

ДЕРЖАВНА НАВЧАЛЬНО-НАУКОВА УСТАНОВА
“АКАДЕМІЯ ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ”

Т. І. ЄФИМЕНКО

**ФІСКАЛЬНИЙ ПРОСТІР
АНТИКРИЗОВОГО
РЕГУЛЮВАННЯ**

Київ • 2012

Рецензенти:

- А. А. Чухно* – академік НАН України, доктор економічних наук, професор;
В. І. Міщенко – доктор економічних наук, професор;
В. П. Кудряшов – доктор економічних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України

*Рекомендовано до друку
Вченою радою Державної навчально-наукової установи
“Академія фінансового управління”
(Протокол № 8 від 8 грудня 2011 р.)*

- Є91 **Єфименко Т. І.**
Фіскальний простір антикризового регулювання / Т. І. Єфименко. – К. : ДННУ “Акад. фін. управління”, 2012. – 332 с.

ISBN 978-966-2380-33-0

Аналізуються концепція фіскального простору та напрями досліджень, які сприятимуть подальшому її розвитку з метою отримання додаткових бюджетних ресурсів для досягнення визначених цілей, зокрема у сфері антикризового регулювання. Розкриваються основні аспекти визначення параметрів фіскального простору в контексті формування доходів бюджету з урахуванням новацій податкового законодавства.

Викладено результати досліджень раціоналізації видатків бюджету, їх ролі в складі фіскальних чинників та механізмів економічного зростання, досягнення цілей соціальної політики. Йдеться також про розвиток бюджетування, орієнтованого на результат, антикризове податкове регулювання фінансового сектору та проблеми фінансової стійкості. Фінансова стійкість розглядається як критерій, якого необхідно дотримуватись при формуванні фіскального простору.

Розраховано на науковців, фахівців у галузі фінансів, народних депутатів України, депутатів місцевих рад усіх рівнів, державних службовців, працівників фінансових органів, аспірантів, студентів.

ББК 65.9(4УКР)261.4 +
+ 65(4УКР)290-2

ISBN 978-966-2380-33-0

© Т. І. Єфименко, 2012
© ДННУ “Академія фінансового управління”, 2012

Вступ	5
-------------	---

Розділ 1
РОЗВИТОК КОНЦЕПЦІЇ ФІСКАЛЬНОГО ПРОСТОРУ
В УМОВАХ НЕВИЗНАЧЕНОСТІ

1.1. Формування теоретико-методологічних засад сучасних антикризових стратегій	7
1.2. Фіскальні важелі в системі державного регулювання	37
1.3. Управлінські проблеми розширення фіскального простору	67

Розділ 2
ФІСКАЛЬНИЙ ПРОСТІР У КОНТЕКСТІ ФОРМУВАННЯ
ДОХОДІВ БЮДЖЕТУ

2.1. Інституціональні засади функціонування механізмів сплати податків у національній економіці	95
2.2. Онтологічні аспекти податкових інститутів регулювання	119
2.3. Проблеми розподілу податкового навантаження у процесі розширеного відтворення	147

Розділ 3
РЕГУЛЮВАННЯ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ
І РОЗШИРЕННЯ ФІСКАЛЬНОГО ПРОСТОРУ

3.1. Бюджетні видатки як чинник економічного зростання	170
3.2. Пріоритети бюджетних видатків у соціальній державі	187
3.3. Бюджетування, орієнтоване на результат: резерви бюджетної продуктивності	203

Розділ 4
ФІСКАЛЬНИЙ ПРОСТІР АНТИКРИЗОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ФІНАНСОВОГО СЕКТОРУ

- 4.1. Фінансовий сектор: проблеми регулювання і стабілізації 221
- 4.2. Податково-бюджетні аспекти забезпечення стійкості фінансових систем . . . 244

Розділ 5
ФІНАНСОВА СТІЙКІСТЬ — РЕЗУЛЬТАТИВНИЙ КРИТЕРІЙ
АНТИКРИЗОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

- 5.1. Теоретичні аспекти дослідження стійкості державних фінансів 265
- 5.2. Кількісні та якісні оцінки стійкості державних фінансів 282
- 5.3. Індикатори стійкості державних фінансів у країнах ЄС. 295
- Післямова** 320
- Додаток** 327

Комплексний характер фінансово-економічної кризи та її наслідки не тільки актуалізували необхідність удосконалення механізмів управління національними економіками, а й вплинули на реформування системи міжнародного антикризового регулювання. Виклики глобальної кризи, зумовлені макроекономічними та фінансовими дисбалансами, потребували посилення інституційних складових державного управління, створення нових антикризових механізмів стабілізації. До них можна віднести норми та правила формування фіскального простору, напрями його розширення у контексті збільшення доходів бюджету, оптимізацію видатків, зменшення боргового навантаження на сектор державних фінансів.

Посилення диспропорцій на фінансових ринках спонукало уряди провідних країн світу спрямувати зусилля на підвищення прозорості та ефективності державного регулювання фінансового сектору, контроль за міжнародними потоками капіталу, запобігання банкрутству великих фінансових установ, уникнення істотного погіршення платіжного балансу¹. Характерними стали тенденції активізації фінансового й монетарного регулювання, більш рішучого використання інструментів дискреційної фіскальної політики. В умовах погіршення фінансового стану багатьох європейських економік відбувалося зниження податкового навантаження, збільшувалися державні видатки на інвестиційні проекти та соціальні виплати, запроваджувалися заходи, спрямовані на підтримку ліквідності в банківському секторі. У зв'язку з цим особливого значення для “перезавантаження” механізму фінансового регулювання набуло формування систем раннього попередження економічних та фінансових коливань, ключовими параметрами яких мають бути інформаційне забезпечення, транспарентність і відповідальність². Серед основних чинників, що визначають успішність антикризового регулювання, – якість інститутів та макроекономічної політики, структурні характеристики економіки, режим курсоутворення, контроль індикаторів фінансової стійкості та бюджетної консолідації.

¹ Декларація Саміту G-20 у Вашингтоні 15 листопада 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.g20.org/Documents/g20_summit_declaration.pdf.

² What Must the G-20 Do to Get the World Economy Back on Track? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.weforum.org/pdf/AnnualReport/2009/back_on_track.htm.

Криза висвітлила роль фіскального простору, який відображає запас міцності економіки та обумовлює об'єктивні можливості антикризового (зокрема бюджетного) регулювання під час спаду або його попередження. Адаже країни, що мали низький рівень заборгованості у докризовому періоді, змогли активно використати фіскальні стимули, не ставлячи під суттєву загрозу фінансову стійкість у середньостроковому періоді, не спричиняючи погіршення умов припливу капіталів.

Сучасний етап розвитку світової економіки характеризується інституціоналізацією процесів регулювання економічних відносин, тому в монографії акцент зроблено на особливостях становлення та розвитку концепції фіскального простору як у теоретичному розумінні, так і з точки зору практичних перетворень, прийняття управлінських рішень, що сприяють розширенню фіскального простору за умов забезпечення фінансової стійкості.

У першому розділі монографії аналізується концепція фіскального простору та обґрунтовуються напрями досліджень, які сприятимуть подальшому її розвитку, спрямованому на розширення можливостей отримати і використати додаткові бюджетні ресурси для досягнення визначених урядами цілей, зокрема у сфері антикризового регулювання. У другому розділі йдеться про основні аспекти визначення параметрів фіскального простору в контексті формування доходів бюджету з урахуванням новацій у податковому законодавстві. У третьому розділі викладені результати досліджень раціоналізації видатків бюджету, їх ролі в складі фіскальних чинників та механізмів економічного зростання, досягнення цілей соціальної політики. Йдеться також про розвиток бюджетування, орієнтованого на результат. Антикризовому податковому регулюванню фінансового сектору та проблемам фінансової стійкості присвячено четвертий та п'ятий розділи, в яких пропонуються шляхи визначення фіскальних механізмів стабілізації цього сектору економіки, а фінансова стійкість розглядається як результативний критерій, якого необхідно дотримуватись у процесі формування фіскального простору.

РОЗВИТОК КОНЦЕПЦІЇ ФІСКАЛЬНОГО ПРОСТОРУ В УМОВАХ НЕВИЗНАЧЕНОСТІ

1.1. ФОРМУВАННЯ ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИХ ЗАСАД СУЧАСНИХ АНТИКРИЗОВИХ СТРАТЕГІЙ

Спроби системного розуміння теоретичних і практичних передумов, причин та наслідків кризових явищ, їх впливу на поведінку економічних агентів зосереджують дослідників у сфері фінансології, переважно, на її головній складовій – фінансовому управлінні¹. У статті з теорії криз одного з першовідкривачів цього наукового напрямку², лауреата Нобелівської премії з економіки 2008 р. П. Кругмана, було вперше доведено, що поведінка інвесторів під час кризи має раціональну природу, а потоки спекулятивного капіталу потребують окремого державного контролю³. Ці висновки підтвердилися в межах тенденції розвитку багатьох країн світу з різним станом національної економіки. Так, наприкінці ХХ ст. серед держав із нерозвинутими фінансовими системами у декількох групах країн спостерігалось істотне неочікуване зниження економічної активності⁴. Це – Мексика (1994–1995 рр.), країни Східної та Південно-Східної Азії, зокрема Індонезія, Малайзія, Південна Корея, Таїланд, Філіппіни (1997–1998 рр.), Росія (1998 р.), Бразилія (1999 р.), Аргентина (2001–2002 рр.). Кризи в Латинській Америці та Південно-Східній Азії продемонстрували, що в епоху вільного

¹ Глуценко В. В. Финансология – наука о финансах и финансовом менеджменте / В. В. Глуценко, И. И. Глуценко. – М. : ИП Глуценко В. В., 2012. – 116 с.

² Кругман П. Возвращение Великой депрессии? Мировой кризис глазами нобелевского лауреата / П. Кругман ; пер. с англ. В. Н. Егорова ; под общ. ред. М. Г. Делягина, Л. А. Амелехина ; предисл. к рос. изд. главы правления Сбербанка России Г. Грефа. – М. : Эксмо, 2009. – С. 7–15.

³ Кругман Р. A Model of Balance-of-Payments Crisis / Р. Krugman // Journal of Money, Credit and Banking. – 1979. – Vol. 11, № 3. – Р. 311–325.

⁴ Мишкин Ф. С. Экономическая теория денег, банковского дела и финансовых рынков / Ф. С. Мишкин ; пер. с англ. – 7-е изд. – М. : Вильямс, 2006. – С. 252.

переміщення капіталу неадекватні управлінські рішення призводять до істотних економічних негараздів. “Важливим фактором фінансової нестабільності в Мексиці та країнах Східної Азії стало погіршення стану балансів банків, викликане збільшенням втрат за позиками. На початку 1990-х років, коли регулювання фінансових ринків у цих державах було послаблене, стався кредитний бум, за якого обсяг кредитування нефінансових компаній різко зріс. Через слабе регулювання й недостатній досвід моніторингу та відбору позичальників банківськими установами втрати за позиками стали швидко наростати, що призвело до втрат власного капіталу банків. У результаті обсяг кредитних ресурсів знизився, що зрештою спричинило спад економічної активності”¹. До речі, П. Кругман неодноразово наголошував, що масштабність Великої депресії вочевидь проявлялася в ринкових дисбалансах азійської кризи. Зокрема, дестабілізаційні явища в цих країнах охопили національні економіки із сумарним ВВП – близько чверті світового валового продукту та загальною чисельністю населення – понад 600 млн осіб².

У Бразилії й Аргентині кризові прояви мали дещо іншу природу та були викликані переважно непослідовною фіскальною політикою, зокрема у зв’язку з недооцінкою ризиків невиконання державних боргових зобов’язань. Через обґрунтовані побоювання інвесторів щодо погіршення ситуації в цих національних економіках, які згодом підтвердилися, інтерес до їх державних облігацій істотно знизився. З огляду на негативний вплив зростання процентних ставок, а також втрату резервних активів, зазначені країни були вимушені погодитися на проведення стрибкоподібної девальвації. Як результат, у Бразилії значно зменшились обсяги валютних накопичень центрального банку, що відповідним чином позначилося на статтях, які відображали розміщення фінансових ресурсів у формі офіційних резервів у платіжному балансі держави, та, відповідно, спричинило кризові явища, пов’язані з порушенням його рівноваги.

Водночас банківська система Аргентини перебувала під адекватним контролем, що підтверджувалось, зокрема, відсутністю помітних ризикованих тенденцій зростання обсягів кредитування. Однак через дефіцит бюджету та неможливість його покриття, у тому числі за рахунок іноземних

¹ Мишкин Ф. С. Экономическая теория денег, банковского дела и финансовых рынков / Ф. С. Мишкин ; пер. с англ. – 7-е изд. – М. : Вильямс, 2006. – С. 252.

² Кругман П. Возвращение Великой депрессии? Мировой кризис глазами нобелевского лауреата / П. Кругман ; пер. с англ. В. Н. Егорова ; под общ. ред. М. Г. Делягина, Л. А. Амелехина ; предисл. к рос. изд. главы правления Сбербанка России Г. Грефа. – М. : Эксмо, 2009. – С. 16.

ресурсів, для розв'язання фіскальних проблем комерційними банками було придбано значний обсяг державного боргу. Згодом його ціна різко знизилася, що ззовні було сприйнято як ознака дефолту. Відповідно, погіршився стан балансів фінансових установ і зрештою на тлі банківської паніки послабилася ділова активність.

Провідні вчені-фінансисти пов'язували такий несприятливий розвиток подій також із зовнішнім впливом. Так, на думку Ф. С. Мішкіна, "...ще одним фактором, який вплинув на виникнення кризи в Мексиці й Аргентині (але не в країнах Східної Азії), стало зростання процентних ставок за кордоном. У лютому 1994 р., напередодні Мексиканської кризи, та в середині 1999 р., перед кризою в Аргентині, ФРС (Федеральна резервна система США) розпочала циклічне підвищення процентної ставки за короткостроковими кредитами для запобігання інфляції. Заходи монетарної політики ФРС були вельми успішними з точки зору контролю інфляції, але під їх дією відбулося зростання процентних ставок у Мексиці й Аргентині. Підвищення процентних ставок у цих країнах загострило проблему хибного вибору на фінансових ринках, оскільки зросла ймовірність того, що фірми з найризикованішими проектами прагнутимуть отримати позики більше за інших"¹.

Таким чином, виявився очевидний зв'язок низки управлінських помилок із масштабними негативними явищами внаслідок кризи довіри, що запустило спадну спіраль економічних проблем. Отже, вплив частини інвесторів став причиною погіршення показників фінансової звітності компаній, що спровокувало вихід наступної групи власників джерел фінансування і т. д. П. Кругман зробив висновок про суттєвий вплив на розвиток світового господарства розбалансування національних економік, наприклад, Мексики або Малайзії, порівнявши оцінки наслідків таких подій, як зазначалося, з глибиною та силою якісних і кількісних характеристик Великої депресії². У свою чергу Ф. С. Мішкін підкреслює, що в цих та багатьох інших країнах із нерозвинутими фінансовими системами, так само як і в США у ХІХ–ХХ ст., кризам передували та сприяли банкрутства великих фінансових і нефінансових компаній (у Таїланді та Південній Кореї), спади на фондових ринках. Особливо критичним ризиковим фактором дослідник вважає підвищення ступеня невизначеності в кредитних операціях, адже "зниження рівня власного

¹ *Мишкин Ф. С. Экономическая теория денег, банковского дела и финансовых рынков / Ф. С. Мишкин ; пер. с англ. – 7-е изд. – М. : Вильямс, 2006. – С. 252.*

² *Кругман П. Возвращение Великой депрессии? Мировой кризис глазами нобелевского лауреата / П. Кругман ; пер. с англ. В. Н. Егорова ; под общ. ред. М. Г. Делягина, Л. А. Амелехина ; предисл. к рос. изд. главы правления Сбербанка России Г. Грефа. – М. : Эксмо, 2009. – С. 9–11.*

капіталу зменшує вартість забезпечення позичальників, у яких з'являються стимули інвестувати кошти в ризиковані проекти, адже в разі невдачі вони втраять меншу частку свого майна¹. Кризові явища різко посилювалися унаслідок непередбачуваних коливань валютних ринків і девальвації національних валют до 70 % і більше, що призводило до банкрутства суб'єктів господарювання, котрі мали значні обсяги угод і заборгованостей у іноземній валюті. При цьому спад економіки супроводжувався зростанням ринкових процентних ставок, а також очікуваної й фактичної інфляції. Аналізуючи історичну ретроспективу, Ф. С. Мішкін доходить висновку, що за відсутності вливань державних фінансових ресурсів банківські системи багатьох країн могли зазнати краху, як у США під час Великої депресії, якби Міжнародний валютний фонд (МВФ) не підтримав фінансові установи та їхніх вкладників, компенсуючи брак державної підтримки².

В Японії банківська криза спалахнула пізніше, ніж у решті держав³. У цій країні послаблення жорсткого регулювання, зокрема фінансового, що застосовувалося до 1980-х років, на тлі активізації інноваційних процесів спричинило неадекватне збільшення обсягів кредитування, агресивну конкуренцію на ринку нерухомості. При цьому розкриття інформації й моніторинг з боку регулювальних органів не встигали за темпами розвитку фінансового середовища та зростання обсягів ризикованих операцій. Так, банкам дозволялося неадекватне оцінювання власного капіталу з метою підтримки капіталізації банківської системи (мається на увазі початкова, а не ринкова, набагато нижча вартість). Як наслідок, коли на початку 1990-х років ціна на власність різко знизилася, фінансові установи мали забагато "токсичних" активів – близько 60 млрд дол. США й уперше після Другої світової війни значна частина японських банків збанкрутувала. Незважаючи на зусилля уряду країни щодо організації нагляду за банками, на початок 2000 р. загальний обсяг таких активів, за оцінками експертів, становив 1 трлн дол., а середні темпи зростання економіки, як і на початку 1990-х років, не перевищували 1 %⁴.

Як зазначає П. Кругман, "Банк Японії, занепокоєний поживавленням спекулятивних дій, у 1990-х роках почав підвищувати процентні ставки, намагаючись поступово випустити хоча б частину повітря з величезної "бульбашки". Спочатку ця політика була безуспішною, але з 1991 р. ціни на

¹ *Мишкін Ф. С. Экономическая теория денег, банковского дела и финансовых рынков / Ф. С. Мишкін ; пер. с англ. – 7-е изд. – М. : Вильямс, 2006. – С. 254.*

² Там же. – С. 254, 255.

³ Там же. – С. 356, 357.

⁴ Там же.

землю та акції стали помітно знижуватися, й через декілька років вони були на 60 % меншими за свої пікові значення”¹. І хоча існувала ймовірність, що країна потрапить у пастку ліквідності, у 2003 р. її економіка за рахунок експорту почала відновлюватися. Подальші події, пов’язані з кризою 2007–2008 рр., засвідчили, що Японія могла вийти з рецесії набагато раніше, якби проводила ліберальнішу монетарну політику, котра стимулювала б сукупний попит, зокрема шляхом регулювання грошової маси, та сприяла б прискоренню економічного розвитку завдяки позитивному впливу на інфляційні очікування, цінову стабільність, а також протидії дефляції².

Зупинимось детальніше на деяких висновках дослідників стосовно характеристик дисбалансів економічних систем в історичній ретроспективі. По-перше, механізми економічних криз взагалі мають однакову природу. По-друге, для того, щоб управління державними й корпоративними фінансами сприяло стійкому розвитку господарських систем, доцільно орієнтуватися на досвід США, де в XIX – на початку XX ст. ситуації різкого погіршення стабільності економіки виникали майже кожні 20 років. Повертаючись до Великої депресії, П. Кругман припускає, що крах фондового ринку в 1929 р. призвів би лише до рецесії, про яку всі незабаром забули б. Для попередження паніки в 1930–1931 рр. варто було стабілізувати фінансовий ринок. Проте на той час чинниками системних зрушень стали намагання Г. Гувера збалансувати бюджет перед наближенням економічного спаду, безкомпромісний захист із боку ФРС золотого стандарту, зокрема за рахунок національної економіки, а також відсутність швидкого та своєчасного фінансування банків, котрим загрожувало банкрутство³. У США із 1929 по 1933 р. загальна заборгованість за комерційними позиками скоротилася вдвічі, а інвестиційні витрати наприкінці цього періоду впали на 90 % порівняно з 1929 р. Процесу швидкого відновлення економіки перешкоджало падіння рівня цін на 25 % у 1930–1933 рр., що спричинило боргову деф-

¹ *Кругман П.* Возвращение Великой депрессии? Мировой кризис глазами нобелевского лауреата / П. Кругман ; пер. с англ. В. Н. Егорова ; под общ. ред. М. Г. Делягина, Л. А. Амелехина ; предисл. к рос. изд. главы правления Сбербанка России Г. Грефа. – М. : Эксмо, 2009. – С. 110.

² *Мишкин Ф. С.* Экономическая теория денег, банковского дела и финансовых рынков / Ф. С. Мишкин ; пер. с англ. – 7-е изд. – М. : ИД Вильямс, 2006. – С. 745.

³ *Кругман П.* Возвращение Великой депрессии? Мировой кризис глазами нобелевского лауреата / П. Кругман ; пер. с англ. В. Н. Егорова ; под общ. ред. М. Г. Делягина, Л. А. Амелехина ; предисл. к рос. изд. главы правления Сбербанка России Г. Грефа. – М. : Эксмо, 2009. – С. 15.

ляцію, за якої обсяг власного капіталу фірм впав через збільшення їхнього боргового тягаря¹.

Розглядаючи спектр причин, за якими відбувалися кризові явища в США протягом 30-х років, майбутній голова ФРС Б. Бернанке в праці, опублікованій в 1983 р., вказував на диспропорції на грошовому ринку, екзогенні шоки та помилки в економічній політиці. Ф. С. Мішкін, посилаючись на зазначену працю, ще у 2004 р., тобто задовго до початку кризи 2007–2009 рр. підкреслював надзвичайно велику негативну роль асиметрії інформації в період Великої депресії². На нашу думку, потенційні можливості заходів антикризового регулювання були б значно більшими, якщо такі попередження знаходили б відповідне відображення в менеджменті.

Слід зазначити, що практичні висновки щодо ефективності стабілізаційних заходів формувалися поступово, з огляду на досвід урядів країн зі стійкими економіками (США, Великобританія, Австрія), які в 1920–1930 рр. ще не були готовими підтримувати рівновагу національних банківських систем під час руйнівних хвиль фінансових криз та не мали управлінських навичок, необхідних для тривалих періодів стагнації й дефляції³. Тож рецепти та ідеї щодо антикризового управління Дж. М. Кейнса⁴ і М. Фрідмана⁵ протягом певного часу вважалися досить ефективними для подальшого нівелювання проявів нестабільності, зокрема для невеликих держав Азії. Ці країни, як зазначалося, швидко пройшли шлях від буму до колапсу, подібно до фінансової історії 1930-х років. За П. Кругманом, існує одна спільна риса для кількох спалахів спекулятивної лихоманки, що охопила світ у 1980-х роках, – фінансування ділової активності відбувалося переважно за рахунок банківських кредитів. Схожі обставини стали причиною пере-

¹ *Мишкін Ф. С.* Экономическая теория денег, банковского дела и финансовых рынков / Ф. С. Мишкін ; пер. с англ. – 7-е изд. – М. : Вильямс, 2006. – С. 251.

² *Мишкін Ф. С.* Экономическая теория денег, банковского дела и финансовых рынков / Ф. С. Мишкін ; пер. с англ. – 7-е изд. – М. : Вильямс, 2006. – С. 251; *Bernanke B.* Non-monetary Effects of the Financial Crisis in the Propagation of the Great Depression / B. Bernanke // *American Economic Review.* – 1983. – № 73. – P. 257, 276.

³ *Кругман П.* Возвращение Великой депрессии? Мировой кризис глазами нобелевского лауреата / П. Кругман ; пер. с англ. В. Н. Егорова ; под общ. ред. М. Г. Делягина, Л. А. Амелехина ; предисл. к рос. изд. главы правления Сбербанка России Г. Грефа. – М. : Эксмо, 2009. – С. 17.

⁴ *Кейнс Дж. М.* Общая теория занятости, процента и денег : авт. сб. / Дж. М. Кейнс. – М. : Эксмо, 2007. – 960 с.

⁵ *Фридмен М.* Количественная теория денег / М. Фридмен ; пер. с англ. – М. : Эльф-пресс, 1996. – 131 с.; *Фридман М.* Основы монетаризма / М. Фридман ; под науч. ред. Д. А. Козлова. – М. : ТЕИС, 2002. – 175 с.

бування Японії в економічній пастці у 1990-х роках. До речі, на його думку, такі ситуації були б досить звичні для Дж. М. Кейнса та його сучасників.

Різні прояви сумнівних кредитів стали результатом “загрози недобросовісності” або “морального ризику”, побудованих на однакових економічних принципах¹. Ці терміни почали вживатися в разі, коли “людина приймає рішення щодо того, на який ризик вона готова піти, якщо витрати за несприятливого розвитку подій ляжуть на когось іншого”². Кредитори зазвичай встановлювали обмеження на дії позичальників із отриманими грошима, зобов’язуючи їх додати власні гроші для уникнення збитків. Унаслідок скасування державного контролю в 1980-х роках подібні обмеження в багатьох регіонах були зняті. Реформатори не врахували зниження цінності банківської ліцензії, а також того факту, що надання банкам свободи зумовить ще серйозніші ризики³. На думку П. Кругмана⁴, операції із заощадженнями й кредитами у Сполучених Штатах є класичним прикладом недалекоглядної, а іноді й корумпованої політики. Вчений звернув увагу, що крах японської “бульбашки” також стався не відразу, адже темпи поступового накопичення наслідків ризикових подій випереджали заходи антикризового реагування на прояви загроз дестабілізації.

Досвід подолання економічних труднощів у країнах Азії на початку системної кризи 2007–2009 рр. створював ілюзію неможливості непередбачуваних сценаріїв розвитку подій. Однією з підстав для підтримання хибної думки, що уряди навчилися стримувати кризові явища, була готовність ФРС до термінового фінансування кредитних установ⁵. Здавалося ситуації, подібні найтяжчим періодам 1920-х і 1930-х років, навряд чи повторюватимуться.

Однак, незважаючи на достатню кількість досліджень кризових явищ у США, а також спроби управлінців різних рівнів уникати помилок періоду Великої депресії, дисбаланси, які виникали в національних економіках наприкінці ХХ ст., були майже такими, як у 1930-х роках. На той час звичайні антикризові заходи виявилися неефективними, а прогнози стосовно того, що бум триватиме навіть під час посилення рецесії, спростовувалися депресивними явищами.

¹ *Кругман П.* Возвращение Великой депрессии? Мировой кризис глазами нобелевского лауреата / П. Кругман ; пер. с англ. В. Н. Егорова ; под общ. ред. М. Г. Делягина, Л. А. Амелехина ; предисл. к рос. изд. главы правления Сбербанка России Г. Грефа. – М. : Эксмо, 2009. – С. 104–106.

² Там же. – С. 106.

³ Там же. – С. 106–109.

⁴ Там же. – С. 110.

⁵ Там же. – С. 16–18.

На початку ХХІ ст. ті, хто серйозно ставився до історії, не могли навіть припустити ймовірність настання подібних катаклізмів в майбутньому¹. Отримали поширення думки, що завдяки цілеспрямованим зусиллям ФРС і уряду США несподівані потрясіння й навіть поняття “депресія” залишилися в минулому та, як зазначалося, на азійських і латиноамериканських прикладах сформувався достатній досвід запобігання кризовим явищам. Так, порівняно незначні для американської економіки потрясіння (криза позиково-ощадних кас 1989 р., банкрутство хедж-фонду “Long-Term Capital Management L. P” 1999 р., колапс “бульбашки” акцій інтернет-компаній 2001 р. тощо) були подолані заходами ФРС. Справжні причини дисбалансів у США та країнах, що розвиваються, були практично ті самі. У той же час можливий ступінь реалізації загрозливих для стійкості національних систем сценаріїв суттєво відрізнявся.

Глобальна фінансово-економічна криза 2008 р. вразила своїми масштабами й глибиною економістів і політиків усього світу². Стало цілком зрозуміло, що для реалій, близьких за рисами до економічних збоїв, з огляду на особливості їх перебігу, немає універсальних рецептів протидії поширенню ринкового дисбалансу. Такий дисбаланс, як правило, характеризується катастрофічним погіршенням основних макропоказників, некерованим коливанням валют і фінансових ринків, інституційною нестійкістю, безробіттям й соціальною нестабільністю. Відмінності фіскальної, грошово-кредитної, соціальної політик, а також стабілізаційна спроможність реального та фінансового секторів з настанням кризи в кожній країні потребують ефективних антикризових рішень та адекватного оцінювання загроз. Відомо, що прийняття рішень у таких випадках зазвичай відбувається в умовах неоднозначності перебігу реальних соціально-економічних процесів та супроводжується здебільшого асиметрією інформації про внутрішні й зовнішні чинники в конкретних ситуаціях.

Теоретичні дослідження невизначеності як підстави для появи ризиків були проведені американським економістом Ф. Найтом на початку ХХ ст.³ З огляду на недостатність або неповноту знань про економічну сферу в навколишньому середовищі, а також наслідки випадковостей чи

¹ *Кругман П.* Возвращение Великой депрессии? Мировой кризис глазами нобелевского лауреата / П. Кругман ; пер. с англ. В. Н. Егорова ; под общ. ред. М. Г. Делягина, Л. А. Амелехина ; предисл. к рос. изд. главы правления Сбербанка России Г. Грефа. – М. : Эксмо, 2009. – С. 16.

² Там же. – С. 7.

³ *Knight F.* Risk, Uncertainty, and Profit / F. Knight. – Boston, MA : Houghton Mifflin Co., 1921. – 458 p.

протидій, тривалість періоду переходу економічних підсистем до якісно нового стійкого стану¹ стає залежною від імовірних, іноді радикальних і неочікуваних порушень стабільності інституційного середовища. При цьому має значення своєчасність технологічних, фінансових, управлінських нововведень, зокрема створення необхідних для національних конкурентоспроможних економічних систем проектів інтеграційних та інноваційних інфраструктур. У такому контексті не можна погодитися з думкою О. С. Сухарева щодо важливої ролі структурного підходу до економічних реформ в умовах швидкоплинних глобальних подій, коли суб'єкти ділової активності не встигають адаптуватися до темпів змін правил та інститутів². Дослідження російської моделі реформ на базі законодавчого процесу як основного репрезентанта інституціональних змін свідчить про необхідність оцінювання трансакційних витрат, пов'язаних із узгодженням і прийняттям нових правил, таких як “довжина черги”, “швидкість розгляду нормативних актів” (скільки часу потрібно для прийняття внесених законопроектів)³. До речі, ці показники збігаються з тими, що містяться в класифікаційних підходах Світового банку для порівняння змін у інституційному розвитку держав⁴.

Таким чином, із метою протидії дестабілізації надзвичайно важливо для пояснення причин і наслідків збоїв у діяльності господарських систем застосовувати сучасні методології структурного аналізу, а також так званого економічного імперіалізму⁵, котрі ґрунтуються на розумінні економічної одиниці як сукупності пропорцій і відносин, “...що визначають цю одиницю як ціле в даний момент часу за стану зовнішнього середовища, який склався натепер. Пропорції дають змогу виділити значущі структурні елементи, відносини являють собою якісні взаємини між ними та між різними економічними одиницями”⁶. Це визначення узгоджується з поглядом французь-

¹ Актуальные проблемы развития налоговой системы России в первом десятилетии XXI века : монография / под ред. Л. И. Гончаренко. – 2-е изд., испр. – М. : Фин. ун-т, 2012. – С. 263.

² Сухарев О. С. Структурный анализ экономики / О. С. Сухарев. – М. : Финансы и статистика, 2012. – С. 13.

³ Российская модель институциональных изменений: опыт эмпирико-статистического исследования / С. Г. Кирдина, И. Л. Кирилук, И. В. Толмачева, А. А. Рубинштейн // Вопросы экономики. – 2010. – № 11. – С. 97–114.

⁴ Worldwide Governance Indicators [Електронний ресурс]. – Режим доступу: info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp.

⁵ Сухарев О. С. Структурный анализ экономики / О. С. Сухарев. – М. : Финансы и статистика, 2012. – С. 12.

⁶ Там же. – С. 11, 12.

ких структуралістів, зокрема Ф. Перру, на структуру як категорію. Ідеться про класифікацію цих категорій на:

- економічні, що характеризують діяльність простих чи комплексних економічних одиниць (домогосподарства, фірми, сектори економіки, економіка країни, наднаціональні об'єднання);
- структури обрамлення, котрі утворюють середовище економічної діяльності (демографічні, соціальні, інституціональні, ментальні та ін.), і такі, що зумовлюють необхідність використання міждисциплінарних досліджень.

Отже, під час складання результативних антикризових стратегій потрібно враховувати здатність та наявність відповідних складових економічної політики до структурних змін на різних рівнях господарської організації. При цьому ефективність заходів із мінімізації непередбачених втрат залежатиме від ступеня точності оцінок ризиків або ймовірності можливих результатів в умовах невизначеності.

Серед аналітиків сукупних проявів динаміки циклічних рецесій – професор економіки Університету Меріленд К. Рейнхарт¹ – вважається фахівцем, чії оцінки та прогнози перебігу подій мали велике значення для прийняття антикризових управлінських рішень. Вона є автором досліджень кризових явищ², зокрема чинників мінливості припливу та високої ймовірності зворотного відпливу капіталів у рамках фінансових майданчиків країн із ринками, що розвиваються. Досвід подолання наслідків розбалансованості в латиноамериканських і азійських національних економіках у 1994–1998 рр., викладений у її наукових працях, підтвердив припущення, що у сфері ризик-менеджменту необхідні заходи зі стабілізації макроекономічної політики, посилення контролю й моніторингу фінансового сектору, а також регуляторної діяльності стосовно лібералізованих фінансових ринків. На думку дослідниці, найефективнішими важелями антикризового регулювання є складові монетарної й податково-бюджетної політики. Ще до спаду світової економіки, у 2000 р., К. Рейнхарт, використовуючи результати ретроспективного історичного аналізу міжнародного статистичного матеріалу, обґрунтувала зв'язки між “бульбашками” в ціні заставних активів і

¹ *Рейнхарт К. М.* На этот раз все будет иначе. Механизмы финансовых кризисов восемь столетий одни и те же / К. М. Рейнхарт, К. С. Рогофф ; пер. с англ. Д. Стороженко ; предисл. к изд. на рус. яз. М. Л. Хазин. – М. : Карьера Пресс, 2011. – С. XXI.

² *Reinhart C. M.* Dealing with Capital Inflows: Are There Any Lessons? / C. M. Reinhart, S. Dunaway // World Institute for Development Economics Research, Research Papers. – 1996. – № 28. – 46 p.

відповідними ризиками подальшого розвитку валютних диспропорцій у сфері банківського обслуговування¹.

До речі, такі підходи співзвучні рекомендаціям П. Кругмана², котрий вважає, що країнам, де відбулися кризові явища, для повернення довіри інвесторів доцільно оцінювати можливості швидкої девальвації валюти до рівня, що сприйматиметься останніми як достатній та врівноважуватиме баланс поточних операцій. Окрім того, на його думку, після завершення девальвації необхідний постійний контроль ситуації з боку уряду та центрального банку, бо в разі невпевненості інвесторів у спроможності країни підтримувати курс національної валюти, атака на неї продовжиться з новою силою. Адаже залежно від ступеня довіри процентні ставки можуть утримуватися на доволі високому рівні або бути знижені відразу (як у Австралії), оскільки є висока ймовірність, що їх нелімітоване завищення для обмеження курсу призведе до негативних економічних наслідків. Зазначені заходи державної політики, а також фіскальні стимули, кількісне послаблення грошової політики повинні супроводжуватися діями з рекапіталізації банків. Кризові явища можуть бути певним чином нейтралізовані, однак, з огляду на досвід Японії 1990-х років, у разі неврахування будь-якої з важливих складових управлінських фінансових сфер (наприклад, стимулювання виявлення та подальшої роботи з проблемними боргами в банківському секторі) країна може опинитися в стані стагнації тривалістю до 15 років.

На думку Г. Грефа, у порівняно невеликих економіках зовнішня кон'юнктура може сприяти виходу країни з кризи, незважаючи на проблеми в банківському секторі. Проте господарські системи таких країн залишатимуться нестійкими, вразливими до зовнішніх і внутрішніх коливань³.

Щоб відповісти на запитання (яке є актуальним і нині), чи можливо було спрогнозувати другу Велику депресію – світову економічну кризу ХХІ ст., К. Рейнхарт разом із відомим ученим у сфері порівняльного вивчення економік професором Гарвардського університету К. Рогоффом у

¹ *Reinhart C. Introduction / C. Reinhart // Goldstein M. Assessing Financial Vulnerability: An Early Warning System for Emerging Markets / M. Goldstein, G. Kaminsky, C. Reinhart. – Washington, D. C. : Institute for International Economics, 2000. – P. 1–56.*

² *Кругман П. Возвращение Великой депрессии? Мировой кризис глазами нобелевского лауреата / П. Кругман ; пер. с англ. В. Н. Егорова ; под общ. ред. М. Г. Делягина, Л. А. Амелехина ; предисл. к рос. изд. главы правления Сбербанка России Г. Грефа. – М. : Эксмо, 2009. – С. 11, 12.*

³ Там же.

дослідженні¹ на базі консолідованих величезних обсягів корисної інформації виявили спільні риси кількох криз у 66 країнах упродовж 1800–2008 рр. У їхній книзі “Цього разу все буде інакше” розглядаються різні види фінансових криз, включаючи дефолти за зовнішнім та/або внутрішнім державним боргом, випадки дуже високої інфляції, краху й девальвації валют². Дослідники, зокрема, наголошують, що Росія також пережила практично всі види криз як протягом своєї багаторічної історії, так і в недалекому минулому. Зазначено, що в радянську епоху, за відсутності прямих аналогій зі згаданими кризовими явищами, теж відбувалися піднесення та спади економіки, характерні для авторитарної системи державного управління. Слід підкреслити, що в період кризи Росія зазнала найбільшого падіння економіки серед країн G20: її фондовий ринок у 2008 р. впав на 80 %, а ВВП у 2009 р. зменшився на 8 %. Подальший розвиток подій засвідчив, що поліпшення ситуації в країні можливе в разі перезавантаження зовнішньополітичних відносин та проведення ґрунтовних структурних реформ³.

Особливого значення в цьому контексті набуває вивчення криз (банківських і суверенного боргу) у історичному аспекті в різних економічних моделях. У результаті досліджень визначено, що кризи суверенного боргу були спричинені періодичною неплатоспроможністю урядів, притаманною розвинутих економікам, а також серійними дефолтами, які систематично повторюються в країнах із ринками, що розвиваються. Банківські кризи, навпаки, мають універсальніший характер та уражують багаті й бідні країни приблизно однаковою мірою. Річ у тім, що одночасно з традиційним довгостроковим кредитуванням, коли банки покладалися на надійність депозитної бази, заставних активів забезпечення фінансування, з'явилися інновації на основі сучасних операційних та інформаційних технологій, наприклад сек'юритизація⁴. Такий інструмент передбачає трансформацію малоліквідних фінансових активів (кредити під придбання товарів широкого вжитку, іпотечні позики тощо) в документи, які посвідчують грошові чи інші майнові права, взаємовідносини емітентів, власників цих документів і третіх осіб та фінансуються ринками капіталів переважно на короткостроковій основі. Операції рефінансування зазначених активів, відокремлених від комерційних банків, лізинго-

¹ Рейнхарт К. М. На этот раз все будет иначе. Механизмы финансовых кризисов восемь столетий одни и те же / К. М. Рейнхарт, К. С. Рогофф ; пер. с англ. Д. Стороженко ; предисл. к изд. на рус. яз. М. Л. Хазин. – М. : Карьера Пресс, 2011. – 528 с.

² Там же. – С. XXVII.

³ Россия после кризиса : сб. ст. / авт.-сост. С. Гуриев, Э. Качинс, А. Ослунд ; пер. с англ. О. Литвиновой, М. Оверченко. – М. : ООО “Юнайтед Пресс”, 2011. – С. 12–28.

⁴ Mishkin F. S. The economics of money, banking, and financial markets / F. S. Mishkin. – 7th ed. – P. 237.

вих компаній, фондів нерухомості проводяться спеціально створеними фінансовими посередниками в ринковому обігу грошей і капіталу, шляхом або випуску цінних паперів, або отримання синдикованих кредитів. При цьому є можливість консолідації кредитних портфелів (наприклад, іпотечних позик) із передачею прав власності на їхню частину на ринкових фінансових майданчиках іншим особам, залишаючи фінансовим установам незначну частину таких коштів.

Згодом фундаментальні зміни у фінансових інститутах набули вкрай загрозливих трендів, особливо коли великі інвестиційні банки та банки холдингових компаній зосереджувалися на ризиковій, але надприбутковій торговельній діяльності. З метою підтримки іпотечних кредиторів ці інституції пішли на величезні витрати. Мається на увазі створення пакетів цінних паперів, їх групування й перегрупування, підготовка до продажу штучних фінансових продуктів, а також залежних від іпотеки акцій на трильйони доларів¹. Водночас фінансові установи та рейтингові агентства розробили математичні моделі прогнозування ризиків, але в більшості випадків оцінки підмінили процедури прийняття рішень. Так, за висновками спеціальної національної комісії США з розслідування причин фінансово-економічної кризи керівництво страхової компанії “American International Group” (AIG) недооцінило умови й ризики деривативів на багатомільярдну суму, витрачену на купівлю залежних від іпотеки акцій, тому надалі ця компанія була піддана процедурі націоналізації. За наявності потужних фінансових спонсорів в особі владних структур масштаби обігу кредитних організацій “Fannie Mae” та “Freddie Mac” у 1990–2003 рр. зросли в багато разів переважно за рахунок операцій, які заповнили простір діяльності, що залишився після колапсу багатьох позиково-ощадних асоціацій. П. Кругман вважає, що частина їхніх кредитів насправді була сумнівною, до того ж у цих організаціях виявлені випадки шахрайства. Тому підвищена увага до зазначених компаній певною мірою утримала їх від активної участі у формуванні “бульбашки” нерухомості у 2004–2006 рр. Проте вони все ж таки, витрачаючи великі ресурси на ризикові позики й цінні папери на ринку домогосподарств, впливали на поширення епідемії “поганих” кредитів, хоча їхня роль оцінюється аналітиками як другорядна².

¹ The Financial crisis. Inquiry report : Final Report of the National Commission on the Causes of the Financial and Economic Crisis in the United States / Financial crisis inquiry commission. – Authorized ed. – N. Y. : Public Affairs, 2011.

² Кругман П. Возвращение Великой депрессии? Мировой кризис глазами Нобелевского лауреата / П. Кругман ; пер. с англ. В. Н. Егорова ; под общ. ред. М. Г. Делягина, Л. А. Амелехина ; предисл. к рос. изд. главы правления Сбербанка России Г. Грефа. – М. : Эксмо, 2009. – С. 253, 254.

Інший приклад ризикової діяльності фінансових установ, пов'язаної із цінними паперами з аукціонною ставкою, котрі широко використовувались інвестиційним банком “Lehman Brothers” наприкінці ХХ ст. для фінансування багатьох організацій і установ, засвідчує наявність потенційних можливостей для інвесторів в отриманні вищих процентних ставок, ніж ті, які вони мали б за банківськими депозитами. Водночас емітенти зазначених цінних паперів могли пропонувати нижчі ставки, ніж при отриманні ними коштів за довгостроковими банківськими кредитами. Такі уявлення про “супернадійність” зберігання великих обсягів активів у залежних від іпотеки акціях обернулися для іншого інвестиційного банку – “Merrill Lynch” мільярдними збитками¹. Ретроспективний аналіз показав, що колапси названих фінансових установ стали можливими через прагнення позичальників обійти регульовальні положення (щодо підтримання достатнього обсягу капіталу й платежів у системі страхування депозитів та створення таким чином ліквідних резервів) і пов'язані з ними витрати, а також через відсутність державних нормативів обов'язкового захисту ліквідності цінних паперів. Подібні приклади ризикової діяльності були характерні в перші роки ХХ ст. для трастів, які пропонували вигідніші, ніж банки, угоди, оскільки могли діяти за межами регульовальної системи, унаслідок чого їх обіг швидко зростає, доки ці організації не стали епіцентром наступних потрясень. На жаль, через століття сталося те саме². Між тим було встановлено, що кризи здебільшого пов'язані з ризиками інститутів, діяльність яких ніколи достатньо не регулювалася³, а період 2007–2008 рр. характеризувався крахом довіри кредиторів, оскільки вкладників підтримували надійною системою страхування.

Останніми роками в провідних банках світу сформувався великий інвестиційний блок із консультаційними послугами для клієнтів, котрий вміщує портфелі зі структурованих інвестиційних продуктів, а також надає брокерські послуги. Крім того, у банківській системі набули поширення трейдингові операції, а торгові портфелі фінансових установ при цьому перетворилися на істотну частину їхніх сукупних активів. Прийняття рішень щодо істотних змін структури пасивів і активів дає змогу створюва-

¹ The Financial crisis. Inquiry report : Final Report of the National Commission on the Causes of the Financial and Economic Crisis in the United States / Financial crisis inquiry commission. – Authorized ed. – N. Y. : Public Affairs, 2011. – P. XIX.

² *Кругман П.* Возвращение Великой депрессии? Мировой кризис глазами нобелевского лауреата / П. Кругман ; пер. с англ. В. Н. Егорова ; под общ. ред. М. Г. Делягина, Л. А. Амелехина ; предисл. к рос. изд. главы правления Сбербанка России Г. Грефа. – М. : Эксмо, 2009. – С. 247, 248.

³ Там же. – С. 254.

ти додаткові джерела банківських резервів, що сприяють збільшенню грошової маси. Тому вдосконалення антикризового корпоративного управління ризиками, особливо в разі залежності від короткострокового фінансування, за малих обсягів капіталу у фінансових інститутах є одним із основних способів уникнення негативних наслідків імовірних загроз нестабільності.

Традиційні характеристики кризових циклів передбачають аналітичні дані щодо динаміки обсягів ВВП, промислового виробництва, рівня безробіття тощо. Утім, короткострокове пожвавлення загальних макроекономічних показників має супроводжуватися плануванням тривалішого періоду з боку урядів. За словами П. Кругмана, завершення попередньої рецесії у США та зростання економічних показників у 2001 р. супроводжувалися заміною фондової “бульбашки” на іпотечну. Варто було б спрогнозувати ймовірні “наслідки вибуху “бульбашки” нерухомості, адже вони виявилися набагато тяжчими, ніж будь-хто міг уявити... тому, що фінансова система дуже сильно змінилася, але ніхто цього повною мірою не враховував”¹. До речі, спроби передбачення наслідків змін структури американської фінансової системи на користь установ поза традиційною банківською системою з їхньою можливістю переоформлення короткострокової заборгованості в довгострокову супроводжувалися песимістичними оцінками ступеня вразливості “паралельної” фінансової системи за відсутності таких відомих банківських форм захисту, як страхування депозитів тощо². Тобто в сучасному світі готовність ФРС до термінового фінансування кредитних установ, а також страхування депозитів мають запобігати таким сценаріям розвитку кризи³. У міжнародному масштабі також повинні з’явитися відповідні форми наднаціонального регулювання фінансових систем.

Подібно до рейтингового агентства “Standard and Poor’s” (S&P) для оцінювання вразливості національних економік до кризових явищ, або констатації, що країна перебуває в стані дефолту (як це було з Аргентиною у 2001–2002 рр.), робляться спроби застосування разом із традиційними макроекономічними показниками нових, які допомагають точніше виявити небезпеку фінансової розбалансованості. Так, К. Рейнхарт і К. Рогофф запропонували композитний індекс оцінювання кризи – індекс банківської

¹ Кругман П. Возвращение Великой депрессии? Мировой кризис глазами Нобелевского лауреата / П. Кругман ; пер. с англ. В. Н. Егорова ; под общ. ред. М. Г. Делягина, Л. А. Амелехина ; предисл. к рос. изд. главы правления Сбербанка России Г. Грефа. – М. : Эксмо, 2009. – С. 236.

