дохідність капіталу стимулюють інвесторів. І в цій ситуації дефіцит бюджету став ефективним механізмом перерозподілу фінансових ресурсів через інститут держави.

Заслуговує на увагу досвід формування і реалізації бюджетної політики в Російській Федерації. Зокрема, Президент Росії В. В. Путін у Посланні до Федеральних Зборів підкреслив, що основою формування бюджету мають стати чітко визначені цілі політики і очікувані результати, а саме бюджетне планування повинне мати довгостроковий характер.

Згідно з Концепцією реформування бюджетного процесу в Росії з 2004–2006 рр. здійснюється реформування бюджетної системи, наступним кроком є реалізація перспективного фінансового плану на 2006–2008 рр., тобто першого в історії Росії трирічного бюджету. Вперше федеральний бюджет стане складовою перспективного фінансового плану, сформованого на три роки. При цьому вводиться розподіл діючих і планових зобов'язань держави, що забезпечить виконання всіх визначених законом витрат, у тому числі й тих, які плануються на трирічний період. Важливо, що в основу формування бюджету покладено чіткі цілі і пріоритети державної політики, тобто механізм реалізації бюджетної стратегії держави. Таким чином, бюджетна політика, середньострокова бюджетна стратегія стає складовою загальнонаціональної стратегії соціально-економічного розвитку з чітко визначеними цілями і пріоритетами.

Аналіз використання бюджетної стратегії в країнах з розвинутою ринковою економікою показує її позитивний вплив на процеси соціально-економічного зростання, стабілізацію, структурну перебудову, інноваційне

оновлення виробництва. Але реалізація бюджетної стратегії можлива лише за наявності певних умов, а саме: відповідної правової бази; політичної волі керівництва країни; наявності необхідного науково-методичного забезпечення цих процесів. Саме з таких позицій необхідно розглядати суперечності бюджетної політики (стратегії) в Україні.

Бюджетна стратегія є складовою стратегії соціально-економічного розвитку країни, в якій мають бути конкретизовані показники соціально-економічного зростання на визначений період. Аналіз відповідних документів за останні десять років показує найрізноманітніші цифри, розбіжності в статистиці, постійну зміну пріоритетів. Тобто говорити про те, що в Україні є науково обґрунтована і законодавчо визначена стратегія соціально-економічного розвитку і, відповідно, бюджетна стратегія, ми не можемо. Причин, що призвели до такої ситуації, багато: це політична й економічна нестабільність, трансформаційні процеси в економіці і соціальній сфері, зовнішні чинники тощо. Але серед всіх інших причин головною є відсутність політичної волі щодо необхідності визначення та реалізації стратегії соціально-економічного розвитку, відсутність науково обґрунтованих і законодавчо визначених конкретних цілей і пріоритетів. Саме ця причина призводить до того, що ті державні документи, які мають законодавчо визначати стратегію соціально-економічного розвитку, носять декларативний характер, економічні показники науково не обґрунтовані і не взаємопов'язані, а механізм реалізації законодавчо не визначений.

На сьогодні ми можемо констатувати, що ні Конституція України, ні Бюджетний кодекс України не визначають правовий статус бюджетної стратегії, її місце в соціально-економічних процесах. Відсутність законодавчо визначеного статусу бюджетної стратегії не дає змоги забезпечити відповідний механізм її реалізації в бюджетній політиці держави, немає правової і, відповідно, організаційної процедури прийняття і реалізації бюджетної стратегії, а це призводить до безвідповідальності урядових інститутів за результати.

Бюджетна стратегія як складова розвитку має ініціюватися президентом, затверджуватися Верховною Радою і реалізовуватися урядом. Період реалізації має становити 5–7 років, що пов'язано із сучасними закономірностями циклічності економічного розвитку. Бюджетна стратегія реалізується через відповідну фінансову (бюджетну) політику, яка визначається сукупністю цілей і пріоритетів, при цьому має існувати ієрархічна структура цілей бюджетної політики, а саме: стратегічні цілі (5–7 років), середньострокові цілі (близько 3 років) і тактичні цілі, що реалізуються в поточний бюджетний рік. Ієрархічна підпорядкованість цілей передбачає обов'язковість взаємозв'язку щорічних показників бюджетів з середньостроковими і довгостроковими плановими показниками. Лише за такої умови можна говорити про реалізацію бюджетної стратегії.

З метою перетворення бюджетної стратегії на дієвий інструмент соціально-економічної політики необхідно, щоб стратегічні цілі і, відповідно, фінансові й економічні показники стали орієнтиром при формуванні і реалізації щорічних бюджетів, і, що особливо важливо, така залежність

повинна мати законодавче підґрунтя. Цілі і показники щорічних бюджетів мають коригуватися з цілями і динамікою реалізації бюджетної стратегії. Визначення правового статусу бюджетної стратегії дасть змогу створити реальний, дієвий механізм виконання бюджетного процесу в Україні.

Бюджетна стратегія повинна реалізовувати цілі загальнонаціональної стратегії соціально-економічного розвитку через механізм бюджетної політики, через щорічні бюджети. Серед таких цілей на сьогодні необхідно визначити насамперед загальнонаціональні пріоритети, а саме:

- структурну перебудову економіки відповідно до світових технологій з формуванням в остаточному підсумку адекватного ринкового середовища з пріоритетністю інтересів вітчизняного виробника;
- фінансове забезпечення інноваційного розвитку національної економіки і створення в Україні ринку інноваційних продуктів і послуг;
- реструктуризацію бюджету через посилення ролі місцевих бюджетів, зміну структури доходів і видатків відповідно до стратегічних цілей соціально-економічного розвитку країни.

Загальнонаціональними цілями бюджетної стратегії мають стати ті пріоритети, що визначають майбутнє нації і країни, а саме: охорона материнства і дитинства, духовність і культура, наука, охорона навколишнього середовища, національна безпека і правопорядок. Саме ці пріоритети забезпечать Україні гідне місце у світовому співтоваристві.