² Там же. – С. 249.

³ Там же. – С. 17.

дестабілізації, кризи боргу та інфляції. Для своєчасної підготовки адекватних антикризових заходів потрібне подальше вивчення дефолтів за боргами домогосподарств, відомих у США як “токсичні” іпотечні кредити, що послаблюють баланси банків. Також потрібно завчасно виявляти ознаки корпоративних дефолтів, котрі порушують стабільність національних фінансових систем, як це було у США в період Великої депресії 1934 р.¹ Кількісні виміри глобальної природи криз, порівняння економічної ситуації минулого та нинішнього століття, коли стався найбільший економічний спад після закінчення Другої світової війни, дали підстави для певних висновків. По-перше, координація наднаціонального антикризового управління на мікро- й макрорівні у 2008–2009 рр. сприяла запобіганню тяжчим економічним наслідкам. По-друге, загрози невизначеності в майбутньому потребують хоча б розуміння того, як спрогнозувати неминуче, стрімке настання кризових явищ у разі неможливості їх уникнення.

У цьому контексті варто звернути увагу на доповідь групи незалежних міжнародних експертів – громадян різних країн із власними досвідом і поглядами, підготовлену за ініціативою ООН під керівництвом Нобелівського лауреата Дж. Стігліца, стосовно наслідків останньої фінансової кризи, особливо в частині інтересів країн, що розвиваються². На думку А. Бутрова³, у цій доповіді наведено багато інформації для подальших міркувань, пов'язаних із функціонуванням глобальної економіки. Крім деформації й викривлень у більшості сфер економічного життя, криза виявила недоліки теорії ринкового фундаменталізму, згідно з якою необмежена діяльність ринку зумовлює створення ефективної та стабільної економіки. Криза зачепила всі країни світу (маються на увазі насамперед її оперативні негативні наслідки, оскільки в довгостроковій перспективі країни, що вдало виходять з кризи, виграють). Отже, необхідно прискорити трансформацію постіндустріальної економіки, активізувати діяльність її поступового перетворення на високотехнологічну економічну систему⁴. У цьому аспекті од-

¹ Рейнхарт К. М. На этот раз все будет иначе. Механизмы финансовых кризисов восемь столетий одни и те же / К. М. Рейнхарт, К. С. Рогофф ; пер. с англ. Д. Стороженко ; предисл. к изд. на рус. яз. М. Л. Хазин. – М. : Карьера Пресс, 2011. – С. 297.

² Доклад Дж. Стиглиця. О реформе международной валютно-финансовой системы: уроки глобального кризиса : доклад Комиссии фин. экспертов ООН. – М. : Международ. отношения, 2012. – С. 10, 11.

³ Доклад Стиглиця. О реформе международной валютно-финансовой системы: уроки глобального кризиса : доклад Комиссии финансовых экспертов ООН. – М. : Международ. отношения, 2012. – С. 9.

⁴ Єфименко Т. І. Податки в інституційній системі сучасної економіки / Т. І. Єфименко ; НАН України, Ін-т економіки та прогнозування. – К., 2011. – С. 32–34.

нією з центральних є проблема збалансованого співвідношення механізмів і масштабів державного й ринкового регулювання, коли повноваження останнього без сформованого владою інституціонального середовища не забезпечує стійкого та збалансованого розвитку економіки. Водночас надмірне втручання держави в економічне життя створює перешкоди для динамічного зростання бізнесу.

Для визначення вектора відповідних змін у системі державного регулювання варто ще раз звернути увагу на досвід роботи національної комісії з розслідування причин фінансово-економічної кризи у США, до складу якої увійшли авторитетні політики й економісти. На початку 2011 р. комісія оприлюднила звіт за результатами розслідування¹. Проаналізуємо її основні висновки.

1. Кризи можна уникнути, бо вона є результатом людських дій або бездіяльності. Керівники фінансового світу та державні діячі проігнорували попередження про підвищення ризиків. З огляду на циклічність бізнесу їм необхідно було фахово реагувати на “червоні прапорці”, а саме: на різке збільшення заборгованості домашніх господарств за іпотечними кредитами, експонентне зростання ділової активності фінансових компаній, нерегульованість деривативів, незадовільний стан короткострокового ринку запозичень тощо. Водночас компанії та інвестори цілком поклалися на кредитні рейтинги агентств, що також було неприпустимо.

2. Спостерігався величезний провал у фінансовому регулюванні й моніторингу, котрі мали б забезпечити стабільність національної фінансової системи. У державних регуляторів було достатньо повноважень для захисту фінансової системи. Комісія з цінних паперів могла б підвищити вимоги до капіталу та стримати великі ризики, до яких удавалися інвестиційні банки. Федеральний резервний банк Нью-Йорка та інші регулятори могли б натиснути на компанію “Citigroup”, щоб уникнути ексцесів на самому початку кризи. Політики разом з уповноваженими установами могли б зупинити “потяг” іпотечного акціонування. До речі, з 1999 по 2008 р. фінансовий сектор безпрецедентно збільшив витрати на федеральне лобі, фінансування окремих осіб або політичних комітетів, виборчих компаній тощо.

3. Неналежне корпоративне управління та управління ризиками в більшості системно значущих фінансових інститутів стало ключовим фактором виникнення кризи. Інститути діяли нерозважливо, беручи на себе надто великі ризики за невеликого капіталу та сильної залежності від ко-

¹ The Financial crisis. Inquiry report : Final Report of the National Commission on the Causes of the Financial and Economic Crisis in the United States / Financial crisis inquiry commission. – Authorized ed. – N. Y. : Public Affairs, 2011.

роткострокового фінансування. Фінансові інститути та рейтингові агентства сподівалися на розроблені математичні моделі як надійні інструменти прогнозування ризиків, але у більшості випадків використання таких інструментів замінило процедуру прийняття рішень.

4. Надмірне запозичення, ризикове інвестування та непрозорість привели фінансову систему до краху. Наприклад, у 2007 р. тільки п'ять головних інвестиційних банків ("Bear Stearns", "Goldman Sachs", "Lehman Brothers", "Merrill Lynch" та "Morgan Stanley") оперували таким чином, що їхній рівень левериджу становив 40:1, тобто 40 дол. США активів забезпечувалися одним доларом. Тоді ж "Fannie Mae" та "Freddie Mac" об'єднали леверидж, включаючи позики, якими вони володіли, на рівні 75:1. На початку розгортання кризи національний іпотечний борг на одне домогосподарство зріс на 63 %, а заробітна плата залишилася на тому самому рівні. Отже, у XXI ст. фінансова система потребує надійного захисту від основних загроз.

5. Уряд, а разом із ним і Казначейство США, Рада ФРС та Федеральний резервний банк Нью-Йорка, були неготовими до подій 2007–2008 рр., і це на тлі паніки та невизначеності на фінансовому ринку. Не було стратегічного й універсального плану подолання ризиків і не встановлено взаємозв'язків на фінансовому ринку. Рішення, котрі приймалися урядом щодо управління головними фінансовими інститутами під час кризи, були непослідовними.

6. Відзначалися системні порушення звітності й етики. Інститути американської фінансової системи ґрунтувалися на поняттях чесності, відповідальності та прозорості. Проте, за даними звіту, основні фінансові установи неефективно оцінювали кредити, які купували для оформлення в пул і продажу інвесторам. Вони знали, що значна частина цих кредитів не відповідала їхнім стандартам андеррайтингу позики або тим, хто їх видавав. Криза була результатом людських помилок, прорахунків і провин, котрі спричинили системні збої. Навіть громадські діячі, що відповідали за захист фінансової системи та яким було довірено керувати регулювальними органами, вкрай пасивно реагували на ознаки системних збоїв у фінансовій системі.

На думку деяких членів комісії, що була висловлена в коментарях, із метою уникнення наступних кризових потрясінь необхідні принципові зміни в законодавстві США, політиці державного регулювання, а також відповідні заходи наднаціональної координації світової фінансової системи.

У зв'язку з набуттям кризовими трендами певних системних ознак в умовах невизначеності розвитку подальших подій наведені висновки ще довго зберігатимуть актуальність для практичного використання. На думку

Дж. Стігліца¹, що відображає загальну позицію членів Комісії фінансових експертів ООН, відсутність попереджень настання кризи та несвоєчасне розроблення способів адекватного реагування на неї пов'язані з неефективною діяльністю інститутів та інституційних механізмів на національному й міжнародному рівнях. Інтернаціональні фінансові та економічні механізми в багатьох випадках спрацьовували контрпродуктивно стосовно країн, що розвиваються. Однак глобальні механізми, покликані стимулювати швидкий соціально-економічний розвиток, не виключали збільшення нерівності, а подекуди спричиняли виснаження природних ресурсів і деградацію навколишнього середовища. Спроби запобігти багатьом негативним наслідкам кризи 2008 р., на жаль, не мали очікуваного успіху. Рецесія почалася в розвинутих країнах та поширилася на регіони, що розвиваються, включаючи ті з них, які проводили врівноважену макроекономічну політику й ефективно регулювання. Таким чином, суспільні сподівання на те, що глобалізація зрештою забезпечить економічну стабільність, не справдилися.

Антикризові заходи, вжиті більшістю урядів, мали багато фіскальних складових. У більшості країн бюджетні витрати на підтримку економічної діяльності спрямовувалися на виробничі інвестиції та створення нових активів. У той же час підкреслимо, що посткризове відновлення у США супроводжувалося єдиною потужною державною стратегією, де були гармонізовані податково-бюджетна та монетарна політика. Так, стрімке нарощування дефіциту бюджету дало змогу підтримати витрати домогосподарств, а монетарна експансія ФРС (*quantitative easing* – кількісне пом'якшення та різке зниження ставок) – наповнити фінансові ринки ліквідністю та вивести фінансовий сектор зі стану коми. Водночас для довгострокового відновлення економічного зростання цього недостатньо. Стабілізація можлива за умови розв'язання проблем реструктуризації економіки, мінімізації ризиків, котрі генеруються глобальними фінансовими дисбалансами тощо. Спрощені схеми антикризового макрорегулювання в європейських країнах супроводжувалися загрозами зміни валютних курсів і ускладнень із бюджетними витратами. Ідеться, зокрема, про удавану потребу в запозиченнях у національній валюті для компенсації зобов'язань або забезпечення зростання резервів. Доцільність їх подальшого нарощування, особливо зважаючи на загрози, пов'язані зі збільшенням боргового тягаря, залежить від глобально-конкурентних позицій країни. Адаже заходи, спрямовані на

¹ Доклад Стигліца. О реформе международной валютно-финансовой системы: уроки глобального кризиса : доклад Комиссии финансовых экспертов ООН. – М. : Междунар. отношения, 2012. – С. 309–324.

реструктуризацію заборгованості, зміцнення бюджетних позицій, зокрема шляхом уведення низьких процентних ставок, безперечно, є паліативними¹. У зв'язку з цим на глобальному рівні варто посилити вимоги до банків, відмовитися від ризикованих фінансових інструментів, що підривають надійність міжнародної фінансової системи та негативно впливають на стабільність національних грошово-кредитних підсистем.

У напрямі реформування останніх вкрай важливо внести зміни в законодавство різних країн, що стосується корпоративного управління, конкуренції й банкрутства, запровадити єдині правила, а також активізувати механізми, які перешкоджають проведенню протекціоністської політики. При цьому дії політичного характеру мають сприяти досягненню цілей соціальної справедливості та солідарності, консолідації міжнародної спільноти на проблемах глобального потепління, енергетичної кризи, зростання нерівності в більшості країн світу, бідності, неефективності управління та відсутності належної відповідальності в міжнародних організаціях.

Комісія фінансових експертів ООН наголосила на необхідності об'єднання урядів навколо головних і загальних тем. По-перше, це зростання нерівності в більшості країн, що підсилює соціальну несправедливість та водночас є однією з причин послаблення ефективного попиту. По-друге, необхідність розгляду кризи саме як глобальної, тобто з урахуванням її взаємопов'язаних проявів у різних економіках, незалежно від їхніх політико-економічних особливостей. По-третє, протидія поглибленню глобальної та породженої окремими фінансовими інноваціями асиметрії, зокрема інформаційної, за відсутності єдиних правил бухгалтерського обліку та фінансового регулювання. У цьому контексті антикризові заходи, котрі включали рух капіталів із країн, що розвиваються, до тих, помилкова політика яких спричинила глобальне економічне згарище, можна вважати гіркою іронією. По-четверте, є необхідність критичного ставлення до постулатів теорії ринкового фундаменталізму, оскільки ефективне виконання фінансовим сектором вирішальної ролі не можливе без адекватного регулювання. По-п'яте, створення політично нейтральної організації, котра зможе компетентно консультувати відповідні міжнародні інституції з питань розроблення та реалізації стабільної економічної політики в інтересах світової спільноти. По-шосте, усвідомлення того, що зовнішні фактори діють як у транскордонному вимірі, так і всередині країн. У цьому контексті нагальною необхідністю є розроблення механізмів ефектив-

¹ Єфименко Т. І. Податки в інституційній системі сучасної економіки / Т. І. Єфименко ; НАН України, Ін-т економіки та прогнозування. – К., 2011. – С. 31, 32.

ного глобального фінансового регулювання, передусім для забезпечення стійкості світогосподарських зв'язків. Важливо позбавитися практики, коли прорахунки окремих урядів призводять до зростання витрат у інших країнах.

Серед завдань удосконалення корпоративного управління потрібно виокремити розв'язання проблем банків, “занадто великих для банкрутства або для припинення їхньої діяльності”¹, що є відображенням неадекватного антимонопольного законодавства та/або неефективних санкцій. Утім, на думку Комісії фінансових експертів ООН, навіть після відновлення фінансової системи проблема недостатності сукупного попиту, найімовірніше, залишиться. Отже, постає потреба в розробленні фундаментальніших реформ, таких як створення глобальної резервної системи. Разом із тим передчасна чи необґрунтована відмова від стимулюючих витрат або державних гарантій може уповільнити відновлення економіки та посилити світові дисбаланси.

Варто наголосити, що проблеми антикризового регулювання перебувають у центрі уваги багатьох міжнародних організацій, зокрема G20². При розробленні його напрямів як світовою спільнотою, так і урядами окремих країн треба враховувати тенденції останніх десятиліть. З огляду на те, що починаючи з 1990-х років ряд азійських і латиноамериканських країн, а у 2008 р. практично весь світ зіткнулися з рецесією, котра погіршила результати діяльності людства, досягнуті за роки економічного прогресу, стає очевидною загроза масштабного поширення депресивної економіки з нечіткими часовими рамками³. Так, у 2009 р. підтвердився далеко не найоптимістичніший із прогнозних сценаріїв: спад світової економіки становив 2,1 в. п.⁴ За подальшої щорічної позитивної динаміки світового валового продукту (СВП) на період до 2014 р. (від 2,2 до 3,2 в. п.⁵) можливі істотні

¹ Доклад Стиглица. О реформе международной валютно-финансовой системы: уроки глобального кризиса : доклад Комиссии финансовых экспертов ООН. – М. : Междунар. отношения, 2012. – С. 122, 213.

² Russia G20 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ru.g20russia.ru/documents>.

³ *Кругман П.* Возвращение Великой депрессии? Мировой кризис глазами Нобелевского лауреата / П. Кругман ; пер. с англ. В. Н. Егорова ; под общ. ред. М. Г. Делягина, Л. А. Амелехина ; предисл. к рос. изд. главы правления Сбербанка России Г. Грефа. – М. : Эксмо, 2009. – С. 285, 286.

⁴ World Economic Situation and Prospects 2012 / United Nations. – N. Y., 2012. – P. IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp_archive/2012wesp.pdf.

⁵ Ibid.

відхилення, які оцінюються на рівні $\pm 1,4$ в. п. від основного прогнозу з імовірністю наслідків від можливих ризиків¹.

Як правило, підтвердження (спростування) негативних очікувань впливає з уточнювальних припущень чи конкретних подій. Наприклад, у Сполучених Штатах широко обговорюються інструменти нейтралізації загрози “фіскального обриву”. Пропозиції мають яскраво виражений політико-економічний характер, проте рішення прийматиметься з урахуванням або зростання стелі бюджетного дефіциту, або секвестру бюджету. Взагалі подолання фінансового дефіциту в цій країні матиме періодичні непередбачувані кон’юнктурні впливи. Інші показники, які засвідчують нестабільність у еврозоні, у великих регіонах, що розвиваються, включаючи Бразилію, Індію, Китай², також вказують на можливе уповільнення посткризового відновлення, зокрема внаслідок впливу ознак нової депресивної хвилі в розвинутих країнах на країни, які розвиваються, та країни з перехідною економікою. Слід зазначити, що починаючи з 2012 р. здійснюються небезуспішні спроби антикризового регулювання як на національному, так і на наднаціональному рівнях³ із метою стабілізації показників розвитку в рамках базового сценарію, що має перспективи при розробленні й реалізації відповідних заходів у кожній країні залежно від ступеня вразливості її економіки. Міждержавне валютне регулювання, що зародилося в часи “холодної війни” та згодом набуло формату фінансової “сімки”, а потім “вісімки”, має також поступово трансформуватися у складну піраміду емітентів світових валют на чолі з доларом США і євро, з визначеним статусом співвідношень із іншими валютами, котрі стануть резервними в майбутньому.

Міжнародне співтовариство визнало, що допомога країнам, які розвиваються, відповідає спільним інтересам, адже історично кризи часто надають рідкісні шанси та сприятливі можливості для проведення системних реформ інституційних механізмів у напрямі їх узгодження. З метою уникнення боргових криз унаслідок надання короткострокових кредитів треба диверсифікувати методи таких процедур, можливо, за рахунок створення

¹ Гринберг Р. С. Контуры глобального мира: обозначая будущее : ввод. глава // Колодко Гж. В. Глобализация, трансформация, кризис – что дальше? / Гж. В. Колодко. – М. : Магистр, 2012. – С. 9–26.

² World economic situation and prospects 2012 / United Nations. – N. Y., 2012. – P. IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp_archive/2012wesp.pdf.

³ Динамика развития “Группы двадцати”, “Группы восьми”, БРИКС и интересы России / НП РСМД. – М. : Проспект, 2012. – 27 с.; Необходимость оздоровления экономики : доклад об экономике России / Всемирный Банк в России. – 2012. – № 28, окт.

нової кредитної структури, що гарантуватиме довіру, відповідатиме інтересам кредиторів і позичальників. Отже, у разі неправильних дій владних установ є небезпека посилення нерівності й несправедливості. Тому Комісія фінансових експертів ООН наголошує на необхідності системного запровадження низки антикризових заходів не тільки у фінансовому секторі. Пропонується розробити альтернативні проекти, спрямовані на забезпечення макроекономічної стабільності, координації виконання міжнародним співтовариством соціально-економічних завдань, створення ефективніших інституційних механізмів співпраці, таких як Рада з глобальної економічної координації та відповідний Міжнародний комітет експертів¹. Багаторічна практика наднаціонального економічного менеджменту свідчить, що в разі започаткування діяльності нового інтернаціонального органу фінансового регулювання стандарти, правила й норми встановлюватимуться з визначенням ступеня примусу до їх виконання. При цьому провідну роль серед інститутів, які сьогодні намагаються регулювати світові фінансові ринки, може й надалі відігравати МВФ за умови збереження відповідного механізму міжнародного голосування та контролю над Світовим банком, а також орієнтації їхньої діяльності на плани глобального регулювання.

У цьому контексті цілком слушною, на наш погляд, є думка М. Тетчер, висловлена в книзі “Мистецтво управління державою”². Вона вважає, що неможливо бути за або проти численних розрізнених явищ у рамках глобалізму – фінансових, технічних, культурних, соціальних, судових, військових, політичних. Відповідно, безглуздо ставати антиглобалістом, навіть у зв’язку із соціальними розколами чи трансформацією культури, оскільки завадити цьому неможливо. Водночас ця відома політична й державна діячка, обґрунтовуючи необхідність подальших перетворень у діяльності міжнародних фінансових організацій (МФО), критикує ряд їхніх антикризових проектів на прикладі подій на Далекому Сході та в Росії в 1997–1998 рр. Вона пропонує здійснити переоцінку не тільки ролі МВФ і його кредитної політики, а й деяких функцій глобального капіталізму. М. Тетчер наводить суперечливі думки міжнародного фінансиста Дж. Сороса та міністра фінансів Великобританії Г. Брауна щодо необхідності прийняття “нової економічної конституції для глобальної економіки”, а також щодо начебто не-

¹ Доклад Стиглиця. О реформе международной валютно-финансовой системы: уроки глобального кризиса : доклад Комиссии финансовых экспертов ООН. – М. : Международ. отношения, 2012. – С. 214–260.

² Тэтчер М. Искусство управления государством: стратегии для меняющегося мира / М. Тэтчер ; пер. с англ. – 3-е изд. – М. : Альпина Паблишер, 2012. – С. 490.

обґрунтованої позиції МВФ у частині збереження хибної думки про панівну роль системи міжнародного кредитування, суперечностей у діяльності приватного сектору та правилах розподілу міжнародного кредиту, котрі вимагають розширення гарантування ряду операцій із боку міжнародної корпорації зі страхування кредитів. Проблеми глобальної економіки автор книги пов'язує з провалами політики урядів, а не ринків¹. До краху призвели відсутність прозорості, панібратство й корупція, корпоративізм, обмінні курси, зафіксовані на нереальному рівні, та інші внутрішні фактори.

М. Тетчер підкреслює, що МВФ повинен був допомагати країнам у подоланні короткострокового дефіциту платіжного балансу, й за попередніми планами така скромна роль МВФ мала вичерпати себе в 1973 р. з переходом на плаваючі валютні курси. Однак у 70–80-х роках минулого сторіччя Фонд вдався до “рециклювання” доходів нафтодобувних країн після підвищення цін на нафту, а також надав позики країнам, що розвиваються. На початку 1980-х років МВФ став учасником латиноамериканської боргової дестабілізації, у 1994–1995 рр. разом із Казначейством США – мексиканської фінансової кризи. Хоча Мексика повернула взяті у МВФ і США кредити й ситуація в ній стабілізувалася (значною мірою за рахунок доходів мексиканців), іноземні банки та фінансові інститути через ризики вивели капітали з країни. Крім того, фінансова інтервенція завдала величезних моральних збитків: подальші масштабні вливання грошових ресурсів лише підвищили ризик безвідповідального подальшого кредитування й інвестування в економічно несприятливих умовах.

Деякі аналітики в часи перебування М. Тетчер на посаді прем'єр-міністра Великобританії одноставно стверджували: розширення функцій МВФ є абсолютно неприйнятним. Відомі економісти навіть виступали за його ліквідацію у зв'язку з тим, що “кредити МВФ на практиці жалюгідні порівняно з міжнародним валютним ринком, денний оборот якого становить близько 2 трлн дол.” Водночас його дії “помітно викривляють інвестиційний ринок”, отже, “МВФ – неефективна, непотрібна й застаріла структура”². Інші висловлювалися за збереження МВФ, але за умови проведення його кардинальної реформи. Відповідні трансформації мали б передбачати надання кредитів тільки тим країнам, що відповідають певним мінімальним

¹ *Тетчер М.* Искусство управления государством: стратегии для меняющегося мира / М. Тэтчер ; пер. с англ. – 3-е изд. – М. : Альпина Паблишер, 2012. – С. 490.

² Там же. – С. 495, 496; *Meltzer A. H.* What's Wrong with the IMF? What Would Be Better? / A. H. Meltzer // *The Independent Review*. – 1999. – Autumn; *Who Needs the IMF?* // *Wall Street Journal*. – 1998. – Febr. 3.

вимогам, а також припинення довгострокового кредитування¹. Окрім того, А. Уолтерс пропонував узагалі позбавити МВФ права надання кредитів та обмежити його роль оцінюванням кредитоспроможності країн-членів і, можливо, урядових агентств².

Ф. С. Мішкін на початку ХХІ ст. підкреслював, що стосовно користі МВФ як кредитора останньої інстанції точаться запеклі суперечки. Мається на увазі його перебудова в ході створення нової міжнародної фінансової архітектури, котра сприятиме зменшенню фінансової нестабільності, а також удосконалення його кредитної ролі³. На думку дослідника, через те, що центральні банки країн, які розвиваються, найчастіше не в змозі відігравати таку роль, міжнародний кредитор останньої інстанції, подібний МВФ, необхідний для запобігання фінансовій нестабільності. Однак постає «серйозна проблема морального ризику, здатна стимулювати прийняття надмірних ризиків та підвищувати ймовірність фінансової кризи. Уникнути цієї проблеми може бути складно з політичної точки зору. Крім того, кредитор повинен мати можливість швидко забезпечити необхідну ліквідність під час кризи, щоб зберегти здатність управляти сумою кредиту»⁴.

Безперечно, така дискусія на початку ХХІ ст., у міру розвитку економічних диспропорцій у його першій декаді, трансформувалася в обговорення ідеології побудови єдиних важелів глобального управління світовою економікою, тобто універсальних проблем суспільної організованості й керованості. Сьогодні не можна не помічати, що одночасно з позитивним впливом глобалізації на світогосподарський розвиток посилюється нерівномірність макроекономічних пропорцій у функціональному й міжкраїнному розрізі, збільшується руйнівна потужність фінансових криз. Вважаємо, що в процесі еволюції системи регулювання міжнародних економічних відно-

¹ *Тэтчер М.* Искусство управления государством: стратегии для меняющегося мира / М. Тэтчер ; пер. с англ. – 3-е изд. – М. : Альпина Паблишер, 2012. – С. 496, 497; Выводы Консультативного комитета по международным финансовым институтам под председательством Аллана Х. Мелцера // *Melzer A. H. Reforming the IMF and the World Bank: On the Issues / A. H. Melzer, J. D. Saches ; American Enterprise Institute. – 2000. – Apr.*

² Сер Алан Уолтерс – колишній головний економіст МВФ, Світового банку, радник з економіки М. Тетчер за її прем'єрства. На сьогодні він є віце-президентом і директором компанії «AIG Trading Group» (див.: *Тэтчер М.* Искусство управления государством: стратегии для меняющегося мира / М. Тэтчер ; пер. с англ. – 3-е изд. – М. : Альпина Паблишер, 2012. – С. 496, 497; Sir Alan Walters: «Let's Put the IMF out to Grass» // *Spectator. – 1999. – Sept. 18).*

³ *Мишкин Ф. С.* Экономическая теория денег, банковского дела и финансовых рынков / Ф. С. Мишкин ; пер. с англ. – 7-е изд. – М. : Вильямс, 2006. – С. 572.

⁴ Там же. – С. 576, 577.

син і надалі формуватимуться наднаціональні й міжнародні управлінські структури, у рамках яких, незважаючи на різноманітність бачень сфери їхньої діяльності в майбутньому, роль міжнародних організацій на кшталт Міжнародного валютного фонду, Світового банку, Світової організації торгівлі все ж таки істотно посиляться. Глобальна криза також дає можливість зміцнити ООН та її позиції в управлінні світовою економікою. У такому разі постає потреба в співпраці органів міжнародного регулювання, укладанні відповідних угод про застосування спільних стандартів із загальними універсальними вимогами за подальшої їх адаптації до умов конкретної країни¹.

Провідні вчені й авторитетні наукові установи вносять багато конструктивних пропозиції щодо підвищення ефективності антикризових заходів. На думку російських дослідників, є потреба у створенні нового міжнародного органу – Ради з фінансової стабільності (РФС), який стане наступником Форуму фінансової стабільності та якнайтісніше взаємодіятиме з МВФ². Безумовно, з точки зору країн, що розвиваються, інфраструктура нового органу може орієнтуватися на територіально відокремлене ядро-резиденцію та регіонально розподілені фінансові центри, які функціонують на однакових для всіх умовах.

Через глобальну фінансову кризу та її вплив на умови економічного розвитку на мікро- й макрорівні відбуваються зміни у світовій фінансовій архітектурі (СФА)³. Формування такої архітектури стає актуальнішим, оскільки криза 1997–1998 рр. практично не зумовила значних зрушень у макроекономічній політиці та регуляторній діяльності більшості країн. Концепція трансформації СФА дасть змогу державам реалізувати національні дивіденди, ренту в ході інституціоналізації геополітичної, гео економічної й геоекономічної сфер діяльності в межах нової архітектури. Створення адекватних зазначеним обставинам наукових уявлень і відповідних моделей поведінки економічних суб'єктів має бути підґрунтям практичної діяльності для розуміння шляхів виходу з кризи. Мається на увазі, що в тріаді “прибутковість – ліквідність – надійність” пріоритет належить останньому чин-

¹ Єфименко Т. І. Податки в інституційній системі сучасної економіки / Т. І. Єфименко ; НАН України, Ін-т економіки та прогнозування. – К., 2011. – С. 123.

² Теоретические предпосылки исследования причин и последствий глобального финансового кризиса и его влияния на деятельность хозяйствующих субъектов и трансформацию мировой финансовой архитектуры посткризисных условий развития : монография / В. И. Авдийский, В. П. Бауэр, Ю. В. Трунцевский и др. – М. : Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2012. – 108 с.

³ Там же.

нику, адже в окремих випадках темпи економічного зростання супроводжуються зовнішніми й внутрішніми ризиками, котрі можуть породжувати загрози товарних і фінансових дисбалансів.

У процесі формування правових та ідеологічних засад нової концепції трансформації СФА у фінансовій сфері відбувається остаточне визнання відсутності реального забезпечення за найважливішими валютами, постійне спекулятивне подорожчання металів (чорних, кольорових, дорогоцінних тощо). Нові тенденції у валютній глобалізації пов'язані з прагненням багатьох країн Європи, Південно-Східної Азії, а також Сполучених Штатів Америки, МФО та світових фінансових центрів адаптувати інститути міждержавного валютно-фінансового регулювання, а також політичні, соціальні й економічні установи до нових економічних умов, що ґрунтуються на фінансових інноваціях. Тобто нові виміри розвитку міжнародної валютної системи зумовлені посиленням інтернаціоналізації економічних і фінансових відносин у світі¹.

Ми підтримуємо позицію фахівців Інституту світової економіки та міжнародних відносин Російської академії наук (РАН), які наполягають на необхідності постійного генерування аналітичних висновків для нових рішень, що сприятимуть уникненню відновлення системності кризових явищ². На їхню думку, до 2030 р. наслідки світової фінансово-економічної кризи відчуватимуться протягом першої половини прогнозного періоду. Причому крім негативних можна очікувати й позитивні наслідки, оскільки антикризові заходи включатимуть дії з модернізації економіки, зокрема створення нових технологічних платформ, вкладення в людський капітал. Окресляться стійкі тенденції появи окремих елементів системи глобального управління – нових офіційних і неформальних традиційних міждержавних інститутів, зокрема у фінансовій сфері³. Також можливий тривалий вплив ризиків виникнення критичної макроекономічної незбалансованості, водночас довгострокові наслідки кризи проявляться у хвилеподібній нестабільності фондових ринків⁴. Якщо найближчим часом не вдасться створити нову безпечну архітектуру світових фінансів та виробити єдині глобальні правила функціонування фінансової сфери, наприклад, шляхом удоско-

¹ Красавина Л. Н. Тенденции развития международных валютных отношений в условиях глобализации мировой экономики / Л. Н. Красавина // Деньги и кредит. – 2011. – № 11.

² Стратегический глобальный прогноз 2030. Краткий вариант / под ред. А. А. Динкина ; ИМЭМО РАН. – М. : Магистр, 2011. – С. 31.

³ Там же.

⁴ Там же. – С. 35.

налення норм Маастрихтських угод, то можна чекати повторення кризи 2008–2009 рр. За песимістичним сценарієм нова хвиля глобальної кризи може початися з фінансових ринків, потім, імовірно, охопить ринки біржових товарів, банківський сектор та пошириться на реальний сектор і соціальну сферу. У такому разі національні кризи набудуть глобального характеру. Для запобігання розгортанню подій за песимістичним сценарієм необхідні транспарентність, адекватність, постійний міжнародний моніторинг макроекономічної політики країн, реформи фінансової архітектури, передусім у США, КНР тощо¹. До речі, інституціоналізація нового фінансового формату підвищить легітимність глобального управління.

Підсумовуючи аналіз напрямів антикризового управління, доходимо таких висновків. Системні ризики фінансових криз одночасно охоплюють фінансовий сектор, фінансові ринки, грошовий обіг і кредит, міжнародні, державні, муніципальні й корпоративні фінанси та негативно впливають на економічну активність країн, динаміку добробуту населення в середньо- й довгостроковому періодах. Концентрація ризиків відбувається у зв'язку з погіршенням економічних, соціальних або політичних умов у країнах, зокрема через помилкові дії влади, невиконання позичальниками зобов'язань.

Остання криза зумовила посилення вимог до механізмів попередження криз, ліквідності фінансових ринків, прозорості й достовірності ринкової інформації, а також численні дискусії щодо ролі й місця суверенних держав у глобалізованому співтоваристві. Різний рівень розвитку економік країн світу, їхніх інституційних систем у контексті міжнародного антикризового ризик-менеджменту, на наш погляд, у майбутньому доцільно компенсувати за рахунок діяльності міжнародних фінансових центрів, створення нового ядра-резиденції світової фінансової архітектури, нової системи глобального управління міжнародними фінансовими потоками та визначення резервних валют. До речі, тенденції передачі промисловими центрами країн США, Західної Європи та Японії своїх виробництв у країни, що стрімко розвиваються (Китай, Індія, Бразилія, Мексика), потребують визначення фінансової підтримки руху товарів, капіталів і робочої сили в антикризовому вимірі, зокрема в рамках зазначених нових управлінських процесів, підтриманих світовою спільнотою в будь-якій формі.

Можна погодитися з висновками російських учених щодо вивчення можливих шляхів трансформації світової фінансової архітектури з використанням тріадної моделі процесу, яка широко застосовується при фор-

¹ Стратегический глобальный прогноз 2030. Краткий вариант / под ред. А. А. Динкина ; ИМЭМО РАН. – М. : Магистр, 2011. – С. 41.

малізації складних систем різної природи. Наразі на основі цієї моделі, що складається з інституційного трикутника “геополітика – геоекономіка – геоекономіка”, який дає змогу в певному тривимірному просторі розробляти й обґрунтовувати подальші трансформації, економісти вивчають питання соціо-економіко-екологічного розвитку регіонів, використання природних ресурсів, адміністративно-територіального поділу, встановлення міжнародних економічних зв’язків та ін.¹

Загрози глобального уповільнення актуалізують прийняття стратегічних управлінських рішень щодо нейтралізації кризових явищ та, головне, здійснення послідовного моніторингу проявів дестабілізації із вжиттям профілактичних заходів у режимі ризик-менеджменту, а також розроблення адекватних програм реформування економічних систем із метою запобігання циклічним загрозам депресій. За П. Кругманом, при виборі антикризових важелів у механізмах державного регулювання варто використовувати переважно кейнсіанські фіскальні стимули². Як відомо, їх застосування, наприклад у США, було спрямоване на збільшення урядових витрат, зокрема інфраструктурних (дороги, мости тощо), фінансову підтримку влади регіонального й місцевого рівнів. Прийняття рішень про використання державних видатків як форми фіскальних стимулів має супроводжуватись оцінюванням тривалості переходу до стадії економічного відновлення. Крім того, у контексті загальної стратегії стабілізації необхідно вжити заходів із уникнення пасток дефляційних очікувань, що були характерні для кризи в Японії, а також застосовувати комплексний підхід до рекапіталізації національних банківських систем. Умовно кажучи, подолання наслідків іпотечної “бульбашки” в рамках наступного циклу рецесії не може супроводжуватися ризиками вкладення в нову таку “бульбашку”³.

За даними фахівців МВФ⁴, на початку ХХІ ст. вважалося, що економічну стійкість може забезпечити якісна макроекономічна політика. При цьому

¹ Теоретические предпосылки исследования причин и последствий глобального финансового кризиса и его влияния на деятельность хозяйствующих субъектов и трансформацию мировой финансовой архитектуры посткризисных условий развития : монография / В. И. Авдийский, В. П. Бауэр, Ю. В. Трунцевский и др. – М. : Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2012. – С. 98.

² *Кругман П.* Возвращение Великой депрессии? Мировой кризис глазами нобелевского лауреата / П. Кругман ; пер. с англ. В. Н. Егорова ; под общ. ред. М. Г. Делягина, Л. А. Амелехина ; предисл. к рос. изд. главы правления Сбербанка России Г. Грефа. – М. : Эксмо, 2009. – С. 290–293.

³ Там же. – С. 292.

⁴ *Бланшар О.* Переосмысливая макроэкономическую политику / О. Бланшар, Дж. Делл’арицца, П. Мауро // Экономическая политика. – 2010. – № 3. – С. 148–150.

на перший план виходять важелі ефективного монетарного регулювання ринку, який швидко розвивається¹. Наслідком стало зменшення ролі фінансової політики як інструменту впливу на економічний цикл у зв'язку з політичними обмеженнями, а отже, запізнюванням термінів пікової активності відповідних заходів стосовно проблемних періодів короткотермінових рецесій. Результати досліджень свідчать, що “наголошувалося головним чином на прийнятному рівні боргу та фінансових нормативах його забезпечення. У розвинутих економіках (з огляду на орієнтацію політиків на довготривалу перспективу) пріоритетом став завчасний облік у бюджетних розрахунках загрозливих наслідків проблеми старіння населення. У країнах із ринками, що розвиваються, головна увага приділялася зниженню ризику дефолтів/криз неплатежів, а також створенню інституційних структур із обмеження проциклічності фінансової політики та попередження циклів типу “бум – спад”².

Проте для тривалих періодів нестійкості й економічної невизначеності бюджетно-податкове стимулювання справило позитивний вплив, незважаючи на часовий лаг. До того ж стало зрозуміло, що кредитне й кількісне послаблення монетарної політики не безмежне. Криза також засвідчила значущість поліпшення якості державного регулювання, а саме інституційної місткості та простору для прийняття рішень. Так, низка розвинутих економік із високим рівнем заборгованості та значним обсягом незабезпечених зобов'язань мала обмежені можливості щодо використання фінансової політики. Аналогічним чином ринки, що розвиваються (країни Балтії, Східної Європи), котрі проводили активну проциклічну фінансову політику, спровоковану бумом споживання, змушені були скорочувати видатки та підвищувати податки, незважаючи на спад. Деякі з таких країн увійшли в кризу з нижчим рівнем заборгованості, продовжуючи “...агресивнішу фінансову політику, не ризикуючи при цьому поставити під загрозу фінансову стійкість або спровокувати хвилю раптових неплатежів”³.

Можна погодитися з думкою відомих економістів, що антикризова фінансова політика має спрямовуватися на створення резервів для забезпечення фінансової стійкості. Ідеться про середньострокові фінансові рамки з визначенням нормативів залежно від стадії циклу, а також можливості зниження частки державного боргу у ВВП. Прозорі бюджетні

¹ Бланшар О. Переосмысливая макроэкономическую политику / О. Бланшар, Дж. Дел'арицца, П. Мауро // Экономическая политика. – 2010. – № 3. – С. 145, 146.

² Там же. – С. 146.

³ Там же. – С. 150.

процеси повинні сприяти вдосконаленню автоматичних стабілізаторів із поступовим зменшенням ролі дискреційного регулювання. У будь-якому разі очевидно, що в державному антикризовому управлінні надзвичайно важливо використовувати пакет фіскальних заходів у складі набору інструментів, котрі передбачають їх поєднання з надійною й зрозумілою монетарною політикою, підтримкою реформ населенням і політичною елітою¹. При цьому співвідношення ринкових і державних регуляторів має змінитися на користь останніх². Для прийняття результативних рішень треба враховувати уроки економічної кризи, пов'язані з необхідністю усвідомлення нових інституційних обставин, що випливають із сутності агентських відносин, поведінкової економіки, а також удосконалення національних управлінських стратегій із застосуванням бізнес-технологій у фінансовому менеджменті. З цієї точки зору заслуговує на увагу досвід наднаціонального регулювання Європейського Союзу з регламентування обмежень у діяльності компаній, котрі мають істотні фінансові ризики³, та законодавство Нідерландів, що передбачає процедури фінансового оздоровлення суб'єктів господарювання, чия діяльність загрожує стабільності національної фінансової системи⁴.

1.2. ФІСКАЛЬНІ ВАЖЕЛІ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Як у минулому, так і нині, нестабільність фінансових систем світу породжує ризики уповільнення економічного розвитку, а також глибокі суперечності в політичній, економічній, ідеологічній та інших сферах суспільного життя, які накопичуються, зумовлюючи критичні ситуації, подібні до тих, що виникали в минулому столітті. Загрози скорочення глобальних фінансових активів та зниження швидкості руху міжнародних потоків капіта-

¹ *Бланшар О.* Переосмысливая макроэкономическую политику / О. Бланшар, Дж. Делл'арицца, П. Мауро // Экономическая политика. – 2010. – № 3. – С. 156–158.

² *In the Wake of the Crisis: Leading Economists Reassess Economic Policy* / J. E. Stiglitz, M. Spence, D. Romer, O. J. Blanchard. – Cambridge, MA : MIT Press, 2012. – P. 225, 226.

³ *Recovery and Resolution Directive (RRD): Protection of small depositors guaranteed* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.alde.eu/press/press-and-release-news/press-release/article/recovery-and-resolution-directive-rrd-protection-of-small-depositors-guaranteed-41468>.

⁴ *News Letter. De Brauw Blackstone Westbroek* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.debrauw.com/News/LegalAlerts/Documents/Financial%20Markets/Financial%20Markets%20Newsletter%20-%2014%20June%202012%20-%20Intervention%20Act.pdf>.

лу потребують від урядів проведення структурної модернізації, запровадження нових технологій і підходів до управління за умови адекватного реагування на непередбачувані ситуації світового масштабу. У цьому контексті ми поділяємо очікування багатьох дослідників, пов'язані з виникненням інших співвідношень економічних сил, а також зі зміною ролі окремих країн і регіонів у посткризовому світовому порядку¹. Показники багатьох національних господарств, їхні конкурентні й рейтингові позиції, найімовірніше, матимуть істотні відмінності порівняно з піковими рівнями першого десятиліття ХХІ ст.

Основні тренди та кризові явища в глобальній економіці та її фінансовій системі відбуваються у межах різновекторних трансформаційних процесів в умовах інтеграції національних ринків, лібералізації міжнародного руху капіталів, товарів і послуг. При цьому зміни в економічній політиці країн зумовлені динамікою їхньої конкурентоспроможності, якості інституційного середовища, подоланням монополізму в господарському й політичному житті, а також особливостями структурної диверсифікації, зокрема у сфері розшарування населення за доходами й майновою нерівністю. Одночасно, як зазначалося в п. 1.1, спостерігається посилення залежності господарських (економічних) систем від зовнішніх шоків, ризиків переплетіння та взаємного накладення політичних і економічних циклів, так званих факторів невизначеності, котрі продукуються, з одного боку, глобальними проблемами (кліматичні зміни, дефіцит енергетичних ресурсів, продовольча проблема, бідність, екологічне забруднення, політичні, релігійні, збройні конфлікти тощо), а з другого – динамічними змінами співвідношення попиту й пропозиції, технологічних укладів тощо.

О. С. Сухарев² у визначенні поняття цілісності економічної системи, посилаючись на С. Біра³, виокремлює діапазон її функціонування та розвитку. Ідеться про нижню, критичну межу, коли система може зруйнуватися, та верхню, за якої активність стає оптимальною. Розвиток системи в рамках досягнення цілей її створення передбачає трансформацію зв'язків її елементів, тобто структури, а також адекватних функцій як способів виконан-

¹ Российская экономика. Тенденции и перспективы. – М. : Проспект : ИЭПП, 2010. – С. 53; *Brzezinski Z.* The Group of Two that Could Change the World / Z. Brzezinski // *The Financial Times*. – 2009. – Jan. 14. – P. 9; *Ferguson N.* The Ascent of Money: A Financial History of the World / N. Ferguson. – N. Y. : The Penguin Press, 2008. – 432 p.

² *Сухарев О. С.* Структурный анализ экономики / О. С. Сухарев. – М. : Финансы и статистика, 2012. – С. 9.

³ *Сухарев О. С.* Структурный анализ экономики / О. С. Сухарев. – М. : Финансы и статистика, 2012. – С. 10; *Бир С.* Мозг фирмы / С. Бир. – М. : Радио и связь, 1993. – 416 с.

ня поставлених завдань. Дослідник виокремлює особливості просторово-часових зв'язків соціальних систем, притаманні їм специфічні відносини, що реалізуються в управлінні причинно-наслідковими ланцюжками попиту і пропозиції, товарно-грошових потоків тощо. До них належать відносини координації, характерні як для соціальних, так і для органічних систем. Мова ведеться про те, що у складній органічній структурі будь-яка її частина є причиною, тобто впливає на інші складові, та водночас наслідком, оскільки її функція – результат тих дій, котрі вона спричиняє. Оскільки в цьому випадку маємо складне переплетіння причин і наслідків, у відносинах компонентів цілого присутні елементи невизначеності, випадковості, ризику виникнення яких потрібно враховувати в управлінських процесах. “У суспільних відносинах поряд із координацією наявна субординація частин, тобто підпорядкованість і супідрядність, що вказує на особливе місце та неоднакове значення кожної з них у системі. Певні частини відіграють найважливішу роль у функціонуванні цілого, визначають діяльність інших частин, деяким – відводиться невелика або другорядна роль. Очевидно, що вагомим компонентом суспільної системи як цілого є спосіб виробництва матеріальних благ: саме він згідно з неомарксистськими теоріями визначає характер взаємозв'язків елементів економічної структури”¹. Таким чином, правила функціонування й розвитку цілісних систем повинні виходити з їхньої внутрішньої організації, а також враховувати зовнішні чинники.

У сучасних умовах державне регулювання національної економічної системи, за його гармонізації з наднаціональними нормами й правилами, є складовою процесу суспільного відтворення. У рамках законодавчо встановлених функцій уряд визначає конкретні напрями, форми, масштаби впливу на господарські відносини залежно від характеру й гостроти економічних і соціальних проблем, що постають перед країною в конкретному періоді.

Проблематику інституційного, зокрема фінансового, фіскального, регулювання досліджували відомі науковці – як західні (наприклад, Дж. Берг, М. Дабровські, П. Друкер, М. Інтріллигейтор, С. Каплан, Р. Лівайн, С. Маджид, Д. Норт, Н. Стерн, П. Фішер, Дж. Хансон)², так і російські (В. Глазу-

¹ Сухарев О. С. Структурный анализ экономики / О. С. Сухарев. – М. : Финансы и статистика, 2012. – С. 11.

² Berg J. External Liberalization, Economic Performance and Social Policy / J. Berg, L. Taylor // Working Paper Series: Globalization, Labor market and Social Policy. – 2000. – Vol. 12, Febr.; Dabrowski M. Disinflation in Transition Economies / M. Dabrowski. – Budapest ; N. Y. : CEU Press, 2000. – 408 p.; Drucker P. The New Productivity Challenge / P. Drucker // Harvard Business Review. – 1991. – № 6. – P. 9–79; Интриллигейтор М. Глобализация мировой экономики: выгоды и издержки / М. Интриллигейтор // Мир перемен. – 2004. – № 1. – С. 129; Kaplan S. N. Investment-Cash Flow Sensitivities are not Valid Measures of

нов, С. Глазьев, А. Илларионов, В. Иноземцев)¹. Серед вітчизняних учених ґрунтовним розробленням цієї проблематики займалися О. М. Алімов, В. Ф. Беседін, В. М. Геєць, А. І. Даниленко, Б. Є. Кваснюк, І. В. Крючкова, І. І. Лукінов, Л. А. Мусіна, І. В. Оdotюк, Л. І. Федулова, Л. В. Шинкарук та ін.²

Financing Constraints / S. N. Kaplan, L. Zingales // *Quarterly Journal of Economics*. – 2000. – Vol. 115. – P. 707–712; *Levine R. A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions* / R. Levine, D. Renelt // *American Economic Review*. – 1992. – Vol. 82, № 4. – P. 942–963; *Majid S. Time to Build. Option Value and Investment Decisions* / S. Majid, R. Pindyck // *Journal of Financial Economics*. – 1987. – № 18. – P. 7–27; *North D. C. Location Theory and Regional Economic Growth* / D. C. North // *Journal of Political Economy*. – 1955. – № 63. – P. 243–258; *Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики* / Д. Норт; пер. с англ. А. М. Нестеренко. – М.: Начала, 1997. – 190 с.; *Stern N. Achievements and Challenges for Sustainable Growth* / N. Stern // *Dynamic Development in a Sustainable World: Transformation in Quality of Life, Growth and Institutions* / ed. by G. Kochendorfer, B. Pleskovic. – Berlin: German Foundation for International Development; Development Policy Forum, 2002. – P. 15; *Фишер П. Прямые иностранные инвестиции: стратегия возрождения промышленности* / П. Фишер. – М.: Финансы и статистика, 1999. – 512 с.; *Hanson J. A. Globalization and National Financial Systems: Issues of Integration and Size* / J. A. Hanson, P. Honohan, G. Majnoni // *Globalization and National Financial Systems* / ed. by J. A. Hanson, P. Honohan, G. Majnoni. – N. Y.: IBRD, 2003. – P. 1–32.

¹ *Глазунов В. Н. Критерии оценки инвестиционной привлекательности проектов* / В. Н. Глазунов // *Финансы*. – 1997. – № 12. – С. 59–62; *Глазьев С. Ю. О стратегии развития российской экономики: науч. доклад* / С. Ю. Глазьев. – М.: НИР, 2006. – 132 с.; *Илларионов А. Мифы и уроки августовского кризиса* / А. Илларионов // *Вопросы экономики*. – 1999. – № 10. – С. 17–22; *Иноземцев В. Стресс глобализации: благородное возмущение и упрямая реальность* / В. Иноземцев // *МЭ и МО*. – 2002. – № 11. – С. 109–113.

² *Економічний розвиток України: інституціональне та ресурсне забезпечення: монографія* / О. М. Алімов, А. І. Даниленко, В. М. Трегобчук та ін. – К.: Об'єдн. ін-т економіки НАН України, 2005. – 540 с.; *Економіка України: стратегічне планування* / за ред. В. Ф. Беседіна, А. С. Музиченка. – К.: НДЕІ, 2008. – 500 с.; *Конкурентоспроможність національної економіки* / за ред. Б. Є. Кваснюка. – К.: Фенікс, 2005. – 582 с.; *Структурна гармонізація економіки України як чинник економічного зростання* / за ред. І. В. Крючкової. – К.: Експрес, 2007. – 520 с.; *Економіка України: шоківі впливи та шлях до стабільного розвитку* / за ред. І. В. Крючкової; НАН України, Ін-т економіки та прогнозування. – К., 2010. – 480 с.; *Лукінов І. І. Економічні трансформації (наприкінці ХХ сторіччя)* / І. І. Лукінов; відп. ред. В. М. Геєць. – К., 1997. – 456 с.; *Механізми державного управління науково-технологічною сферою (світовий та вітчизняний досвід)* / Л. А. Мусіна, Т. К. Кваша, Н. В. Березняк та ін. – К.: УкрІНТЕІ, 2009. – 216 с.; *Оdotюк І. В. Технологічна структура промисловості України: реалії та перспективи розвитку* / І. В. Оdotюк; НАН України, Ін-т економіки та прогнозування. – К., 2009. – 304 с.; *Федулова Л. І. Технологічний розвиток економіки України* / Л. І. Федулова; НАН України, Ін-т економіки та прогнозування. – К., 2006. – 627 с.; *Шинкарук А. В. Макроэкономические*

У працях К. Поланьї, К. Арсенберга, Х. Пірсона¹ економіка виступає як частина інституційної матриці суспільства. У такому контексті доцільно розглядати відносини партнерства суспільства, влади та бізнесу у складі нових інститутів управління. Йдеться про можливості регулювання динаміки суспільного розвитку, що потребує розуміння взаємного впливу інституціональних модифікацій, а також ефектів від запровадження нових норм, правил та реакцій економічних агентів. Такі підходи варто аналізувати у світлі теоретичних поглядів прибічників інституційної й еволюційної економіки В. Гейця², А. Гриценка³, О. Архіпова, С. Кірдиної та Є. Мартишина⁴, Р. Нельсона й С. Уінтера⁵, Д. Норта⁶, О. Уільямсона⁷, Дж. Ходжсона⁸, Й. Шумпетера⁹.

індикаторы и структурирование экономики Украины / Л. В. Шинкарук // Економіка і прогнозування. – 2009. – № 1. – С. 110–120; *Гець В. М.* Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку / В. М. Гець ; НАН України, Ін-т економіки та прогнозування. – К., 2009. – 864 с.

¹ *Polanyi K.* Trade and Market in the Early Empires: Economies in History and Theory / K. Polanyi, C. M. Arensberg, H. W. Pearson. – Glencoe : The Free Press, 1975; *Polanyi K.* The Livelihood of Man / K. Polanyi. – New York ; San Francisco ; London : Academic Press, Inc., 1977; *Поланьї К.* Саморегулюючийся ринок і фiktивні товари: труд, земля і деньги / К. Поланьї // Thesis. – 1993. – Т. 1, вып. 2. – С. 10–17.

² *Гець В. М.* Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку / В. М. Гець ; НАН України, Ін-т економіки та прогнозування. – К., 2009. – 864 с.

³ Институциональная архитектура и динамика экономических преобразований / под ред. А. А. Гриценко. – Х. : Форт, 2008. – 928 с.

⁴ Эволюционная и институциональная экономическая теория: дискуссии, методы и приложения / под ред. А. Ю. Архипова, С. Г. Кирдиной, Е. М. Мартишина. – СПб : Алтейя, 2012. – 368 с.

⁵ *Nelson R.* An Evolutionary Theory of Economic Change / R. Nelson, S. Winter. – Cambridge : Harvard University Press, 1982. – XI, 437 p.

⁶ *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт ; пер. с англ. А. Н. Нестеренко, пред. и науч. ред. В. З. Мильнера. – М. : Начала, 1997. – 190 с.; *Норт Д.* Институты и экономический рост: историческое введение / Д. Норт // Thesis. – 1993. – Т. 1, вып. 2. – С. 69–91.

⁷ *Уильямсон О. И.* Экономические институты капитализма / О. И. Уильямсон. – СПб : Лениздат, 1996. – 702 с.; *Williamson O. E.* Markets and hierarchies: Analysis and antitrust implication / O. E. Williamson. – N. Y., 1975; UK Government Sustainable Procurement Action Plan, HM Government. – London, 2006.

⁸ *Ходжсон Дж.* Экономическая теория и институты / Дж. Ходжсон. – М. : Дело, 2003. – 464 с.

⁹ П'ять випадків нових комбінацій Й. Шумпетер розглядає так: "доцільність подання й викладу матеріалу змушує нас мати на увазі... випадок, коли йдеться про нову комбінацію засобів виробництва" (див.: *Шумпетер Й.* Теорія економічного розвитку / Й. Шумпетер. – М. : Ексмо, 2007. – С. 132).

У контексті досліджень структурних перетворень, вивчення структурних явищ і аналізу взаємозалежності економічних, соціальних та інституціональних процесів, О. С. Сухарев цілком справедливо наголошує на необхідності орієнтації на фундаментальні праці лауреатів Нобелівської премії з економіки Г. Мюрдаля¹, а також Р. Лукаса², котрий спільно з П. Ромером розробив моделі економічного розвитку, що розглядають як пріоритет накопичення людського капіталу з урахуванням особливостей інституціонального середовища в часі та просторі. Можна сказати, що в їхніх працях розширено й розвинуто трактування загальної початкової моделі Р. Солоу³, в основі якої – виробничі функції, а також досягнення умов рівноваги інвестицій і заощаджень. Таким чином, погляди на економічний розвиток та структурні зрушення сформувались як у кейнсіанських, так і в неокласичних теоріях з урахуванням інституціональних доктрин⁴.

Не можна оминати увагою дискусію, що триває останніми роками навколо теоретичних поглядів на розвиток концепції Х-розподільчої та Y-ринкової економічних систем⁵, де обмін, розподіл, власність, конкуренція, співробітництво, праця, вигода – їхні утворювальні, базові інститути. Відповідно, для вибору моделей партнерства в будь-якій країні потрібно чітко ідентифікувати конкретні риси соціально-економічного устрою держави, що формуються під впливом історичних і географічних факторів. Зокрема, правила партнерства, з точки зору особливостей X- та Y-інституційних матриць, повинні враховувати спільні риси не тільки в економіці, а й у

¹ Сухарев О. С. Структурный анализ экономики / О. С. Сухарев. – М. : Финансы и статистика, 2012. – С. 8, 9 (детальніше див.: *Myrdal G. Development and Underdevelopment: A Note on the Mechanism of National and International Economic Inequality / Gunnar Myrdal. – Cairo : National Bank of Egypt, 1956; Мюрдаль Г. Современные проблемы "третьего мира" / Г. Мюрдаль. – М. : Прогресс, 1972. – 767 с.)*

² Сухарев О. С. Структурный анализ экономики / О. С. Сухарев. – М. : Финансы и статистика, 2012. – С. 8, 9 (детальніше див.: *Lucas R. E., Jr. Methods and Problems in Business Cycle Theory / R. E. Lucas, Jr. // Journal of Money, Credit and Banking. – 1980. – Vol. 12 (4, Part 2 : Rational Expectations). – P. 696–715; Lucas R. E., Jr. Studies in Business-Cycle Theory / R. E. Lucas, Jr. – Cambridge : MIT Press, 1981. – 300 p.)*

³ Сухарев О. С. Структурный анализ экономики / О. С. Сухарев. – М. : Финансы и статистика, 2012. – С. 8, 9 (детальніше див.: *Solow R. M. A Contribution to the Theory of Economic Growth / R. M. Solow // The Quarterly Journal of Economics. – 1956. – Vol. 70, № 1. – P. 65–94*).

⁴ Сухарев О. С. Структурный анализ экономики / О. С. Сухарев. – М. : Финансы и статистика, 2012. – С. 8, 9.

⁵ Кирдина С. Г. X- и Y-экономики: институциональный анализ / С. Г. Кирдина. – М. : Наука, 2004. – 256 с.

політиці та ідеології. Так, для X-матриці, притаманній, на наш погляд, устрою постсоціалістичних європейських держав, характерні норми так званої редистрибутивної економіки, де у відносинах власності переважають спільні інститути, у взаємодії суб'єктів господарювання – координація або конкуренція, у способах відтворення благ – акумуляція, узгодження, розподіл або купівля-продаж. Відповідно, у політичній підсистемі управління будуватиметься переважно за унітарним чи федеральним принципом, у ідеологічній – детермінантами соціальної дії є колективізм або індивідуалізм.

У працях російських дослідників зазначається¹, що наукові погляди на зміну інституційних матриць, парадигм, які відображають напрями подальшого суспільного розвитку з одночасним накопиченням потенціалу реформ, були викладені в рамках широковідомих ідей еволюційної інституціоналізації суспільного життя². Стосовно наведених характеристик лише двох інституційних матриць, які, на думку прибічників цієї ідеї, поділяють усі суспільства тільки на два типи, котрі “генетично” відтворюються, ми погоджуємося з тим, що неправомірно відносити певне суспільство до X- або Y-типу, оскільки згаданий накопичений потенціал власної зміни не гарантує довічної стійкості будь-якої матриці. Не заглиблюючись у міркування про ступінь і критерії такої стійкості, ми підтримуємо певну точку зору: “Суспільство являє собою не тільки формальний *інституційний* простір, а й неформальний простір *способу життя* (курсив автора). Обидва простори пов'язані між собою, але не тотожні один одному. Спосіб життя людини складається не лише з особистого досвіду, а й під впливом формальних і неформальних інститутів, цінностей та символів, властивих даному суспільству. Тобто є індивідуальний діапазон “способів життя”, проте водночас існує й суспільний “спосіб життя”, що відрізняє індивіда одного суспільства від індивіда іншого суспільства”³.

¹ Борисенко В. В. Наука и рыночные отношения в информационном обществе: социально-философский анализ / В. В. Борисенко ; отв. ред. А. М. Кулькин ; Ин-т науч. информации по обществ. наукам РАН. – М. : Наука, 2008. – 246 с.

² Див.: Sumner W. G. Folkways / W. G. Sumner. – Boston : Ginn and Co., 1907; Cooley C. H. Social organization / C. H. Cooley. – N. Y. : Chas. Scribners Sons, 1909; Faris E. The primary group: Essence and accident / E. Faris // American journal of sociology. 1932; Maclver R. M. Society: A textbook of sociology / R. M. Maclver. – N. Y. : Farrar & Rinehart, 1937.

³ Борисенко В. В. Наука и рыночные отношения в информационном обществе: социально-философский анализ / В. В. Борисенко ; отв. ред. А. М. Кулькин ; Ин-т науч. информации по обществ. наукам РАН. – М. : Наука, 2008. – 246 с. Детальніше див.: Бергер П. Социальное конструирование реальности / П. Бергер, Т. Лукман. – М., 1995; Бурдьє П. Структуры. Habitus. Практики / П. Бурдьє // Современная социальная теория. – Новосибирск, 1995; Волков В. В. “Следования правилу” как социологическая

Світова соціальна історія включає послідовність інституційних перебудов, а суб'єктивний фактор політичного управління, як правило, ініціює реформи та лідирує в них. Наявність саме суб'єктивного фактора передбачає ймовірність впливу на хід подій інших, а не тільки об'єктивних, інтересів, що й позначається на результатах реалізації певних стратегій управління змінами. Особливості сучасної інституційної перебудови пов'язані з формуванням глобального інформаційного суспільства, яке характеризується зрушенням балансу між громадським самоврядуванням і державним управлінням у бік громадського самоврядування за безпрецедентного заявлення суспільним суб'єктом саме індивідуальних суб'єктних прав людського капіталу¹. Однак, за всієї привабливості провідної ролі людського капіталу, на думку В. Борисенко, котра посилається на ряд інших дослідників, постає загроза соціальній стабільності “з боку *суспільства* (курсив автора), здатного реалізувати проект “плюралістичної держави олігархічних груп”, як це відбувалося в Росії 1990-х років².

проблема / В. В. Волков // Социологический журнал. – 1998. – № 3/4; Дюркгейм Э. Метод социологии / Э. Дюркгейм. – М., 1991; Парсонс Т. Заключение / Т. Парсонс // Американская социология: проблемы и перспективы. – М., 1972; Парсонс Т. Функциональная теория изменения / Т. Парсонс // Американская социологическая мысль. – М., 1994; Рулан Н. Юридическая антропология / Н. Рулан. – М., 1999; Di Maggio P. Introduction / P. Di Maggio, W. Powell // The new institutionalism in organizational analysis. – Chicago, 1991; Zucker L. Organizations as institutions / L. Zucker // Research in the sociology of organizations. – Greenwich, 1983.

¹ Борисенко В. В. Наука и рыночные отношения в информационном обществе: социально-философский анализ / В. В. Борисенко ; отв. ред. А. М. Кулькин ; Ин-т науч. информации по обществ. наукам РАН. – М. : Наука, 2008. – С. 214. Див.: Костюк В. Н. К теории информационного общества / В. Н. Костюк // Системные исследования. Методологические проблемы : ежегодник 1997 / под ред. Д. М. Гвишиани, В. Н. Садовского и др. – М. : Эдиториал УРСС, 1997. – С. 65–79; Костюк В. Н. Информация как социальный и экономический ресурс / В. Н. Костюк. – М., 1997; Костюк В. Н. Ненаправленная эволюция / В. Н. Костюк // Системные исследования. Методологические проблемы : ежегодник 1997 / под ред. Д. М. Гвишиани, В. Н. Садовского и др. – М. : Эдиториал УРСС, 1997. – С. 169–179; Костюк В. Н. Потенциальная реальность / В. Н. Костюк // Системные исследования. Методологические проблемы : ежегодник 1992–1994 / под ред. Д. М. Гвишиани, В. Н. Садовского. – М. : Эдиториал УРСС, 1996. – С. 115–135.

² Борисенко В. В. Наука и рыночные отношения в информационном обществе: социально-философский анализ / В. В. Борисенко ; отв. ред. А. М. Кулькин ; Ин-т науч. информации по обществ. наукам РАН. – М. : Наука, 2008. – С. 215. Див.: Weber W. Spannungen und krafte im westdeutschen verfassungssystem / W. Weber. – Berlin (West), 1970. – S. 44; Холмс С. Чему Россия учит нас сегодня? Как слабость государства угрожает свободе / С. Холмс // Pro et Contra. – 1997. – Т. 2, № 4. – С. 125–140.

Таким чином, не можна не погодитися з тим, що “вектор розвитку економічної думки останніх десятиліть великою мірою визначався прагненням збагатити зміст економічних теорій досягненнями інших гуманітарних дисциплін, передусім соціології та психології. “Еволюційна економіка”, “поведінкова економічна теорія”, “інституційна економіка” – назви цих концепцій говорять про винесення економічної проблематики в інший контекст”¹. У теоретичному аспекті йдеться про ширше значення економічної проблематики в контексті особистісного, поведінкового, соціального вимірів і про збагачення змісту економічних вчень досягненнями соціології, психології та інших гуманітарних дисциплін.

Через розмаїття видів трансакційних витрат поряд із традиційним мікроекономічним аналізом необхідно проводити оцінювання контрактних відносин, а також ділових циклів, які безперервно утворюються, розвиваються й оновлюються. У періоди прискореного темпу економічних трансформацій, зокрема у зв’язку з особливостями циклічних змін у різних країнах, важливу роль відіграє якість рішень, що приймаються. Інституційні дослідження можливих шляхів виконання цього завдання супроводжуються пошуком інструментів і методів своєчасного отримання, достовірної оцінки й технологій використання інформації в ході ділової активності економічних агентів. Отже, украй актуальним стає аналіз взаємозв’язку реальних подій у рамках господарської діяльності та зовнішньоекономічних факторів. Активність економічних суб’єктів тісно пов’язана з певними рисами господарських відносин, що впливають на тенденції розвитку ринків, розподіл матеріальних і фінансових ресурсів. Ми поділяємо думку російських дослідників щодо необхідності врахування фактора впливу, який розкриває в повному обсязі не одну колізію розвитку бізнесу. Йдеться про те, що мотивація економічних взаємовідносин визначається активністю окремих індивідів, пов’язаних спільними цілями, а також сукупним ресурсом потенційних дій, який має у своєму розпорядженні певна комерційна структура. Таким чином, капітал асоційованих з конкретною фізичною особою спроможностей є частиною певних структур відносин, котрі в сукупності становлять апарат матриць впливу. Методи теорії матриць впливу орієнтовані на конкретні динамічні характеристики капіталу й ресурсу потенційних дій у певному періоді часу та просторі економічного середовища. Беруться до уваги адекватність спроможності менеджменту керувати змінами, а також форми відображення реальної ситуації та подальше коригування очікувань і поведінки залежно від результатів. Так, традиційні форми документування комерційної діяльності – бухгалтерські баланси, звіти

¹ Котелкин А. И. Матрицы влияния. Теория и практика экономического управления / А. И. Котелкин, М. М. Мусин. – М. : Лето, 2003. – С. 23.

про прибутки та збитки, зміни в капіталі, рух грошових коштів тощо – нерідко спотворюють реальну картину з допомогою вправного маніпулювання в застосуванні норм і правил¹.

Обґрунтування можливих форм партнерських взаємовідносин у економічній політиці, на наш погляд, має базуватися на визнанні взаємозалежності подальшого ускладнення соціально-економічного процесу та розширення функцій держави в сучасному суспільстві, насамперед антикризового характеру, зі збереженням вільних ринкових інститутів і механізмів. Серед прибічників двох протилежних напрямів², тобто свободи та адміністративного втручання, тривають нескінченні суперечки щодо ключових принципів устрою національних утворень – на підставі законів, системи цінностей, мовних правил, норм повсякденної поведінки (ідея держави Платона) або чітких компонентних складових відповідної інституційної структури державного устрою (ідея держави Гегеля). У ХХ ст. було визнано неправильним протиставляти дирижизм і лібералізм, власність держави та приватного сектору. Очевидно, що їх ефективний “симбіоз” дає можливість суспільству отримувати якісні продукти й послуги³.

Варто ще раз наголосити: для концептуального обґрунтування базових партнерських правил гри в економічній сфері у світлі теоретичних засад функціонування змішаної економіки потрібно враховувати, що саме держава повинна брати на себе регулювання зовнішніх ефектів кризового характеру, оскільки ринок не завжди може їх нейтралізувати. Тому, на наш погляд, дослідження О. Міхеєва⁴ допомагають визначитися з чинниками, котрі формують типологічну основу цього партнерства. Він пише: “...у різних країнах і регіонах унаслідок дії багатьох геополітичних, національних, соціокультурних та інших факторів створюються різні моделі змішаної економіки. Вони відрізняються одна від одної пропорцією різних форм власності, ринку та державного регулювання, а також інструментарієм типових заходів економічної політики держави”⁵. Російський учений проводить ана-

¹ Котелкин А. И. Матрицы влияния. Теория и практика экономического управления / А. И. Котелкин, М. М. Мусин. – М. : Лето, 2003. – С. 26, 27.

² Ананьин О. И. Структура экономико-теоретического знания: методологический анализ / О. И. Ананьин ; Ин-т экономики. – М., 2005. – 244 с.

³ Клинова М. В. Государство и частный капитал: от теории к практике взаимодействия в европейских странах / М. В. Клинова. – М. : Магистр, 2011. – 400 с. – С. 148; Vianes A. La raison économique d'Etat / A. Vianes. – Lyon, 1980. – P. 15.

⁴ Михеев О. Л. Частно-государственное партнерство в условиях смешанной экономики: теория и практика становления и функционирования : монография / О. Л. Михеев. – М. : Анкил, 2011. – С. 40.

⁵ Там же.

ліз особливостей моделей державного сектору залежно від соціально-політичного устрою, обсягів використання приватних і державних джерел фінансування для виконання конституційних функцій держави. При цьому він наголошує, що в будь-якому разі велике значення мають потреби населення, його традиції та культура, а також історична ретроспектива формування національної моделі розвитку народного господарства. Параметри порівняльного дослідження сучасних економічних систем у міру розвитку процесів глобалізації уніфіковано і є сукупністю сценарних макроекономічних показників, а також індикаторами конкурентоспроможного розвитку, серед яких окремі складові відображають ступінь досконалості державних інститутів. У такому контексті слід розуміти, як можна враховувати суспільні інтереси (в розумінні Р. Грінберга)¹ в управлінських технологіях, беручи до уваги необхідність коректного визначення стратегічних цілей.

З точки зору антикризової спрямованості можна також розглянути перспективи впровадження інструментів партнерських взаємовідносин у рамках аналітичних припущень неокласичної й кейнсіанської теорій, котрі орієнтуються переважно на подолання загальнокон'юнктурного типу депресій економіки. У дослідженнях О. С. Сухарева зазначається, що кейнсіанська концепція аналізу передбачає роль інвестицій і заощаджень як частини сукупного попиту. У свою чергу, неокласичний напрям практично виключає чинники нестабільності економічного зростання, що розглядаються в кейнсіанських моделях². У цьому контексті він визначає такі питання: "...введення нових інститутів у період депресії або трансформація інститутів як провокація депресії – чи забезпечать майбутнє зростання? А запровадження інститутів у період зростання – чи не стане це гальмом цього зростання?"³. На наш погляд, цілком слушним є висновок О. С. Сухарева, що оцінка ступеня впливу інститутів на моделі господарської поведінки на основі найширшого кола теоретичних досліджень залишиться невизначеною, якщо не враховувати чинників економічної психології. Саме вона "...дає змогу пояснити й проаналізувати реакцію агентів на будь-який регульовальний вплив у рамках макроекономічної політики"⁴.

¹ Грінберг Р. С. Свобода і справедливість. Российские соблазны ложного выбора / Р. С. Грінберг. – М. : Магистр : ИНФРА-М, 2012. – 413 с.

² Сухарев О. С. Эволюционная экономика. Институты – структура, кризисы – рост, технологии – эффективность / О. С. Сухарев. – М. : Финансы и статистика, 2012. – 800 с. – С. 419.

³ Там же. – С. 420.

⁴ Там же. – С. 421.

Поведінка суб'єктів господарювання, як свідчить аналіз посткризового розвитку світової економіки, залежить від рівня довіри (поширення “епідемії оптимізму чи песимізму”), ефекту паніки або “стадної поведінки” агентів ринку¹. На наш погляд, ступінь антикризової стійкості великою мірою визначають наведені характеристики діяльності суб'єктів господарювання в бізнес-середовищі. Вагомим аргументом на користь цієї думки є обґрунтування процесів створення інститутами стимулів і обмежень із урахуванням індивідуальної мотивації економічних агентів та оцінювання ймовірних агрегованих наслідків їх взаємодії С. Боулза². Як показує світовий досвід, протистояти кризовим тенденціям економіка країни може тільки в разі поєднання зусиль, інтересів і ресурсів держави та бізнесу. Проте роль держави в реалізації антикризових заходів значно активніша. Приватний бізнес об'єктивно не може сконцентрувати необхідні активи й фінансові ресурси в повному обсязі для виходу з “кризового провалу”.

У виборі державних моделей регулювання велике значення мають інституціональні особливості національних господарств. Узагальнюючи теоретичні погляди Дж. Гелбрейта³, П. Грегорі та Р. Стюарта⁴, А. Зельднера⁵, Р. Нуреева⁶, В. Ойкена⁷, Дж. Шекла⁸ на стійкий розвиток, зокрема, О. Міхеєв розглядає різні модифікації індустріальних економічних систем залежно від історичних особливостей розвитку у зв'язку з характерними рисами діючих господарських механізмів, що склалися, тощо. У такому контексті разом із традиційними – плановою й ринковою – окремо розглядаються форми та моделі змішаної економіки. При цьому критеріями різних

¹ *Сухарев О. С. Эволюционная экономика. Институты – структура, кризисы – рост, технологии – эффективность / О. С. Сухарев. – М. : Финансы и статистика, 2012. – С. 523; Акерлоф Дж. Spiritus Animalis, или Как человеческая психология управляет экономикой и почему это важно для мирового капитализма / Дж. Акерлоф, Р. Шиллер ; пер. с англ. Д. Прияткина ; под науч. ред. А. Суворова ; вступ. ст. С. Гуриева. – М. : Юнайтед Пресс, 2010. – 273 с.*

² *Боулз С. Микроэкономика. Поведение, институты и эволюция : учебник / С. Боулз ; пер. с англ. – М. : Дело АНХ, 2011. – С. 351.*

³ *Гэлбрейт Дж. К. Экономические теории и цели обществ / Дж. К. Гэлбрейт. – М. : Прогресс, 1976. – С. 27.*

⁴ *Gregory P. P. Comparative Economic Systems / P. P. Gregory, R. S. Stuart. – Boston, 1995.*

⁵ *Зельднер А. Г. Государственно-частное партнерство как базис российской модели смешанной экономики / А. Г. Зельднер // Вестник СФЭИ. – 2009. – Янв. – март.*

⁶ *Нуреев Р. Курс микроэкономики / Р. Нуреев. – М. : Academia, 2000. – С. 54.*

⁷ *Ойкен В. Экономические системы / В. Ойкен // Thesis. – 1993. – Т. 1, вып. 2.*

⁸ *Shackle G. Epistemics and Economics. A Critique of Economic Doctrines / G. Shackle. – Cambridge, 1972.*

модифікацій виступають пропорції відповідних форм власності, співвідношення важелів державного й ринкового регулювання, векторна спрямованість геополітичних, національних, соціокультурних факторів та ін¹.

Спираючись на результати досліджень М. Альбера², А. Артемова³, А. Сидоровича⁴ та ін., О. Міхеєв наводить підходи до групування моделей змішаної економіки на базі порівняльного аналізу існуючих економічних систем. Ідеться про такі моделі державного сектору, як західноєвропейська (Португалія, Франція, Латвія та ін.), північноамериканська (США й Канада), азійська (Японія та Південна Корея). За регіональною ознакою він виокремлює економічні моделі північних країн (Швеція, Фінляндія, Норвегія, Данія), німецьку (ФРН, Австрія), південноєвропейську (Португалія, Італія, Греція), латиноамериканську, африканську тощо. При цьому важливими особливостями змішаної економіки можна вважати такі, що випливають із теоретичної концепції її двосекторної структури, “ринково-неринкової” подвійності суспільного виробництва. Мається на увазі, що платоспроможна й неплатоспроможна частини потреб забезпечуються, відповідно, ринковою та квазіринковою сферами⁵.

Варто підкреслити практичну значущість результатів згаданих теоретичних досліджень. Найефективніші антикризові стратегії досягнення цілей стійкості розвинутих національних економічних систем Євросоюзу, наприклад, у Німеччині та Франції, підтвердили обґрунтований теоретиками-інституціоналістами постулат про посилення ролі держави: “Ефективному й гуманному суспільству потрібні дві складові змішаної системи – ринок та держава. Для продуктивного функціонування економіки необхідні обидві ці половини – однією рукою аплодувати неможливо”⁶.

¹ Міхеєв О. Л. Частно-государственное партнерство в условиях смешанной экономики: теория и практика становления и функционирования : монография / О. Л. Михеев. – М. : Анкил, 2011. – С. 40.

² Альбер М. Капитализм против капитализма / М. Альбер. – М. : Экон. шк., 1996. – С. 114, 115.

³ Артемов А. Модернизация государственного управления экономикой / А. Артемов, А. Брыкин, В. Шумаев // Экономист. – 2008. – № 2.

⁴ Сидорович А. О взаимосвязи экономической теории и стратегии государства / А. Сидорович // Экономист. – 2008. – № 11.

⁵ Міхеєв О. Л. Частно-государственное партнерство в условиях смешанной экономики: теория и практика становления и функционирования : монография / О. Л. Михеев. – М. : Анкил, 2011. – С. 26.

⁶ Самуэльсон П. А. Экономика : учеб. пособие для студентов, обучающихся по экон. направлениям и специальностям / П. А. Самуэльсон, В. Д. Нордхаус ; пер. с англ. – 16-е изд. – М. : Вильямс, 2000. – 680 с. – (Серия “Экономика”).

Державне регулювання національного господарства в частині розроблення й реалізації антикризових заходів у кожній країні великою мірою залежить від ступеня вразливості її економіки. З огляду на це В. Лівшиць¹ наполягає на внесенні змін у понятійно-термінологічний апарат, який характеризує стан рівноважних ринкових систем із ідеальними властивостями, маючи на увазі параметри стаціонарності поведінки відповідних випадкових величин (ринкової вартості, дохідності цінних паперів тощо)². Також важливо враховувати інші, коректні погляди на визначення стаціонарності економічних процесів, залежно від темпів і характеру еволюційних змін у економіці³, зокрема від міри розвитку, ефективності, безарбітражності фондових ринків, котрі дають змогу елімінувати значну частину несистематичних ризиків шляхом їх диверсифікації.

Можна погодитися з В. Лівшицем, що в сучасних умовах прийнятнішим є визначення стаціонарних господарських систем, тобто благополучних країн із досить рівноважними, плавно змінюваними ринковими характеристиками, передбачуваними в короткостроковій, а нерідко й у середньостроковій перспективах макроекономічними показниками. Водночас економіка цих країн періодично, відповідно до багатьох складових ринкових циклів різної тривалості, подібно до 1930-х і 1970-х років, часом опиняється у стані нестаціонарності або квазінестационарності⁴. Тому, на нашу думку, у визначення стаціонарної економіки варто включити обов'язкову наявність механізмів для компенсації "провалів ринку". Тим більше, що автор, злегка іронізуючи, наводить посилання на вислів У. Баффета: "З радістю загнував би на свої гроші університетські кафедри, які викладають гіпотезу ефективного ринку, щоб тамтешні професори підготували ще більш легковірних фінансистів, відібрати гроші котрих мені було б заввиграшки"⁵.

¹ *Лившиц В. Н.* О методологии оценки эффективности российских инвестиционных проектов : науч. доклад / В. Н. Лившиц. – М. : Ин-т экономики РАН, 2009. – С. 12.

² *Зинковский С. А.* Задача об оптимальном портфеле ценных бумаг при наличии малорисковых инвестиций / С. А. Зинковский, Т. Н. Первозванская, А. А. Первозванский // Вестник СПбГУ. Сер. 5. – 1993. – Вып. 4 (№ 26). – С. 37–44; *Первозванский А. А.* Финансовый рынок: расчет и риск / А. А. Первозванский, Т. Н. Первозванская. – М. : Инфра-М, 1994. – 192 с.

³ *Костюк В. Н.* Нестационарные экономические процессы / В. Н. Костюк. – М. : Едиториал УРСС, 2004. – 240 с.

⁴ *Лившиц В. Н.* О методологии оценки эффективности российских инвестиционных проектов : науч. докл. / В. Н. Лившиц. – М. : Ин-т экономики РАН, 2009. – С. 13.

⁵ *Лившиц В. Н.* О методологии оценки эффективности российских инвестиционных проектов : науч. докл. / В. Н. Лившиц. – М. : Ин-т экономики РАН, 2009. – С. 12; *Мандельброт Б. (Не)* послушные рынки. Фрактальная революция в финансах / Б. Мандельброт, Р. Хадсон. – М. – СПб : Вильямс, 2006. – С. 66.

Разом із тим наголошується, що нестационарну економіку характеризують істотні, іноді прямо протилежні відмінності в поведінці економічних агентів, у інституціональних умовах, правилах і процедурах ухвалення рішень, у значеннях багатьох ключових параметрів та в індикаторах їх прояву. Причому різниця спостерігається на всіх стадіях економічних циклів, незалежно від історичного періоду. Відповідно, нестационарним економікам властиві досить різкі й важко передбачувані зміни, характерні для кризових або посткризових економічних процесів¹, про що свідчить досвід пострадянських країн, де реформування економіки з 1990-х років дотепер збіглося з процесами розбалансування у світових господарських системах. Отже, спроби створити в цих державах благополучну ринкову економіку стаціонарного типу, подібну до американської, німецької, британської, зі стійкою банківською системою, високим рівнем і якістю життя населення тощо, були приречені на невдачу.

В. Лівшиць називає такі ознаки нестационарності пострадянських економік: невизначеність, нестабільність у часі, несприятливі тенденції змін кон'юнктурних інституціональних характеристик стану національних господарств, які важко піддаються формалізації². Вони спостерігаються, зокрема, у рамках турбулентності фондових ринків зі значним ефектом арбітражу операцій, що проводяться. На прикладі Російської Федерації автор робить висновок, що найпоширенішими стали песимістичні оцінки результатів перших етапів реформування економіки з боку як професійного співтовариства, так і широкої громадськості. На наш погляд, говорячи про необхідність адекватної постановки завдань антикризового регулювання, В. Лівшиць цілком слушно проводить аналогії з природними й технічними дисциплінами в уявленні про стаціонарні або нестационарні процеси як про сталі (хоча в деяких випадках і такі, що змінюються, але періодично) й несталі перехідні процеси. Отже, якщо певна національна економіка називається перехідною, то мається на увазі передусім її нестационарний характер із певною ймовірністю генерування й реалізації стійких імпульсів до розвитку, котрі можуть з'явитись у рамках господарської системи під впливом сукупності всіх чинників, властивих тривалому стану нерівноважності в навколишньому середовищі з урахуванням ефекту зворотних зв'язків. На підставі глибокого аналізу, використовуючи діалектичний метод пізнання, учений пропонує оцінювати міру збалансованості національної економіки

¹ *Лившиц В. Н.* О методологии оценки эффективности российских инвестиционных проектов : науч. докл. / В. Н. Лившиц. – М. : Ин-т экономики РАН, 2009. – 70 с.

² Там же. – С. 13, 14.

з допомогою низки показників, які, на наш погляд, цілком можуть бути використані для оцінки ризиків нестійкості стану господарських систем.

Як відомо, можливості адаптації державних господарських механізмів регулювання великою мірою залежать від зрілості інституціонального середовища та потребують проактивного антикризового менеджменту з метою своєчасного реагування на ризики й невизначеності зовнішнього та внутрішнього характеру. На нашу думку, вказані управлінські складові на всіх циклічних стадіях макро- й мікрорівнів повинні кореспондувати з якісними й кількісними характеристиками розвитку національних господарств. Виходячи з цього, у структурі фундаментальних відмінностей стаціонарних і нестаціонарних ринкових економік (табл. 1.1) найкритичнішими є чинники фіскальної, кредитно-грошової та інвестиційної політики.

Єдність цілей і способів досягнення стабілізації національних господарських систем передбачає поєднання грошової й фіскальної політики, що проводиться урядом і центральним банком¹. Функціональний зв'язок між податково-бюджетними й грошово-кредитними важелями в системі державного регулювання передбачає кілька форм його реалізації, залежно від ступеня самостійності прийняття рішень зазначеними установами та подальших спільних скерованих дій. Розглянемо аргументи дослідників, котрі дотримуються різних точок зору щодо співвідношення фіскальної й монетарної влади, які наводить український учений В. Шевчук².

Так, прибічники монетаризму підтримують механізм управління, коли зі збільшенням пропозиції грошової маси інфляція зростає незалежно від сальдо бюджету (збалансоване сальдо, дефіцит чи профіцит). Якщо пропозиція грошової маси зменшується, то навіть за умови значного дефіциту бюджету спостерігатиметься дефляція, що підтверджує досвід Японії 1990-х років. Водночас розглянуті окремо від інших важелів регулювання можливості монетарної політики обмежують надмірний дефіцит бюджету, котрий потребує монетизації державного боргу³. За умови зростання реальної процентної ставки збільшення вартості обслуговування державного боргу супроводжується загрозою дефолту, відпливом капіталу⁴, а надалі – стрімкою девальва-

¹ Reynolds A. The Fiscal-Monetary Policy Mix / A. Reynolds // Cato Journal. – 2001. – № 21. – P. 263–275.

² Шевчук В. О. Взаємний вплив фіскальної і монетарної політики в Україні (1998–2009 рр.) / В. О. Шевчук // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. Фінансовий ринок України: стабілізація та євроінтеграція. – 2010. – Вип. 1 (81). – С. 15–23.

³ Sargent T. J. A Primer on Monetary and Fiscal Policy / T. J. Sargent // Journal of Banking & Finance. – 1999. – Vol. 23, № 10. – P. 1463–1482.

⁴ Blanchard O. Fiscal Dominance and Inflation Targeting: Lessons from Brazil / O. Blanchard // NBER Working Paper. – 2004. – № 10389. – 35 p.

Таблиця 1.1

Характеристика стаціонарних і нестаціонарних економічних систем

Показник	Стаціонарна економічна система	Нестаціонарна економічна система
Фіскальна система	<p>Стійкість регулюється відповідно до фаз ринкового циклу, прозора бюджетна політика й політика запозичень, раціональна структура державних витрат.</p> <p>Система оподаткування побудована на принципах справедливості, транспарентності, включає важелі стимулювання економічного зростання.</p> <p>Незначний рівень negroшових розрахунків</p>	<p>Структура державних витрат нестійка, має кон'юнктурний характер, істотні витрати з обслуговування боргу.</p> <p>Податкова система складна в адмініструванні, має низький рейтинг за оцінками провідних міжнародних агентств.</p> <p>Високий рівень неплатежів і квазігрошових оборотів</p>
Кредитно-грошова система	<p>Стійка, однавалютна.</p> <p>Стабільне фінансове, зокрема податкове, законодавство.</p> <p>Стабільні процентні ставки, норми дисконту тощо</p>	<p>Нестійка, багатовалютна (національна валюта, долар, сурогати тощо).</p> <p>Нестабільність фінансового сектору (коливання курсу національної валюти, високі процентні ставки банків та ін.), відповідного законодавства, зокрема податкового</p>
Ризики	<p>Прогнозована структура та оцінка ризиків.</p> <p>Незначна кількість кримінальних, політичних та інших ризиків</p>	<p>Переважають несистематичні ризиків у їх загальній структурі.</p> <p>Велика кількість політичних, кримінальних та інших ризиків, висока ймовірність їх виникнення</p>
Динаміка макропоказників, інвестиції	<p>Тренди зростання в рамках нормального ринкового циклу, доступність інвестиційних ресурсів.</p> <p>Високий рівень об'єктивності ринкової вартості активів, яка наближається до справедливої.</p> <p>Нормальні, зумовлені особливостями ризиків, співвідношення вартості різних видів капіталу</p>	<p>Нестабільний характер, значні періодичні спади виробництва, ризики в можливостях залучення інвестицій.</p> <p>Висока, з інверсними співвідношеннями видів капіталу (власного, позикового та ін.) вартість активів</p>
Інфляція	<p>Порівняно низька, досить однорідна, зокрема за різними ресурсами, продуктами і видами використовуваних валют.</p> <p>Стабільна з низьким трендом і незначними циклічними відхиленнями від нього</p>	<p>Досить висока, часом аж до гіперінфляції, неоднорідна.</p> <p>Змінна в часі, особливо на різних стадіях</p>

Складено за: Лившиц В. Н. О методологии оценки эффективности российских инвестиционных проектов : науч. докл. / В. Н. Лившиц. – М. : Ин-т экономики РАН, 2009. – С. 20, 21.

цією грошової одиниці та прискоренням інфляції. Такий сценарій, на думку В. Шевчука, цілком імовірний для більшості країн, що розвиваються.

Коли зростає пропозиція грошей для запобігання підвищенню процентної ставки, центральний банк купує цінні папери, а потім уряд покриває з їх допомогою бюджетний дефіцит. Грошова політика впливає на стимулювання інвестиційних витрат, котрі залежать від процентного регулювання, наприклад, у період активного житлового будівництва. Фіскальна політика, у свою чергу, впливає на різні сфери бізнесу через купівлю державою товарів та послуг або через зміну податків і трансфертів. В умовах експортоорієнтованої економіки дуже важливою є координація зусиль уряду й центрального банку щодо стимулювання економіки. Їх ефективна взаємодія сприятиме стабільності макроекономічної політики за будь-якого ступеня незалежності центробанку. Проте якість фіскальної політики завжди позначатиметься на діяльності монетарних владних структур, що, на нашу думку, зумовляє її стратегічний пріоритет. Якщо уряд проводить стримувальну політику, не узгоджуючи її з центробанком, інфляція та дефіцит держбюджету перебуватимуть на низькому рівні. Разом з тим у випадку одночасного збільшення обмінного курсу національної валюти зросте інфляція, а також зменшиться обсяг грошової маси в обігу. Безперечно, коли фіскальна політика супроводжується преференціями для певних видів економічної діяльності, котрі є локомотивами розвитку, можна спостерігати підвищення обмінного курсу національної валюти та, відповідно, збільшення грошової маси в обігу. Таким чином, відбувається вплив грошової і фінансової політики на величину сукупного попиту з допомогою специфічних інструментів, результати застосування яких будуть тим ефективнішими, чим збалансованіші дії уряду й центрального банку в частині стимулювання зростання ВВП і зниження інфляції.

Зазначимо, що наприкінці ХХ ст. практика державного регулювання економіки, причому саме в країнах із розвинутим ринком, аж до початку глобальної фінансово-економічної кризи вважалася результативною настільки, що майже зводила нанівець загальні й ще більше системні кризи та не допускала соціально небезпечних масштабів негативних явищ, зокрема на ринку праці¹. Через тривалий характер та особливості кризових явищ із початку ХХІ ст. постала потреба в посиленні провідної ролі держави у створенні якісних інститутів, проведенні макроекономічної політики, структурних перетворень. Уявлення світової спільноти про наступні хвилі

¹ Єфименко Т. І. Податки в інституційній системі сучасної економіки / Т. І. Єфименко ; НАН України, Ін-т економіки та прогнозування. – К., 2011. – 686 с.

кризи¹ та зміни в глобальному економічному середовищі свідчать про те, що навіть найефективніші, перевірені механізми державного регулювання потрібно підлаштовувати відповідно до національних інтересів та міжнародних ринкових принципів господарювання.

Наприклад, у 1930-х роках у США робилися спроби застосувати на практиці основну конструктивну ідею інституціоналізму – щодо необхідності “соціального контролю” шляхом державного втручання в механізм капіталістичного відтворення. Як відомо, були вжиті тимчасові антикризові заходи спочатку в 1933–1935 рр., а потім у 1937–1938 рр. З метою подолання затяжної економічної депресії фінансова олігархія вимушено пішла на державне втручання². Його вплив зводився переважно до субсидування за рахунок держбюджету капіталістичних монополій, примусового картелювання, державного регулювання сільськогосподарського виробництва, відносин між працею й капіталом, організації громадських робіт. В інтересах дрібної міської буржуазії та фермерів державні субсидії збанкрутілим банкам призначались також для часткового повернення невеликих вкладів. Крім того, були ухвалені закони про створення спеціального страхового фонду для гарантування збереження дрібних вкладів, про емісію акцій. Фермерам надавалася державна підтримка. Усі ці заходи спрямовувалися на подолання економічної кризи та закріплення переважання фінансового капіталу шляхом тимчасового пом'якшення соціальних суперечностей³. Згодом відпрацьована практика державного управління в кризових ситуаціях у США, на жаль, виявилася недостатньою для того, щоб убезпечити національну економіку від нових циклічних порушень ринкової рівноваги, подібних до тих, що пережила Японія наприкінці ХХ ст.⁴

У своїй фундаментальній праці, присвяченій економічній кризі ХХІ ст.⁵, П. Кругман посилається на А. Маршалла, сподіваючись, що результати наукових досліджень стануть базою для оцінки сценаріїв подальшого роз-

¹ *Петров Е.* Осторожно, кризис приближается: в МВФ пророчат вторую волну. Поверим?.. / Е. Петров // Наш Век. – 2011. – 9 сент. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://wek.com.ua/article/59160>.

² *Сорокина С. Г.* Сценарии будущего или иллюзии прошлого? Об институционализме как направлении буржуазной экономической мысли / С. Г. Сорокина. – 2-е изд. – М. : Либроком, 2011. – С. 78, 79.

³ Там же. – С. 80.

⁴ *Кругман П.* Возвращение Великой депрессии? Мировой кризис глазами нобелевского лауреата / П. Кругман ; пер. с англ. В. Н. Егорова ; под общ. ред. М. Г. Делягина, Л. А. Амелехина ; предисл. к рос. изд. главы правления Сбербанка России Г. Грефа. – М. : Эксмо, 2009. – С. 16, 17.

⁵ Там же. – С. 122.

витку. У 2009 р. він спрогнозував імовірність подальшого глобального уповільнення розвитку економіки та наголосив, що в майбутньому антикризовій політиці варто “вдатися до добрих старих кейнсіанських фіскальних стимулів”¹. На його думку, перші спроби США використовувати фіскальні стимули в обсязі 1 % ВВП на початку 2008 р. виявилися малоефективними, надалі податково-бюджетна підтримка мала б становити щонайменше 4 % ВВП. Окрім того, більшу частину коштів було надано у вигляді повернення податкових платежів і чималу їх частку, швидше, спрямовано не на витрати, а на заощадження, тобто заощаджено, а не витрачено. Було запропоновано збільшити урядові витрати в частині допомоги регіональній і місцевій владі, а також для фінансування інфраструктури². Полемізуючи з уявними опонентами, американський учений робить наголос на пріоритетності фіскальної політики з метою уникнення відомих наслідків фінансових “бульбашок” у результаті незбалансованої монетарної політики. Порівнюючи такий розвиток подій із тим, який мав місце в Японії, дослідник зауважив: “Ця країна чекала занадто довго, перш ніж підійшла до рекапіталізації своєї банківської системи, й цю помилку ми, сподіватимемося, не повторимо”³. Водночас він вважав, що потрібні профілактичні заходи, щоб знову не увійти у стан кризи.

Прогнози видатного вченого справдилися. Рецесія світової економіки у 2008–2009 рр. була призупинена за відомими планами Б. Обами, Г. Брауна, а також Європейського Союзу⁴, де пріоритетними були такі напрями, як державне стимулювання попиту, проведення політики протекціонізму та зниження податкового навантаження, посилення ролі центральних банків, використання механізмів націоналізації. Сучасні ознаки поновлення проявів нестабільності, враховуючи найкращу антикризову практику, потребують генерування в державотворчих процесах механізмів, спрямованих на підвищення стійкості фінансових систем, зокрема з метою поживлення кредитування реального сектору економіки та адекватної підтримки внутрішнього споживання.

¹ *Кругман П.* Возвращение Великой депрессии? Мировой кризис глазами нобелевского лауреата / П. Кругман ; пер. с англ. В. Н. Егорова ; под общ. ред. М. Г. Делягина, Л. А. Амелехина ; предисл. к рос. изд. главы правления Сбербанка России Г. Грефа. – М. : Эксмо, 2009. – С. 291.

² Там же.

³ Там же. – С. 292.

⁴ ЕЦБ и Еврокомиссия признали кризис // Euronews. – 2009. – 19 янв. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.euronews.net/ru/article/19/01/2009/brussels-cuts-growth-prediction-further>.

Активізація державного втручання вкрай важлива для забезпечення зростання економіки, а також посилення її соціальної орієнтації. Але при цьому необхідно враховувати сучасні тенденції розвитку змішаного характеру економічного устрою розвинутих країн та зміни в технологіях державних управлінських процесів від директивного до непрямого індикативного регулювання зі збереженням права прийняття рішень на національному рівні у стратегічних питаннях підтримки цілісності країн і уникнення ризиків безпеки. Сьогодні очевидно, що світова системна криза початку ХХІ ст. матиме наслідки не тільки в економічному, а й у соціальному, екологічному вимірах існування людства, тому що в державних і приватних управлінських технологіях не були враховані порушення балансів міжсекторних взаємозв'язків, втрата довіри споживачів до фінансових та інших економічних інститутів, надлишок віртуальних грошей тощо. Керуючись такими висновками, відомий учений П. Друкер наголошує на посиленні ролі науки управління в обґрунтуванні антикризових дій: сучасний менеджмент як форма соціального життя буде ефективним тільки за умов наявності стратегій керованих змін, ефективної взаємодії особистості й корпоративної спільноти¹.

Ринкова конкуренція передбачає максимізацію прибутків суб'єктів господарювання, але змагання за частку ринку забезпечує механізм, котрий дисциплінує, стимулює найкращі показники виробництва, зокрема зниження витрат і цін. У централізованих неринкових координатах економічні агенти, навпаки, зацікавлені зменшити напруженість, недооцінити виробничі можливості². Для сфери виконання державних послуг характерні реалізація розподільчих функцій через надання суспільних благ, соціальне страхування, а також контроль навколишнього середовища, макроекономічне, антимонопольне регулювання тощо. Законодавці різних країн, як правило, намагаються розв'язати проблему координації індивідуальних виробників, тоді як конкурентні ринки створюють обмеження для діяльності учасників. Разом із тим державне управління поступово трансформується в спосіб менеджменту, використовуючи ринкові принципи й методи управління, при цьому його важливою складовою є соціальне управління з метою досягнення високого рівня соціально-економічної ефективності.

На зламі ХХ–ХХІ ст. у результаті глобалізації ця суспільна самоорганізація багато в чому звільнилася від умовних державних регламентів та сама

¹ Друкер П. Ф. Задачи менеджмента в ХХІ веке / П. Ф. Друкер ; пер с англ. Н. Макарова. – М. : ИД “Вильямс”, 2007. – 286 с.

² Боулз С. Микроэкономика. Поведение, институты и эволюция : учебник / С. Боулз ; пер. с англ. – М. : Дело АНХ, 2011. – 576 с.

стала де-факто впливовим регламентом у зв'язку з розвитком ринкової складової. “Людський капітал” є ще одним новим терміном, що міцно увійшов у сучасний науковий обіг та позначає головний ресурс постіндустріального суспільства – інтелектуальний та інноваційний потенціал”¹. Формування інститутів інформаційного суспільства й інноваційної економіки супроводжується інституційними змінами, пов'язаними з іншими структурними факторами, такими як створення робочих місць, міграція робочої сили в галузі з високою часткою інтелектуальної праці, підвищення попиту на висококваліфіковані й високоосвічені кадри. Сучасні тенденції фінансової глобалізації зумовлюють потребу в державному менеджменті з чітко структурованими підсистемами фінансового управління, що включає складні комунікації різних секторів економіки, здатність до історичної еволюції формальних і неформальних правил, норм та обмежень господарської й соціальної взаємодії². Тобто регуляторна роль держави полягає в утриманні рівноваги в налаштуваннях різновекторних механізмів управління національним господарством, що формують множину варіантів взаємодії контрагентів у ринковому середовищі. Недоліком влади як структури управління є недосконалість універсальних способів агрегування індивідуальних переваг у формах суспільного вибору з визначеними громадськістю критеріями. Отже, необхідно впровадити захисні інструменти уникнення ризиків спотворення прозорих процедур, передусім у розподільчих процесах нової створеної вартості, особливо при декларуванні фіскальних цілей, у процесах використання коштів платників податків.

У свою чергу, оцінка широкого спектра сценаріїв розвитку, дотримання єдиних правил формування середньострокових показників доходів і витрат, заходи з консолідації публічних фінансів у взаємозв'язку з борговими зобов'язаннями становлять підґрунтя сучасних фіскальних відносин. Останні є фундаментом ряду інститутів державного регулювання, сприяють повноцінному забезпеченню виконання повноважень органів влади всіх рівнів, мобілізації, ефективному розподілу й використанню грошових коштів, що спрямовуються на розв'язання соціальних і економічних проблем країни.

Категорія управління фіскальним простором, по суті, має багато складових, пов'язаних із постановкою завдань і технологіями їх реалізації. Безперечно, йдеться про важелі впливу з допомогою фінансових інструментів,

¹ *Борисенко В. В.* Наука и рыночные отношения в информационном обществе: социально-философский анализ / В. В. Борисенко ; отв. ред. А. М. Кулькин ; Ин-т науч. информации по обществ. наукам РАН. – М. : Наука, 2008. – С. 209.

² Там же. – С. 212, 213.

властивих грошово-кредитній та бюджетно-податковій сферам, для досягнення певних макроекономічних цілей. Як відомо, у площині практичного менеджменту терміни “фінансова політика” й “фіскальна політика” нерідко вживаються як синоніми, проте перший із них має ширший зміст і означає як самостійний напрям у складі дій із постановки економічних цілей та їх досягнення, так і сукупність конкретних механізмів, що входять до програм виконання тимчасових, технологічних та інших етапів. Термін “фіскальна політика” має вужче значення. З метою регулювання кон’юнктури він більшою мірою характеризує порядок надходження певних обсягів ресурсів до державного бюджету, а також логічно об’єднує інструментарій їх перерозподілу – від дискретних преференцій для економічних агентів у оподаткуванні до способів використання планових витрат у бюджетному процесі.

Нижче наводяться результати наукових досліджень на основі вивчення позитивних результатів використання фіскальних стимулів у контексті бачення подальшого розвитку управлінського аспекту національної фінансової політики у складі державного регулювання економіки.

Зростання значення інституційного регулювання та впливу на розвиток фінансово-монетарного сектору зумовлюється також чинниками іншого порядку. Насамперед – інформатизацією соціально-економічного розвитку, що є основним змістом науково-технічного прогресу на сучасному етапі, засобом удосконалення технічної бази виробництва та вирішальним аргументом у глобальній конкурентній боротьбі. І навіть політика збуту як на внутрішніх, так і на зовнішніх ринках, часом агресивна, стає похідною від технологічного фактора, адже різко посилюється суперництво саме в плані впровадження новітніх технічних досягнень і технологій. Стратегія такого суперництва, котра дійсно набула загальносвітового характеру та охопила всі без винятку країни з відкритою економікою, базується на прагненні до забезпечення максимальної концентрації на національній території (засобами бюджетної, податкової політики, інституційними підходами) кваліфікованих кадрів, представників нової економічної й політичної еліти. Невипадково Д. Белл ще в 1960-х роках вважав, що “виникає новий клас, представники котрого на політичному рівні виступають як консультанти, експерти або технократи”¹.

Справді, у феномену інституційного регулювання є й міжнародний, глобальний вимір. Як наголошується в економічній літературі, “запроваджен-

¹ Bell D. Notes on the Post-Industrial Society / D. Bell // The Public Interest. – 1967. – № 7. – P. 102.

ня в практику державного регулювання економіки базових принципів розбудови знанневої економічної системи фактично знаменуватиме початок складного процесу трансформації нині діючого механізму державного управління до умов нового етапу розвитку глобального конкурентного середовища. Головним із них є принципово відмінний від попереднього формат креативних факторів економічного зростання та інтернаціоналізація виробництва, капіталу, наукових досліджень¹. Це зумовлює виникнення нових вимірів відкритих економік, системи міжнародних економічних відносин, що дає підстави говорити не просто про постійний ініціативний пошук “нових шляхів підвищення ефективності функціонування механізмів господарювання”, а й про “формування принципово нової системи поглядів на суть і перспективи соціально-економічного розвитку світового та національних господарств, принципово нової методології визначення самих підходів до розуміння проблеми шляхів виживання та розвитку людства”².

Сьогодні державне регулювання економіки є складовою процесу суспільного відтворення, а його конкретні напрями, форми, масштаби визначаються характером та гостротою економічних і соціальних проблем, які постають перед країною в певний період. Уряди відповідають за стан зайнятості, заохочення прогресивних зрушень у галузевій і регіональній структурі, підтримку експорту. Одночасно сутність державного менеджменту у сфері господарської кон’юнктури полягає в тому, щоб під час економічної кризи й депресії стимулювати попит на товари та послуги, капіталовкладення та зайнятість. Для цього приватному капіталу надаються додаткові фінансові пільги, збільшуються державні витрати та інвестиції. Утім, в умовах тривалого піднесення економіки можливі небезпечні явища – надмірна концентрація виробництва, перевищення попиту на робочу силу над пропозицією та, як наслідок, необґрунтоване збільшення заробітної плати й цін. У такій ситуації завданням державних владних структур є гальмування виробництва, надмірного споживання та руху капіталовкладень. Таким чином буде створено підґрунтя для зменшення у перспективі глибини і тривалості можливого спаду ділової активності реального сектору, обсягу інвестицій та рівня зайнятості, що досягається використанням низки засобів регулювання.

¹ *Одотюк І. В.* Технологічна структура промисловості України: реалії та перспективи розвитку / І. В. Одотюк / НАН України ; Ін-т економіки та прогнозування. – К., 2009. – С. 103.

² *Савчук В.* Об’єктивні потреби розвитку світового господарства та особливості сучасної методології дослідження економічних проблем / В. Савчук, Ю. Зайцев // *Вчені записки.* – 1999. – Вип. 2. – С. 145–150.

Управління економікою у сферах галузевої й територіальної структури також здійснюється з допомогою фінансових стимулів і державних капіталовкладень, котрі забезпечують привілейовані умови окремим галузям і регіонам. У деяких випадках підтримка надається галузям і територіальним одиницям, що перебувають у стані зтяжної кризи, а іноді заохочується розвиток нових галузей і видів виробництв – носіїв науково-технічного прогресу, здатних зумовити прогресивні структурні зміни в інших галузях, між галузями та в економіці загалом, підвищити її ефективність і конкурентоспроможність. Серед важелів впливу в цій сфері великого значення набуває використання податків, передусім податкових пільг.

Регулювання зайнятості полягає в підтриманні нормального, з точки зору ринкової економіки, співвідношення попиту та пропозиції робочої сили: воно має задовольняти потребу економіки у кваліфікованих і дисциплінованих працівниках, для яких заробітна плата є достатньою мотивацією до праці. Однак це співвідношення не повинне призводити до надмірного зростання заробітної плати, що може негативно позначитися на національній конкурентоспроможності. Небажане також стрімке зменшення зайнятості, адже воно збільшує армію безробітних, знижує сукупний споживчий попит, податкові надходження, збільшує витрати на допомогу їй, головне, має небезпечні соціальні наслідки.

Нагромадження капіталу, капіталізація прибутку завжди є однією з основних цілей господарської діяльності в ринковій економіці, тому політика підтримки цих процесів з боку урядів насамперед відповідає економічним інтересам суб'єктів господарювання. Водночас державне регулювання накопичення опосередковано впливає на інші сфери економічної діяльності. Створюючи додаткові стимули та можливості для інвесторів або їх окремих груп за видами діяльності, галузями й територіями, органи управління визначають економічний цикл, галузеву та регіональну структуру економіки.

Об'єктом постійної уваги державних керівних органів має стати грошовий обіг, особливо боротьба з інфляцією, що становить неабияку небезпеку для рівноваги економіки, а відтак і суспільства. У всіх країнах із ринковою економікою з метою підтримання економічної стабільності держава постійно здійснює оперативне і стратегічне регулювання платіжного балансу, діючи на торгово-договірну політику в межах міжнародної економічної інтеграції. У такому контексті управлінські інструменти використовуються як важелі впливу на експорт та імпорт, рух капіталу, курс національної валюти.

Упродовж останніх десятиліть до класичних уявлень про розвиток суспільства й цивілізації, регулювання економічного середовища додалася нова фундаментальна ознака – інформаційна складова. Становлення інформаційного суспільства передбачає якісну модифікацію функціональних елементів соціально-економічного механізму, зокрема податкової, валютно-фінансової систем, а також підвищує ступінь обізнаності суспільства та його здатність накопичувати інформацію й оперувати нею. Інформаційно-комунікаційні технології є ключовими чинниками сучасного розвитку. Вони великою мірою змінюють характер виробництва, соціального життя, сприяючи підвищенню ефективності відтворювальної діяльності на локальному рівні, у національному й світовому масштабі та водночас посилюючи наявні диспропорції й диспаритет, зумовлюючи як можливості для поліпшення результативності господарювання, так і численні ускладнення, збільшуючи фінансові небезпеки, загострюючи суперечності для всього механізму міжнародних економічних відносин.

Сучасний ринок є динамічною системою взаємодії фінансових центрів і потоків капіталу, що їх обслуговують. В його межах відбувається збалансування всіх елементів, що становлять матрицю світового руху капіталів: інфраструктури, органів регулювання, формуючих правила поведінки економічних агентів.

Грошові інститути (правила, норми, стереотипи, традиції, установи, пов'язані із "соціальною звичкою до отримання й витрачання грошей") посідають особливе місце. Грошово-кредитна та податкова політика є найгнучкішими інструментами макроекономічного регулювання та нерідко кардинально відрізняються по країнах¹. З огляду на це дієвим важелем оптимізації розвитку сучасної соціально-економічної системи є фіскальна політика, а стосовно участі в системі міжнародного поділу праці вона в глобальній економіці є ще й інструментом поліпшення національних конкурентних позицій – як макроекономічного комплексу загалом, так і приватних агентів світового ринку зокрема.

Бюджетно-податкова політика виступає найефективнішим, системовизначальним (зокрема, з точки зору інноваційної політики окремо взятої держави) важелем забезпечення конкурентоспроможності. Це відповідає тенденції посилення інститутів державного втручання, навіть перенесенню "центру державного впливу на інституціональну та управлінську діяльність

¹ Економіка України: стратегія і політика довгострокового розвитку / за ред. В. М. Гейця ; НАН України, Ін-т економіки та прогнозування. – К. : ІЕП : Фенікс, 2003. – С. 204.

на всіх рівнях народногосподарського комплексу”¹. Однією зі стратегічних цілей бюджетної політики є забезпечення інноваційно-інвестиційної орієнтації розвитку, а її результатом – активізація науково-технічної й інноваційної діяльності, адаптація науково-технічного комплексу до умов ринкової економіки, забезпечення взаємодії державного та приватного капіталу в розвитку науки, техніки й технологій. У цьому контексті фіскальна політика відіграє важливу роль у глобальній конкурентній боротьбі. Збільшення інноваційного потенціалу не лише є запорукою прогресу, забезпечення добробуту населення, а й має на меті розширення присутності на міжнародних ринках, слугує фактором формування та нарощування конкурентної сили, якою є форсоване збільшення інноваційного потенціалу відповідно до нової ролі людського капіталу, співвідношення науки й виробництва. Бюджетна політика активно впливає на формування інформаційного суспільства через витрати на освіту, науку, підтримку високотехнологічних проєктів.

Перерозподіл фінансових ресурсів відбувається з допомогою власних повноважень держави, котра генерує специфічний контракт – своєрідний механізм узгодження її економічних інтересів і громадян. Метою бюджетного регулювання є фінансове забезпечення виконання основних функцій держави та сприяння економічному, соціальному, політичному, культурному розвитку країни. Для її досягнення податкова політика має бути здатною забезпечити фінансове підґрунтя бюджетної політики. Отже, податкову політику можна розглядати у взаємозв’язку та взаємодії з бюджетною з огляду на власну мету, завдання, інструменти й методи реалізації першої. Під механізмом фінансового регулювання, котрий функціонально особливо близький до інструментарію оподаткування, розуміється сукупність методів, фінансових технологій та інструментів, із допомогою яких держава впливає на процеси формування й використання фондів грошових ресурсів, потоки капіталів і доходів, поведінку суб’єктів господарювання для досягнення цілей соціально-економічної політики. Найважливішими серед таких інструментів можна вважати податки, податкові пільги, державні асигнування, субсидії, субвенції, дотації, трансфертні платежі, тобто елементи державних доходів і видатків, значну увагу котрим свого часу приділяв Дж. М. Кейнс як таким, що забезпечують державне регулювання ефективного сукупного попиту, а отже, й розподілу, перерозподілу та використання ВВП². Особливе місце

¹ Кваснюк Б. Сучасна парадигма державного регулювання економіки / Б. Кваснюк // Роль держави у довгостроковому економічному зростанні / за ред. Б. Є. Кваснюка ; НАН України, Ін-т економіки та прогнозування. – К. : ІЕП ; Х. : Форт, 2003. – С. 28–34.

² Дворецкая А. Е. Финансово-промышленные группы: менеджмент + финансы / А. Е. Дворецкая, Ю. Б. Никольский. – М. : Принтлайн, 1995. – С. 88.

у сфері менеджменту, який здійснюється за допомогою податків, належить прискореному амортизаційному списанню основного капіталу. Натепер воно є основним засобом стимулювання нагромадження, структурних змін у економіці, важливим інструментом впливу на економічний цикл, зайнятість і НДДКР. Змінюючи ставки й порядок амортизаційного списання, можна списувати вартість основного капіталу на витрати виробництва швидше, ніж відбувається його реальний знос, та використовувати амортизаційні відрахування для фінансування капіталовкладень. Варіювання нормами прискореного амортизаційного списання основного капіталу широко використовується в усіх розвинутих країнах як засіб державної кон'юнктурної і структурної політики, а також для стимулювання наукових досліджень та впровадження їхніх результатів, фінансування природоохоронних заходів. Ефект від варіювання нормами амортизаційних відрахувань посилюється в роки сприятливої кон'юнктури та слабшає в періоди спадів і криз. Чим гіршою є кон'юнктура, тим проблематичніше отримати прибуток та менше можливостей для самофінансування, а амортизаційні пільги, надані державою, втрачають привабливість для приватних інвесторів.

Таким чином, пільги з прискореного амортизаційного списання рівнозначні скороченню надходжень до бюджету від податків на прибуток. Щоб запобігти цьому, держава може вдатися до підвищення інших податків. Державні регулювальні органи прагнуть впливати також на інші сфери економіки, наприклад, шляхом підвищення зацікавленості приватних фірм у розвитку наукових досліджень та впровадженні їхніх результатів у виробництво, в експорті товарів, послуг, капіталів, накопиченні знань і досвіду.

Результати теоретичних і практичних досліджень наслідків рецесії 2007–2009 рр. дають підстави говорити про появу принципово нових світоглядних контурів іншої економічної парадигми в контексті нагальних потреб осмислення явищ і процесів економіки, що постійно змінюються, різноманіття інтересів економічних агентів, змін у співвідношенні потенціалів розвитку національних економік та місця останніх у світовому господарстві. Для вироблення відповідних практично значущих управлінських рекомендацій розглянемо деякі складові зовнішніх чинників, а також “внутрішніх” процесів еволюції економічної й фінансової наукової думки. Так, згідно з поглядами О. Агеєва та Є. Логінова останнім часом макроекономічні цикли, фінансові потоки іноді формуються не за законами ринку, а шляхом управлінських маніпуляцій, а саме нееквівалентних обмінних операцій здешевлених товарно-матеріальних цінностей на іноземні інновації високої вартості. Тобто, по суті, відбувається передача біз-

несу, який втратив високу прибутковість, приватним або державним корпораціям менш розвинутих країн¹. Отже, формується інвестиційна політика нового покоління, і перед урядами країн постає завдання залучення інвестицій та отримання від них вигід одночасно з інклюзивним зростанням і стійким розвитком.

Інтеграція інвестиційної політики у стратегію розвитку має супроводжуватися поліпшенням збалансованості прав і обов'язків держав та інвесторів, запровадженням механізмів компенсації дисбалансів, зокрема тих, що виникають у рамках рахунків поточних операцій унаслідок відхилень обмінних курсів валют від рівнів, зумовлених фундаментальними економічними чинниками. Ймовірні порушення рівноваги курсу національної валюти потребують системного державного регулювання його стабільності та поліпшення стану платіжного балансу як у коротко-, так і в довгостроковому періодах. Відповідні заходи повинні бути спрямовані, зокрема, на обмеження або стимулювання ввезення/вивезення товарів та інвестицій залежно від цілей і завдань національної політики зростання².

У деяких дослідженнях³ зазначено, що боргова криза державних фінансів 2010–2011 рр. у ряді країн Європейського Союзу виникла на тлі світових системних кризових явищ 2008–2009 рр.⁴ Так, у 2007–2010 рр. середній рівень боргу стосовно ВВП у країнах ЄС збільшився з 59 до 80 %, еврозони – з 66,2 до 85,1 %⁵. Через недосконалі управлінські важелі макроекономічного регулювання реального й фінансового секторів, ризикову боргову політику при інвестуванні приватних коштів, у країнах із трансформаційними економіками, а також тих, що розвиваються, дисбаланси, фінансові “бульбашки” виникали значно частіше. Як наслідок, темпи інфляції

¹ Агеев А. Реструктуризация глобального управления – ключ к борьбе с мировыми финансово-экономическими кризисами / А. Агеев, Е. Логинов // Экономические стратегии. – 2011. – № 10. – С. 22–30.

² К инвестиционной политике нового поколения: доклад о мировых инвестициях 2012 / ООН. – Нью-Йорк ; Женева, 2012. – С. 23.

³ Єфименко Т. І. Формування фіскального простору економічних реформ / Т. І. Єфименко // Фінанси України. – 2011. – № 4 (185). – С. 3–23.

⁴ Як відомо, державні запозичення можуть значно скоротити, звести до нуля або до від'ємного значення фіскальний простір у середньостроковому періоді. Ймовірність цього посилюється за умов нових запозичень, що призводять до перевищення “боргової межі”, збільшують від'ємне значення первинного балансу бюджету, залучаються й використовуються без законодавчо визначених бюджетних правил, не пов'язані з бюджетними програмами та проектами розвитку, оцінками їхньої ефективності.

⁵ Офіційний веб-сайт Статистичної служби Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/.../5C846BD>.

істотно відхилялися від прогнозованих рівнів, різко змінювалися ціни на активи тощо¹.

Узагалі розвиток світового господарства протягом останніх років характеризується циклічною динамікою, яка супроводжується чинниками фінансової й економічної нестабільності через періодичні диспропорції у співвідношеннях спекулятивних грошових вливань і абсорбційної здатності їх поглинання в національних економіках. Багато ознак нової депресивної хвилі в розвинутих країнах безпосередньо впливають на країни, що розвиваються, та країни з перехідною економікою.

Останніми роками державний сектор активізував адсорбцію “токсичних” активів, а також розширив програми стимулювання економік. Подолання наслідків світової кризи негативно позначилося на стані суверенних фінансів переважної більшості країн. Розвиток міжнародних фінансових ринків протягом 2009–2012 рр. характеризувався скороченнями бюджетних дефіцитів та нагромадженням державних боргів. Реалізація стратегії бюджетної консолідації, запровадженої з 2011 р. багатьма урядами, істотно ускладнила умови економічного зростання на національному й міжнародному рівнях, спричинивши чималий суспільний резонанс у зв’язку з різким погіршенням соціальних чинників розвитку. Новою тенденцією стає посилення конкуренції між суверенними позичальниками та приватними фінансовими інституціями за доступ до ресурсів міжнародних грошових ринків, що призводить до зростання державних боргів та ускладнення фінансування суверенних секторів господарських систем.

Унаслідок глобальної фінансово-економічної кризи в багатьох країнах одночасно було встановлено певні інституційні рамки для бюджетної політики. Серед заходів з обмеження бюджетного дефіциту та обсягу державного боргу в середньостроковому періоді слід виокремити поширення так званих бюджетних правил. Це інституціональні параметри довгострокового характеру в кількісній формі, які відображаються на національному й наднаціональному рівнях та є обов’язковими для виконання. Сучасна міжнародна практика передбачає значне поширення правил бюджетного балансу й боргових обмежень. У розвинутих країнах набули популярності також такі заходи, як застосування лімітів на державні видатки та контроль податкового тягаря.

¹ Єфименко Т. І. Податки в інституційній системі сучасної економіки / Т. І. Єфименко ; НАН України, Ін-т економіки та прогнозування. – К., 2011. – С. 25, 26, 39–46.

1.3. УПРАВЛІНСЬКІ ПРОБЛЕМИ РОЗШИРЕННЯ ФІСКАЛЬНОГО ПРОСТОРУ

Безумовно, повноцінне здійснення функцій сучасної держави, формування інституціональних систем як чинника інновацій передбачають обґрунтування широкого комплексу стратегічних цілей стійкого розвитку для державних органів центральної виконавчої влади і місцевого самоврядування, вироблення шляхів їх досягнення. Зовнішні й загальнонаціональні ресурси для реалізації цих повноважень залучають, використовуючи фінансове управління в межах конституційних вимог соціальної держави з дотриманням прав громадян на достатній життєвий рівень¹. Можливість практичної реалізації теоретичних досліджень фіскальної поведінки у рамках альтернативних підходів до формування основ державного устрою, на наш погляд, лежить у площині управлінських рішень, що враховують просторове розташування елементів структури в системах податково-бюджетного регулювання. Як справедливо зазначає О. С. Сухарев, міцність і стійкість економічних систем характеризується внутрішнім співвідношенням складових, розташованих в єдності й строго певному порядку. У рамках циклічних процесів соціальної динаміки еволюція просторових стосунків залежить від чинника часу, співвідношень цілого і його частин, яким притаманна протяжність і розміри, включаючи координацію і субординацію². Тому особливості фіскальної поведінки завжди визначатимуться моделями політики, структурою економіки та її індикаторів. Адекватність відносин між економічними суб'єктами й організаціями, що входять до складу інституціонального середовища зовнішніх і внутрішніх господарських підсистем, завжди залежатиме від моделі економічної політики, що дає змогу забезпечити найкраще узгодження названих елементів у контексті розвитку в просторовому і тимчасовому вимірах ефективних структурних перетворень таких складових : економічних одиниць та їх елементів; регуляторних механізмів, норм і правил³.

Простір як наукову категорію, його форму і суть досліджували в різних галузях науки. Простір взагалі – це місце локалізації всіх видів зв'язків і

¹ Єфименко Т. І. Податки в інституційній системі сучасної економіки / Т. І. Єфименко ; НАН України, Ін-т економіки та прогнозування. – К., 2011. – 686 с.

² Сухарев О. С. Структурный анализ экономики / О. С. Сухарев. – М. : Финансы и статистика, 2012. – С. 10.

³ Сухарев О. С. Структурный анализ экономики / О. С. Сухарев. – М. : Финансы и статистика, 2012. – С. 12 (див. докл.: *Барр Р.* Политическая экономия : в 2 т. Т. 1. / Р. Барр ; пер. с фр. – М. : Междунар. отношения, 1995. – С. 195–196).

різноманітних ресурсів народонаселення, оптимізації шляхів розвитку людського співтовариства. Наприклад, моделі громадського життя людей характеризуються безліччю форм і різних видів стосунків. Серед них – відповідні зразки соціально-економічних і політичних інститутів для забезпечення динамічного розвитку, зменшення безробіття, підвищення життєвого рівня населення. Інфляція, бюджетний дефіцит, борг урядового сектору, стабільність обмінного курсу національної валюти є індикаторами макроекономічної збалансованості, міри координації грошово-кредитної і бюджетно-податкової політики. Як зазначалося в п. 1.2, у межах понятійно-термінологічних підходів до категорії управління фінансовим простором ідеться про важелі дії за допомогою фінансових інструментів, властивих названим грошово-кредитній і бюджетно-податковій сферам для досягнення певної макроекономічної мети. Базу сучасних фінансових відносин у рамках широкого спектра сценаріїв розвитку, що мають об'єктивні оцінки, становлять заходи з консолідації публічних фінансів у взаємозв'язку з борговими зобов'язаннями, а також з дотримання єдиних правил формування середньострокових показників доходів і витрат. Вони лежать в основі законодавчого регулювання, сприяють повноцінному забезпеченню виконання владних повноважень усіх рівнів, мобілізації, ефективному розподілу і використанню грошових коштів, що спрямовуються на вирішення соціальних і економічних проблем країни.

Прояви глобальної фінансово-економічної кризи у багатьох країнах супроводжуються формуванням інституційних рамок для фінансової політики та запровадженням механізмів обмеження бюджетного дефіциту та обсягу державного боргу в середньостроковому періоді. Сучасні тенденції розроблення і впровадження правил у бюджетно-податковій сфері характеризуються їх міжкраїнною гармонізацією з одночасним посиленням інституційної спроможності в напрямках дотримання цілей фінансової стійкості з потребами у гнучкості для реагування на зовнішні та внутрішні виклики. В умовах істотного зростання боргового навантаження набувають поширення так звані фінансові правила “нового покоління”, які спрямовані на стабілізацію, боргову стійкість державних фінансів у довготривалій перспективі. На відміну від традиційних оцінок боргового навантаження та дефіциту бюджету, такі правила включають дотримання граничних оціночних показників з урахуванням впливу особливостей стадій економічного циклу, трендові напрями скорочення боргових лімітів, наприклад, стосовно ВВП.

Тепер перейдемо до концептуальних основ фінансового простору (*fiscal space*). Розглянувши суть цих понять окремо, можна зробити висновок, що

кожне з них має самостійне значення. Проте в сукупності вони створюють інший, новий смисловий термін, пов'язаний з практичними потребами фінансового менеджменту для визначення джерел бюджетних ресурсів на цілі розвитку, модернізації економіки¹. Концепція фіскального простору також має значення з точки зору обґрунтування синергетичних ефектів у розвитку фінансових й управлінських теорій для пошуку результативних висновків у наукових дослідженнях. Межі фіскального простору та проблеми його регулювання було сформульовано фахівцями Міжнародного валютного фонду, а згодом – і Світового банку у зв'язку з пошуком шляхів збільшення фінансових ресурсів (як внутрішніх, так і зовнішніх) для сприяння цілям розвитку країн із низьким рівнем ВВП на одну особу, а також країн із ринками, що формуються. Розроблення функціональної та організаційної підсистем такого інституту державного менеджменту в синхронному вимірі дасть змогу підвищувати його якість. Це особливо важливо під час ухвалення рішень у ситуаціях з певними поєднаннями в часі політичних і економічних циклів, коли витратні пріоритети держав змінюються без логічної послідовності, під впливом заангажованості груп з різними цілями та інтересами.

Таким чином, концепція “фіскального простору” бере початок не у сфері фіскальної теорії, а скоріше з потреб практики фінансового управління, зумовлених необхідністю прийняття рішень щодо джерел бюджетних ресурсів для цілей розвитку, модернізації економіки, здійснення структурних або соціальних реформ, наслідки й ефекти яких очікуються в середньо- й довгостроковому періодах.

Серед перших досліджень зазначеної проблеми – праці П. Хеллера². Фіскальному простору економічного зростання в Україні присвячено звіт

¹ *Єфименко Т. І.* Формування фіскального простору економічних реформ // *Фінанси України.* – 2011. – № 4. – С. 3–23; *Єфименко Т. І.* Перспективи реформування фіскального простору місцевих бюджетів / *Т. І. Єфименко* // *Наукові праці НДФІ.* – 2012. – № 3 (60). – С. 3–20.

² *Heller P.* Understanding Fiscal Space / *P. Heller* // *IMF Policy Discussion Paper.* – 2005. – № 05/4. – 18 p.; *Heller P.* Back to Basics – Fiscal Space: What It Is and How to Get It / *P. Heller* // *Finance and Development.* – 2005. – Vol. 42, № 2. – P. 2–5; *Heller P.* The Prospects of Creating Fiscal Space for the Health Sector / *P. Heller* // *Health Policy and Planning.* – 2006. – Vol. 21, № 2. – P. 75–79; *Making Fiscal Space Happen! Managing Fiscal Policy in a World of Scaled-Up Aid* / *P. Heller, M. Katz, X. Debrun et al.* // *IMF Working Paper.* – 2006. – WP/06/270. – 53 p.; *Heller P.* Fiscal Policy for Growth and Development: The Fiscal Space Debate / *P. Heller* ; presented at G20 Workshop on Fiscal Policy. – Istanbul, 2007. – 18 p.; *Fiscal Policy for Growth and Development: An Interim Report* / *International Monetary Fund, World Bank.* – 2006. – Apr. 6. – 38 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20890698/DC2006-0003%28E%29-FiscalPolicy.pdf>.

Світового банку¹. Вплив фіскального простору на економічне зростання у країнах Східної Європи й Центральної Азії розкрито в доповіді Європейського банку реконструкції та розвитку². Запропоновано напрями розширення фіскального простору для Таджикистану³, країн Західної та Центральної Африки⁴, Латинської Америки⁵, країн із розвинутою економікою⁶. Незважаючи на певні відмінності у визначеннях, вважаємо, що в широкому розумінні фіскальний простір окреслює можливості уряду отримати й використати додаткові бюджетні ресурси для досягнення визначеної мети з урахуванням обмежень, обумовлених необхідністю забезпечення фіскальної стійкості в середньо- й довгостроковому періодах. Відомі також праці російських учених⁷, де пропонуються шляхи застосування названої концепції в регіональних аспектах. При цьому як дискусійний момент вказується, що “поняття фіскального простору у російськомовному трактуванні має бути представлено термінологічно точніше як “бюджетна місткість”. Наводяться аргументи, що слово “фіскальне” більше асоціюється з різного виду вилученнями, тому для цілей регулювання слід мати на увазі тільки дії, прийняті у бюджетних рамках, тобто перерозподіл ВВП для виконання функцій держави. Можна погодитися, що поняття “місткість” точніше визначає кількісні характеристики можливих обсягів витрат бюджетів. У той же час, з точки зору сукупності управлінських дій в певних рамках слово

¹ Створення фіскального простору для економічного зростання. Огляд державних фінансів України / Світовий банк. Підрозділ з питань подолання бідності та економічного розвитку. Регіон Європи і Середньої Азії. – Звіт № 36671-UA. – 2006. – 14 верес. – 185 с.

² Налогово-бюджетная политика и экономический рост. Уроки для Восточной Европы и Центральной Азии / под ред. Ш. Грей, Т. Лейн, А. Варудакиса ; The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank. – 2007. – 391 с.

³ *Brownbridge M.* Fiscal Policy for Growth and Development in Tajikistan / M. Brownbridge, S. Canagarajah ; The World Bank. Europe and Central Asia Region. Poverty Reduction and Economic Management Network // Policy Research Working Paper. – 2008. – № 4532. – 36 р.

⁴ Fiscal Space for Strengthened Social Protection. West and Central Africa / UNICEF. – 2009. – Febr. – 64 р.

⁵ *Cetrángolo O.* Rigidities and Fiscal Space in Latin America: A Comparative Case Study / O. Cetrángolo, J. P. Jiménez, R. del Castillo / CEPAL. Serie Macroeconomía del Desarrollo. – 2010. – № 97. – 33 р.

⁶ Fiscal Fatigue, Fiscal Space and Debt Sustainability in Advanced Economies / A. Ghosh, J. Kim, E. Mendoza et al. // NBER Working Paper Series. – 2011. – № 16782. – 49 р.

⁷ *Дьякова Е. Б.* Применение концепции фискального пространства в мировой практике и ее адаптация в регионах России / Е. Б. Дьякова, Л. В. Перекрестова // Управление экономическими системами. – 2012. – № 12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uecs.ru/uecs-48-482012/item/1835-2012-12-21-10-33-33>.

“простір” дає змогу наголосити в концепції фіскального простору на результативному менеджменті досягнення кінцевих цілей за різноманіття варіантів взаємодії складових податково-бюджетної політики.

У широкому сенсі оцінка фіскального простору в процесі регулювання бюджетного процесу дає змогу в рамках параметрів стійкості в середньо- і довгостроковому періодах визначати наявність або відсутність бюджетного резерву з метою залучення додаткових грошових коштів у цілях економічного розвитку. Управлінська проблема розширення фіскального простору виникає передусім тоді, коли надходження до бюджету достатні лише для покриття поточних витрат на рівні потреб “виживання”, а уряд стикається зі значними труднощами обслуговування бюджетного дефіциту і не має ресурсів для інвестування в проекти розвитку. Обмеженість обсягів внутрішнього попиту, нерозвинутість фінансових ринків спонукають до розширення фіскального простору за рахунок зовнішніх запозичень, які використовуються переважно для фінансування негативного сальдо бюджету, обумовленого витратами споживання, а не довгостроковими вкладеннями. Це спричиняє зростання зовнішнього державного боргу, витрат на його обслуговування при тому, що фіскальна напруга в наступному бюджетному періоді не зменшується, а зростає. Відповідно, посилюються ризики нестійкого фінансового стану, інфляційних сплесків, нездатності обслуговувати борги, зростає вірогідність дефолту. Подібний підхід скорочує сферу регулювання до рамок бюджетного процесу, де потенційні можливості оподаткування наявні виключно в кількісних оцінках формування прибуткової частини бюджету.

За цих обставин передумовою розширення фіскального простору є забезпечення керованості процесів макроекономічної стабілізації з боку уряду, досягнення низки конкретних успіхів щодо реалізації чітко визначених і зрозумілих населенню цілей економічної політики, відновлення внутрішньої та зовнішньої довіри до урядової програми дій. Отже, постановка проблеми розширення фіскального простору свідчить, як правило, про усвідомлення необхідності проведення достатньо активної фіскальної політики. При цьому дотримання умов фіскальної стійкості в середньо- й довгостроковому періодах має критеріальне значення. Проблема фіскального простору набуває зовсім іншого контексту за умов, коли уряд формує цілі фіскальної політики у сприятливому макроекономічному й інституційному середовищі, проводить збалансовану фіскальну політику в короткостроковому періоді. Стає актуальним створення фіскального простору для збільшення тих бюджетних видатків, що сприяють факторам довгострокового економічного зростання (якість людського капіталу, наука, технології, інновації), забезпечення балан-

су соціальної справедливості відносно теперішнього й майбутнього поколінь (створення суверенних фондів національного добробуту, фондів пенсійного та соціального страхування, структурні реформи, регіональне вирівнювання тощо). Проте регулювання фіскального простору у разі залучення адекватних фінансових (бюджетних) ресурсів на певні терміни повинно здійснюватися з дотриманням обмежень у рамках параметрів фінансової безпеки. Відхилення від критеріальних граничних значень не допускаються попри те, що в цьому випадку додаткові ресурси створюються для збільшення бюджетних витрат, які сприяють чинникам довгострокового економічного зростання: якості людського капіталу, науці, технологіям, інноваціям. Хотілося б зазначити, що в процесі розвитку фіскальних регуляторів у практиці європейських країн з'явилася термінологія, пов'язана з бюджетним простором. Зокрема, у Нідерландах це поняття включає оцінку накопичених резервів у балансі бюджету для останнього року повноважень уряду, у рамках середньострокового прогнозного сценарію реального економічного зростання за умови незмінності політики. Моніторинг бюджетного простору в цій країні входить до функцій спеціально уповноваженого державного органу – Центрального бюро планування. У процесі економічних реформ наприкінці минулого століття управління системою соціального забезпечення було передано самостійному органу, а пенсійний фонд для державних службовців (один з найвагоміших інституціональних інвесторів у світі) був приватизований. Значна політична і бюджетна децентралізація змінила відносини між національним урядом і місцевою владою. У результаті на провінційну і муніципальну владу була покладена відповідальність за реалізацію державної політики за наявності необхідних фінансових ресурсів з боку національного уряду. Таким чином, бюджети місцевої та провінційної влади приблизно на 90 % формуються за рахунок державного бюджету, а перерозподіл фінансових ресурсів між муніципальними утвореннями здійснюється відповідно до окремого законодавства. Дослідження результативності реформ фахівцями Світового банку¹ показали, що, незважаючи на сталу культуру децентралізації у податково-бюджетній сфері Королівства Нідерландів, лише податок на нерухоме майно зумовив зростання обсягу фінансових коштів, що надходять у казну міст або населених пунктів, які мають муніципалітети.

Бюджетна система є елементом системи суспільного відтворення, що здійснюється на конкретному економічному просторі. Вона відповідає за розподільчу і перерозподільчу фази суспільного відтворення в межах діло-

¹ Мэннинг Н. Реформа государственного управления: международный опыт : пер. с англ. / Н. Мэннинг, Н. Парисон. – М. : Весь Мир, 2003. – С. 341–356.

вої активності: домашніх господарств, підприємств, підприємців, держави та ін. Кожен із цих економічних суб'єктів, перебуваючи у рамках певної стадії процесу громадського відтворення, має власні специфічні риси. Держава взаємодіє з підприємствами і домашніми господарствами через бюджетні відносини, інститути податкових повноважень, витратних зобов'язань і фінансової допомоги. Домогосподарства є платниками прямих (прибутковий, на заробітну плату, на землю та ін.) і несуть фактичне навантаження непрямих податків (діє ефект перекадення цієї групи податків з підприємств на домогосподарства), а отримують від держави заробітну плату, трансфертні платежі (пенсії, стипендії, дотації на квартирну плату і т. ін.), громадські блага. Підприємства платять державі прямі податки (на прибуток, внески на соціальне страхування) і непрямі податки (акцизний, податок на додану вартість (ПДВ) та ін.), отримують від держави трансфертні платежі у формі субсидій, податкових пільг, пільгових позик, оплати витрат бюджетних організацій тощо, а від домогосподарств – компенсацію сплачених непрямих податків у складі відпускних цін.

Розподіл податкових повноважень диктує правила формування дохідних частин бюджетів різних рівнів. Видатковим повноваженням втастивий перерозподільчий характер, і вони передбачають виконання зобов'язань держави перед суспільством¹. Формальні й неформальні обмеження у бюджетній системі мають різні комбінації та співвідношення і впливають одне на одне. Протягом певного часу загальноприйняті умовності й кодекси поведінки, закріплені звичаями, традиціями, можуть набути іншого змісту, що спричинить їх трансформацію у правові норми, тобто вигадані людьми правила, і навпаки. Таким чином, взаємні неузгодженості, непорядкованість елементів бюджетної системи значною мірою є результатом інституціональних причин, а саме: її формальних і неформальних обмежень. Перші являють собою набір політичних, законодавчих, юридичних, економічних правил і контрактів. Політичні правила визначають ієрархічну структуру суспільства, технології ухвалення рішень і контролю. У свою чергу, економічні правила встановлюють права власності, а контракти містять умови конкретних угод. Неформальні норми не можуть бути визначені так точно, як формальні. Вони є узагальненням правил з того ряду, який не розглядається у рамках законодавчих правил. "Саме тому, що ці обмеження є неформальними, вони більш стійки в часі і їх набагато складніше змінити.

¹ *Томилина Н. С.* Институциональные условия равновесия бюджетной системы как элемент общественного воспроизводства : препринт / Н. С. Томилина. – СПб. : Изд-во СПб ГУЗФ, 2009. – 35 с.

З цієї причини, якщо суспільство братиме до уваги тільки формальні правила, воно прийде до помилкових, таких, що часто відводять убік, висновків про зв'язок між формальними інститутами і станом економіки"¹. Таким чином, у результаті звичні правила поведінки, культура, соціальний порядок постають одними з головних чинників змін у формальних правилах організації та діяльності бюджетної системи.

Практика державного менеджменту, враховуючи викладені обставини, безумовно, повинна гнучко реагувати на сукупність формальних і неформальних норм, що склалася в конкретній країні впродовж певних відрізків часу, пов'язаних як з політичними циклами, так і з об'єктивними прогнозами економічного розвитку. Зокрема, у Нідерландах характерним є формування коаліційних урядів у результаті перемоги на виборах декількох партій, що не досягли абсолютної самостійної більшості. Такі обставини припускають укладення відповідних коаліційних угод, де чітко відображені фіскальні наслідки передбачуваних змін, закладених як цілі в політичних програмах партій, що становлять більшість у парламенті. Слід підкреслити, що з погляду можливих варіантів збалансованості в усіх аспектах норм, правил та інтересів, які склалися в різних верствах суспільства, велике значення має наявність у цій країні незалежних інститутів, що істотно впливають на формування і дотримання фіскальної політики. Передбачено, що за рік до основних виборів або у разі урядової кризи Консультативна група з фіскальної політики (створена державним нормативним актом у 1971 р.) направляє до парламенту і публікує у засобах масової інформації доповідь про стан справ у просторі бюджетно-податкового регулювання. Консультативна група включає керівників ключових міністерств, а також представників інших незалежних органів – Центрального бюро планування і центрального банку, вона має повноваження давати незалежну від політики і чинного уряду оцінку і виступати посередником між державними структурами при формуванні консенсусу в реальній оцінці стану і перспектив розвитку фіскального простору. Зокрема, у 2011 р. була опублікована 14-та доповідь Групи.

Центральне бюро планування (ЦБП) являє собою незалежну фіскальну установу, його завдання – складання економічних прогнозів з метою аналізу економічних наслідків передвиборчих програм партій, коаліційних угод, а також альтернативних, фіскальних та інших політичних пропозицій.

¹ *Томилина Н. С.* Институциональные условия равновесия бюджетной системы как элемент общественного воспроизводства : препринт / Н. С. Томилина. – СПб. : Изд-во СПб ГУЗФ, 2009. – С. 17: *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт ; пер. с англ. А. Н. Нестеренко ; предисл. и науч. ред. Б. З. Мильнера. – М. : Начала, 1997. – 180 с.

Практично обов'язковим елементом партійних програм є узгодження з ЦБП економічних складових, пов'язаних з макроекономічними прогнозами. ЦБП з урахуванням впливу зовнішніх і внутрішніх чинників генерує основні положення про стратегічний економічний розвиток і довгострокові сценарії в національному господарстві, у тому числі у зв'язку з оцінкою добробуту держави, рівня освіти і охорони здоров'я, інновацій та інфраструктурних проєктів. Один раз упродовж чотирьох або п'яти років ЦБП публікує довгостроковий аналіз стійкості державних фінансів (*Ageing studies*), крім того, за результатами звітності регулярно оцінюються ризики і визначаються напрями зміцнення стабільності державної фінансової системи на тривалий період. Активна роль ЦБП зумовлена як формальними законами, так і політичними правилами, що склалися, і традиціями. Досить звернути увагу на те, що ухвалення рішень у сфері вдосконалення податкової системи засновано на аналізі короткострокового, середньострокового і довгострокового розвитку державних фінансів, представленого ЦБП.

Серед інших незалежних інституцій важливу роль відіграє діяльність Нідерландського бюро статистики (НБС), низки консультативних органів на вищому рівні, а також Вищої аудиторської палати, чії функції відповідають відомим нормам парламентських рахункових палат.

Потрібно мати на увазі, що стратегічні цілі державного регулювання полягають не лише в тому, щоб збирати більше податків, забезпечуючи витрати. За певних обставин скорочення податкового тягара зумовлює збільшення надходжень, коли в законодавстві діють ефективні податкові регулятори. Тому в управлінському контексті потрібна модель фіскального простору, де наявний взаємозв'язок результативності стимулювання економіки як за допомогою витрачання бюджетних коштів, так і в режимі преференцій для платників податків. Крім того, складовою такої моделі має бути тактика адміністрування, що дає змогу адекватно оцінювати процеси накопичення боргів відносно прибуткової частини бюджету, а також своєчасного їх стягнення.

Проблема розширення фіскального простору виникає насамперед тоді, коли надходжень до бюджету вистачає лише для покриття поточних видатків на рівні потреб "виживання", а уряд стикається зі значними труднощами щодо фінансування бюджетного дефіциту й не має ресурсів для інвестування в проєкти розвитку. Обмеженість обсягів внутрішнього попиту, нерозвинутість фінансових ринків спонукають до розширення фіскального простору за рахунок зовнішніх запозичень, які використовуються переважно для фінансування дефіциту бюджету, зумовленого видатками споживання, а не ви-

датками розвитку. Це призводить до зростання зовнішнього державного боргу, витрат на його обслуговування, при тому, що фіскальне напруження в наступному бюджетному періоді не зменшується, а зростає. Відповідно посилюються ризики нестійкого фінансового стану, інфляційних сплесків, нездатності уряду обслуговувати борги, зростає ймовірність дефолту.

Залежно від цілей загальної економічної та фіскальної політики уряд може створювати необхідний фіскальний простір шляхом:

- а) збільшення надходжень до бюджету (зміни в системі оподаткування, сприяння розширенню податкової бази, детінізації доходів, покращання податкового й митного адміністрування, дерегуляція підприємницької діяльності, заходи щодо поліпшення інвестиційного клімату тощо);
- б) здійснення нових внутрішніх і зовнішніх запозичень, які мають чітке цільове призначення, кращі умови обслуговування порівняно з попередніми запозиченнями, а також терміни, достатні для досягнення визначеної мети;
- в) залучення зовнішніх грантів (допомоги) від урядів інших країн, міжнародних, урядових і неурядових організацій на безповоротній основі;
- г) реструктуризації бюджетних видатків – зміни їхніх пріоритетів і структури в межах наявних обсягів;
- д) раціоналізації та підвищення ефективності видатків;
- е) використання зазначеного в різних комбінаціях (залежно від характеру цілей, для реалізації яких створюється фіскальний простір).

Окреслені напрями належать до сфери фіскальної політики. За певних умов уряд може вдатися до спроб розширити фіскальний простір за рахунок “домовленостей” із центральним банком щодо прихованої грошово-кредитної експансії. Однак це суперечить критеріальному обмеженню, яке стосується обов’язку уряду підтримувати фіскальну стабільність у середньо- й довгостроковому періодах.

Таким чином, проблема фіскального простору кореспондує з проблемою змін у цілях загальної економічної та фіскальної політики за наявних бюджетних обмежень і необхідності залучення адекватних фінансових (бюджетних) ресурсів для досягнення нових або скоригованих цілей у визначені строки за умови, що створення відповідного фіскального простору не призведе до фінансової нестабільності в середньо- й довгостроковому періодах.

Для розширення фіскального простору уряди країн із низьким чи середнім рівнем доходів використовують, як правило, зовнішні гранти (допомогу). На першому етапі – це переважно гранти неурядових благодійних

організацій, зовнішні гранти окремих урядів, технічна допомога. На другому – кредити міжнародних фінансових організацій, що супроводжуються внутрішніми заходами макроекономічної стабілізації, узгодженими з МВФ. На третьому етапі, при відновленні ознак макроекономічної стабілізації та передумов економічного зростання, з'являються можливості зовнішніх за-позичень на фінансових ринках, проведення заходів щодо зростання над-ходжень до бюджету, зміни пріоритетів і поступової раціоналізації видат-ків, збільшення частки внутрішнього боргу в загальному обсязі державного боргу.

Відповідно дослідження фіскального простору на їх першому етапі були пов'язані з визначенням можливих шляхів залучення зовнішньої фінансо-вої допомоги країнами з низьким рівнем доходів для досягнення “цілей ти-сячоліття”, насамперед подолання бідності, створення базової інфраструк-тури в галузях освіти й охорони здоров'я, забезпечення життєво необхід-них соціальних стандартів, модернізації інститутів державного управління.

Згодом методологію досліджень фіскального простору було застосова-но і для держав із ринками, що формуються, передусім країн США, Європи й Центральної Азії. Ці країни постали перед спільною проблемою забезпе-чення економічного зростання в умовах фіскальної нестабільності, бю-джетних дефіцитів і значних розмірів державного сектору, слабких інсти-тутів державного управління.

Світова фінансова криза 2008–2009 рр., боргова криза державних фі-нансів у ряді країн Європейського Союзу в 2010–2011 рр., кризові явища, пов'язані з визначенням верхньої межі внутрішнього державного боргу в США, засвідчили, що проблема розширення фіскального простору, фіс-кальної стійкості набула актуальності також для урядів багатьох розвину-тих країн – членів ОЕСР.

Дж. Острі, А. Гош, Дж. Кім і М. Кюреші запропонували визначати фіс-кальний простір у 23 розвинутих країнах як різницю між поточним рівнем державного боргу і його граничним рівнем з урахуванням “історичного до-свіду” фіскального коригування в тій чи іншій країні. “Одне з ключових пи-тань, що постало перед сучасною глобалізованою економікою, стосується того, які можливості мають країни для фіскального маневру – питання фіскального простору – і, відповідно, якою мірою коригування у фіскаль-ній політиці необхідні для досягнення або підтримання боргової стійкості”¹.

¹ Fiscal Space / J. D. Ostry, A. R. Ghosh, J. I. Kim, M. S. Qureshi // IMF Staff Position Note. – 2010. – № SPN/10/11. – P. 3–4.

“Боргова межа” не є абсолютним незмінним бар’єром, але визначає критичну точку, вище якої подальше зростання боргу може стати неконтрольованим і загрожувати дефолтом. Ця межа також не є оптимальним рівнем державного боргу, оскільки визначає момент, коли платоспроможність ставиться під сумнів. Відповідно аналіз проблеми “ліквідність / ризик пролонгації боргу” та логіка прийняття рішень у цій сфері потребують цілевстановлення на значно нижчому за “боргову межу” рівні. Отже, фіскальний простір виступає як різниця між граничним і поточним боргом. Проте можливості подальшого збільшення державного боргу не повинні суперечити концепції забезпечення фіскальної стійкості. Своєю чергою, як і коли фіскальний простір буде використано, – це, на думку авторів, окреме питання.

Було зроблено висновок, що, наприклад, Італія, Японія й Португалія мають незначний фіскальний простір (тобто мінімальні можливості для збільшення державного боргу без істотних негативних змін). При цьому Ісландія, Ірландія, Іспанія, Великобританія і Сполучені Штати Америки також обмежені в можливостях фіскального маневру через “надлімітні” обсяги державного боргу та умовних зобов’язань і величезний демографічний тиск. За висновками дослідників, Австралія, Данія, Південна Корея й Нова Зеландія мають дещо більше фіскального простору для реагування на несподівані шоки та можливі виклики, хоча вони, подібно до інших країн, повинні здійснювати заходи із забезпечення фіскальної стійкості в середньо- й довгостроковому періодах.

У табл. 1.2 наведено дані Євростату щодо рівня (відношення) державного боргу до ВВП у країнах Європейського Союзу, в тому числі країнах єврозони.

У 2007–2010 рр. середній рівень боргу до ВВП у країнах ЄС збільшився з 59 до 80 %, у країнах єврозони – з 66,2 до 85,1 %.

Чотирнадцять країн перебували в “зеленій зоні” з рівнем боргу до 60 % (вісім із них, що є новими членами, – країни Східної Європи та Балтії).

Якщо використати “боргову методу” оцінки фіскального простору, то для Естонії він становив у 2010 р. 53,4 % ВВП (різниця між граничним рівнем 60 % і фактичним рівнем – 6,6 %), для Польщі – 5 %, для Іспанії фактично дорівнював нулю.

Група країн “жовтої зони” (Кіпр, Нідерланди, Мальта, Австрія) перевищила граничний рівень боргу (60 %), але не досягла його середнього значення (80 %).

Друга група країн цієї зони досягла (Великобританія) або дещо перевищила (Угорщина, Франція, Німеччина) середній рівень боргу для країн ЄС і значно – його граничний рівень (на 20, 20,2, 21,7 і 23,2 в. п. відповідно).

Таблиця 1.2

Динаміка рівня державного боргу в країнах ЄС, % ВВП

Регион, країна	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ЄС (27 країн)	61,9	62,8	61,5	59,0	62,3	74,4	80,0
Єврозона (17 країн)	69,1	70,0	68,4	66,2	69,9	79,3	85,1
<i>Країни "зеленої зони"</i>							
Естонія	5,1	4,6	4,4	3,7	4,6	7,2	6,6
Болгарія	72,5	27,5	21,6	17,2	13,7	14,6	16,2
Люксембург	6,2	6,1	6,7	6,7	13,6	14,6	18,4
Румунія	22,5	15,8	12,4	12,6	13,4	23,6	30,8
Словенія	26,7*	26,7	26,4	23,1	21,9	35,2	38,0
Литва	23,7	18,4	18,0	16,9	15,6	29,5	38,2
Чеська Республіка	18,5	29,7	29,4	29,0	30,0	35,3	38,5
Швеція	53,9	50,4	45,0	40,2	38,8	42,8	39,8
Словаччина	50,3	34,2	30,5	29,6	27,8	35,4	41,0
Данія	52,4	37,8	32,1	27,5	34,5	41,8	43,6
Латвія	12,3	12,4	10,7	9,0	19,7	36,7	44,7
Фінляндія	43,8	41,7	39,7	35,2	34,1	43,8	48,4
Польща	36,8	47,1	47,7	45,0	47,1	50,9	55,0
Іспанія	59,3	43,0	39,6	36,1	39,8	53,3	60,1
<i>Країни "жовтої зони"</i>							
Кіпр	58,8	69,1	64,6	58,3	48,3	58,0	60,8
Нідерланди	53,8	51,8	47,4	45,3	58,2	60,8	62,7
Мальта	55,9	69,6	64,2	62,0	61,5	67,6	68,0
Австрія	66,5	64,6	62,8	60,7	63,8	69,6	72,3
Великобританія	41,0	42,5	43,4	44,5	54,4	69,6	80,0
Угорщина	54,9	61,8	65,7	66,1	72,3	78,4	80,2
Франція	57,3	66,4	63,7	63,9	67,7	78,3	81,7
Німеччина	59,7	68,0	67,6	64,9	66,3	73,5	83,2
<i>Країни "червоної зони"</i>							
Португалія	48,5	62,8	63,9	68,3	71,6	83,0	93,0
Ірландія	37,8	27,4	24,8	25,0	44,4	65,6	96,2
Бельгія	107,9	92,1	88,1	84,2	89,6	96,2	96,8
Італія	109,2	105,9	106,6	103,6	106,3	116,1	119,0
Греція	103,4	100,0	106,1	105,4	110,7	127,1	142,8

* Дані 2001 р.

Складено за даними Євростату [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.epp.eurostat.ec.europa.eu.

Нарешті, “червоне боргове світло” запалало вже у 2010 р. для Греції, Італії, Бельгії, Ірландії та Португалії (відповідно 142,8, 119,0, 96,8, 96,2, 93 % до ВВП).

Дані табл. 1.3 характеризують зміни фіскального простору в країнах ЄС за період 2000–2010 рр. Загалом для країн ЄС від’ємне значення фіскального простору, розрахованого за “борговим методом”, змінилося з –1,9 до –20 в. п. Для країн єврозони ці зміни були ще гіршими (з –9,1 до –25,1 в. п. за відповідний період). У групі країн “зеленої зони” стійку тенденцію до розширення фіскального простору продемонстрували Естонія і Болгарія. До 2008 р. Румунія, Словенія, Литва, Швеція, Словаччина, Латвія й Фінляндія також розширювали фіскальний простір, але криза призвела до значного скорочення їхнього фіскального простору в 2010 р. Група країн “червоної зони” (Греція, Італія, Бельгія), починаючи з 2000 р., стабільно перебувала у “фіскальній ямі”, глибина якої з 2008 р. значно збільшилась і досягла для Греції та Італії ознак дефолту.

Значні обсяги боргу утворюють додаткові “міжчасові бюджетні обмеження” для дій уряду, який повинен спостерігати за платоспроможністю у період таких обмежень.

Таким чином, борг минулих років, утворений попередніми урядами, “тисне” на фіскальну політику нинішнього уряду. Фіскальна політика повинна реагувати одночасно й належним чином на: а) “фіскальне минуле”; б) поточні проблеми бюджетного періоду; в) середньострокові цілі й оцінки макроекономічних передумов їх досягнення; г) фактори розвитку й можливі виклики у довгостроковій перспективі. І саме для адекватної реакції потрібен фіскальний простір.

Аналізуючи вплив державних запозичень на фіскальний простір, необхідно враховувати обсяг і структуру вже накопиченого державного боргу, розміри процентних та боргових виплат із визначенням строків та джерела фінансування, валюту виплат і прогнозований валютний курс, рівень (відношення) накопиченого державного боргу до ВВП та, що особливо важливо, до доходів бюджету, в тому числі податкових надходжень.

Розширюючи фіскальний простір у поточному чи наступному бюджетному періодах, державні запозичення, залежно від перелічених умов, можуть значно скоротити, звести до нуля або до від’ємного значення фіскальний простір у середньостроковому періоді. Ймовірність цього посилюється за умов нових запозичень, що призводять до перевищення “боргової межі”, збільшують від’ємне значення первинного балансу бюджету, залучаються й використовуються без законодавчо визначених бюджетних правил, не пов’язані з бюджетними програмами і проектами розвитку, оцінками їхньої ефективності.

Таблиця 1.3

Зміни у фіскальному просторі країн ЄС (різниця між граничним рівнем державного боргу до ВВП і поточним рівнем), в. п.

Регіон/країна	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ЄС (27 країн)	-1,9	-2,8	-1,5	1,0	-2,3	-14,4	-20,0
Єврозона (17 країн)	-9,1	-10,0	-8,4	-6,2	-9,9	-19,3	-25,1
<i>Країни "зеленої зони"</i>							
Естонія	54,9	55,4	55,6	56,3	55,4	52,8	53,4
Болгарія	-12,5	32,5	38,4	42,8	46,3	45,4	43,8
Люксембург	53,8	53,9	53,3	53,3	46,6	45,4	41,6
Румунія	37,5	44,2	47,6	47,4	46,6	36,4	29,2
Словенія	33,3*	33,3	33,6	36,9	38,1	24,8	22,0
Литва	36,3	41,6	42,0	43,1	44,4	30,5	21,8
Чеська Республіка	41,5	30,3	30,6	31,0	30,0	24,7	21,5
Швеція	6,1	9,6	15,0	19,8	21,2	17,2	20,2
Словаччина	9,7	25,8	29,5	30,4	32,2	24,6	19,0
Данія	7,6	22,2	27,9	32,5	25,5	18,2	16,4
Латвія	47,7	47,6	49,3	51,0	40,3	23,3	15,3
Фінляндія	16,2	18,3	20,3	24,8	25,9	16,2	11,6
Польща	23,2	12,9	12,3	15,0	12,9	9,1	5,0
Іспанія	0,7	17,0	20,4	23,9	20,2	6,7	-0,1
<i>Країни "жовтої зони"</i>							
Кіпр	1,2	-9,1	-4,6	1,7	11,7	2,0	-0,8
Нідерланди	6,2	8,2	12,6	14,7	1,8	-0,8	-2,7
Мальта	4,1	-9,6	-4,2	-2,0	-1,5	-7,6	-8,0
Австрія	-6,5	-4,6	-2,8	-0,7	-3,8	-9,6	-12,3
Великобританія	19,0	17,5	16,6	15,5	5,6	-9,6	-20,0
Угорщина	5,1	-1,8	-5,7	-6,1	-12,3	-18,4	-20,2
Франція	2,7	-6,4	-3,7	-3,9	-7,7	-18,3	-21,7
Німеччина	0,3	-8,0	-7,6	-4,9	-6,3	-13,5	-23,2
<i>Країни "червоної зони"</i>							
Португалія	11,5	-2,8	-3,9	-8,3	-11,6	-23,0	-33,0
Ірландія	22,2	32,6	35,2	35,0	15,6	-5,6	-36,2
Бельгія	-47,9	-32,1	-28,1	-24,2	-29,6	-36,2	-36,8
Італія	-49,2	-45,9	-46,6	-43,6	-46,3	-56,1	-59,0
Греція	-43,4	-40,0	-46,1	-45,4	-50,7	-67,1	-82,8

* Дані 2001 р.

Складено за даними Євростату [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.epp.eurostat.ec.europa.eu.

Держава має використовувати всі доступні інструменти економічної політики, насамперед фінансові й монетарні важелі, для створення сприятливих умов розвитку бізнесу, який забезпечуватиме зростання зайнятості, доходів, експорту продукції з високою часткою доданої вартості й, відповідно, податкових надходжень до бюджету. Ті суб'єкти господарювання, що не приносять суспільству віддачі у вигляді надходження податків і забезпечення зайнятості, а лише поглинають національні ресурси, повинні обирати інші альтернативи, зокрема реструктуризацію або ліквідацію.

Антикризову координацію бюджетно-податкової і грошово-кредитної політики у складі управлінських соціально-економічних і політичних інституцій, де в основі лежить пошук оптимізації шляхів розвитку людського співтовариства, слід коригувати на зміни в моделях громадського життя людей з їх безліччю форм і різних видів стосунків. При цьому головними критеріями повинні стати показники динамічного розвитку, зменшення безробіття, підвищення життєвого рівня населення, а також підтримка на безпечному рівні таких індикаторів макроекономічної збалансованості, як інфляція, бюджетний дефіцит, борг урядового сектору, стабільність обмінного курсу національної валюти і т. д. Нові регуляторні підходи повинні враховувати, що рецесія серйозно вплинула на багато інститутів, змінила докорінно ситуацію на фінансових ринках, визначила нові тенденції розвитку економіки, позначивши нові точки економічного зростання. Для підвищення керованості та ефективності перерозподілу фінансових потоків через бюджетні системи, ухвалення рішень у сфері державних фінансів має бути структуровано відповідно до ієрархії основних інституціональних рівнів фінансових інститутів, що мають між собою істотні відмінності.

По-перше, свої особливості має сфера наднаціональних правил. Річ у тому, що світова економіка на початку XXI ст. сформувалася в єдину систему, елементи якої тісно взаємопов'язані, причому їх взаємодія, певна централізація функцій управління на добровільній основі є невід'ємною складовою механізму функціонування сучасного господарського життя. Застосування фінансових механізмів у цьому випадку визначається інтернаціональними правилами, організаціями і залежить від стану інтеграційних процесів, учасниками яких виступають відповідні держави та їх адміністративно-територіальні одиниці. Проблематику цього рівня характеризують такі завдання, як поліпшення глобальних економічних і соціальних взаємовідносин, екологічна оптимізація, вирішення питань міжнародної економічної безпеки тощо.

Результативність формування фінансового простору залежатиме від об'єктивної оцінки ризиків, пов'язаних із глобальною рецесією, ймовірнос-

ті посилення залежності національної економіки від зовнішнього фінансування, від ступеня незбалансованості між заощадженнями й інвестиціями тощо. Якість взаємодії багатьох наведених важелів управління багато в чому залежатиме від наявності єдиних норм і правил інформаційної бази, що характеризує рух фінансових потоків. Тому особливе значення отримує впровадження в різних країнах міжнародних стандартів бухгалтерського обліку в державному секторі (МСБОДС), у тому числі пропозиції щодо використання у бюджетному процесі методу нарахування, включаючи взаємовідносини з економічними агентами при сплаті податків і зборів, а також можливість відображення інформації про податкові преференції у збалансованому режимі. Опрацювання статистичних даних, способів застосування таких механізмів у взаємозв'язку з управлінням державними фінансами розглядається міжнародною економічною спільнотою як істотний антикризовий вектор. Наприклад, для складання звітності рахунки нідерландського уряду ведуться на основі касового методу (у міру надходження засобів) з використанням системи резервування грошових коштів для статей бюджету. Проте останніми роками впроваджуються прогресивні міжнародні системи бухгалтерського обліку.

Світовий, історичний, а також вітчизняний досвід свідчить, що глобальне оточення вимагає посилення регулюючої функції податків – одночасно з виконанням фіскальної – на основі принципів справедливості, рівності, нейтральності на макро- і мікрорівнях. Таким чином, удосконалення національних законів не повинно супроводжуватися посиленням кон'юнктурного характеру, а також зайвим політизуванням податків. Важливо підтримувати формування інституціонального середовища, що сприяє конкурентному ціноутворенню, накопиченню заощаджень, раціональному розподілу часу між дозвіллям і роботою і т. д. Залежно від якостей національних економік оподаткування може бути диверсифікованим, зводиться до одного податку або до їх обмеженої кількості.

Управлінські завдання податкової політики – не ускладнювати процес ухвалення економічних рішень виробниками та споживачами і дотримуватися принципу нейтральності. Встановлення єдиних або пріоритетних джерел надходжень залежно від особливостей різних видів виробничої діяльності й споживання повинно враховувати одночасний вплив суперечливих процесів міжнародної податкової конкуренції, координації політики в міждержавному і національному масштабах¹. Координація напрямів збіль-

¹ Єфименко Т. І. Податки в інституційній системі сучасної економіки / Т. І. Єфименко ; НАН України, Ін-т економіки та прогнозування. – К., 2011. – 686 с.

шення надходжень доходів у глобальній економіці в умовах прискорення мобільності товарів, потоків капіталу і робочої сили потребує розширення й уніфікації розрахунків баз оподаткування для споживчих податків, подальшого вдосконалення дотримання податкових норм, у тому числі на основі міжнародної співпраці. Знадобляться додаткові зусилля стосовно транснаціональних компаній, які мають філії в офшорних зонах, а також суб'єктів, що користуються схемами трансфертного ціноутворення, агресивного податкового планування, ухилення від шахрайства і сплати обов'язкових платежів.

Виходячи з єдиної політики у зв'язку зі змінами клімату, слід виробити єдині підходи до ефективного використання мита на енергоносії, включаючи стягнення плати за викиди вуглецю. У контексті соціальної справедливості не можна недооцінювати потенціал податку на доходи фізичних осіб. Важливим видається продовження роботи з поліпшення норм податку на додану вартість шляхом скасування деяких пільг і ряду знижених ставок, зі встановлення одноманітних ставок акцизного податку, розширення податків на нерухомі активи, зокрема на майно і природні ресурси.

Сьогодні податкове регулювання є однією зі складових частин законодавства ЄС, а між країнами-членами як і раніше залишаються фундаментальні розбіжності. Зокрема, тривають дискусії відносно оподаткування фінансових установ. Основним аргументом на користь подальшої гармонізації законодавства у цій сфері є завдання створення єдиного ринку фінансових послуг – однієї з ключових передумов прискорення економічного зростання в країнах ЄС. Така об'єктивна мета сформульована в Лісабонській стратегії¹, затвердженій Радою Європи у березні 2000 р. як стратегічний план розвитку ЄС, спрямований на підйом національних економік країн-членів, створення консолідованого конкурентного і динамічного інституціонального середовища, ґрунтованого на знаннях, здатного до стимулювання стійкого зростання з розширенням кількості та якості робочих місць і соціальної згоди.

Податкові трансформації відіграють ключову роль для фіскальної консолідації з метою попередження негативних економічних наслідків в умовах макроекономічної нестабільності, значних бюджетних дефіцитів і загострення боргових проблем. На думку деяких дослідників, основним параметром багатьох розвинутих країн через високий рівень безробіття, зни-

¹ Implementation of the Community Lisbon Programme. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: The Contribution of Taxation and Customs Policies to the Lisbon Strategy [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/comm_pdf_com_2005_0532_f_en_acte.pdf.

ження сукупного попиту з одночасною жорсткою економією бюджетних коштів, значним державним боргом і фінансовою нестійкістю в найближчому майбутньому погрожуватиме “траєкторія низхідної спіралі”, яка характеризується посиленням дестабілізації: “...під тиском нестримної міжнародної конкуренції уряди, що втратили орієнтацію, намагаючись уникнути відпливу капіталу, вимушені демонтувати систему соціального захисту”¹. Особливо актуальним у протидії подібним явищам є перенесення податкового навантаження з праці й капіталу на споживання, ресурсні та екологічні платежі. У нестационарних, змішаних економічних системах підвищення фіскальної ефективності таких податків може виконати функцію компенсації необхідного для детінізації заробітної плати зменшення надходжень соціальних і страхових внесків у результаті зниження їхніх ставок.

Кризові явища на початку XXI ст. потребували змін у характері інституційного забезпечення, гармонізації фінансового управління відповідно до діагностики економічних процесів. Значне поширення отримала так звана дискреційна фіскальна політика, яка використовується при депресивних явищах і передбачає для стимулювання попиту зниження податків, цілеспрямоване створення дефіциту державного бюджету за рахунок збільшення держвитрат (наприклад, на фінансування програм зі створення нових робочих місць). Водночас період підйому супроводжується формуванням бюджетного надлишку (профіциту). Як під час циклічних коливань економіки, так і при затяжних рецесіях непередбачувані співвідношення внутрішніх і зовнішніх чинників, що впливають на тенденції макроекономіки, призводять до запізненого фіскального реагування. У зв'язку з цим підвищується роль так званих вбудованих стабілізаторів, що являють собою, наприклад, у податковому законодавстві, застосування ставок оподаткування, які дають змогу забезпечити зростання бюджетних доходів пропорційно збільшенню чистого національного продукту (у механізмах оподаткування прибутку, доданої вартості, продажу і т. д.). У такому разі фіскальна політика набуває недискреційного характеру, в результаті циклічні коливання сукупного доходу автоматично супроводжуються адекватною зміною стану платіжного балансу, зайнятості, темпів інфляції. Потрібно мати на увазі, що застосування наведених форм фіскальної політики в конкретних стабілізаційних заходах держави слід обмежувати в часі і просторі. Вони можуть дати реальний ефект, лише певною мірою обмеживши розмах і глибину коливань економічного циклу.

¹ *Линдси Б.* Глобалізація: повторення пройденного. Неопределенное будущее глобального капитализма / Б. Линдси ; пер. с англ. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2006. – С. 20.

У глобальному вимірі перспективи антикризового регулювання супроводжуються політикою підтримки податково-бюджетної консолідації. Відповідно до доповіді Міжнародного валютного фонду, присвяченої цим питанням, прогнозується, що в країнах з розвинутою економікою борг сектору державного управління до 2014 р. має ризики зростання, збільшаться витрати, пов'язані зі старінням населення (на охорону здоров'я і пенсії), що ще більше посилить тиск на бюджети. Аналогічні тенденції простежуватимуться в країнах з економікою, що розвивається, при цьому розроблення і застосування стабілізуючих важелів впливу матиме особливості залежно від конкретних параметрів економічних систем¹.

Відмінності в рівні державних витрат відзначаються залежно від ролі держави в моделі взаємодії влади і бізнесу, рівня розвитку економіки та ефективності бюджетних витрат, демографічних особливостей. Витрати, як правило, більші в розвинутих країнах у зв'язку з вищим рівнем соціальних гарантій, у тому числі на оплату праці. Водночас витрати капітального характеру більші в країнах з економікою, що розвивається, але зі значними індивідуальними розбіжностями. Відзначається також, що високі витрати самі по собі не вказують на неефективність у їх використанні, проте багато країн могли б досягти належної якості державних послуг у сфері освіти і охорони здоров'я за значно меншими цінами.

За будь-яких обставин у стратегіях консолідації рекомендована помірність у бюджетному фінансуванні. Йдеться про витрати на охорону здоров'я, на заробітну плату, на військові цілі, а також пов'язані зі старінням населення. Передбачається, що завдяки поліпшенню адресності можна скоротити витрати на соціальну допомогу, не порушуючи принципів справедливості. Безумовно, окремо слід розглядати ефективність витрат на різні субсидії в цілях стимулювання економіки.

У стратегіях податково-бюджетної консолідації, як правило, йдеться про ефективне управління доходами і витратами бюджетів у конкретних країнах з урахуванням їх особливостей. Так, уряди Великобританії, Бельгії, Угорщини зменшують податкове навантаження, посилюють оподаткування іноземних компаній з метою надання конкурентних переваг вітчизняним підприємствам, активно фінансують інфраструктурні проекти, у тому числі у сфері залізничного транспорту і розвитку автомобільних доріг. За допомогою гарантій і субсидій для сплати процентів за кредитами триває полі-

¹ From Stimulus to Consolidation: Revenue and Expenditure Policies in Advanced and Emerging Economies / IMF, Fiscal Affairs Department. – 2010. – Apr. 30 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/043010a.pdf>.

тика підтримки малого і середнього бізнесу з метою створення максимальної кількості робочих місць. Передбачено реформування ринку праці для підвищення рівня зайнятості. У більшості країн особливу увагу приділено скороченню фінансування державних установ і їх операційних витрат, підвищенню ефективності державних послуг, а також послуг у системі охорони здоров'я при збереженні якості медико-санітарної допомоги. Тривають пенсійні реформи в напрямках регулювання віку виходу на пенсію, системних перетворень у нормах і правилах соціального захисту¹.

Не викликає сумніву, що присутність у загальному балансі фіскального простору і вплив на бюджетні складові позикових коштів стали загальноприйнятою нормою у фінансовому забезпеченні функцій держави. При цьому форми власності позикових зовнішніх і внутрішніх коштів дуже різноманітні. Разом з тим у міжнародній практиці їх рух, як правило, супроводжується механізмами фінансового посередництва та інструментами фінансових ринків. У зв'язку з тим, що державна грошова монополія нині порушена, а частина грошового обігу виведена з-під національної юрисдикції², до складу фіскального простору держави необхідно включати управління фінансовими ресурсами незалежно від їх форм власності, якщо вони спрямовуються на суспільно необхідні цілі.

Для систем внутрішньодержавного бюджетування слід виокремити галузеві проекти, де формується експортний профіль країни, найчіткіше проявляються програмно-цільові настанови розвитку, реалізуються пріоритети НДДКР. Цільове використання кредитних, інвестиційних ресурсів на основі нової технологічної парадигми, майбутнього інформаційного облаштування суспільства повинно відбуватися в загальному процесі фінансування

¹ Trade and Investment for Growth : presented to Parliament by the Secretary of State for Business, Innovation and Skills by Command of Her Majest. – 2011. – Febr. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.babcphiladelphia.com/wp-content/uploads/2011/04/UKTI-Trade-and-Growth-PDF.pdf>; Convergence Programme of Hungary 2011–2015: based on the Széll Kálmán Plan. – 2011. – Apr. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/cp_hungary_en.pdf; Country notes: Hungary [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/dataoecd/28/43/47840797.pdf>; National Reform Programme (2011–2013) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp_romania_en.pdf; Belgian Stability Programme (2011–2014) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/sp_belgium_en.pdf.

² Колодко Г. В. Глобалізація, трансформація, кризис – що далі? / Г. В. Колодко. – М. : Магістр, 2011. – 176 с.; Гринберг Р. Г. Контури глобального мира: обозначая будущее / Р. Г. Гринберг // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2011. – № 1 (13). – С. 17–28.

модернізації економіки. Головними критеріями стимулювання економічних агентів реального сектору, національного господарського комплексу в цілому повинні стати результати їхньої діяльності, а не наближеність того або іншого підприємства, банку, організації до владних джерел грошових ресурсів. Йдеться про оцінки як ефективності використання державних коштів, так і певних регулятивних заходів. Активний вплив бюджетної системи на фінансові зв'язки і потоки між різними секторами економіки є необхідною умовою для забезпечення стабільних і високих темпів економічного зростання. Пріоритетами розвитку бюджетної політики слід вважати збереження загальноекономічної рівноваги, забезпечення збалансованості й одночасно соціальної спрямованості бюджету в умовах зменшення податкового тягара, зниження високого боргового навантаження за обмеженої можливості залучення зовнішніх ресурсів. Політика держави на міжнародних фінансових ринках повинна формуватися з урахуванням пріоритетності погашення зовнішнього державного боргу, а не внаслідок залучення нових запозичень. Усі види довгострокових позик органів державної влади, включаючи операції на ринку державних цінних паперів і єврооблігацій, повинні спрямовуватися на збільшення інвестицій. Саме у таких напрямках зміцнюватимуться можливості для повного і своєчасного обслуговування державного зовнішнього боргу.

Як важіль зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування потрібне посилення децентралізації на регіональному рівні регулювання територіального соціально-економічного розвитку, екологічної рівноваги, міжнародної співпраці трансграничного типу.

Рівень домашнього господарства, фірми одночасно пов'язаний з діяльністю владних інститутів, які підтримують логіку функціонування бізнес-структур, а також з регулятивною практикою численних організацій сприяння, об'єднань підприємців за інтересами. З точки зору взаємодії "суспільство – бізнес" державне регулювання економіки реалізується шляхом зацікавленості приватних фірм у виконанні завдань загальнонаціонального, регіонального і локального значень, наприклад, у розвитку наукових досліджень і впровадженні їх результатів, в експорті товарів, ефективному залученні капіталів і накопичених знань і досвіду. Критерієм досконалості встановлених для приватного сектору норм і правил є обсяг трансакційних витрат (*transaction cost economics*)¹, зокрема пов'язаних із захистом прав власності, укладенням і виконанням контрактів, пошуком інформації, адмі-

¹ *Black J. A Dictionary of Economics / J. Black, N. Hashimzade, G. Myles. – 2nd ed. – Oxford, UK : Oxford University Press, 2003. – P. 473–474.*

ніструванням обов'язкових платежів. Застосування важелів оновленого керівного інструментарію доцільно супроводжувати еволюційним удосконаленням інститутів, таких, наприклад, як публічно-приватне партнерство (ППП), спрямоване на збереження сталості систем життєзабезпечення громад, а також збалансованості рівня розподілу ризиків з приватним сектором у проектах спільного фінансування. Це дасть можливість урядам своєчасно і повною мірою реагувати на соціальні виклики, а підприємництву – більш продуктивно використовувати власний потенціал. Реалізація суспільно корисних цілей, як правило, передбачає єдність публічних інтересів у стратегіях розвитку, а отже, і делегування суб'єктам підприємництва частини державних повноважень для забезпечення отримання громадянами повноцінного обсягу законодавчо визначених суспільних послуг належної якості в межах виконання керівних функцій у відповідних секторах економіки. Підкреслимо, що подібні форми співробітництва мають відбуватися із широким залученням спільноти до прийняття регуляторних рішень, у тому числі у вигляді партнерства з метою отримання економічного та соціального ефекту в межах реалізації узгоджених цілей. Зазначені обставини є характерними серед інших нових ознак сучасної фази глобального та національного розвитку. Незалежно від типів державного устрою (федерального або унітарного) варто розвивати конкуренцію серед структур центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), органів місцевого самоврядування (ОМС) як економічних агентів за право використання ресурсів для досягнення суспільно значимих цілей. При цьому для запобігання корупційним складовим у процесі прийняття рішень має значно підвищуватися відповідальність публічних та приватних центрів прийняття рішень.

Аналізуючи шляхи консолідації доходів і видатків, слід зазначити, що йдеться не лише про вхідні й вихідні фінансові потоки бюджетного рівня. До механізмів фіскального регулювання належать податкові пільги, використання усього сучасного набору інструментів фондового ринку, а також квазіфіскальні операції. Податкові фінансові ресурси формують джерела бюджетних видатків, що використовуються для потреб платників податків, і таким чином останні споживають державні послуги. Частина ресурсів у вигляді податкових преференцій залишається у суб'єктів господарювання, в кількісному виразі їх можна розглядати як еквівалент трансфертів. Такі податкові пільги часто називають податковими витратами¹. У загальному

¹ Tax Expenditures and Evaluations – 2000 / Department of Finance Canada [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071126011208/http://www.fin.gc.ca/taxexp/2000/taxexp00_e.pdf.

значенні у видатках бюджету уособлюються економічні відносини, що виникають внаслідок розподілу фонду грошових засобів держави та його використання за цільовим, відомчим і територіальним призначенням. У порівняльних характеристиках за допомогою показників відношення витрат до ВВП у відсотках аналізуються: рівень державного споживання, інвестиційні затрати, кошти на оплату праці. Враховуючи, що в знаменнику перебуває обсяг ВВП, який може коливатися з кон'юнктурних обставин, наприклад, внаслідок кризових явищ, під час аналізу динаміки відношення витрат до ВВП слід вносити відповідні коригування.

Побудова методологічних засад подальших досліджень фіскального простору перш за все потребує системного вивчення інституційних змін як у глобальному, так і в національному масштабах. Через різновекторність економічного середовища сутність взаємодії складових фіскального простору слід розглядати у контексті поєднання різних концепцій, оскільки жодна з них не дає змоги визначити комплекс обмежень на макро- та мікрорівні, формальні і неформальні мотиви у поведінці економічних агентів, чинники еволюції інституційних систем тощо. Стійкість основних ознак економічних норм та правил обумовлюється залежністю від особливостей попередньої динаміки змін в рамках базових інститутів суспільства. В межах такої своєрідної матриці відбуваються зміни співвідношень вимірів діапазону можливих траєкторій подальшого розвитку всіх складових інституційного середовища. Стосовно фіскальних норм і правил, які існували раніше, а також діють сьогодні в будь-якій державі або на наднаціональному рівні, можна констатувати, що вони включають одночасно такі парні складові, як “права – обов’язки”, “обмеження – стимули”, “статуси – ролі”. Їх еволюція відбувається системно в межах певних історичних періодів, їм притаманні як мутації, так і трансплантації. Ступінь консервативності або інноваційності фіскальних правил залежить від особливостей економічних та політичних циклів. Про це свідчать відповідні комплексні управлінські рішення у періоди валютно-фінансових криз, яким властивий короткостроковий або тривалий характер. Якщо повоєнні економіки ХХ ст. можна охарактеризувати відносно стабільними фіскальними інститутами, за винятком локальних криз у певних історичних рамках, то остання світова криза стала, по суті, “ланцюговою реакцією” на локальну кризу в США, що потребувало принципових інноваційних змін у фінансовому управлінні. Сучасна криза єврозони як наступна хвиля визнана найбільшою потенційною загрозою для глобального економічного одужання.

Еволюція фіскального простору відбувається паралельно з оновленням інших інституційних систем. Наприклад, взаємодія фіскальної та грошово-

кредитної політики в межах заходів стабілізації економік у кризових умовах передбачає спільність побудови та реалізації захисних механізмів від потрясінь у динамічному середовищі. Світовий досвід антикризового регулювання підтверджує, що кращий результат досягається, коли фінансова влада покладає на грошово-кредитну політику майже весь тягар стабілізації економіки. Водночас наслідки кризових явищ у Греції, Італії, Португалії, де відбулося швидке накопичення державного боргу, потребували від вищих органів виконавчої влади цих держав термінових дій у фіскальному просторі, які призвели до соціальних протестів у зв'язку з безпрецедентними змінами щодо різних верств населення.

Те, що будь-які факти соціально-економічної дійсності існують тільки за людськими угодами, які субординують поведінку економічних суб'єктів, глибоко досліджено, зокрема, у працях Дж. Ходжсона¹ та Л. Зукера².

Фіскальний простір як система інститутів є інноваційним механізмом. Він виконує інформаційну функцію: водночас встановлюються норми і правила, формальні і неформальні обмеження економічної діяльності й у різних формах надається інформація про ймовірні дії одних економічних суб'єктів, створюючи можливості для свідомого прийняття рішень іншими суб'єктами.

Якщо розглядати інноваційність у широкому значенні, то вона має супроводжуватися отриманням додаткових цінностей у різних сферах. Стосовно фіскальних механізмів управління, то через консервативність вони мають інерційний характер. Інерційність інституту означає не просто відтворення його елементів, важливе також співвідношення традиційного та інноваційного аспектів.

Деякі дослідники визначають інституційні зміни на основі мотивованих колективних вигід від розвитку інститутів та їх нерівноважності для окремих соціальних груп³. Інші – досліджують конфлікти інтересів, прагнення до найефективніших норм. Теорія прав власності обґрунтовує зміни інститутів, зокрема, правомочністю володіння, використання та розпорядження. На наш погляд, до головних чинників еволюції фіскального простору належать саме зміни у відносних цінах економічних ресурсів, що породжує попит на нові інститути, у рамках яких можливе підвищення ефективності

¹ Ходжсон Дж. Экономическая теория и институты: Манифест современной институциональной экономической теории / Дж. Ходжсон ; пер. с англ. – М. : Дело, 2003. – С. 182–190.

² Zucker L. C. Organizations as Institutions / L. C. Zucker // Research in the Sociology of Organizations / ed. by B. Bacharach. – Greenwich, UK : JAI Press, 1983. – P. 25.

³ Knight J. Institutions and Social Conflict / J. Knight. – Cambridge : Cambridge University Press, 1992. – 234 p.

використання ресурсів. Водночас динаміку фіскальних правил за Д. Нортом можна обґрунтувати особливостями процесів на політичному ринку, а також обсягами трансакційних витрат. При цьому, на думку вченого, формування нових інститутів не можна пояснювати лише їх здатністю зменшувати трансакційні витрати, оскільки це не виправдовує існування порівняно неефективних економік¹. Особливу роль в інституційних змінах Д. Норт відводив державі, яка зацікавлена в ухваленні норм, що відповідають інтересам можновладців (забезпечення певного рівня доходу політичної еліти), а не тих, хто знижує сукупні трансакційні витрати².

Ми також вважаємо, що за теоретичними дослідженнями В. Ратена і Ю. Хайямі³ динаміка формування фіскального простору залежить від змін у технологіях, забезпеченості ресурсами або в споживчому попиті, а також від політичних і культурних обмежень, у тому числі так званих факторів приватних доходів інституційних інноваторів. Безумовно, кризові явища потребують відповідності компетентності суб'єкта і складності завдання щодо прийняття рішень. За Р. Хайнером⁴, менеджер визначає правила (норми), щоб обмежити число варіантів вибору і зберегти контроль над зовнішнім середовищем. Таким чином, очевидною є суперечність, коли статус потребує колективного визнання, а функція реалізується щодо індивідуальних компетенцій суб'єктів. Можна зробити висновок, що фіскальні інституційні інновації формуються як під впливом умов економічного розвитку, що постійно змінюються, так і в результаті змін в інститутах економічної системи загалом.

Взагалі в 1980-ті роки у провідних країнах світу відбувалося переосмислення ролі уряду в національній економіці і методів державного регулювання фіскальної політики. Після розпаду світової соціалістичної системи інститути так званого глобального капіталізму поставили перед національними урядами нові завдання. Головна характеристика цього етапу розвитку – глобалізація господарської діяльності⁵. У звіті Світового банку йдеться

¹ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт ; пер. с англ. А. П. Нестеренко. – М. : Начала, 1997. – С. 120.

² Норт Д. Институты и экономический рост / Д. Норт // Thesis. – 1993. – Т. 1, вып. 2. – С. 69–91.

³ Ruttan V. W. Toward a Theory of Induced Institutional Innovation / V. W. Ruttan, Y. Hayami // Journal of Development Studies. – 1984. – Vol. 20. – P. 203–223.

⁴ Heiner R. The Origin of Predictable Behavior / R. Heiner // American Economic Review. – 1933. – № 73 (4). – P. 560–595.

⁵ Merrifield B. Innovation Management in the 7th "Great Epoch" / B. Merrifield // Research. Technology. Management. – 1999. – Vol. 42, № 5. – P. 11.

про необхідність “переосмислення ролі держави у всьому світі”¹, тобто створення економічно ефективного уряду, що порівнює свої витрати з податковим потенціалом. Основна проблема в такому разі пов’язана як з національною, так і міжнародною конкурентоспроможністю економіки країни. За В. Танзі, зростаюча економічна інтеграція призводить до руйнування бар’єрів між національними економіками, підриває автономію національних урядів², що безпосередньо впливає на подальший розвиток концепції фіскального простору. Технологічні, соціальні та культурні зміни, розвиток систем комунікацій зумовлюють значну економію такого важливого ресурсу, як час, сприяють зниженню витрат на рух товарів і послуг, капіталів, людей і потоків інформації між країнами. Оподаткування руху товарів і послуг між країнами, контроль і обмеження переміщення капіталів і трудових ресурсів з боку національних урядів певною мірою стримують розвиток процесу глобалізації, водночас сучасні інформаційні й комунікаційні технології сприяють прозорості фіскальних кордонів. Очевидно, що держава як суб’єкт національної економіки в умовах глобалізації програє в гнучкості та мобільності приватному сектору, що не може не позначитися на сукупності факторів формування фіскального простору. Господарська діяльність фактично виходить за рамки національних кордонів і стає системоутворюючим фактором бюджетно-податкової політики. Антикризове регулювання потребує реалізації макроекономічної політики, що враховує пріоритети і норми поведінки учасників світогосподарської діяльності. Національним урядам доводиться докорінно перебудовувати фіскальну політику згідно з новими реаліями епохи інформаційних технологій, коли зростає значення іміджу держави і конкретного уряду. Наднаціональне та державне фіскальне регулювання трансформуються в руслі змін світогосподарських зв’язків. Певною мірою роль держави й надалі підвищуватиметься під впливом світової нестабільності й турбулентних процесів, що потребуватиме розроблення нових способів і методів антикризового регулювання.

До найбільш відомих зведень правил фіскального регулювання в міжнародному масштабі можна віднести Маастрихтський договір 1992 р., де поряд з граничними показниками дефіциту державного бюджету (-3% ВВП) і державного боргу (-60% ВВП) встановлено обов’язкові дії після досягнення учасниками договору – країнами ЄС цих індикаторів. Серед норм,

¹ Государство в меняющемся мире (Отчет о мировом развитии 1997 г.) / пер. с англ. – М. : Прайм-Тасс, 1997.

² Taxation in an Integrating World / ed. by V. Tanzi. – Washington, D. C. : The Brookings Institution, 1995. – P. 11.

що удосконалюють регулювання фіскального простору, слід особливу увагу звернути на Фіскальний пакт, укладений 25 країнами ЄС 25 березня 2012 р. Цей договір передбачає оновлені регуляторні індикатори, а також процедури регулювання надмірного дефіциту бюджету (*excessive deficit procedure – EDP*). До числа обов'язкових чинників, що впливають на вибір характеристик швидкості досягнення тих або інших результатів, окрім рівня боргу країни, належать також витрати на демографічне старіння населення. Посилення фіскальних правил, окрім граничних цільових показників, встановлених поетапно на певний період часу, також передбачають гармонізацію обліку і статистики й право застосування процедур розгляду і штрафних санкцій щодо допущених порушень, у тому числі у разі технологічних помилок у формуванні й застосуванні інформаційних критеріїв до порогових значень аналітичних даних. Інноваційною нормою, що має принципове значення для регулювання фіскального простору, є укладені учасниками договору зобов'язання з включення в національне законодавство фіскальних правил Європейського Союзу. Удосконалення управління фіскальним простором передбачає процес ідентифікації, оцінювання, встановлення пріоритетності, контролю, уникнення, мінімізації або попередження неприйнятних ризиків. Фіскальні ризики можуть походити від невпевненості у фінансових ринках, зобов'язань і боргів, кредитних ризиків, нещасних випадків, операційних процедур, природних катастроф або подій від невстановлених або непередбачених причин. Державний менеджмент стикається з дилемою коштів і ризиків, визначаючи, яким чином фінансувати потреби у запозиченні. У будь-якому випадку стратегічні боргові цілі передбачають їх безпосередній зв'язок із підвищенням добробуту населення, якості соціальних послуг та удосконалення виконання державою своїх функцій на всіх рівнях управління. Глобалізація фінансових ринків, підвищення нестабільності міжнародних ринків капіталу, відповідальність урядів за навантаження майбутніх бюджетів при визначенні державної боргової політики потребують стабільної, прозорої та підзвітної фіскальної політики, коли фінансові потреби держави задовольняються за якнайменші витрати в середньо- і довгостроковому періоді, враховуючи особливості внутрішніх та міжнародних ринкових умов, необхідність захисту не тільки цінностей, а й майбутніх можливостей.

ФІСКАЛЬНИЙ ПРОСТІР У КОНТЕКСТІ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ БЮДЖЕТУ

2.1. ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ СПЛАТИ ПОДАТКІВ У НАЦІОНАЛЬНІЙ ЕКОНОМІЦІ

Особливості національних економічних систем формуються під впливом різноманіття зв'язків суб'єктів господарювання, що склалися під впливом історичних, політичних та інших чинників, які в сукупності можуть посилювати переваги і компенсувати недоліки кожного з них. Такі характеристики бізнес-середовища, як міра раціональності поєднання ринкових і неринкових форм взаємодії, а також співвідношення самоорганізації та адміністративної організації в ділових контактах істотно впливають на кон'юнктурні оцінки конкретних економік. Серед них найважливішими є індикатори ефективного розподілу і використання економічних ресурсів, які визначаються, виходячи з граничних виробничих можливостей. У цьому процесі, як відомо, беруть участь державні органи, чия активність втілюється в пріоритетних напрямках, де конкурентні стратегічні цілі визначені не лише розрахунками економічної ефективності. Тому проблеми вибору раціональних форм і методів втручання в економіку з боку держави перебувають у центрі уваги як економічної теорії в рамках багатьох її течій, так і практиків, чия діяльність пов'язана з державним менеджментом.

Загалом за допомогою відповідних інститутів держава забезпечує дотримання певних політичних й соціально-економічних принципів існування суспільства, активно впливає на формування макроекономічних пропорцій та динаміку мікроекономічних процесів. При цьому, як вважає професор А. Л. Хіллман, "однією з найважливіших функцій держави є гарантія конкурентності ринку... держава за умови мінімального втручання у функціонування ринків забезпечує сертифікацію приватних прав власності й захист життя і майна за допомогою примусової сили закону"¹.

Таким чином, державне втручання пов'язане з виконанням встановлених урядових функцій. Зазвичай вони спрямовані на коригування недосконалостей, властивих ринковому механізму, які він або виправляє самотуж-

¹ Hillman A. L. Public Finance and Public Policy: Responsibilities and Limitations of Government / A. L. Hillman. – Cambridge : Cambridge University Press, 2003. – P. 1–61.

ки, або не має можливості виправити, або його намагання є неефективними. У випадках, коли ринки можуть не досягти рівноважного стану або рівновага є неефективною, а також у ситуаціях, коли індивідуальні ринкові рішення впливають на інших учасників, незалежно від того, чи позитивний цей вплив або ні, на державу покладається відповідальність щодо створення і реалізації відповідних компенсаторних інструментів.

Відповідні дії з боку держави існують у широкому контексті “органічних” завдань владних та регулятивних інститутів: створення рівних умов діяльності суб’єктів господарювання, гарантування ефективної конкуренції, обмеження влади монополій. Означені інститути також піклуються про виробництво достатньої кількості товарів і послуг для задоволення колективних потреб суспільства, оскільки ринковий механізм не може належним чином виконувати це завдання. Ми поділяємо підходи відомих економістів до механізмів створення громадських благ, які ґрунтуються на думці про те, що ринки є неефективними, коли йдеться про дії тих, котрі приносять одночасно вигоду великій кількості людей. Такі ситуації характерні, наприклад, для забезпечення національної безпеки, будівництва доріг, охорони здоров’я тощо. Суспільство покладає на державу відповідальність щодо збору податків і перерозподілу доходів, коли ринки не гарантують досягнення соціальної справедливості¹.

Як свідчить сучасний світовий досвід, сприяння економічному зростанню з боку керівних структур державного регулювання пов’язано із застосуванням відповідних інструментів, серед яких важливе місце посідають податки. Їх можливий позитивний вплив на національну конкурентоспроможність та підвищення ділової активності суб’єктів господарювання проявляється у збільшенні частки галузей, що виробляють продукцію для кінцевого споживання, завдяки активізації інвестиційної та інноваційної діяльності, зростання попиту на продукцію та послуги вітчизняних підприємств на внутрішньому й зовнішньому ринках. За допомогою оподаткування держава забезпечує дохідну частину бюджету, загалом проводить протекціоністську політику або обмежує її щодо окремих галузей, регіонів, сфер діяльності. Йдеться про сприяння підвищенню стійкості та ефективній діяльності економічних агентів, здійснення антиінфляційних заходів, протидію монополюючим змовам тощо.

У податково-бюджетному менеджменті важливо уникати перерозподільних ефектів, що порушують критерії економічної нейтральності. Мова ведеться про раціональні пропорції між фіскальним навантаженням у спожи-

¹ *Hillman A. L. Public Finance and Public Policy: Responsibilities and Limitations of Government / A. L. Hillman. – Cambridge : Cambridge University Press, 2003. – P. 1–61.*

ванні, а також щодо основних чинників виробництва – праці й капіталу, у тому числі в секторальному розрізі. На стабільності рівноважного стану національної економіки істотно позначається наявність певних передумов, що виходять з податкових інструментів зі згаданими важелями перерозподілу. Це характерно, зокрема, для балансу попиту і пропозиції інвестиційних ресурсів, коли оподаткування капіталу одночасно може сприяти, з одного боку, зміцненню віддачі від нього, з другого – скороченню його пропозиції, одночасно породжуючи ризики і загрози зростання майнової нерівності. Так само те або інше поєднання податкового тягаря на корпоративний прибуток, зарплату, процентні доходи може впливати на рівень продуктивності суб'єктів господарювання, на доходи працівників, породжувати мотиваційні умови для певної поведінки економічних агентів у формуванні заощаджень як істотного джерела динаміки акціонерного капіталу.

У сучасних умовах такі обставини припускають застосування відмінних від існуючих раніше форм управління фіскальним простором. Зокрема, відомий російський учений Р. І. Капелюшников, характеризуючи роботи нобелівських лауреатів 2009 р.¹, звертає увагу на феномен “economic governance”, маючи на увазі необхідність запровадження інноваційних технологій в державному менеджменті як за формою, так і за змістом. Це словосполучення “увійшло в економічну науку зовсім недавно – ще років двадцять тому, почувши його, мало хто зрозумів би, про що ведеться мова”², оскільки прямий лінгвістичний переклад не дає змоги підібрати йому адекватне позначення в російській мові. Внаслідок аналізу, проведеного дослідником, з'ясувалося, що стандартний переклад з англійської мови слова “governance” – “управління” – “створює неправдиве враження, ніби йдеться про пряме “командування”, здійснюване одними економічними агентами стосовно інших. Але governance – це зовсім не те саме, що management. Охоплюючи інше, істотно ширше коло явищ, це поняття вживається для позначення різних форм організації людської діяльності – загальних механізмів, що впорядковують соціальні взаємодії і спрямовують їх у певне русло. За змістом воно ближче, мабуть, до терміна “регуляція”, ніж до терміна “управління”³. У процесі аналізу Р. І. Капелюшников посилається на визначення економічної регуляції, запропоноване А. Дикситом у зверненні до Американської

¹ Капелюшников Р. И. Множественность институциональных миров : Нобелевская премия по экономике – 2009 / Р. И. Капелюшников // Экономический журнал ВШЭ. – 2010. – Т. 14, № 1. – С. 12–69.

² Там же. – С. 12.

³ Там же. – С. 13; Dixit A. Governance Institutions and Economic Activity / A. Dixit // American Economic Review. – 2009. – Vol. 99, № 1. – P. 5–24.

економічної асоціації під час його перебування на посаді її президента. Зокрема, маються на увазі структура і функціонування соціальних та правових інститутів, “які підтримують економічну активність і економічні угоди, захищаючи права власності, забезпечуючи виконання контрактів і створюючи можливості для колективної діяльності по формуванню матеріальної та організаційної інфраструктури. Економічна регуляція є важливою, оскільки без неї неможливе нормальне функціонування ринків і ширше – жодна економічна діяльність і жодні економічні угоди... Ефективна економічна регуляція становить, таким чином, підґрунтя усього сміттанського процесу, в ході якого індивіди починають спеціалізуватися на виконанні різних завдань, а потім укладають один з одним угоди з тим, щоб повною мірою реалізувати економічний потенціал суспільства”¹.

Очевидно, і в українській мові для адекватного тлумачення цих понять необхідно звернути увагу на коректність термінологічного апарату. Наприклад, у дослідженнях Е. Остром, О. Вільямсона зустрічаються праці, присвячені ресурсам загального користування (“for her analysis of economic governance, especially the commons”), виявленню меж фірми (“for his analysis of economic governance, especially the boundaries of the firm”)². Тобто порушуються нові актуальні проблеми, які потребують глибокого осмислення співвідношень істотних атрибутів управлінських процесів, пов’язаних зі змінами в часі та просторі. Крім того, надзвичайно важливою в прикладному значенні є єдина інтерпретація властивостей, зв’язків і змісту внутрішньої організації інноваційних технологій менеджменту. Коментуючи ці нововведення, російський дослідник зауважує, що понятійно-термінологічний апарат, котрий відображає такі явища, як “опортуністична поведінка”, “зобов’язання, що заслуговують на довіру”, “взаємспецифічні ресурси”, “стосункові контракти”, поступово отримує значне поширення під час опису сучасних тенденцій у розвитку державних інститутів³.

З цієї позиції діалектика податкових норм та правил полягає у тому, що, з одного боку, вони скорочують можливості підприємств як покупців засо-

¹ Капелюшников Р. И. Множественность институциональных миров: Нобелевская премия по экономике – 2009 / Р. И. Капелюшников // Экономический журнал ВШЭ. – 2010. – Т. 14, № 1. – С. 13.

² Там же. – С. 12; The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2009/press.html.

³ Капелюшников Р. И. Множественность институциональных миров: Нобелевская премия по экономике – 2009 / Р. И. Капелюшников // Экономический журнал ВШЭ. – 2010. – Т. 14, № 1. – С. 12.

бів виробництва і робочої сили як особливого товару. Водночас оподаткування прибутку потенційно зменшує виробниче споживання, а податки на заробітну плату – можливості особистого споживання. З другого боку, податки формують значну ресурсну частину фінансових механізмів впливу держави на зростання норми нагромадження у національному доході, що сприяє розвитку економіки та удосконаленню економічної структури виробництва й обміну. Суспільство, його органи публічної влади використовують податкові важелі для досягнення бажаного рівня пропорційності в економічній структурі виробництва у процесі підвищення її стійкості в межах структурних зрушень, надаючи податкові пільги галузям, які визначають технічний прогрес, або сприяючи освоєнню депресивних регіонів тощо.

Серед найактуальніших завдань, результативне вирішення яких має важливе значення на мікро- і макрорівнях, слід виокремити використання сучасних податкових технологій у процесі перерозподілу ВВП, коли цілепокладання створення і забезпечення діяльності багатьох приватних механізмів управління перебуває у площині більш загальної фіскальної підсистеми цілей. У межах фінансової системи держави податкові важелі є передатними ланками різних сукупностей економічних, правових, організаційних заходів з боку відповідних інституцій для забезпечення ресурсами виконання загальнодержавних завдань. Через великий вплив на економіку фіскального навантаження побудова податкової стратегії має передбачати сукупність ключових цілей та основних засобів їх досягнення на перспективу відповідно до реальних можливостей розвитку і функціонування держави та містити ефективні засоби реагування на різноманітні об'єктивні внутрішні й зовнішні ризики у контексті вибору найбільш прийняттого генерального шляху розвитку і забезпечення безпеки країни. Альтернативні варіанти податкової тактики держави дають змогу своєчасно вирішувати конкретні поточні питання та деталізувати стратегічні цілі. Тактичні заходи спрямовані на виконання конкретизованих завдань відповідного періоду розвитку економіки країни шляхом своєчасного коригування способів, інструментів і методів регулювання оподаткування. Від податкової стратегії тактика відрізняється гнучкістю, оперативністю та негайною реакцією на зміни в країні і світі. При цьому варто наголосити, що обмежувальні умови досягнення фіскальних цілей пов'язані з підвищенням рівня нейтральності податкової системи стосовно економічних рішень фірм і споживачів. Взаємозв'язок основних напрямів та способів податкового регулювання в рамках податкової політики наведено на рис. 2.1.



Рис. 2.1. Найважливіші напрями податкової політики держави

Складено за: Селезнев С. В. О сокращении налоговых рисков государства и налогоплательщиков / С. В. Селезнев // Финансовая экономика. – 2010. – № 3. – С. 71–78.

Деталізацію стратегії і тактики податкової політики на рівні держави проводять, маючи на меті мінімізацію витрат на податкове адміністрування з боку держави та платників податків, а також враховуючи необхідність ефективного розподілу податкового навантаження на споживання, працю та капітал. Ідеться про вдосконалення законодавчої бази щодо оподаткування господарської діяльності підприємств, майна юридичних і фізичних осіб, доходів індивідів, кінцевих споживачів. Крім того, як невід'ємну частину оцінки податкового тягаря слід розглядати соціальні внески, що формують окремі джерела медичного та соціального страхування, пенсійного забезпечення. Варто також забезпечувати належні умови для економічного розвитку та інвестицій у національну економіку, не допускати застосування податків, окремих податкових режимів або методів податкового адміністрування, які створюють бар'єри для вкладень у розвиток економічної інфраструктури або в зростання національного виробництва. Податкову

політику необхідно формувати як складову цілісної економічної політики держави, а її роль у підвищенні ефективності управління економікою – розглядати в нерозривному зв'язку з якісними оцінками конкретних фіскальних інструментів у контексті функціонування відтворювальних фінансово-кредитних механізмів та окремих їхніх елементів. Від місії розвитку суспільства, яка перебуває поза податковою сферою, але повністю визначає її функціональні орієнтири, відгалужуються похідні завдання, котрі разом з нею утворюють “дерево” конкретних цілей, що опосередковують її, а також нерозривно пов'язані з об'єктами державного регулювання економіки. Зрозуміло, що зазначені цілі, як правило, мають деталізований характер, при цьому уточнюються конкретні способи виконання встановлених завдань, у тому числі за допомогою вдосконалення податково-бюджетної та монетарної політики, стимулювання інновацій, що неможливо без створення сприятливих умов для накопичення капіталу, вирівнювання кон'юнктури, стабілізації грошово-кредитного обігу. Таким чином, використання податків має сприяти забезпеченню:

- структурної збалансованості розвитку економіки;
- стабілізації та подальшого зростання виробництва;
- оздоровлення фінансового стану господарських систем;
- соціального захисту населення;
- раціонального природокористування і створення сприятливих екологічних умов для проживання населення.

Труднощі з вибором конкретних податкових інструментів, зокрема у зв'язку з антициклічним регулюванням, зумовлені тим, що намічені цілі можуть частково перекривати одна одну – за певних обставин деяка з них може виявитися тимчасово важливішою і підпорядкувати інші, залежно від реальної економічної і соціальної ситуації, рівня її усвідомлення суб'єктами державного регулювання економіки й установлені урядовими органами на визначений час системи пріоритетів. Водночас кожне завдання може сприяти або перешкоджати досягненню інших. Конкретні цільові настанови всередині “дерева” цілей, як правило, розподіляються згідно зі встановленими критеріями на первинні, вторинні, третинні тощо. Так, в умовах кризи пріоритетом стає вихід із неї з окресленням шляхів у вузькому, конкретному сенсі, наприклад, у напрямі поживлення кон'юнктури. У такому разі решта цілей підпорядковується визначеним завданням у рамках часових відрізків циклів ділової активності.

Проте множинність загальних регулятивних цілей не може означати множинності підходів, зокрема в оподаткуванні, отже, виникає необхід-

ність саме на рівні способів перерозподілу фінансових ресурсів забезпечувати єдність загальної моделі податкового реформування, спрямованого на економічне зростання та протидію кризовим явищам у часі та просторі. При цьому антикризове управління змінами в оподаткуванні має орієнтуватися на:

- посилення принципу справедливості за рахунок поступового зниження фіскального тиску на економічну систему шляхом рівномірнішого його розподілу на всіх суб'єктів оподаткування, насамперед за рахунок скасування необґрунтованих, неефективних пільг, подальшого зниження ставок основних загальнодержавних податків і зменшення нарахувань на фонд оплати праці;
- максимальне спрощення процедури оподаткування через скорочення загального числа податків і зборів, уніфікації чинних механізмів їх обчислення і сплати та введення податкових стимулів для активізації інноваційної діяльності та нагромадження основного капіталу.

Рух фінансових ресурсів між бюджетними ланками має супроводжуватися створенням стимулів для збільшення надходжень соціально та економічно відповідних податкових доходів до бюджетів усіх рівнів для якісного виконання функцій держави та зміцнення фінансової самостійності громад. Основні нагальні завдання полягають у забезпеченні дотримання у національній податковій системі справедливих засад оподаткування суб'єктів господарювання, які перебувають у різних економічних умовах, зниженні рівня податкового навантаження на платників податків, стимулюванні за допомогою інструментів податкової політики позитивних структурних змін в економіці. Стратегічний підхід до процесів становлення податкової системи потрібен передусім самій державі, адже держава “приречена” на те, щоб відігравати дуже важливу роль в організації фіскального простору.

Концепції різних форм фіскального тягаря як частини сукупності “національних ідей” менеджменту в господарських системах розроблялися і застосовувалися в багатьох країнах, особливо у періоди великих соціально-економічних зрушень. Податкову політику та адміністрування обов'язкових платежів (удосконалення збору податків і дотримання податкового законодавства, а також розширення бази оподаткування), як зазначають експерти, необхідно розглядати у широкому розумінні у складі кількох вимірів створення фінансових джерел у процесі первинного перерозподілу результатів діяльності економічних агентів, а також подальшого руху відповідних ресурсів, за допомогою яких функціонують інші сегменти фіскального простору. Серед них – перерозподіл і раціоналізація витрат, що має на

меті спрямування ресурсів з метою їх кращого використання, підвищення ефективності поточних програм видатків і скорочення (або припинення) неефективних програм. Крім того, до найважливіших позицій у податково-бюджетній сфері належать процедури розширення загальних державних видатків, які фінансуються за рахунок накопичення боргів, надходжень від приватизації та допомоги (фінансування) донорів, а також інших джерел неподаткових надходжень. Причому у випадках, коли не вистачає ресурсів для задоволення пріоритетних державних потреб (і навіть за їх наявності), участь приватного сектору у виробництві товарів і послуг для суспільного споживання може бути ефективною альтернативою – звісно, якщо забезпечено їх належну оцінку, структурування та регулювання¹.

У контексті аналізу різних моделей соціальної держави, для ухвалення адекватних управлінських рішень, на наш погляд, важливою є оцінка співвідношень інтересів різних верств суспільства. Тобто, “чи здатні раціональні індивіди, спонуковані власним інтересом, вдаватися до колективних дій, що дають змогу уникати Парето-неефективних рівноваг, зрушуючи систему ближче до оптимуму?”². Відповідь на це питання завжди була відомою і ні в кого не виникало сумнівів, що “добровільна самоорганізація при наданні суспільних благ або управлінні ресурсами загального користування є практично неправдоподібною”³. Однак саме в цьому і полягав один з головних результатів дослідження нобелівського лауреата Е. Остром – в умовах величезної кількості варіантів ситуацій, які складаються стосовно ресурсів, що перебувають у загальному користуванні (*common-pool resources, CPR*)⁴, і так само приватних і громадських благ та послуг, під час оцінювання міри єдності інтересів суспільства з приводу їх використання слід виходити з критеріїв досяжності, можливої змагальності споживання, характеристик їх винятковості. Принципове значення має те, що якість правил доступу до CPR впливає на ефективність їх використання, коли абсолютно очевидним є загальний, визнаний усіма результат від співпраці. У зв'язку з цим гро-

¹ Створення фіскального простору для економічного зростання. Огляд державних фінансів України : документ Світового банку / Підрозділ з питань подолання бідності та економічного розвитку. – 2006. – 14 верес. – Звіт № 36671-UA. – С. III.

² Капелюшников Р. И. Множественность институциональных миров : Нобелевская премия по экономике – 2009 / Р. И. Капелюшников // Экономический журнал ВШЭ. – 2010. – Т. 14, № 1. – С. 18.

³ Там же (Див. також: *Aligica P. D. Challenging Institutional Analysis and Development: The Bloomington School* / P. D. Aligica, P. J. Boettke. – L. : Routledge, 2009. – P. 150).

⁴ *Остром Э. Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности* / Э. Остром ; пер. с англ. – М. : ИРИСЭН : Мысль, 2010. – С. 71–121.

мадська група, що має доступ до CPR, здійснює моніторинг використання CPR і паралельно – складаються неформальні норми поведінки, за яких вартісний контроль та інше стають зайвими.

Стосовно якості правил оподаткування важливим зі сказаного є те, що надання благ громадянам з боку держави повинно чітко диференціюватися залежно від рівня відповідальності центральної, а також місцевих ланок влади. Отже, одним з головних принципів податкової системи має стати прагнення до відповідності й функціональної взаємодії відповідальності за надання громадянам громадських благ, передбачених національними конституціями, законодавчими актами і підзаконними нормами, з механізмами забезпечення належного фінансування і раціонального використання грошових коштів. Таким чином, концептуально побудову системи управління національним фіскальним простором необхідно орієнтувати в напрямі надання для виконання покладених законом функцій усіма органами виконавчої влади відповідних ресурсів. Національні фіскальні системи управління сформовані, як правило, так, що “місцеві податки, призначені для фінансування різних видів послуг, не консолідуються, а надходять до бюджетів різних органів влади з юрисдикціями, які перетинаються. При цьому у більшості випадків розміри адміністративних одиниць, у межах яких надаються ті або інші послуги, не збігаються з розмірами приватних компаній або державних установ, що надають ці послуги”¹. Відомо, що спроби побудови державних систем управління завжди ґрунтувалися на уникненні дублювання функцій сумісності державних юрисдикцій, формування керованої вертикальної юридичної ієрархії. Як наслідок, муніципальні утворення консолідувалися з метою надання послуг з охорони здоров’я, освіти, дотримання громадського порядку і т. д. Проте історія свідчить, що такі кроки, попри їх раціональність, часто не підтримувалися місцевими жителями. Заслуга Е. і В. Остром полягає в тому, що вони, спираючись на праці М. Полані², із запропонованих двох типів соціального порядку, моноцентричного і поліцентричного, віддали перевагу другому. В результаті в моделі державного управління, що є підґрунтям фіскальної системи, має бути передбачений не один, пов’язаний з конкретним муніципальним органом влади, центр ухвалення рішень, а декілька. Кожен з них, за формальни-

¹ Капелюшников Р. И. Множественность институциональных миров : Нобелевская премия по экономике – 2009 / Р. И. Капелюшников // Экономический журнал ВШЭ. – 2010. – Т. 14, № 1. – С. 35.

² Там же; Polanyi M. The Logic of Liberty: Reflections and Rejoinders / M. Polanyi. – L. : Routledge & Kegan Paul Ltd., 1951.

ми ознаками, є незалежним від інших, має право укладати контракти, брати участь у проектах тощо. Безумовно, при цьому велике значення мають взаємозв'язки політичних структур, що конкурують між собою, в конкретному регіоні, де надаються блага і послуги, оскільки громадяни, споживаючи колективні блага, певною мірою беруть участь у виробництві таких послуг (у медичних – як пацієнти, в освітніх – як учні). Таким чином, "...наявність декількох виробників, що конкурують за укладення контрактів з місцевою владою на надання тих або інших послуг, робить імовірнішим те, що ці послуги вироблятимуться з використанням новітніх технологій, в оптимальному обсязі й з кращою якістю"¹. Пропозиції Е. Остром пов'язані з перевагами поліцентричних систем громадського управління над моноцентричними, які полягають у високій адаптивності, відкритості, стійкості. На наш погляд, окрім застосування наведених висновків до систем міжнародної допомоги тощо, принципи поліцентризму можуть бути реалізовані в сучасних порядках ухвалення рішень у фіскальному управлінні.

Багато нових інституціональних напрямів мають важливе значення для реформування фіскальних систем управління. Мається на увазі економічна теорія трансакційних витрат (*transaction cost economics, TCE*). Якщо розглядати взаємовідносини платників податків і держави як своєрідні контракти, де правила встановлені чинним законодавством у рамках певних інституціональних матриць, то необхідно брати до уваги проблеми обмеженої раціональності та опортуністичної поведінки. Як зауважує О. Вільямсон, за відсутності обмеженої раціональності й опортуністичної поведінки проблеми економічної організації істотно спростилися б або, швидше за все, взагалі б зникли². Міра раціональності рішень економічних агентів визначається їх прагненням до дій з мінімальними витратами, у тому числі й такими, що характеризують інтелектуальні зусилля залежно від здатності індивідів усвідомлювати свою обмеженість, а також є точкою застосування результатів інституціонального аналізу. У свою чергу, опортуністична по-

¹ Капелюшников Р. И. Множественность институциональных миров : Нобелевская премия по экономике – 2009 / Р. И. Капелюшников // Экономический журнал ВШЭ. – 2010. – Т. 14, № 1. – С. 37; Ostrom E. The Comparative Study of Public Economies / E. Ostrom // American Economist. – 1998. – Vol. 42, № 1. – P. 3–17.

² Капелюшников Р. И. Множественность институциональных миров : Нобелевская премия по экономике – 2009 / Р. И. Капелюшников // Экономический журнал ВШЭ. – 2010. – Т. 14, № 1. – С. 42; Williamson O. E. The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting / O. E. Williamson. – N. Y. : The Free Press, 1985. – P. 50–51; Уильямсон О. И. Экономические институты капитализма: фирмы, рынки, "отношенческая" контрактация : пер. с англ. / О. И. Уильямсон. – СПб. : Лениздат, 1996. – С. 102.

ведінка пов'язана з ухиленням від зобов'язань на основі “корисливих інтересів”¹. Поєднання обмеженої раціональності з опортуністичною поведінкою означає, що жодна економічна взаємодія не може відбуватися “гладко”, з нульовими трансакційними витратами². Ступінь складності контрактів супроводжується невизначеністю й об'єктивним визнанням того, що, чим складніші контракти, тим більшою мірою їх учасникам слід бути готовими до неочікуваних змін. У теорії трансакційних витрат передбачені так звані структури управління (*governance structures*), чиє призначення полягає у використанні адекватних механізмів управління, спрямованих на безконфліктність і досягнення максимальних взаємних вигід. Отже, діяльність соціальних інститутів має бути орієнтована на необхідність компенсації негативних наслідків обмеженої раціональності та опортуністичної поведінки.

За Р. Коузом і О. Вільямсоном, величина трансакційних витрат багато в чому залежить від якості механізмів пристосування до умов, що змінилися. При цьому характер адаптації до змін залежить від характеру взаємодії учасників контракту. Йдеться або про ринкові, або про адміністративні порядки взаємодії. При цьому перехід від автономної до скоординованої адаптації супроводжується зростанням витрат і одночасно ризиком так званого постконтрактного опортунізму, коли будь-хто з учасників може відмовитися від своїх первинних намірів, переконавшись, що в нових умовах це перестало бути для нього вигідним³. Іншими словами, для формування норм і правил поведінки у рамках фіскального простору з метою відвертання загроз, пов'язаних з “трагедіями загальнодоступності” (*tragedy of commons*)⁴, необхідне формування соціальних інститутів, за допомогою яких слід запобігати складнощам, пов'язаним із соціальними дилемами на основі кооперативних взаємодій.

Це визнають практично всі політики світу. Зокрема, М. Тетчер вважає, що, унеможливаючи ситуації надмірно високого оподаткування, “податки, звичайно ж, абсолютно потрібні... і... не породжують суперечок. Оборона, судово-правова система і подібні до них служби... є предметом першочергової турботи держави і платників податків. Базове медичне обслуго-

¹ Капелюшников Р. И. Множественность институциональных миров : Нобелевская премия по экономике – 2009 / Р. И. Капелюшников // Экономический журнал ВШЭ. – 2010. – Т. 14, № 1. – С. 43.

² Там же.

³ Там же. – С. 48.

⁴ Там же. – С. 20; Hardin G. The Tragedy of the Commons / G. Hardin // Science. – 1968. – Vol. 162, № 3859. – P. 1243–1248.

вування і освіта, що надаються безкоштовно тим, хто справді не може заплатити за них, також входять до цієї категорії”¹.

Результативність податкової складової фіскального простору багато в чому залежить від збалансованості основних принципів оподаткування. Зокрема, вважається, що індивіди, які належать до груп сімей з низькими доходами, орієнтуються на справедливий підхід до сплати обов’язкових платежів, виходячи з потенційних можливостей особистих або сімейних активів. При цьому неминучими є ефекти перерозподілу, в тому числі вплив капіталу в офшорні зони у формі уникнення податкового тягаря. Йдеться про нерівнозначний обсяг сплачених податків і отриманих послуг. Таким чином, існує загроза соціального конфлікту між верствами населення з різними доходами, оскільки рух коштів громадського сектору у вигляді трансфертів для підтримки малозабезпечених громадян або для фінансування громадських послуг соціальної сфери, наприклад, освіти, охорони здоров’я тощо, в рівних частках стосовно споживачів цих послуг сприймається платниками податків по-різному (мається на увазі, що за користування благом повинен платити тільки той, кому воно призначене). В умовах глобалізації фінансових потоків і міграційних можливостей для індивідів у міжнародному масштабі відбувається переміщення оподаткованої бази (“голосування ногами”), що зумовлює нерівноважний стан державних фінансів у зв’язку з кризами національних податкових систем.

У контексті забезпечення реалізації соціальної функції держави виникають нові поняття оподаткування в соціальній державі, соціально орієнтованого оподаткування, соціалізації податкової політики. Остання визначається в цінностях, що трансформуються в принципи справедливого оподаткування, які реалізуються в прагненні до: створення рівних можливостей усім членам суспільства через систему соціальної підтримки; переходу від політичної та правової до соціальної рівності; забезпечення прийняттого рівня життя для соціально незахищених прошарків і окремих громадян, підвищення добробуту. Рамки політичних процесів, властивих конкретній країні, впливають на вдосконалення податкової системи як балансу між здатністю платити і обсягом отримуваних від громадського сектору вигід. Відповідно, нестійкі соціальні компроміси призводять до нестабільності податкових систем незалежно від рівня розвитку економіки.

Як зауважує А. Н. Кочеткова, головна відмінна риса соціальної держави – це визнання і закріплення з боку держави своїх обов’язків перед грома-

¹ Тэтчер М. Искусство управления государством: стратегии для меняющегося мира / М. Тэтчер ; пер. с англ. – 3-е изд. – М. : Альпина Паблишер, 2012. – С. 455.

дьянами¹. При цьому в інтересах слабших членів суспільства застосовуються механізми перерозподілу бюджетних доходів для виконання соціальних програм. Водночас щодо економічних агентів з високим рівнем доходів встановлюються зобов'язання з вищим податковим навантаженням, що породжує певні суперечності. Проте для реалізації пріоритетів забезпечення кожному громадянину гідного існування державна влада виконує стратегічні завдання підтримки соціально-політичної стабільності в довгостроковій перспективі.

Питання соціалізації податкової політики держави охоплюють широке коло соціально-економічних теорій і концепцій. Особливе значення мають наукові праці, що розкривають сутність соціальної держави, економічних засад і параметрів її функціонування. До них належать праці Л. Ерхарда², Л. фон Штейна³, Е. Лібанової⁴, Р. С. Гринберга⁵ та ін.

Подальшого наукового обґрунтування в контексті соціальної сутності держави потребують норми національних законодавчих баз, зокрема податкових, тому принципи податкової політики мають конкретизувати поглиблення фіскальних концепцій відповідно до оновленого характеру громадських відносин. Якщо за фіскального оподаткування є суперечність між потребами в зростанні прибутків, необхідністю вилучення їхньої частки до бюджету та отримання адекватного обсягу послуг від держави, то при "соціальному оподаткуванні" основним критерієм є результат у соціальній сфері. Тобто в єдиному механізмі з вилученням має працювати ефективна перерозподільна складова бюджетної забезпеченості. Таким чином, соціалізація податкової політики має супроводжуватися визначенням найменшого за обсягом, але достатнього споживання громадських благ і послуг, розробленням державних соціальних стандартів, бюджетних

¹ Кочеткова Л. Н. Теория социального государства Лоренца фон Штейна / Л. Н. Кочеткова // Философия и общество. – 2008. – № 3.

² Эрхард Л. Благополучие для всех : пер. с нем. / Л. Эрхард. – М. : Начала-Пресс, 1991. – 336 с.

³ Штейн Л., фон. История социального движения во Франции с 1789 г. до наших дней / Л. фон Штейн. – СПб. : Тип. А. М. Котомина, 1872.

⁴ Людський розвиток в Україні: соціальні та демографічні чинники модернізації національної економіки : колективна моногр. / Е. М. Лібанова, О. В. Макарова, І. О. Курило та ін. ; за ред. Е. М. Лібанової. – К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України, 2012. – 320 с.; Сталий людський розвиток: забезпечення справедливості : нац. доп. / кер. авт. колективу Е. М. Лібанова ; Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи. – Умань : Візаві, 2012. – 412 с.

⁵ Гринберг Р. С. Свобода и справедливость. Российские соблазны ложного выбора / Р. С. Гринберг. – М. : Магистр : Инфра-М, 2012. – 416 с.

нормативів. Крім того, на наш погляд, для мінімального прожиткового доходу має бути передбачено поступове зниження оподаткування, аж до звільнення, враховуючи реальні можливості наповнення дохідної частини бюджету.

Тому комплексне дослідження податкової політики і системи оподаткування дає змогу найповніше відобразити ступінь забезпечення інтересів усіх учасників суспільного виробництва на різних етапах розвитку. Базою соціалізації податкової політики держави мають стати система орієнтованих на дотримання суспільних інтересів податків (кожен з яких має певне функціональне призначення); оптимальний порядок функціонування податкової системи; багаторівневий характер елементів оподаткування. Однак варто звернути увагу на низку суперечностей, характерних для інтересів різних груп населення, а також на так звані соціальні дилеми, описані Е. Остром: “Соціальні дилеми виникають тоді, коли в ситуаціях взаємозалежності індивіди стикаються з вибором, за якого максимізація кожним з них свого короткострокового інтересу призводить до результатів, що залишають усіх у гіршому становищі, ніж це було б за умов інших можливих варіантів поведінки”¹. Абсолютно справедливим, на наш погляд, є проведення аналогії між дилемами та проблемами “громадських благ”, “безбілетника”, “колективної дії”, “зобов’язань, які заслуговують на довіру” і т. д.² Механізм соціальних дилем розглядається дослідниками з погляду того, що індивіди, економічні агенти діють на підставі рішень кожного з них, що може мати значення й для інших. Соціальна дилема полягає в тому, що внаслідок їх взаємодії, як правило, далеко не завжди постає результат, від якого виграють усі учасники. Мається на увазі, що вони в принципі не в змозі його досягти в умовах ізольованих одна від однієї дій кожного. Таким чином, можна вважати, що спільне благо не виробляється всупереч вигоді кожного. У рамках сформульованої Е. Остром дилеми очевидним є те, що координація зусиль, контроль, виявлення і покарання порушників потребують значних витрат, тому в реальній ситуації кожен буде зацікавлений у тому, щоб тягар витрат припадав на інших. Отже, ланцюжок так званих провалів призведе

¹ Капелюшников Р. И. Множественность институциональных миров : Нобелевская премия по экономике – 2009 / Р. И. Капелюшников // Экономический журнал ВШЭ. – 2010. – Т. 14, № 1. – С. 16 (Див. також: *Ostrom E. A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action: Presidential Address, American Political Science Association, 1997 / E. A. Ostrom // American Political Science Review. – 1998. – Vol. 92, № 1. – P. 1–22*).

² Там же.

до того, що в підсумку створиться “погана” рівновага з нульовим обсягом надання спільного блага¹.

На нашу думку, політика соціальної держави має враховувати, з-поміж інших, ризики “соціальної дилеми”, особливо, коли змінюються орієнтири із захисту слабких на турботу про всю націю. Для стабільного функціонування в “нормативному” режимі структурно-функціональна модель податкової політики соціальної держави повинна вирішувати питання соціально-економічного розвитку суспільства, справедливого перерозподілу громадських благ. Необхідно сприяти накопиченню багатства всіма учасниками відтворення за допомогою системних, ефективних, гнучких податкових форм.

Розвинута система соціальної підтримки, що має забезпечити високу якість життя, супроводжується, як правило, відносно високим рівнем необхідних витрат. Достатньо зауважити, що, наприклад, у розвинутих країнах сутність державної політики соціального захисту полягає в тому, що вона спрямована не тільки на уникнення соціальних ризиків для людини, а й на розвиток людського капіталу, нейтралізацію матеріальної та соціальної нерівності, забезпечення необхідного рівня соціальної підтримки і допомоги відповідним верствам населення. Залежно від особливостей систем соціального страхування в різних країнах світу формуються відповідні фонди соціального страхування. Обов'язкові платежі до таких фондів мають зазвичай форму або податку, або внеску. Соціальні внески розподілені між двома категоріями платників: роботодавцями і найнятими робітниками. Отже, податки в соціальній державі – це, з одного боку, головне джерело фінансування державних соціальних витрат, бюджетної політики, з другого – ефективний інструмент регулювання соціально-економічних відносин. Принцип-імператив соціальної справедливості має забезпечуватися за рахунок застосування прогресивних і регресивних ставок податків за видами і розмірами прибутків. Світова практика свідчить, що найвищими податками обкладаються такі прибутки, як подарунки, виграші в лотереї, казино тощо, нижчими – так звані пасивні прибутки (дивіденди, проценти за вкладками тощо), ще нижчими – прибутки від підприємницької і трудової діяльності та нульовими – прибутки, що не перевищують прожиткового мінімуму. Слід зауважити, що суспільні інтереси населення соціальної дер-

¹ *Капелюшников Р. И.* Множественность институциональных миров : Нобелевская премия по экономике – 2009 / Р. И. Капелюшников // Экономический журнал ВШЭ. – 2010. – Т. 14, № 1. – С. 18 (Див. також: *Hess Ch. Ideas, Artifacts, and Facilities: Information as a Common-Pool Resource / Ch. Hess, E. Ostrom // Law and Contemporary Problems. – 2003. – Vol. 66, № 1/2. – P. 111–145).*

жави, коли однією з головних цілей є зростання людського потенціалу, а також запобігання багатьом ризикам, у тому числі виникненню “соціальної дилеми”, потребують суттєвого доповнення принципів податкової політики, а саме: системно адаптовані при поліпшенні (погіршенні) соціально-економічної ситуації в країні податки не повинні бути дискримінаційними. Чіткі правила зміни елементів соціально орієнтованого оподаткування мають базуватися на всебічному аналізі економічної й соціальної ситуації при введенні й скасуванні податків, структурно-функціональному підході до оподаткування, що припускає коректне формулювання мети і завдань кожного податку. Такі риси дадуть змогу сучасним системам оподаткування відрізнитися від багатьох форм директивного вилучення фінансових ресурсів із господарського обігу наявністю субсидіарного оподаткування для забезпечення необхідного обсягу джерел і соціальних зобов’язань, а також відповідними інноваціями у податковому адмініструванні.

У соціальній державі інститут оподаткування варто будувати з урахуванням сукупності не тільки чинників розвитку, а й факторів формування податкової культури, податкової поведінки законотворчої особистості. Загалом діяльність платника податків відбувається під впливом історичного досвіду, соціальних умов життя, правової та фінансово-економічної ситуації, соціальної бази тощо. Крім зазначених, чинниками поведінки є ціннісні орієнтації та соціальні настанови.

Серед суб’єктивних факторів формування податкової культури вкрай важливі традиції та звичаї, самоідентифікація громадянина як платника податків, ставлення до податків і податкової системи загалом, рівень інформованості населення про права та обов’язки в податковій системі, соціально-економічні інтереси, мотивації податкової поведінки.

Напрями мотивації, як правило, зумовлюються поведінкою – або законотворчою, або девіантною (пов’язаною з порушенням норм). З-поміж основних мотивів законотворчих платників податків є розуміння важливості податкової системи для держави, ставлення до податків як до платежу за послуги держави суспільству, а також як до громадянського обов’язку кожного. Наявність чи відсутність такої цінності, як репутація чесного платника податків, та, як наслідок, суспільний осуд ухилення від сплати податків, побоювання штрафних санкцій певною мірою залежать від ступеня суспільної довіри. Коли відбувається зміна соціального ладу, типів влади, форм власності, характеру виробничих відносин, характерною є девіантна поведінка платників податків. Неформальні норми втілюються в тіньових схемах ухилення від оподаткування, причому мотивація за таких

умов орієнтується на економічні, правові, етичні, а також політичні чинники. Останні реалізуються в межах політичних процесів у податково-бюджетній сфері за масштабної участі в них різних суспільних кіл.

За сучасних умов практика державного податкового регулювання економіки виявилася досить результативною у напрямі запобігання загальним кризам і соціально небезпечним масштабам безробіття. При цьому регулювальні механізми постійно зазнають змін, вони удосконалюються незалежно від того, орієнтуються уряди на монетаристські принципи економічної політики чи схильні використовувати жорсткіші бюджетні інструменти регулювання.

У процесі розвитку ринкового господарства виникали і загострювалися економічні й соціальні проблеми, що не могли бути розв'язані без утручання держави. Постає необхідність здійснення значних інвестицій, малорентабельних або нерентабельних з погляду приватного капіталу, але необхідних для подальшого відтворення в національних масштабах; вирішення гострих проблем у разі виникнення загальногосподарських та локальних криз – масового безробіття, порушення грошового обігу, посилення конкуренції на світових ринках, що передбачали проведення відповідної державної політики.

Податкова політика є складовою державного регулювання економіки і як підсистема більш загального явища містить усі риси останнього. Теоретично державний менеджмент може ґрунтуватися на принципі індиферентності держави щодо процесів, які відбуваються в економіці. Однак дослідження економічного розвитку, тенденції інформатизації відтворювальних систем і здоровий глузд свідчать про те, що невтручання держави у соціально-економічні процеси є недоцільним і навіть неможливим за сучасних глобально-конкурентних умов. Дискусії тривають не стільки про необхідність державного регулювання економіки, скільки про його масштаби, форми та інтенсивність.

Варто зазначити, що зростання прогресивного податкового навантаження мотивує групи населення з високим рівнем доходів до прагнення контролювати рух державних фінансів за допомогою різних форм самоорганізації, передусім з приводу преференцій. У цьому контексті можна згадати про існування неформальних правил непрозорості в частині реальних обсягів соціальних втрат, пов'язаних з наданням пільг, у податковому адмініструванні, що, в свою чергу, зумовлює зацікавленість політиків і груп спеціальних інтересів у збереженні статус-кво.

У Нісканен пов'язував критерії ефективності оподаткування з низкою інституціональних чинників. Так, його аналіз фіскальної поведінки у рам-

ках альтернативних моделей державного устрою дав змогу дійти висновку про наявність інтересів виборців, політиків і бюрократів у різних пропорціях, що породжує зусилля структур органів влади, спрямовані на розширення простору своєї діяльності, у тому числі для лобювання норм податкового законодавства, які передбачають пільги, вигідні невеликим групам виборців, за рахунок певних незначних втрат з боку сукупності виборців¹. Таким чином, за будь-яких обставин індивід, що приймає ключові рішення, перебуває під впливом ширшого оточення, який стосується поведінки таких індивідів, охоплюючи їхні особисті інтереси, змінює співвідношення між їхніми діями і результатами, обмежуючи варіанти останніх. Така модель поведінки характерна для підтримки спеціальних інтересів у рамках процесу, котрий визначає податкову політику, що, у свою чергу, пов'язано з необхідністю залучення істотних обсягів грошових ресурсів, витрат часу. У зв'язку з цим політичні групи, з одного боку, орієнтуються на масового виборця, з другого – одночасно захищають групи спеціальних інтересів щодо зміни податкового законодавства. Механізм лобювання побудований на тому, щоб не втративши підтримки виборців, залишатися союзниками зацікавленої меншості. Так, у країнах з ринками, що формуються, багато пільг, наприклад, для малого бізнесу, сільського господарства, мають характер певних привілеїв для представників успішного бізнесу, який їх насправді не потребує. Водночас для дотримання пільгових критеріїв формуються запутані бюрократичні процедури. Слід зауважити, що такі технології нерідко використовуються у передвиборних кампаніях окремих політичних рухів у розрахунок на голоси виборців.

Успішність реформування податкових систем, у свою чергу, пов'язана з тим, що більшість виборців, по суті зацікавлених у певних змінах, як правило, не мають ні фінансових ресурсів, ні відповідного інституціонального статусу. Водночас впливові політики і представники бізнес-кіл знаходять можливості для лобюючої дії на парламент з метою ухвалення рішень за багатьох преференцій.

Суб'єкти сучасного ринкового середовища – різноманітні учасники, які уособлюють певні форми власності, що неоднакові за своєю структурою, принципами організації та передбачають різні завдання. Одним із умовних поділів таких суб'єктів є відокремлення суб'єктів – регуляторів ринкового процесу і суб'єктів – учасників ринкової гри. Такий поділ має

¹ *Niskanen W. A. Autocratic, Democratic and Optimal Government: Fiscal Choices and Economic Outcomes / W. A. Niskanen. – Cheltenham, UK : Edward Elgar Publishing, 2003. – P. 1–6.*

на меті найпринциповіше завдання суб'єктів і не виключає, що регулятори, інститути, які представляють макрорівень, можуть виконувати певні комерційні завдання, а мікроагенти – завдання регулятивні. Суб'єкти державного економічного регулювання – виконавці дій щодо дотримання господарських інтересів – на практиці реалізують заходи державної економічної політики. Вони перетворюють головну лінію трансформації суми приватних економічних інтересів у державну економічну політику. Виконавцями господарських інтересів – суб'єктами державного регулювання економіки – є органи трьох гілок влади, структуровані за ієрархічним принципом, а також Національний банк України. У цій системі спостерігається тенденція до посилення ролі центральних органів влади серед суб'єктів державного економічного регулювання, розширюються повноваження виконавчих органів.

Іншою групою державно-приватних органів господарського регулювання є ради за сферами діяльності, наприклад, з науково-технічної, військово-промислової, регіональної політики, з проблем розвитку внутрішніх водних шляхів, професійної освіти. На відміну від галузевих, до цих рад входять одночасно зі співробітниками урядових органів і експертами представники різних галузей, банків, фондів, об'єднань за професійними інтересами, профспілок, громадських рухів. Їхні рекомендації стосуються принципової орієнтації державної економічної політики щодо каналів мобілізації та напрямів витрат коштів бюджету і різних фондів.

Вони утворюють іншу важливу лінію зв'язку між носіями економічних інтересів і органами державного регулювання економіки, що поєднує носіїв (зацікавлені фірми), виразників (союзи підприємців) та ради при державних регулюючих органах. За цією лінією відбувається коригування інтересів приватного господарства відповідно до інтересів інших соціальних, професійних, громадських об'єднань і груп.

Як зазначалося в працях У. Нісканена, для оцінювання взаємодії покупців і продавців на ринку, а також сукупних наслідків результатів діяльності індивідів та їх груп у певній соціальній структурі потрібні моделі, що ґрунтуються на раціональній поведінці¹. У цьому контексті можна розглядати носіїв економічних інтересів у розвинутих країнах як таких, що певним чином зацікавлені об'єднуватися в численні асоціації, профспілки, союзи підприємців, фермерів, торговців, студентів, маклерів тощо. Деякі з цих союзів

¹ *Niskanen W. A. Autocratic, Democratic and Optimal Government: Fiscal Choices and Economic Outcomes / W. A. Niskanen. – Cheltenham, UK : Edward Elgar Publishing, 2003. – P. 1–6.*

налічують мільйони членів (наприклад, профспілки), інші відіграють величезну роль в економіці країни (союзи підприємців, асоціації банків, торгові палати). Є й зовсім незначні об'єднання, наприклад, фізичних і юридичних осіб, зацікавлених у приватизації конкретної земельної ділянки, яка належить місцевій владі.

Авторитетними виразниками господарських інтересів є союзи підприємців і профспілки. Вони мають власну концепцію соціально-економічної політики, напрямів і методів реформування і намагаються реалізувати їх за рахунок досягнення максимального впливу на державну економічну політику. У цих виразників господарських інтересів є такі вагомі засоби, як ЗМІ, значні фінансові ресурси, центри підготовки кадрів і зв'язків з громадськістю.

Союзи підприємців і профспілки побудовані за галузевою й територіальною ознаками, всі місцеві та галузеві союзи ієрархічно підпорядковані загальнонаціональним центрам, що, в свою чергу, входять до міжнародних, регіональних і світових об'єднань. Рекомендації, поради, консультації, меморандуми, різні канали впливу виразників господарських інтересів на органи державного економічного регулювання утворюють другу лінію зв'язку господарських інтересів із державною економічною політикою. Носіями господарських інтересів є соціальні групи, що відрізняються за низкою ознак: майновим станом, рівнем доходів, видами діяльності, професією, галузевими і регіональними інтересами. До них належать наймані працівники і власники підприємств, фермери й земельні власники, дрібні і великі підприємці, управлінці та акціонери. Кожна з цих груп має власні інтереси, зумовлені соціально-економічним становищем, а також належністю до того чи іншого регіону, виду діяльності. Представники цих груп виражають свої інтереси в засобах масової інформації, на мітингах, звертаючись із проханнями, протестами, побажаннями до державних установ, відповідальних за економічну і соціальну політику. Це перша лінія зв'язку господарських інтересів із державним апаратом, які можуть справляти регулюючий вплив на економіку.

Виразниками соціально-економічних, політичних, релігійних, культурних, екологічних, специфічних регіональних інтересів є політичні партії, котрі часто діють під гаслом загальнонаціональних інтересів.

Існують численні можливості впливу носіїв і виразників господарських інтересів на державну економічну політику: через органи масової інформації, демонстрації та маніфестації, збір підписів, звернень – від місцевих до міжнародних, кампанії цивільної непокорності тощо.

Згадані категорії індивідів, що мають пряме або опосередковане відношення до оподаткування, будучи тією або іншою мірою політично організо-

ваними, зрештою впливають на ухвалення рішень про використання фінансових ресурсів на користь певних груп громадян. Цей процес можна розглядати, з одного боку, як привласнення більшістю окремих ресурсів, що надійшли в дохід бюджету у вигляді податків, з другого – як пожертвування з боку багатой коаліції більшості. Таке трактування пропонує У. Нісканен, щоб звернути увагу на невід’ємний характер обліку витратних механізмів, коли йдеться про ефективність оподаткування. На його думку, модель демократії передбачає, що фіскальний перерозподіл є не що інше, як привласнення частки державних фінансових активів більшістю з невисокими доходами. Говорячи про більшість, формально слід розуміти кваліфікаційні характеристики з позиції чинного законодавства, проте абсолютно очевидно є наявність підтексту у використанні норм і правил стосовно фіскального перерозподілу і мінімізація при цьому ризиків політичної нестабільності, що врешті-решт є запорукою успіху в управлінні змінами з боку оптимального уряду. В основі загроз ризиків перебувають ціннісні орієнтири уявлень про справедливість більш рівномірного розподілу доходів, які супроводжуються конкретними діями на підставі або згоди, або примусу¹. Проте насправді справедливим вважається лише такий розвиток подій, який вигідний з політичних міркувань. За цих обставин компроміс пов’язаний з умовою з боку тих, хто сплачує високі податки, це, зокрема, згода стосовно норм, що регулюють діяльність тих, хто отримуватиме вищі трансферти (чи платитиме нижчі податки) з урахуванням розподілу доходу після сплати податків і отримання трансфертів.

У. Нісканен припускає, що за відсутності консенсусу “будь-яка система фіскального перерозподілу є грою з негативною сумою, іншими словами, формою легалізованої крадіжки, що скорочує сукупний дохід співтовариства. Тому звична увага до розподільних результатів цієї гри ще не дає змоги визначити, чи є вони результатами чесної гри”². У контексті механізмів діяльності суб’єктів-регуляторів і суб’єктів – учасників ринкової гри цілком доречно, на наш погляд, повторити посилання У. Нісканена на Ф. Найта: “Усі проблеми соціальної етики схожі на проблеми гри, оскільки мають дві складові – дотримання правил і поліпшення правил заради кращої “гри”... Зрозуміло, кожна сторона в грі повинна грати “собі на руку” у міру здібностей, інакше гри не буде... Крім того, сувора рівність у розподілі результатів

¹ *Niskanen W. A. Autocratic, Democratic and Optimal Government: Fiscal Choices and Economic Outcomes / W. A. Niskanen. – Cheltenham, UK : Edward Elgar Publishing, 2003. – P. 69–78.*

² *Ibid.*

внутрішньо є суперечливою. Етичним ідеалом є “чесна” і цікава гра”¹. Таким чином, консенсус містить елементи невизначеності, пов’язані з тим, що люди, які формують більшість для ухвалення рішення, обирають податкові й трансфертні правила, не повною мірою оцінюючи співвідношення своїх інтересів з наслідками прийнятих норм. Можна погодитися з висновками науковця, що при зростанні невиробничих доходів цілком вірогідним з боку виборців, що приймають рішення, буде вибір збільшення податкового навантаження для розширення відповідних можливостей соціальної підтримки громадян, а також введення вищих ставок при розрахунку обов’язкових надходжень до бюджету у зв’язку з отриманням спадщини. Заслугує на увагу думка автора, що надзвичайно важливим під час розроблення національних податкових систем є адекватне й справедливе оподаткування заробітної плати для високих і низьких доходів – у сукупності з трансфертами для менш кваліфікованих працівників. Проте у зв’язку з тим, що різниця в податках на одну особу прямо кореспондує з вартістю проживання в будь-якій країні (за вирахуванням особистих витрат), важливо дотримуватися прав громадян при збільшенні інтенсивності міграції робочої сили відповідно до принципів свободи особи. Насправді, сучасні соціальні держави підтримують високий рівень соціального забезпечення, незважаючи на його значну вартість, відповідно до реальних політичних і економічних інтересів. Однак потрібно мати на увазі, що такі норми приймаються переважно завдяки інтересам, які склалися у більшості виборців, що істотно впливає на рівень податкового тиску порівняно з ухваленням рішень “широким консенсусом на конституційній платформі”². Іншими словами, автор вважає, що ухвалення рішень щодо фіскальних повноважень уряду, місцевої влади, пов’язаних зі збільшенням державного боргу або податків, потребує конституційної більшості при голосуванні для забезпечення адекватності рішення демократичним нормам.

Можна зробити висновок, що законодавче регулювання податкових норм зумовлене “ознаками фінансів як економічної категорії, а також властивостями фінансових правовідносин як їхньої правової оболонки”³. Проте у зв’язку з їхньою владно-майновою природою в умовах здебільшого різ-

¹ *Knight F. H. Freedom and Reform: Essays in Economics and Social Philosophy / F. H. Knight. – Indianapolis, IN : Liberty Fund, Inc., 1982. – 502 p.*

² *Niskanen W. A. Autocratic, Democratic and Optimal Government: Fiscal Choices and Economic Outcomes / W. A. Niskanen. – Cheltenham, UK : Edward Elgar Publishing, 2003. – P. 69–78.*

³ Бюджетное и налоговое правовое регулирование: единство и дифференциация : монография / под ред. М. В. Карасевой. – М. : КНОРУС, 2012. – С. 48.

них громадських і приватних інтересів створення нових і вдосконалення чинних податкових норм має супроводжуватися оцінюванням податкових ризиків у кореспонденції з публічними інтересами і фіскальною поведінкою суб'єктів господарювання. Відповідно, процес вироблення податкової політики необхідно підпорядковувати правилам правового регулювання майнових відносин з урахуванням обов'язкового узгодження інтересу мільйонів власників з формальним публічним інтересом, що впливає з процедур ухвалення фіскальних рішень на всіх рівнях у формальній і неформальній сферах. Також потрібно мати на увазі, що як податкове, так і бюджетне право регулює групу громадських зв'язків, які склалися в усіх сферах фінансової діяльності: розподільних, безеквівалентних, здійснюваних за допомогою управління грошовими фондами. При цьому в обов'язковому порядку однією зі сторін є держава в особі відповідних органів, наділених специфікованими повноваженнями.

На думку окремих дослідників, у дискусії про взаємопідпорядкування податкових і бюджетних правових норм слід зважати на те, що логіка правової єдності припускає необхідність забезпечення конституційного обов'язку щодо сплати податку з метою формування прибуткових баз бюджетів усіх рівнів відповідно до задекларованої фінансової політики держави. Таким чином, досягнення стратегічних цілей податкового права здійснюється в тісному зв'язку з нормами всіх сфер у рамках фіскального простору, передусім бюджетних. Тож у правових актах слід передбачати однакове розуміння термінів (особливо з огляду на гармонізацію національних і наднаціональних податково-бюджетних правил), уніфікацію моделей оподаткування, що унеможливає правові колізії з іншими нормативними актами, ймовірними тлумаченнями і процесуальним правилом застосування законодавства. У рамках уніфікації необхідно дотримуватися єдиних структурних, мовних, реквізитних, процедурних правил з метою уникнення порушень конституційних прав платників податків. Відтак, стратегічна концепція формування ефективної системи оподаткування має забезпечувати фіскальній політиці держави якщо не підтримку, то хоча б позитивне ставлення більшості населення, громадянського суспільства, оскільки однієї сили владних інститутів недостатньо для втілення в життя великомасштабних програм, спрямованих у довгостроковому періоді на підтримку державою конкурентоспроможних суб'єктів господарювання, і, таким чином, слугувати для них своєрідним орієнтиром при ухваленні перспективних економічних рішень.

2.2. ОНТОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ПОДАТКОВИХ ІНСТИТУТІВ РЕГУЛЮВАННЯ

Невід'ємною частиною правил організації фіскального простору є адаптація до них регулятивної податкової складової в тісному взаємозв'язку з важелями грошово-кредитної політики. Мається на увазі, що діяльність кожної ланки фінансового менеджменту повинна бути побудована на досягненні єдиних цілей за допомогою управління процесом перерозподілу фінансових ресурсів між державним і недержавним секторами національної економіки, а також рівнем задоволення суспільних потреб національною економікою загалом (включаючи державний і недержавний сектори). Згідно з ієрархічним принципом генеральними цілями державного регулювання економіки є розвиток продуктивних сил країни, економічне зростання протягом середньо- і довгострокових відрізків часу, що оцінюється через підвищення добробуту народу, забезпечення макроекономічної стійкості, стабільності цін. Продуктивні сили при цьому розглядаються як широке поняття, що охоплює інтелектуальну та інформаційну бази, науково-творчий потенціал, підприємницький ресурс, працю та її мотивацію, техніку і технологію, енергетичну та матеріально-сировинну бази, чинники структурного характеру і регіонального розвитку¹. Податки відіграють важливу роль у суспільному житті, відтворювальній діяльності, беруть участь у формуванні ВВП за елементами доходів і в його вторинному розподілі. У рамках державного регулювання виробничих відносин потенціал оподаткування необхідно використовувати під час розроблення та реалізації податкової стратегії з метою забезпечення стійкого функціонування всіх складових економічних систем. У практичному аспекті податки істотно впливають на фінансові потоки, тому їхня дія має бути збалансованою з тактичними рішеннями у взаємозв'язках усіх елементів податково-бюджетних механізмів.

Останнім часом загрози втрати ринків продажу, недосконалість економічного підґрунтя для стійкого зростання, нестабільність загальної фінансової системи, зумовлені впливом зовнішніх і внутрішніх негативних чинників, спричинили необхідність перебудови всіх владних інститутів управління та відповідного реформування фіскальних відносин. Глобальне оточення потребує посилення регулюючої функції податків – одночасно з виконанням перерозподільної – на основі принципів справедливості, рівності, нейтральності на мікро- та макрорівнях, а також врахування певної су-

¹ Економіка України: потенціал, реформи, перспективи : у 5 т. Т. 3: Макроекономічна політика, прогнозування і державне регулювання економіки / за ред. В. Ф. Беседіна, Н. Ю. Гончар. – К. : НДЕІ, 1996. – С. 238–239.

перечливості процесів міжнародної податкової конкуренції, координації політики у міждержавному та національному масштабах. Тому завдання податкової політики – не ускладнювати процесу прийняття економічних рішень виробниками і споживачами та дотримуватися принципу нейтральності. Надалі формування податкових відносин відповідатиме вимогам громадянського суспільства, забезпечуючи при виконанні податкових законів дотримання гарантованих національними конституціями людських цінностей.

Необхідність державного податкового регулювання ринкової економіки впливає з об'єктивно притаманних державі економічних функцій. Скажімо, в умовах існування різних форм власності роль державного податкового регулювання полягає, з одного боку, у забезпеченні механізму реалізації форм власності, з другого – у дотриманні соціальних стандартів, відсутність яких через можливі суспільні негаразди спричинятиме загрози існуванню такого механізму. Для цього застосовуватимуться різні методики оподаткування (прогресивна, нейтральна тощо), а також преференції та вилучення з оподаткування як для підприємців, так і для певних верств населення. Фінансовому, податковому менеджменту в загальному складі управління економічними системами підлягають: економічні цикли, грошовий обіг та платіжний баланс, секторальна, галузева і регіональна структури економіки, зовнішньоекономічні зв'язки, умови конкуренції та нагромадження капіталу, охорона довкілля. Важливого значення набуває роль державних органів у підтримці зайнятості та соціального забезпечення населення за допомогою формування відносин між роботодавцями і найманими працівниками з дотриманням принципів соціальної відповідальності, в розвитку людського капіталу шляхом забезпечення сучасної підготовки та перепідготовки кадрів. Очевидно, що зазначені об'єкти регулювання мають різний характер, вони охоплюють макроекономічні процеси в масштабах країн, окремих галузей, територіальних комплексів, а також відносини між суб'єктами в межах конкурентного середовища, між профспілками й об'єднаннями підприємців, між державними регулюючими органами. Тобто особливості методів регулювання також пов'язані з ієрархічними рівнями народного господарства, до яких належать: підприємства (до об'єктів оподаткування у цьому разі потрапляють фірми, економічні агенти); регіони; галузі, види діяльності (обробна промисловість, видобувна промисловість, сільське господарство, транспорт і зв'язок тощо); сектори економіки; економіка в цілому або національний сектор (оподаткування здійснюється з урахуванням особливостей реалізації та цілей оптимізації макроекономічного

ських циклів, політики суб'єктів грошового обігу, соціальних відносин, екологічних чинників); наднаціональний сектор (економічні та політичні відносини з іншими країнами, інтеграційні процеси).

Податкові норми повинні бути побудовані таким чином, щоб бюджетний дефіцит і державний борг не виходили за межі встановлених значень, при цьому податковий простір давав би змогу підтримувати високорезультативні пріоритети програм розвитку через використання критеріїв ефективності співвідношення суспільної користі й витрат у визначенні обсягів необхідного державного інвестиційного споживання у сферах виробництва, інфраструктури і т. д. У загальному контексті фіскального регулювання необхідність використання податкових джерел для фінансування капітальних вкладень має бути пов'язана з механізмами досягнення цілей добробуту за підтримки кредитів міжнародних фінансових інститутів, інших боргових інструментів. При цьому обов'язковим є безумовне дотримання узгоджених на наднаціональному та національному рівнях норм позикових зобов'язань у формі відсоткового відношення до ВВП, динаміки їх зниження до прийнятих лімітів тощо. Такі заходи у складі дій щодо зміцнення фінансової стійкості, проведення структурних реформ, у тому числі в державному секторі, потрібно спрямовувати передусім на зниження державних витрат у рамках пенсійної системи, виплат заробітної плати, програм охорони здоров'я, освіти та підтримки державних підприємств. Водночас реалізацію вдосконалених процедур державних закупівель на всіх рівнях центральної та місцевої влади, продуманих з погляду ефективного співвідношення "витрати – результати", автоматичні регулятори у формі податкових пільг слід орієнтувати на зменшення дискреційних витрат, субвенцій та бюджетних позик для різних форм державної фінансової допомоги.

Варто пам'ятати, що соціально-політичний підтекст, як правило, наявний у будь-якому поєднанні механізмів оподаткування з іншими регуляторними правилами, включаючи рамки бюджетних процесів. Як зазначалося, це пов'язано з правом суб'єктів державного менеджменту відчувати в економічних агентів частину їх власності і, згідно з принципами податкової відповідальності, застосовувати норми примусу адміністративного законодавства. Ступінь ефективності податкового управління, особливо в частині адміністрування обов'язкових платежів, завжди буде тісно взаємопов'язана з дотриманням або недотриманням єдиних по суті принципів задоволення суспільних інтересів у межах правил формування і реалізації політичних цілей. Важливо при цьому, щоб модель співвідношення засобів їх досягнення і державного адміністрування як двох складових єдиної системи управ-

ління містила координуючі засади громадянського суспільства, структурованого за інтересами своїх великих груп. Тому поряд із розвитком інститутів ринкової економіки для підтримки суспільної самоорганізації надзвичайно важливою є наявність політичного ринку з недержавними партіями, демократичними електоральними процедурами¹. Тобто управління стійким податковим навантаженням на економіку має супроводжуватися максимальним громадським консенсусом, у тому числі для визначення параметрів, що характеризують рівень фіскальної дисципліни. Адаже справді, наповнення бюджетів за допомогою різних складових податкових систем передбачає превалювання цієї функції серед інших, властивих процедурам обов'язкових платежів і зборів. Саме регулювання рівня податкового тягара з метою мінімізації бюджетних дефіцитів визнано в теорії та практиці державного управління класичним, найефективнішим інструментом формування доходів. Водночас збільшення податків не завжди супроводжується миттєвими результатами, а вплив зростання фіскального навантаження на публічний сектор економіки і народне господарство в цілому слід диференціювати залежно від конкретних застосовуваних механізмів регулювання, а також від волевиявлення законодавців, обтяжених політичною кон'юктурою. Потрібно пам'ятати про те, що зростання бюджетних доходів може мати лише короточасний характер унаслідок надмірного збільшення податків, але при цьому поведінка суб'єктів господарювання через непередбачені податки може змінитися в напрямі стагнації ділової активності. Тому надзвичайно важливо при проведенні будь-яких коригувань у фіскальних нормах та правилах використовувати як основні критерії ефективності тих чи інших дій оцінки ступеня збалансованості і бюджету, і всієї системи публічних фінансів. Ми поділяємо думку російських вчених про те, що "податки встановлюються для фінансового забезпечення діяльності держави і не повинні займати домінуючу позицію у прийнятті підприємницьких та управлінських рішень суб'єктами господарювання, змінювати філософію бізнесу"².

Податкове регулювання у фіскальному просторі відбувається в рамках параметрів сектору загального державного управління. Рух необхідних об-

¹ *Борисенко В. В.* Наука и рыночные отношения в информационном обществе: социально-философский анализ / В. В. Борисенко ; отв. ред. А. М. Кулькин ; Ин-т науч. информ. по общественным наукам РАН. – М. : Наука, 2008. – С. 226.

² *Актуальные проблемы развития налоговой системы России в первом десятилетии XXI века : монография / Л. И. Гончаренко, Л. М. Архипцева, Н. Н. Башкирова и др. ; под ред. Л. И. Гончаренко ; Финансовый ун-т при Правительстве РФ. – 2-е изд., испр. – М., 2012. – С. 236.*

сягів грошових коштів для фінансування витрат, пов'язаних з наданням суспільних благ та послуг, відбувається у просторово-часовому вимірі в процесі мобілізації платежів та залучення боргових коштів. Баланс обсягу державних доходів, забезпечуваних податками, з оптимальним наданням населенню суспільних благ пов'язаний з функцією соціального добробуту, рівнями корисності індивідів (або сімей), а також з особливостями споживання індивідуальних наборів благ.

Як зазначалося, страхові внески до державних соціальних позабюджетних фондів не входять до складу податкових платежів, проте їх регулюючий вплив на діяльність організацій та індивідуальних підприємців необхідно враховувати в контексті фіскальної політики. Позабюджетні фонди соціального страхування в різних країнах світу формуються залежно від особливостей систем соціального страхування. Однак спільними рисами для різноманітних видів зборів і внесків передбачених національними законодавствами про соціальне страхування та соціальну підтримку громадян, є обов'язковість, а також переважно цільовий характер використання цих зборів і внесків, на кшталт вчинення державними та іншими органами в інтересах платників зборів певних юридичних дій. Протягом декількох останніх десятиліть національні системи соціального страхування і пенсійного забезпечення були доповнені державним регулюванням ринку праці, програмами у галузі охорони здоров'я і освіти, фінансованими за рахунок бюджетних коштів. Соціальні внески, як правило, розподілені між двома категоріями платників: роботодавцями і найнятими робітниками, тому регуляторні моделі у розвинутих країнах формуються з урахуванням співвідношень рівня зобов'язань між різними категоріями платників. Розподіл навантаження відбувається або з дотриманням збалансованості податкового тиску між підприємцями та зайнятими, або з переважанням такого тиску щодо одного з них.

Отримані державою ресурси широко використовуються також з метою усунення пасток в інституційному середовищі, зміцнення стійкості економічної системи протягом середньострокового періоду з одночасним дотриманням заданих меж і принципів фіскальної відповідальності щодо зменшення боргової частки у ВВП. З боку уряду вкрай необхідними є адекватне оцінювання та впровадження механізмів компенсації ризиків платоспроможності економічних агентів протягом політичних та економічних циклів. У таких умовах саме податкові важелі повинні забезпечувати органічну єдність і взаємодію ринку та держави. Завдяки їй приватна власність і ринкові механізми розподілу ресурсів поєднуються з надійним захистом держа-

вою конкуренції та інших “правил гри”, активною участю держави у виробництві зазначених благ, в інших некомерційних видах діяльності, у розвитку соціальної сфери. Податкова система має бути вмонтована в блок розвинутих інститутів ринку, що створюють цілісну взаємопов’язану конструкцію управління і здатні забезпечити швидке зростання завдяки мобільності всіх факторів виробництва та їх ефективному використанню. Крім того, вона враховує вимоги соціального партнерства, яке спирається на громадянське суспільство і демократичну державну владу, а також забезпечує соціальну орієнтованість економіки, що відповідає сучасним високим запитам до якості робочої сили, творчої мотивації трудової і підприємницької діяльності, гуманізації відносин на виробництві, стану освіти, науки, охорони здоров’я, культури і довкілля.

У рамках фіскального простору, як вважають відомі вчені, альтернативами вибору виключно податкового регулювання є застосування регресивних цін використання, наприклад, плати за послуги освіти, охорони здоров’я з одночасним їх субсидуванням. При цьому варто зауважити, що у фіскальному регулюванні важливо будувати логічний ланцюжок менеджменту, враховуючи низку обставин. По-перше, якщо суспільні блага профінансовані шляхом оподаткування, вигоди від таких благ доступні всім без будь-яких подальших платежів. По-друге, сформований таким чином вільний доступ до фінансованих суспільством суспільних благ ефективний остільки, оскільки вигода одного індивіда не применшує вигоди іншого. По-третє, сплачуючи податки, індивід може зазнати надлишкового навантаження через реакцію заміни, яка характерна для ринкової поведінки. По-четверте, необхідна порівняльна оцінка ефективності суспільних витрат на суспільні блага і добровільних приватних витрат з метою визначення можливих особистих витрат індивіда через надмірний тягар оподаткування¹.

Проблема втручання в економіку за допомогою податків є однією з ключових для будь-якої країни, незалежно від характеру організації економічної діяльності. У роздумах про роль фіскального управління М.Тетчер називала сприятливе оподаткування та регулювання необхідним елементом процвітання держав. На її думку, “податковий тягар має бути не просто справедливим – він має бути легким”². Виокремлюючи стратегії в світі, що

¹ Hillman A. L. Public Finance and Public Policy: Responsibilities and Limitations of Government / A. L. Hillman. – Cambridge : Cambridge University Press, 2003. – P. 527–565.

² Тэтчер М. Искусство управления государством: стратегии для меняющегося мира / М. Тэтчер ; пер. с англ. – 3-е изд. – М. : Альпина Паблишер, 2012. – С. 453.

змінюється, відомий політик наголошувала, що “підвищення ставок оподаткування понад певний рівень зумовлює зниження податкових надходжень, оскільки зникає сенс працювати і змушувати працювати капітал... Аналогічним чином на виробництво, а разом з ним і на накопичення багатства, діє і занадто жорстке регулювання. Надмірне оподаткування і зарегульованість призводять до відпливу талантів і капіталів у місця зі сприятливішим економічним кліматом. І, нарешті, як не парадоксально, але і надмірні податки, і надмірне регулювання, яке є продовженням державного контролю, в кінцевому підсумку спричиняють обмеження влади держави через те, що економічна діяльність починає здійснюватися в обхід закону і переміщуватися в неофіційний, тіньовий сектор економіки... Він... слугує останнім притулком, а точніше, своєрідним запобіжним клапаном, що не дає змоги збільшити тиск у відповідь на занадто сильний натиск з боку держави”¹.

На початку ХХІ ст. багато вчених-економістів присвячували свої праці дослідженням напрямів розвитку державного регулювання. Так, У. Нісканен здійснює коротке порівняння фіскальних рішень і економічних результатів для різних моделей державного устрою. Він наводить докази того, що фіскальна політика й економічні результати автократичних урядів, з погляду історичної ретроспективи, майже не змінюються. Безумовно, у ці періоди, можливо, створюються шедеври, які високо оцінюватимуться в майбутньому, але становище громадян, що живуть сьогодні, залишає бажати кращого. За оцінкою вченого, автократія супроводжується присвоєнням приблизно третини валової продукції, при цьому на частку населення припадає менше половини валового випуску. Аналогічні співвідношення характерні для Франції та Росії ХVІІІ ст.² У свою чергу, досить очевидними є переваги фіскальної політики демократичного уряду для підвищення рівня життя людей³. Тут його думки збігаються з позицією М. Тетчер. Полемізуючи з опонентами, вона доводить, що “їхня головна помилка полягає у впевненості, що саме держава створює багатство, яке потім розподіляється (або перерозподіляється) між окремими людьми... Реальна ж сутність економічного процесу є прямо протилежною, оскільки багатство створюється

¹ *Тэтчер М.* Искусство управления государством: стратегии для меняющегося мира / М. Тэтчер ; пер. с англ. – 3-е изд. – М. : Альпина Паблишер, 2012. – С. 453.

² *Niskanen W. A.* Autocratic, Democratic and Optimal Government: Fiscal Choices and Economic Outcomes / W. A. Niskanen. – Cheltenham, UK : Edward Elgar Publishing, 2003. – P. 40–48.

³ Ibid.

окремими людьми. Вони роблять це, докладаючи свої зусилля, знання та капітал...”¹.

Будучи прибічником мінімального державного регулювання, британський реформатор стверджує, що для уникнення ринкових диспропорцій правила регулювання конкуренції повинні ускладнюватися в міру розвитку національного і світового господарства. Використовуючи думку про певні суперечності ключових цінностей свободи з таким “необхідним злом”, як державні витрати і податки, вона коментує тезу про використання політиками програм витрат на соціальні служби в електоральних цілях, наводячи як приклад книгу Ф. Хайека “Дорога до рабства”, присвячену “соціалістам всіх партій”².

Поділяючи певною мірою погляди М. Тетчер, ми вважаємо, що при розв’язанні проблеми справедливого оподаткування необхідно виходити з того, що політична свобода індивіда спирається на свободу економічну, тому політичні, правові й економічні інститути держави слід будувати на демократичних, справедливих принципах. У центрі політичної боротьби зазвичай перебуває проблема справедливості податкового тягаря у сфері бізнесу та індивідів. Повертаючись до оподаткування як певних форм відчуження активів, цілком очевидним є те, що пріоритетом у правилах такого відчуження має бути дотримання інтересу власника як невід’ємного природного конституційного права людини й громадянина. Тому право власності часто розглядається в політичному контексті як первинне щодо права держави вилучати її частину у вигляді податку. Тобто можна вважати, що регулювання податкових ставок, розподілу ресурсів, фінансового контролю є не тільки економічними, а й політичними важелями державного управління економічним життям суспільства. У зв’язку з цим політика держави у сфері податкового планування повинна передбачати способи впливу на суб’єктів господарювання, щоб їх поведінка відповідала публічним інтересам держави. Необхідно впливати на формування реакції підприємців на нормативні настанови як в індивідуальному, так і в груповому, характерному для певної соціальної групи, галузі, режимі. Якщо дія податкових важелів супроводжується помітними наслідками перерозподілу, важливо проводити постійний моніторинг ймовірності генерування сигналів, що зумовляють появу опортуністичної поведінки, пов’язаної з несплатою податків. В останньому ви-

¹ *Тэтчер М.* Искусство управления государством: стратегии для меняющегося мира / М. Тэтчер ; пер. с англ. – 3-е изд. – М. : Альпина Паблишер, 2012. – С. 454.

² Там же. – С. 455; *Хайек Ф. А., фон.* Дорога к рабству / Ф. А. фон Хайек ; пер. с англ. – М. : Новое издательство, 2005. – 264 с.

падку йдеться про ризики зниження пропозицій заощаджень, що негативно позначається на процесах формування акціонерного капіталу та діяльності фірми в цілому. У будь-якому разі, незалежно від тієї чи іншої регулятивної сфери фіскального простору, податкове прогнозування та адміністрування супроводжуються як ціннісними критеріями, так і пізнавальними процесами. Дослідження російських вчених свідчать, що ці елементи найчастіше співіснують і сприймаються платниками податків як єдине ціле, тому окремо їх можна розглядати лише з метою наукового аналізу¹.

З погляду моральних категорій, способи податкового планування умовно регламентуються відповідно до неформальних оцінок, орієнтованих на певні матриці ціннісних установок, що лежать в основі певного суспільного обґрунтування і якоюсь мірою ідеологічного виправдання поведінки платників податків. Поза сумнівом, у моделях У. Нісканена, де розглядаються системи державного устрою – від автократичних до демократичних – з їхніми внутрішніми і зовнішніми особливостями, йдеться в кращому випадку про податкове планування, що дає змогу в межах чинного законодавства мінімізувати суму сплачених податків. Адже, як правило, у розвинутих країнах той, хто умисно ухиляється від сплати податків, негативно сприймається оточенням. У країнах з ринками, що формуються, у тому числі в Співдружності Незалежних Держав (СНД), психологія індивідуумів у масовому порядку внаслідок історичних та інституційних особливостей формувалася в умовах тотальної недовіри, тому в неформальному аспекті несплата податків донині в певних колах розцінюється як безбоязність, що межує із зухвалістю і не викликає громадського осуду. Отже, досвід фіскальних служб розвинутих держав має величезне значення для країн із низькою податковою культурою з погляду зміцнення інституту податків у цілому. Наприклад, Податкова служба Швеції виокремлює “транзакції, які самі по собі є законними і не тягнуть за собою оподаткування, але у своїй сукупності вони здійснюються лише для того, щоб оминати оподаткування”². Тобто вважається, що дії за такою технологією ухилення від сплати податків по суті відрізняються від податкового злочину або його планування, а також від удаваних договорів. Для того щоб довести несумісність такої

¹ Актуальные проблемы развития налоговой системы России в первом десятилетии XXI века : монография / Л. И. Гончаренко, Л. М. Архипцева, Н. Н. Башкирова и др. ; под ред. Л. И. Гончаренко ; Финансовый ун-т при Правительстве РФ. – 2-е изд., испр. – М., 2012. – С. 239–240.

² Уход от уплаты налогов : совместный семинар с министерством финансов РФ (Москва, 6–7 окт. 2005 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rurik.se/docs/4144PmRy.pdf>.

поведінки з духом і сутністю податкових правил, хоча за формою вона є абсолютно законною, необхідно навести аргументи про те, що та чи інша операція здійснювалася без будь-яких наслідків, значимих для бізнесу. Сьогодні в ужитку немає терміна, адекватного поняттю, яке відображає суть наведених дій. Тому, на наш погляд, варто запровадити в практику податкового адміністрування відповідний понятійно-термінологічний апарат. Наприклад, у США існує термін “tax shelter”, тотожний поняттям “планування податків”, “податковий притулок”, “податковий прийом”, а у Великобританії – “tax avoidance”, або “легальний відхід від податків”. За суттю така поведінка подібніша до дій, які можна відобразити в терміні “економічний ескапізм”, що в теперішній час не відповідає загальноприйнятому лексикону. Тобто для запобігання операціям, що проводяться з метою легального за формою ухилення від установлених законом зобов’язань, у податковій системі повинні утвердитися інституційні правила довіри до податкових органів, поряд із дотриманням принципу добровільності з обов’язковим досягненням превентивних ефектів у податковому контролі.

Варто враховувати сформовані звички платників податків. Зокрема, йдеться про соціокультурні традиції: чи варто приймати той чи інший ризик заради негайних або довгострокових вигід, чи необхідно підстрахуватися на випадок будь-яких потенційних несподіванок? У цьому контексті важливо формувати в суспільстві певні стандарти поведінки у сфері оподаткування, які дадуть змогу з часом виробити внутрішні потреби індивідів у чіткому дотриманні норм. Для цього важливо постійно оцінювати ставлення платників податків до роботи податкових органів, податкового законодавства. Мається на увазі ймовірність схвалення або осуду своєчасності новацій. Крім того, необхідно враховувати оптимістичні й песимістичні довірчі настрої економічних агентів стосовно податкової системи в цілому. Загалом імовірність поширення схем податкового планування, на нашу думку, слід оцінювати з урахуванням ступеня активності держави в боротьбі з податковими правопорушеннями, а також фактичної рівності або нерівності всіх платників податків перед законом. Таким чином, як результат усвідомлення й формулювання різних суспільних інтересів може формуватися окремий напрям суспільної ідеології податкового планування, що являє собою певну сукупність теоретичних, практичних ідей та поглядів.

Безумовно, у поведінці економічних агентів, крім описаних ірраціональних складових наявна і раціональна основа, яка містить знання правових засад, що дають змогу на практиці застосовувати різні прийоми податкового планування. Ця проблема подібна до відомої дилеми “куля і броня”, коли

реалізується принцип “чим міцніша куля, тим сильніше броня”, і навпаки. Розв’язання проблем податкового адміністрування в цій площині, на наш погляд, слід шукати в інституційній стійкості законодавства, своєчасній його координації з кращими практиками відповідних наднаціональних норм, особливо в кризові періоди.

Такі обставини засвідчують, що система оподаткування – складний соціальний та економіко-правовий інститут у структурі держави. Його складність зумовлена різноманіттям розподільних і перерозподільних відносин, що входять до структури цього інституту. На практиці ця система більшою чи меншою мірою є дзеркальним відображенням політичного устрою держави.

Практика різних країн підтверджує, що ухвалення податкових та бюджетних норм відбувається з широким залученням різних політичних сил, іноді в умовах їхньої конфліктності. Інакше кажучи, в процесі ухвалення законодавства індивіди, групи, інститути влади з усіма своїми стереотипами, цілями, упередженнями взаємодіють одне з одним і державою, реалізуючи свої специфічні ролі й функції.

Річ у тім, що лобізм як політичний інститут надає окремим громадянам і їхнім групам можливість брати участь у підготовці та ухваленні правових рішень стосовно отримання податкових пільг, розподілу високорентабельних ресурсів, звільнення від мит, зменшення податкового тягаря. Одним із важливих кроків на рівні державного управління має бути створення легітимного механізму лобістської діяльності, що визначить правила гри для суб’єктів лобізму. З цією метою необхідно досліджувати процес політизації податків в історичній ретроспективі, розуміти політичну сутність податку, опосередковану через владу, переконання, примус тощо. Надмірне політизування та ідеологізація громадських відносин, що виникають у податковій сфері, мають, як правило, негативні наслідки, пов’язані з дестабілізацією суспільного устрою.

Приблизно в один і той самий період – наприкінці 80-х років минулого сторіччя – М. Тетчер та У. Нісканен визнавалися лідерами у розробленні та реалізації економічної політики у Великобританії та США, де відомий економіст був одним з архітекторів рейганоміки. Тому, на наш погляд, цікавим є збіг думок політика і вченого про те, що демократичний уряд, маючи в своєму розпорядженні широке виборче право, сприяє збільшенню доходів населення¹. “У країнах, економіку яких можна вважати процвітаючою в сенсі темпів зростання, доходу на душу населення та створення нових ро-

¹ *Niskanen W. A. Autocratic, Democratic and Optimal Government: Fiscal Choices and Economic Outcomes / W. A. Niskanen. – Cheltenham, UK : Edward Elgar Publishing, 2003. – P. 40–48.*

бочих місць, державні витрати, представлені у вигляді частки національного доходу, як правило, є низькими. Очевидні приклади – Америка і азіатські “тигри”. В Європі те саме можна сказати про Великобританію. Не можна стверджувати, що з цього правила немає винятків. І вже точно не можна бути впевненим, що низький рівень державних витрат може сам по собі гарантувати процвітання, коли в інших галузях економіки проводиться помилкова політика¹. Тобто, “чим більше шматок пирога, відкраяний урядом, тим менше дістається всім”. При цьому політик посилається на оцінки, наведені Д. Смітом, про те, що “наслідки від збільшення державних витрат протягом останніх сорока років були чималими з погляду згаяних можливостей для зростання обсягу виробництва.

У кращому становищі перебувають США, де обсяг національного виробництва виявився на 37 % нижче, ніж міг бути при збереженні частки державних видатків на рівні 1960 р., а в гіршому – Швеція, яка втратила можливість підвищення рівня життя на 334 %². Однак з часом однозначність наведених висновків була піддана сумніву. Як зауважує У. Нісканен, чисті доходи середнього виборця в умовах демократії безперечно знижуються під впливом державних програм, призначених для груп з особливими інтересами. Також він поділяє думку М. Олсона і Р. Барро в тому, що економічне зростання демократій з часом сповільнюється через накопичення великої кількості програм, вигідних групам з вузькими інтересами³. У цьому випадку ще раз підкреслюється незрівнянно високий ступінь політизації фіскальної частини державної політики, що побічно підтверджується в коментарях М. Тетчер з приводу дій її послідовників на посаді прем'єр-міністра Великобританії. “Прем'єр-міністр Тоні Блер і міністр фінансів Гордон Браун при розробленні економічної політики рішуче відмовилися використовувати фундамент, закладений консерваторами у 80-х роках. Інфляція трималася на низькому рівні, а передача права проводити грошово-кредитну політику Банку Англії допомогла заспокоїти Сіті. Граничні ставки прибуткового податку були невисокими. Хоча і відзначалося деяке зміцнення впливу

¹ *Тэтчер М.* Искусство управления государством: стратегии для меняющегося мира / М. Тэтчер ; пер. с англ. – 3-е изд. – М. : Альпина Паблишер, 2012. – С. 456.

² Там же; *Smith D. B.* Public Rags or Private Riches?: High Public Spending Makes us Poor / D. B. Smith. – L. : Politeia, 2001. – P. 17–18.

³ *Niskanen W. A.* Autocratic, Democratic and Optimal Government: Fiscal Choices and Economic Outcomes / W. A. Niskanen. – Cheltenham, UK : Edward Elgar Publishing, 2003. – P. 40–48; *Olson M.* The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities / M. Olson. – L. : Yale University Press, 1984. – 276 p.; *Barro R. J.* Human Capital and Growth in Cross-Country Regressions / R. J. Barro // Harvard University, 1998. – 58 p.

трэд-юніонів, основні реформи періоду правління консерваторів продовжували діяти... Лейбористи... здійснили суттєве і дороге посилення регулювання”¹. Критика М. Тетчер щодо збільшення податкового тягара ґрунтується на аналізі так званих прихованих податків, які мали привертати мінімальну увагу з боку громадськості й політиків, а по суті, сприяли зниженню активності бізнесу і тих, хто здійснює накопичення. Скорочення соціальної підтримки населення з боку держави супроводжувалося введенням оподаткування пенсійних фондів, зростанням нижніх меж доходів, оподатковуваних податком, що зумовило збільшення числа людей, які сплачують прибутковий податок за найвищою ставкою (40 %), при цьому приріст ставок більше кореспондував з динамікою цін, а не зарплат. Скасування зниженої податкової ставки для літніх людей призвело до істотного скорочення попиту на медичні страховки. Ліквідація низки податкових пільг (щодо одержання позик на придбання нерухомості для сімейних пар, на сплату гербового збору при купівлі будинків) спричинило зниження мотивації до створення традиційної сім’ї, а також придбання власного житла². Наведені дискусії з приводу особливостей правил сплати обов’язкових платежів укотре свідчать, що будь-яка податкова система певною мірою є продуктом політичного балансу. Її інституційна рівновага багато в чому пов’язана з думкою електорату про те, чи витрачені податки в напрямках, які відображають думки суспільства у цій сфері. Відповідно, через майнові та інші відмінності різні системи пріоритетів серед населення постійно потребують громадських компромісів, особливо під час проведення заходів з консолідації бюджету щодо статей витрат, які стосуються соціальної підтримки. В умовах розвинутої демократії цей процес потребує максимально гласних форм і тому транспарентність також входить до числа основних критеріїв стабільності податкових систем. Важливо зазначити, що дотримання таких критеріїв супроводжується ризиками прояву монопольної влади урядових структур на всіх рівнях суспільного сектору і, як наслідок, може супроводжуватися непрозорістю, бюрократизацією управління.

Випереджаючи появу категорії фіскального простору в практиці менеджменту, У. Нісканен доводить, що фактор часу, протягом якого будуть чинними ті чи інші норми і правила, також впливає на якість фіскальних рі-

¹ Тэтчер М. Искусство управления государством: стратегии для меняющегося мира / М. Тэтчер ; пер. с англ. – 3-е изд. – М. : Альпина Паблишер, 2012. – С. 459–460; Smith N. B. No Third Way: Interfering Government and Its Cost to Business / N. B. Smith. – L. : Politeia, 2001.

² Тэтчер М. Искусство управления государством: стратегии для меняющегося мира / М. Тэтчер ; пер. с англ. – 3-е изд. – М. : Альпина Паблишер, 2012. – С. 459–460.

шень. Він запроваджує поняття “фіскального горизонту”, пов’язуючи його межі з інтересами уряду. Якщо вони короткострокові, й довгострокові наслідки не мають значення, наприклад, імовірність воєнних дій, то, відповідно, може зрости короткостроковий попит на податкові надходження. Діапазон мотивації для таких дій досить великий. Скажімо, ймовірність кризи передачі влади в результаті відходу автократа або зміни в складі більшості в умовах демократичної форми правління можуть посилити стимули до максимізації короткострокової чистої вигоди для правлячої групи¹. У наших уявних дебатах, що випливають з аналізу підходів У. Нісканена і М. Тетчер до фіскального регулювання, цілком доречно навести деякі оцінки аналітиків, яких М. Тетчер бере собі в союзники: “Податковий тягар не просто зріс, структура податкової системи змінилася таким чином, що стала більшою мірою перешкоджати підвищенню доходів. Нинішня податкова система менш нейтральна, переважно спрямована проти накопичення і є складнішою порівняно з тим, що було чотири роки тому”². Податкові та соціальні виплати тепер становлять 46,1 % від особистих доходів порівняно з 42,1 % в 1996–1997 рр., тому не дивно, що це супроводжується відчутним погіршенням економічних показників, особливо економічного зростання і підвищення продуктивності праці³. Підтверджуючи наведені дані, вона робить висновок про те, що “сумарне чисте підвищення податків за час роботи парламенту останнього скликання (з 1996/1997 по 2001/2002 рр.) становило 52,7 млрд фунтів стерлінгів у грошовому вираженні. Інакше кажучи, податкові вилучення з моменту приходу до влади лейбористської партії зросли на 50 %, а британські платники податків викладають додатково 1 млрд фунтів стерлінгів на тиждень за це задоволення”⁴. Отже, на думку М. Тетчер, широкомасштабне збільшення державних витрат є “повним безглуздя”, оскільки

¹ *Niskanen W. A. Autocratic, Democratic and Optimal Government: Fiscal Choices and Economic Outcomes / W. A. Niskanen. – Cheltenham, UK : Edward Elgar Publishing, 2003. – P. 48–64.*

² *Тетчер М. Искусство управления государством: стратегии для меняющегося мира / М. Тэтчер ; пер. с англ. – 3-е изд. – М. : Альпина Паблишер, 2012. – С. 459–460 ; Lightfoot W. Labour’s Return to Tax and Spend: The Economic Record of the Labour Government / W. Lightfoot. – L. : Politeia, 2001. – IV, 30 p.*

³ *Тетчер М. Искусство управления государством: стратегии для меняющегося мира / М. Тэтчер ; пер. с англ. – 3-е изд. – М. : Альпина Паблишер, 2012. – С. 459–460 ; Marsden K. Miracle or mirage? New Labour’s Economic Record in Perspective / K. Marsden. – L. : Centre for Policy Studies, 2001. – 29 p.*

⁴ *Тетчер М. Искусство управления государством: стратегии для меняющегося мира / М. Тэтчер ; пер. с англ. – 3-е изд. – М. : Альпина Паблишер, 2012. – С. 459–460.*

спричиняє підвищене обтяження приватних осіб і бізнесу податками й державним регулюванням, що, у підсумку, супроводжується зменшенням темпів зростання економіки. При цьому наполегливо підкреслюються відмінності в політичних позиціях лівих і консерваторів: перші, на відміну від других, не вбачають в оподаткуванні та регулюванні обмеження свободи. У зв'язку з цим, з політичного погляду, “консерватори в усьому світі повинні боротися за те, щоб скорочення витрат, зниження податків і обмеження регулювання стали найголовнішими принципами”¹. На противагу безкомпромисним міркуванням відомого політика можна навести запропоновану У. Нісканеном тезу про необхідність оцінювання довгострокових ефектів довгого фіскального горизонту “оптимального” уряду. Розгляд таких перспектив дає змогу порівняти наслідки рішень, розрахованих на тривалий період, для різних моделей державного устрою. Так, більшу вигоду з явних або неявних правил за наявності довгого політичного циклу отримують ті, хто не є членами автократичного уряду або правлячої демократичної більшості. На основі розрахунків У. Нісканен демонструє, що для будь-якої з форм правління критично важливою є непривабливість довгострокових фіскальних рішень порівняно з короткостроковими через вельми незначні політичні дивіденди. Отже, незалежно від характеристик державного устрою, в уряді з коротким фіскальним горизонтом є підстава для підтримання ставок податків на вищому рівні, при цьому більше коштів витрачається на державні послуги².

Як зазначалося в попередньому підрозділі, у контексті фіскальних правил для демократії вчений обґрунтовує ряд аргументів на користь переходу до правила кваліфікованої більшості за основними фіскальними рішеннями³. З цією метою детально аналізуються конституційні повноваження федерального уряду і Конгресу з проблем фіскального перерозподілу, а також судові рішення з цих питань протягом 20–30-х років минулого століття, у тому числі у зв'язку з “новим курсом” президента США Ф. Д. Рузвельта, спрямованим на підвищення стійкості національної економіки. У. Нісканен порівнює основні підходи для податково-бюджетних моделей у двох ви-

¹ *Тэтчер М.* Искусство управления государством: стратегии для меняющегося мира / М. Тэтчер ; пер. с англ. – 3-е изд. – М. : Альпина Паблишер, 2012. – С. 460–461.

² *Niskanen W. A.* Autocratic, Democratic and Optimal Government: Fiscal Choices and Economic Outcomes / W. A. Niskanen. – Cheltenham, UK : Edward Elgar Publishing, 2003. – P. 48–64.

³ *Niskanen W. A.* The Case for a New Fiscal Constitution / W. A. Niskanen // Journal of Economic Perspectives. – 1992. – Vol. 6, № 2. – P. 13–24.

падках – коли рішення приймаються простою більшістю або за існування правил голосування 60 %. Його висновком стає положення про те, що фіскальні та економічні наслідки в останньому випадку потребують інших підходів до державного регулювання, особливо за умов варіанта короткострокового горизонту прогнозування. Зокрема, кращим видається варіант прогресивної шкали оподаткування. Крім того, виникає ймовірність укладення угод про підтримання певного рівня трансфертних платежів¹.

Такі висновки мають значення для орієнтації на альтернативні сценарії виборчих кампаній, а саме – або часті вибори, або вигоди довгострокового фіскального горизонту. При цьому в першому варіанті найпростіше виправити наслідки невдалих політичних рішень і усунути “поганих” правителів відповідно до змін інтересів громадян. Для політики довгострокових економічних ефектів необхідне посилення ролі політичних партій під час вибору кандидатів на протипагу індивідуальним політикам².

У ринкових умовах, коли всі контракти здійснюються добровільно, необхідно приймати рішення про сплату податків на основі примусу з передачею уряду відповідальності стосовно напрямів витрачання грошових коштів, що надійшли. Тобто йдеться про те, як частково відмовитися від індивідуальних ринкових рішень з метою досягнення балансу приватної сфери і колективних поглядів на питання державного фінансування, оскільки в кінцевому підсумку ринок не забезпечує соціально справедливого розподілу доходів. Безумовно, державі слід піклуватися про інвалідів, малозабезпечених, пенсіонерів. Вона має опікуватися розвитком фундаментальних наукових досліджень, що для підприємців дуже ризиковано, надзвичайно дорого і, як правило, не приносить швидких прибутків. Оскільки ринок не гарантує реалізації права на працю, державі, як наголошувалося, доводиться регулювати баланс попиту та пропозиції на неї, а також вживати заходи, спрямовані на скорочення безробіття.

Концептуальні підходи до зміни парадигми управління державними фінансами в рамках бюджетно-податкового простору потребують встановлення методологічного взаємозв'язку фіскальних правил з процедурами адміністрування податків, а також з порядком використання специфічних інституційних складових, за допомогою яких держава здійснює оподаткування.

¹ *Niskanen W. A. Autocratic, Democratic and Optimal Government: Fiscal Choices and Economic Outcomes / W. A. Niskanen. – Cheltenham, UK : Edward Elgar Publishing, 2003. – P. 64–69.*

² *Ibid.*

Можливі додаткові доходи публічно-правових фінансових фондів з метою зменшення їх дефіцитів можуть утворитися, з одного боку, за допомогою норм, що визначають динаміку податкових ставок. З другого – внаслідок законодавчих новацій, спрямованих на розширення податкової бази, зменшення кількості фіскальних преференцій, а також у зв'язку з диференційованим підходом до формування кола платників податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Слід мати на увазі, що у разі незначної кількості осіб, які беруть участь у відповідних правовідносинах, або за обмеженого розміру податкової бази у них, зміни податкового тягаря щодо податкової ставки чи у зв'язку з наданням пільг або звільнень можуть не торкнутися параметрів збалансованості бюджету. Тобто, змінюючи окремі елементи податкової системи – базу оподаткування, ставки, джерела податків, взаємовідносини суб'єктів та об'єктів (учасників процесу справляння податків), органи управління впливають таким чином на структуру економіки та економічний розвиток (рис. 2.2).

Варто звернути увагу, що потенціал процесуальних норм можна використовувати для спрощення, здешевлення багатьох операцій податкового адміністрування, а також розширення повноважень фіскальних органів у спорах з платниками податків. Основною метою таких дій є урівноваження співвідношень витрат на обслуговування процедур збору обов'язкових платежів з обсягами податкових надходжень. У результаті такі зміни законодавчих правил можуть сприяти збільшенню доходів і зменшенню витрат бюджетів.

Поняття “податкова база” не обмежене рамками податкового права і загалом має міжгалузеве значення, воно використовується у національних регулятивних актах під час регламентування бюджетних та інших суміжних з ними відносин. У сфері бюджетного права поняття “податкова база”, як правило, ототожнюється з поняттям “податковий потенціал”. Виходячи з



Рис. 2.2. Складові регулювання оподаткування

Джерело: Єфименко Т. І. Податки в інституційній системі сучасної економіки / Т. І. Єфименко ; НАН України, Ін-т екон. та прогнозув. – К., 2011. – С. 229.

практичного досвіду, у фінансовому управлінні варто використовувати ресурсний підхід до розуміння податкового потенціалу. Мається на увазі отождошення такого потенціалу із сукупним обсягом оподатковуваних ресурсів, податкових баз як матеріальної основи податків, що справляються в державі (макрорівень), на території (мезорівень), з підприємницької діяльності (мікрорівень). Податкова база щодо кожного податку завжди виражається в конкретній величині й характеризується показниками, що відображають економічне підґрунтя податку. Вона є основою для застосування податкової ставки, забезпечуючи таким чином обчислення і визначення конкретної міри податкового обтяження платника податків. Особливості регуляторного впливу відображаються у встановленій законом податковій базі, де відображено масштаби, одиниці виміру, порядки визначення податків як юридично значущих параметрів виміру об'єкта оподаткування. Механізми запобігання опортуністичній поведінці платників податків під час декларування ними відповідних параметрів баз оподаткування залежать від ефективності податкових санкцій, які, до речі, є не тільки каральним або превентивним заходом, а й джерелом поповнення дохідних частин бюджетів усіх рівнів.

Податки мають сплачуватися з джерел доходів платників податків і не повинні стосуватися капіталу, бо постійне відволікання капіталу на сплату податку призведе до неможливості його сплати. Доходи набувають різних форм (заробітна плата, прибуток, рента, процент), що має суттєве значення для оподаткування, оскільки передбачає різні методичні підходи до встановлення ставок. У свою чергу, ставки податків формуються як відношення розміру податку до одиниці оподаткування в пропорційній, фіксованій та інших формах, що, як правило, безпосередньо зазначається у законодавстві.

Проте поняття “суб'єкт оподаткування” не є точним науковим терміном. З погляду традиційної теорії податків, під ним розуміється особа – фізична чи юридична, яка формально зобов'язана сплачувати податок. Водночас поняття “носії податку” інколи конкретизується, що означає іншу особу, яка фактично його сплачує. Якщо поняття “суб'єкт” означає діючу особу, яка відіграє активну роль щодо об'єкта, то у такому разі було б логічно суб'єктом оподаткування називати компетентні державні органи, інститути оподаткування. Тоді ті, хто у першому визначенні був суб'єктами оподаткування, “перетворилися” б на його об'єкти. Проте в економічній науці та в регулятивній практиці усталився саме той підхід, якому відповідає наведене визначення, отже, і в нашому аналізі варто виходити з традиційної логіки.

Відмінність між термінами має велике значення в теорії перекладення податків і свідчить про складні процеси і взаємозв'язки між податковим регулюванням, його суб'єктами і носіями, зумовленими наявністю різних економічних інтересів. Особливо складними є ці процеси в економіках, що трансформуються. У період здійснення масштабних реформ усіх сфер економіки згадані суб'єкти формують складну структуру економічних інтересів із причинно-наслідковими зв'язками між різними рівнями цієї структури, спроможну впливати на характер, напрям та інтенсивність економічних перетворень, зокрема у податковому регулюванні. За цих умов суб'єктами податкового регулювання є не лише ті, що мають формальні зобов'язання сплачувати податки, а й носії, виразники і виконавці дій, пов'язаних із дотриманням економічних інтересів та можливістю їх реалізації у процесі регулювання економіки. Російські науковці зауважують, що «ще із середини 1990-х років у професійному співтоваристві почало активно дискутуватися питання про низьку податкову культуру платників податків»¹. При цьому малося на увазі не просто подолання правового нігілізму, а цілеспрямоване виховання у громадян податкової культури та формування адекватної етики поведінки економічних агентів у ринковому середовищі. Виконання таких завдань, наприклад, у Російській Федерації, супроводжувалося реалізацією загальнодержавних програм, у рамках яких проводилася ґрунтовна організаційна робота. Незважаючи на значні обсяги рекламно-інформаційних заходів, активну співпрацю податкових органів зі ЗМІ та платниками податків у сукупності зі спробами проведення стимулюючих заходів щодо легалізації доходів, всі ці дії виявилися низькоефективними внаслідок періодичного загострення недовіри населення до органів державної влади. При цьому циклічність була пов'язана як з політичними, так і з економічними особливостями окремих етапів розвитку країни. Так, фінансова криза і дефолт 1998 р., ситуація, що склалася внаслідок перерахування податкових платежів через «проблемні» банки, зумовили необхідність нових зусиль з боку владних структур. Конституційним судом Російської Федерації було введено в обіг поняття «сумнінного платника податків», яке допомогло ідентифікації ознак і результатів випадків оптимізації оподаткування та ухилень від сплати податків. Надалі стало використовуватися також поняття «несумлінний платник податків». Обидва ці терміни, діставши значне поширення,

¹ Актуальные проблемы развития налоговой системы России в первом десятилетии XXI века : монография / Л. И. Гончаренко, Л. М. Архипцева, Н. Н. Башкирова и др. ; под ред. Л. И. Гончаренко ; Финансовый ун-т при Правительстве РФ. – 2-е изд., испр. – М., 2012. – С. 236.

увійшли до лексикону як вищих судових установ, арбітражних судів нижчих інстанцій, так і в практику відповідної діяльності податкових органів.

Потім, унаслідок появи стосовно поняття “несумлінний платник податків” широкої інтерпретації на основі морально-етичних підходів, у судових розглядах стали виникати правові колізії, які призводили до протилежних оцінок одних і тих самих дій. Коли бракувало переконливості правових норм, для обґрунтування рішень у різних трактуваннях використовувалося поняття “несумлінність”, що певною мірою порушувало законодавчі засади рівноправності й правової визначеності. У зв’язку з викладеним у 2005–2006 рр. Конституційний суд Російської Федерації припинив практику застосування посилань на цей термін для доказового захисту тих чи інших позицій, ухваливши відповідне рішення про неприпустимість розширювального використання вказаного терміна. У подальшому, замість концепції “добросовісного платника податків”, що так і не отримала поширення, у практику увійшла так звана оцінка обґрунтованості податкової вигоди на користь суб’єктів господарювання. Це тлумачилося як скорочення розміру податкових зобов’язань у зв’язку зі зменшенням податкової бази, застосуванням нижчих податкових ставок, отриманням податкових вирахувань, пільг, а також прав на повернення (залік) або відшкодування податку з бюджету¹.

Об’єкти оподаткування щільно пов’язані з об’єктами державного регулювання економіки – видами діяльності, галузями, регіонами, а також явищами і процесами соціально-економічного життя країни. Це поняття відображає ті юридичні чинники, що зумовлюють обов’язок суб’єкта сплачувати податок: здійснення обороту з реалізації товару, робіт, послуг; ввезення товару на територію країни; володіння майном; вступ у права спадщини; одержання доходу тощо. Поняття “об’єкт оподаткування”, на думку деяких економістів, містить вказівку не на підстави виникнення обов’язку, а на наявність у суб’єкта оподаткування відповідного права на предмет оподаткування, а саме майно, грошові кошти та ін. Такий підхід, до речі, має місце у роботах А. Соколова, який під об’єктом оподаткування розуміє все те, на що припадає податок або чого він безпосередньо стосується. Безумовно, вільні негосподарські блага (наприклад повітря, сонячне світло) не можуть бути об’єктом оподаткування, оскільки вони залишаються поза господар-

¹ Актуальные проблемы развития налоговой системы России в первом десятилетии XXI века : монография / Л. И. Гончаренко, Л. М. Архипцева, Н. Н. Башкирова и др. ; под ред. Л. И. Гончаренко ; Финансовый ун-т при Правительстве РФ. – 2-е изд., испр. – М., 2012. – С. 236–238.

ським обігом. Однак усі господарські блага розглядаються як предмети оподаткування: тютюн, цукор, земля, будівлі, робоча сила¹.

Об'єкт відображає економічні відносини у будь-якій сфері, а підставами для оподаткування об'єкта є, по-перше, юридичні (правовий зв'язок між предметом податку та платником податку), а по-друге – наявність матеріально-речових субстанцій (предмета податку). У національних податкових нормах, як правило, розглядається не предмет, а об'єкт оподаткування, яким вважаються вартісні показники: валовий дохід, прибуток, вартість майна, обсяг реалізації, сума нарахованої оплати праці тощо.

Виконання формальних правил оподаткування тісно пов'язане з розв'язанням проблеми підвищення податкової культури. Отже, важливим напрямом удосконалення національних фіскальних систем є формування відповідних норм податкового планування, пов'язаного не стільки з оптимізацією оподаткування, скільки з необхідністю управління податковими ризиками. З боку податкових органів для організації та планування виїзних перевірок відповідно до кращої світової практики нині використовуються різні технології визначення ризикованих зон у діяльності суб'єктів господарювання, що межують з податковими правопорушеннями. При цьому мотивування добровільної відмови від інструментів мінімізації податків для платників здійснюється через загальну доступність до критеріїв оцінки ризиків у діяльності платників податків, які використовуються податковими органами. У зв'язку із цим актуальною є всебічна підтримка дій, що поліпшують культуру податкового планування. Передусім ідеться про підвищення рівня економічно обґрунтованого податкового законодавства, що відповідає потребам сучасного розвитку, з відображенням у ньому здобутків суспільних наук, значущих для практики регулювання, що сприяють досягненню важливих соціальних результатів. Техніко-юридичне вдосконалення загального стану законності має сприяти поступовому зближенню з європейськими наднаціональними правилами, позбавленню співробітниками податкового відділу завдання мінімізації оподаткування, незважаючи на можливі податкові ризики².

Таким чином, культура податкового планування, маючи буденний, професійний і теоретичний рівні в постійній взаємодії, є підґрунтям поведінки

¹ Соколов А. А. Теория налогов / А. А. Соколов. – М. : ЮрИнфоР-Пресс, 2003. – С. 89–90. – (Серия “Научное наследие”).

² Актуальные проблемы развития налоговой системы России в первом десятилетии XXI века : монография / Л. И. Гончаренко, Л. М. Архипцева, Н. Н. Башкирова и др. ; под ред. Л. И. Гончаренко ; Финансовый ун-т при Правительстве РФ. – 2-е изд., испр. – М., 2012. – С. 239.

суб'єктів господарювання. Ймовірність прийняття рішень, пов'язаних з ухваленням від сплати податків, залежить від ступеня впливу в середовищі суб'єктів оподаткування неформальних правил тіншового сектору економіки, а також від інституційної стійкості законодавства. Параметри такої стійкості пов'язані з кваліфікованим дотриманням платниками податків чинних норм і правил, використанням наданих їм можливостей для знаходження найкращих варіантів у їх застосуванні, а також наявністю мотивації в державному регулюванні, нетерпимого ставлення до порушень. Позитивні тенденції у цьому питанні багато в чому залежатимуть від зміцнення інститутів оподаткування, належної уваги до них не тільки держави, але й професійних співтовариств, зокрема аудиторів, податкових консультантів та ін.

За спостереженнями Л. Гончаренко, юридичні особи, як правило, мають досить високу культуру податкового планування, а громадяни – платники податків, незважаючи на заходи з полегшення заповнення декларацій, найчастіше не використовують своїх преференційних можливостей¹. Зокрема, вона наводить дані, що, наприклад, характеризують факт набагато слабшого податкового консультування фізичних осіб у Російській Федерації, ніж за кордоном: “Ймовірно, це пов'язано з тим, що 18 % росіян, як і раніше, залишаються не обізнаними щодо того, які податки вони зобов'язані платити, а ще 36 % знають про це “приблизно”². На нашу думку, такий рівень податкової культури характерний для багатьох країн з ринками, що формуються, і його подальше підвищення пов'язане передусім з характером стабілізуючого впливу держави на дисбаланси в ринкових відносинах, у тому числі в кризових умовах.

Створення податкової системи країни наразі, як переконує досвід, має базуватися на портфельній теорії, яка широко використовується в сучасній інвестиційній діяльності. Застосовуючи основні положення цієї теорії для опрацювання підходів у побудові податкової системи, можна зазначити, що ця система має охоплювати достатньо широке коло податків із різною спрямованістю, хоча її створення зумовлене саме їхнім першим фіскальним призначенням. Однак через те, що практично неможливо досягти такого стану, аби одночасно в одному податку повністю реалізовувалися всі функції, система доходів бюджету передусім повинна включати такі подат-

¹ Актуальные проблемы развития налоговой системы России в первом десятилетии XXI века : монография / Л. И. Гончаренко, Л. М. Архипцева, Н. Н. Башкирова и др. ; под ред. Л. И. Гончаренко ; Финансовый ун-т при Правительстве РФ. – 2-е изд., испр. – М., 2012. – С. 239.

² Там же.

ки, які забезпечували б стійку фінансову базу держави, тому що без них держава не може безперервно фінансувати свої витрати.

Найкращими для виконання цього завдання є непрямі податки (зокрема специфічні й універсальні акцизи), а також податки на майно, землю, податок на доходи фізичних осіб. У системі доходів бюджету має бути в середньому п'ять-шість видів таких податків. Це необхідно, по-перше, тому, що у будь-якому році може статися зрив у виконанні плану мобілізації одного з них. По-друге, різні регіони характеризуються неоднаковими економічними умовами, що позначається на сумах надходжень. Фіскальне функціональне призначення кількох податків, які формують доходи бюджету, відображає дієздатність системи оподаткування. Умови її рівноваги та запобігання недолікам, пов'язаним зі складнощами в адмініструванні, перебувають у площині виконання певними податками стимулюючої та розподільної функцій. Це пояснюється неможливістю за допомогою одного чи декількох податків вплинути на всі аспекти господарської діяльності підприємств. Система доходів бюджету має бути достатньо розгалуженою, охоплювати визначену кількість податків, але загальна сума податків та їх частка в отриманому доході не повинні бути надмірними, щоб податки не перетворилися на засіб банкрутства суб'єктів господарювання.

Ставки податків відповідно до умов економічного зростання повинні розраховуватися, виходячи з положення, що загальна сума податків має перебувати в діапазоні від 35 до 40 % податкового потенціалу. Тому в процесі удосконалення системи оподаткування до визначення структури податків необхідно підходити з урахуванням особливостей їх впливу на різні сторони діяльності суб'єктів господарювання – наявність ресурсів, динаміку, результати виробництва. За кожним видом податків обов'язково потрібно визначати складові елементи податкової бази – масштаб податку, одиницю оподаткування, порядок визначення податкової бази. Логічний зв'язок податкової бази та об'єкта оподаткування є підґрунтям класифікації податків на ресурси (статичну), динаміку та результати діяльності. У цьому контексті, з метою врахування необхідних зв'язків з усіма сегментами фіскального простору склад податкового портфеля варто формувати за рахунок таких видів податків:

1. Податки на ресурси (статичну): податок на майно, плата за землю, рентні та інші платежі, пов'язані зі спроможністю підприємства отримувати прибуток.

Основний вплив цих податків на економіку підприємства полягає у стимулюванні ліквідації виробничих фондів, які не приносять при-

бутку. Щоб функція податків “на статистику” здійснювалася найефективніше, їхні ставки мають бути різноманітними для різних типів цієї групи податків. Крім того, вони повинні періодично уточнюватися відповідно до економічних умов, які змінюються. Якщо ставки податків “на статистику” надмірно низькі, то вони не стимулюють вибуття непотрібних виробничих фондів (особливо на державних підприємствах). Занадто високі ставки податків на статистику призводять до того, що підприємству стає не вигідно мати не лише недіючі, а й працюючі необоротні активи. Це може зумовити розпродаж фондів і гальмування економічної діяльності, що спричинить негативні явища, пов’язані з дефіцитом товарів і послуг, а також зростанням цін на них.

2. Податки на динаміку: податок на додану вартість, акцизний податок, нарахування на заробітну плату тощо.

Вплив кожного із цих податків на економіку підприємства пов’язаний з тим вхідним або вихідним грошовим потоком, який ним оподатковується. Тобто податком на додану вартість на практиці обкладається різниця між виручкою і матеріальними витратами; акцизним податком – оборот від реалізації високорентабельних і монопольних товарів; нарахуваннями на заробітну плату – фонд (або потік) оплати праці.

Податок на додану вартість регулює зростання цін. Якщо ставка цього податку невисока, то він орієнтує підприємців на збільшення прибутку не стільки за рахунок зростання цін, скільки за рахунок підвищення ефективності виробництва й зростання обороту. Якщо ставка податку на додану вартість висока, то він гальмує динаміку виробництва, його ефективність зменшується, що може призвести до зниження рівня конкурентоспроможності як окремих товаровиробників, так і економіки в цілому.

Акцизним податком обкладаються, як правило, товари, що не належать до предметів першої необхідності й рівень рентабельності яких досить високий.

Нарахування на заробітну плату обмежують зростання фонду споживання та залежать від організації пенсійного забезпечення і соціального страхування громадян.

3. Податки на результати діяльності: податок на прибуток.

Цей податок впливає на можливості подальшого розвитку підприємства. На нашу думку, з метою ефективного управління механізмом використання можна розглядати окремо податок на прибуток, що інвестується, і на прибуток, що споживається. Податок на прибуток, що

інвестується, визначає розмір частки прибутку підприємства, який спрямовується на нагромадження і завдяки цьому впливає на майбутні можливості підприємства виробляти прибуток. Чим вища ставка цього податку, тим менша частка прибутку буде спрямована на розвиток підприємства. Занадто високий рівень цього податку призведе до податкової пастки і, як наслідок, до ймовірного зниження траєкторії економічного зростання. Отже, рівень цього податку повинен бути невисоким. Податок на прибуток, що споживається, спонукатиме кожне підприємство до підприємницької діяльності. Зростання ставки цього податку до певної межі впливатиме лише на рівень споживання підприємців. Однак якщо ставка перевищуватиме граничну величину, то підприємство може припинити свою діяльність. Ставки податку на прибуток, що споживається, і величина нарахувань на заробітну плату мають бути взаємопов'язаними, інакше грошові виплати здійснюватимуться за вигіднішим каналом і дія одного із цих податків буде послаблена.

Суттєвим показником системи оподаткування є величина податкового потенціалу, котра слугуватиме для обґрунтування розрахунків прогнозованих обсягів податкових доходів бюджету. Відповідно до податкового потенціалу можуть визначатися суми податкових надходжень до бюджету на конкретний запланований період. Виходячи з прогнозних розрахунків податкового потенціалу, мають визначатися можливості збалансування бюджету за умов стабільності національної валюти та інших макроекономічних показників і будуватися політика розміщення позик.

На основі викладеного можна окреслити загальну схему механізму податкового регулювання економічного розвитку як синтезу його функцій (перерозподільної, регулюючої), методів (законодавчих, економічних, адміністративних), специфічних інституційних складових, про що зазначалося вище, та інструментів (ставки та типи шкали оподаткування, преференції, терміни сплати тощо). Для вибору напрямів удосконалення антикризового податкового регулювання особливого значення набуває використання таких податкових важелів, як кредит, у тому числі інвестиційний, що надається відповідно до домовленості між платником податків і державним або місцевим органом з метою стимулювання певної діяльності.

Багато дискусій ведеться про порівняльну ефективність двох моделей оподаткування. У першій – широко застосовуються окремі пільги при досить високих ставках податків. У другій – жодних пільг немає, проте всі ставки податків нижчі, ніж у першої моделі. При цьому на макрорівні серед-

ньюзважає значення податкового тягаря залишається приблизно однако-вим як у першому, так і в другому випадку. На нашу думку, застосування податкових преференцій виправдане насамперед для суб'єктів високотехнологічних сфер діяльності. Про це свідчить досвід застосування російського законодавства у сфері високих технологій щодо резидентів особливих економічних зон, технопарків, а також учасників проекту "Сколково". Різні преференції відображено в Податковому кодексі Російської Федерації, при цьому податкові пільги для резидентів технопарків закріплено в регіональному законодавстві та у відповідних нормах муніципальних органів, де регулюється розмір регіональних і місцевих податків, а також ставки податку на прибуток підприємств, що формує бюджет суб'єкта Російської Федерації. Можна погодитися з тим, що особливості податкової системи, які зумовлюють зацікавленість регіональних органів влади в організації нових робочих місць, в інноваціях, – явно сприяють соціально-економічному розвитку конкретної території. До складу податкових преференцій входять податкові звільнення і вилучення. У першому випадку мається на увазі зниження податкової ставки, а також можливість застосування різних варіантів у термінах сплати обов'язкових платежів у формі інвестиційного податкового кредиту, розстрочки або відстрочки. У другому – окремі об'єкти взагалі не підлягають оподаткуванню. Виходячи зі специфіки здійснення інноваційних проектів, пов'язаної зі сферами високих технологій, найпоширенішою формою зміни терміну сплати є інвестиційний податковий кредит для витрат на технічне переозброєння, науково-дослідні або дослідно-конструкторські роботи, а також на впровадження нових або вдосконалення застосовуваних технологій, створення нових видів сировини і матеріалів. При цьому повноваження з нагляду та контролю сплати податків і страхових внесків покладаються на спеціальні підрозділи федеральних органів виконавчої влади, а також на структури, уповноважені контролювати сплату страхових внесків.

Ранжування суб'єктів інноваційної діяльності за можливостями податкового планування та оптимізації оподаткування передбачає найбільш сприятливий податковий режим стосовно учасників проекту "Сколково", оскільки вони повністю звільняються від сплати ПДВ, податку на прибуток підприємств, державного мита за видачу дозволу на роботу і в'їзд до Російської Федерації. Стосовно податку на майно, земельного податку, страхових внесків до соціальних фондів – практично всі категорії суб'єктів господарювання мають схожі податкові пільги. Проте в цілому резидентам технопарків у сфері високих технологій податкова підтримка держави надана

значно меншою мірою й залежить від фінансових можливостей конкретного суб'єкта Російської Федерації та ефективності управління соціально-економічними процесами регіональними органами влади.

Узагальнюючи особливості регіонального та місцевого законодавства в регулюванні діяльності технопарків у сфері високих технологій, необхідно зазначити, що найбільші податкові преференції мають учасники побудованих технопарків, а стосовно нових суб'єктів і суб'єктів, що розвиваються, особливі умови передбачено насамперед для інвесторів.

Подальше реформування законодавчої бази оподаткування в регулюванні діяльності підприємств, пов'язаних із застосуванням високих технологій, на наш погляд, слід проводити на підставі використання типової моделі юридичного закріплення податкових преференцій. З погляду взаємозв'язку пільгових важелів з іншими складовими фіскального регулювання, ми вважали б за необхідне доповнити критерії встановлення привілеїв та пріоритетів такими, що існують у технологіях бюджетування, орієнтованого на результат. При цьому контроль досягнення результатів повинен базуватися на даних фінансової звітності, а преференції мають стати об'єктом окремого обліку поза балансом державного і місцевих бюджетів.

Концептуальні підходи до розвитку податкової системи наведено на рис. 2.3, де відображено основні принципи оподаткування, до яких віднесено справедливість, загальність, рівність і визначеність, обов'язковість та зручність сплати, недоторканність особистості платників, стимулювання пріоритетних напрямів розвитку, законодавче забезпечення та реальну обґрунтованість стабільності й достатності надходжень податків, сприяння створенню конкурентного середовища.

У частині оподаткування наводяться специфічні інституційні складові та систематизація податків і зборів відповідно до усталеної практики фіскального регулювання: загальнодержавні й місцеві податки та збори, рентна плата. Стосовно адміністрування перелічено позиції, що мають бути сформульовані як у податковому законодавстві, так і в підзаконних актах дотримання процедур з урахуванням критеріїв мінімізації часу для їх виконання. Складовими таких позицій є використання результатів аналізу впливу податкової системи на економічний розвиток з метою реалізації можливостей законодавчої ініціативи, встановлення єдиної системи податків, прав і обов'язків податкових органів та платників податків, порядку оскарження дій посадових осіб і податкових органів, відповідальності за порушення податкового законодавства, визначення форм і методів податкового контролю, мінімізація витрат на справляння податків.

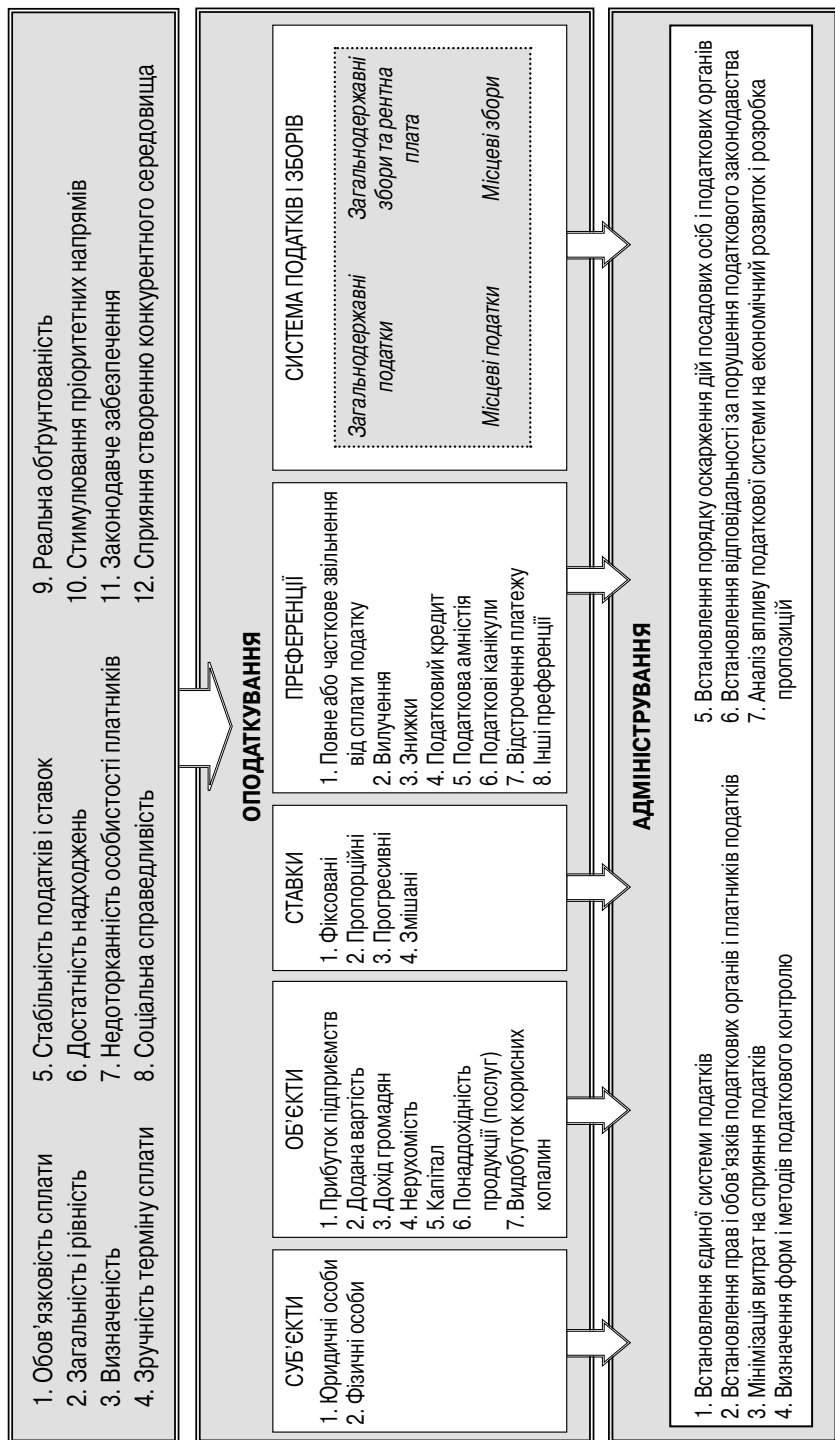


Рис. 2.3. Концептуальні підходи до розвитку податкової системи

Джерело: Єфименко Т. І. Податки в інституційній системі сучасної економіки / Т. І. Єфименко. – К. : Ін-т екон. та прогнозув. НАН України, 2011. – С. 238.

У рамках податкового регулювання після визначення податкового потенціалу, виконання вимог комплексності та “портфельного підходу” до формування податкових відносин необхідне підтримання адекватної правової бази оподаткування у вигляді Податкового кодексу України. Створення єдиного законодавчого документа, як свідчить міжнародна практика, найкращим чином відповідає головним засадам побудови податкової системи: умови оподаткування мають бути простими й зрозумілими, податки слід стягувати у зручний для платника час, а витрати на їх стягнення повинні бути незначними.

Таким чином, теоретичне осмислення ролі податків, новітніх засобів та інструментів оподаткування у широкому контексті фіскального простору, з урахуванням новацій державного регулювання та інституційної політики, принципів їх здійснення й розвитку, вироблення принципів і створення умов діяльності державного і недержавного секторів, їх взаємодії, на наш погляд, є одним із ключових завдань сучасної економічної науки.

2.3. ПРОБЛЕМИ РОЗПОДІЛУ ПОДАТКОВОГО НАВАНТАЖЕННЯ У ПРОЦЕСІ РОЗШИРЕНОГО ВІДТВОРЕННЯ

Сучасні напрями податкового реформування у складі заходів управління фіскальним простором зорієнтовані на реальні перспективи лібералізації розвитку національних економік з метою підвищення їхньої ефективності, сприяння зростанню виробництва і конкурентоспроможності. Досягнення макроекономічних цілей щодо розподілу доходів, високого рівня зайнятості, стабільності цін тощо відбувається за допомогою податкових важелів з одночасним виконанням завдань поліпшення добробуту громадян. Регулюючий вплив оподаткування поряд із забезпеченням надходження коштів для підтримання на певному рівні громадських витрат для фінансування суспільних благ передбачає виконання найважливіших державних функцій, зокрема гарантування соціальної справедливості. У випадках використання перерозподільних механізмів для отримання необхідних вигід на користь великої кількості людей, як відомо, ринкові інструменти не спрацьовують.

Проведення податкових реформ у країнах із ринковою економікою мало на меті підвищення частки нагромадження у національному доході, збільшення бюджетних інвестицій задля структурної перебудови економіки на користь конкурентоспроможних галузей і видів діяльності на базі прогресивних технологій. Останній період зміни тисячоліть супроводжувався тен-

денціями уніфікації та удосконалення податкових регуляторів у контексті модернізації державних фінансів, що було пов'язано з транснаціоналізацією діяльності корпоративних суб'єктів, глобалізацією економічних процесів і посиленням ринкової змагальності на міжнародному та національному рівнях. Безумовно, розбіжності у фіскальних системах різних країн завжди були пов'язані з особливостями державного устрою, політичних інститутів, та, відповідно, бюджетного процесу з усіма його складовими.

У країнах з трансформаційною економікою основні напрями проведення податкових реформ були передбачені у складі відомих десяти рекомендацій Вашингтонського консенсусу. Як зазначає В. Полтерович, при цьому мався на увазі "опис вимог Вашингтона до країн, що реформуються... як відображення технократичного підходу до політики реформ"¹. Ефективність фіскальних перетворень, відповідно до положень названих рекомендацій, не можна розглядати у відриві від загальніших характеристик періоду кінця ХХ – початку ХХІ ст. Зокрема, в країнах Центральної, Східної та Південно-Східної Європи реформи змін державного і громадського устрою збіглися з періодом спаду темпів зростання світової економіки, підвищення цін у зв'язку з наслідками нафтової кризи і зростаючої інфляції, що почався в 70-х роках минулого століття. В економічній науці того часу переважали неоконсервативні, неоліберальні теорії, що пропонували урядам обґрунтування шляхів макроекономічної стабілізації винятково у рамках ринкових установок з обмеженням до мінімуму ролі держави в економіці. Як наслідок, процеси постсоціалістичної демократичної ринкової трансформації на рубежі 80–90-х років минулого століття, що торкнулися країн Європейського континенту, а також колишнього СРСР, продемонстрували різкий спад економіки. Найбільш ефективна на той момент "шокова" терапія в Польщі 1980-х років, яка тривала впродовж кількох десятиліть, засвідчила помилковість поспішних і непродуманих дій щодо миттєвої ліквідації обмежень для приватного сектору і подолання перешкод для просування на місцевих ринках імпортних товарів, що гальмувало, аж до зупинки, виробництво продукції в регіонах². Спроби реалізації спрощених підходів до створення механізмів саморегулювання економіки без урахування регіональних особливостей призвели до істотного обмеження бюджетних видатків і дотацій.

¹ Полтерович В. М. Кризис экономической теории : докл. на науч. семинаре Отделения экономики и ЦЭМИ РАН "Неизвестная экономика" (18 марта 1997 г.) / В. М. Полтерович [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ts1.cemi.rssi.ru/rus/publicat/e-pubs/d9702t/d9702t.htm>.

² Lipton D. Privatization in Eastern Europe: the Case of Poland / D. Lipton, J. Sachs // Brookings Papers on Economic Activity. – 1990. – № 2. – P. 293–341.

Доходи, що надходили з базованих на запозиченні західних моделей національних податкових систем, не створювали достатнього ресурсного потенціалу для проведення трансформацій. Перетворення відносин власності відбувалося за розширення приватного сектору одночасно зі спробами еліт зберегти колективні підприємства, що підтримують кланові інтереси. Введення нових податкових правил часто не відповідало неоднозначним інтересам різних політичних верств, тому в цілому спостерігався загальний дефіцит коштів, незважаючи на приватизацію, скорочення штатів тощо.

Передбачалося, що економічний спад можна подолати за допомогою реалізації універсальних неоліберальних рекомендацій Вашингтонського консенсусу¹, підготовлених у 80-х роках минулого століття для розв'язання проблем спочатку країн Латинської Америки, а потім поширених у високо-розвинутих, слаборозвинутих і постсоціалістичних країнах².

Успіх третього з десяти згаданих положень “Податкова реформа”, безумовно, у будь-якому разі залежав від інших складових, де основою була програма приватизації, впровадження заходів у рамках досить жорсткої фінансової політики з паралельними діями з лібералізації торгівлі й дерегулюванням, пов'язаним з різким обмеженням втручання держави в економіку. Проте реформи у більшості країн не дали очікуваного ефекту у зв'язку з несвоечасним перетворенням правових, фінансових, судових, освітніх інституцій, які за допомогою державних важелів регулювання могли б забезпечити структурну перебудову економіки на тлі безболісного формування адекватного ринкового середовища. Впровадження податкової реформи передбачало розширення податкової бази, включаючи оподаткування процентного доходу від капіталу, який відпливав у різних формах активів за кордоном, що було надзвичайно актуально для латиноамериканських економік. З метою посилення стимулів і досягнення більшої рівномірності податкового навантаження по горизонталі без зниження міри прогресивності передбачалося поліпшення системи збору податків і зменшення граничних податкових ставок³.

¹ *Williamson J.* Democracy and the “Washington Consensus” / *J. Williamson* // *World Development*. – 1993. – Vol. 21, Iss. 8. – P. 1329–1336; *Williamson J.* The Washington Consensus Revisited / *J. Williamson* // *Economic and Social Development into the XXI Century* / ed. by L. Emmerij ; Inter-American Development Bank. – Washington, 1997. – P. 48–61.

² *Williamson J.* In Search of a Manual for Technopols / *J. Williamson* // *The Political Economy of Policy Reform* / ed. by *J. Williamson*. – Washington, D. C. : Peterson Institute, 1994. – P. 26–28.

³ *Полтерович В. М.* Кризис экономической теории : докл. на науч. семинаре Отделения экономики и ЦЭМИ РАН “Неизвестная экономика” (18 марта 1997 г.) / *В. М. Полтерович* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ts1.cemi.rssi.ru/rus/publicat/e-pubs/d9702t/d9702t.htm>.

Трансформаційні процеси супроводжувалися взаємодією громадських, політичних, адміністративних, ринкових важелів впливу на динаміку економіки, що мали на меті, як правило, досягнення потужного синергетичного управлінського ефекту. Проте багато чинників внаслідок провалів держави і ринку іноді взаємознищувалися. Це відбувалося в результаті еkleктичного змішування регулятивних інструментів і механізмів – власних національних, трансплантаційних, що перебувають на різних стадіях розвитку, характерних для двох принципово різних суспільно-економічних систем. Знадобилися десятиліття, щоб можна було спробувати чітко визначати, якою мірою темпи зростання являли собою наслідок виходу з трансформаційної рецесії, а якою – просування традиційним шляхом стійкого економічного зростання. Одночасний вплив зовнішніх чинників, залежних від кризових циклів світової економіки, потребував принципово нових стратегічних управлінських підходів. Згідно з новою теорією зростання його основними складовими є інвестиції в людський капітал, інновації, а також впровадження ззовні в національну економічну систему відповідних знань, технологій, ресурсного забезпечення. Проте практика засвідчила, що підвищення рівня національного господарства неможливе без стабільного соціально-політичного клімату. З часом своє право на існування підтвердила неоінституціональна концепція економічного зростання, ґрунтована на досягненні макроекономічної стабільності з одночасною координацією монетарної, фіскальної, соціальної політики. Функціонування ринкової економіки при цьому передбачає розвиток науково-технічної, торгової, промислової інституціональних інфраструктур, а також дотримання співвідношень формальних і неформальних норм і правил.

Нові директиви, що включають питання інституціонального розвитку, містили рекомендації Поствашингтонського консенсусу, розробленого впливовими міжнародними організаціями і експертами¹. У них було передбачено розвиток таких важливих інститутів, як центральний банк, казначейський апарат, судова система, а також виконавчі органи, що здатні організувати виконання програм стабілізації і зростання. Спроби реалізації подібного роду програм також не завжди були вдалими, оскільки не враховували цілої низки чинників етнічного, поведінкового характеру, що сформувалися в умовах національних традицій, культури, релігійних особливостей. Надалі пропонувався ряд інших концепцій стійкого і збалансованого економічного зростання².

¹ Яжборовская И. С. Глобализация и опыт трансформации в странах Центрально-и Юго-Восточной Европы / И. С. Яжборовская. – М. : Academia, 2008. – С. 129.

² Partnership for Sustainable Global Growth : Interim Committee Declaration / International Monetary Fund. – Washington, 1996. – Sept. 29 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/exr/dec.pdf>.

Серед найважливіших позицій завжди велика увага приділялася середньостроковій рівновазі бюджетної політики, скороченню державної заборгованості, посиленню нагляду і контролю стосовно фінансових посередників.

Нереальність описаних моделей була підтверджена неадекватною декларованим цілям динамікою економіки в країнах, що пройшли трансформацію від авторитарного до демократичного громадського устрою. Причини невдач політичного курсу Вашингтонського консенсусу, зокрема, були розкриті Дж. Стігліцом. Він вказував на недоліки в можливостях реалізації запозичених правил гри за відсутності правової та інституціональної інфраструктури, соціального консенсусу¹.

Таку критику повною мірою можна віднести і до імплементації в той період стандартних податкових систем. Спроби створення та впровадження універсальних модельних податкових кодексів зазнали поразки через невідповідність органів державного управління до ринкових методів регулювання економіки, брак технологій і чітких критеріїв ефективності в проведенні реформ. Прикладом тому можуть слугувати норми і правила, що склалися в результаті спроб і помилок, котрі не враховували необхідності моніторингу комплексу показників податкового тягаря, внаслідок чого фіскальні системи на різних етапах політико-економічних циклів як мінімум не сприяли розвитку бізнесу.

Як відомо, однакове податкове навантаження на макрорівні у різних країнах може суттєво відрізнятись за своєю структурою. Водночас загальний обсяг податків на різних стадіях економічного обороту достатньо обґрунтовано можна визначати за допомогою стандартних підходів до статистичного обліку господарських операцій. Мається на увазі система національних рахунків – визнаний на міжнародному рівні метод обліку операцій із товарами, доходами і фінансового обігу на всіх етапах циклів випуску продукції та надання послуг – від виробництва й утворення первинних доходів, через їх розподіл та перерозподіл, і формування наявного доходу до його використання – споживання й нагромадження та відображення впливу останнього на зміну фінансового стану країни у її взаємовідносинах із глобальним світом. Суттєвою перевагою національних рахунків над іншими методами обліку є їхній секторний аспект, котрий дає змогу аналізувати

¹ *Stiglitz J. E. More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus / J. E. Stiglitz // WIDER Annual Lectures. – 1998. – № 2. – VIII, 39 p.; Стігліц Дж. Світ в останнє десятиліття XX століття : транснаціональні процеси: XXI століття / Дж. Стігліц. – М., 2004. – С. 22–23; Стігліц Дж. Информация и изменение парадигмы в экономической науке: политикам про экономику : лекции лауреатов Нобелевской премии по экономике / Дж. Стиглиц. – М., 2005. – С. 415–416.*

наслідки реалізації державної політики (включаючи податкову) на підприємствах, у секторі фінансових посередників (банків, страхових організацій тощо), секторі загального державного управління, домашніх господарств, а також некомерційних організаціях, що обслуговують домашні господарства (профспілкові, партійні, релігійні організації, добровільні спілки й об'єднання за професійною ознакою, благодійні фонди тощо).

На стадії виробництва у складі виробленого ВВП виокремлюють непрямі податки, або податки на продукти, за допомогою яких здійснюється перехід в оцінюванні ВВП від основних цін (або цін виробників) до ринкових. Процес виробництва ВВП відображається в рахунку виробництва за формулою:

$$ВВП_{\text{вироблений (у ринкових цінах)}} = ВВ - ПС + ПП - СП, \quad (2.1)$$

де $ВВ$ – валовий випуск продукції, робіт і послуг в основних цінах; $ПС$ – проміжне споживання як сума матеріальних витрат на виробництво і оплати нематеріальних послуг, спожитих у процесі виробництва; $ПП$ – податки на продукти, до яких входять: податок на додану вартість, акцизний податок, імпорتنі та експортні мита, патенти на окремі види професійної діяльності; $СП$ – субсидії на продукти.

Податки на продукти справляються пропорційно кількості або вартості товарів і послуг, вироблених, реалізованих чи імпортованих інституційною одиницею-резидентом, тобто одиницею, економічні інтереси котрої пов'язані з економікою певної країни, на території якої вона здійснює економічну діяльність не менше року.

На стадії утворення первинних доходів до податків на продукти додаються інші податки, пов'язані з виробництвом, що дає змогу отримати показник ВВП за категоріями доходу в ринкових цінах. Розрахунок здійснюється за формулою:

$$ВВП_{\text{за категоріями доходів (у ринкових цінах)}} = ОП + ПП - СП + ПВ - СВ + ВД, \quad (2.2)$$

де $ОП$ – оплата праці найманих працівників, яка включає заробітну плату та внески роботодавців на соціальне страхування; $ПВ$ – податки на виробництво; $СВ$ – субсидії на виробництво; $ВД$ – валові доходи¹.

Податки, пов'язані з виробництвом, включають платежі підприємств і організацій, у тому числі й за природні ресурси (використання корисних копалин, воду, землю, лісові ресурси), рентну плату за транзит нафти і газу,

¹ Єфименко Т. І. Податки в інституційній системі сучасної економіки / Т. І. Єфименко ; НАН України, Ін-т екон. та прогнозув. – К., 2011. – С. 288.

державне мито, відрахування на геологорозвідувальні роботи, платежі до державних цільових фондів, податки з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, місцеві податки і збори.

Зазвичай податки на продукти і на виробництво відображаються у національних рахунках на чистій основі, за винятком субсидій на продукти й виробництво. До субсидій на продукти належать державні витрати, пов'язані з підтриманням низьких цін на окремі види товарів і послуг (тверде паливо для населення і скраплений газ, тарифи на послуги міського електротранспорту і приміських електричних потягів, автобусів, житлово-комунальні послуги, на окремі види продукції сільського господарства тощо). Субсидії на виробництво включають кошти бюджету на покриття поточних збитків окремих підприємств і організацій (житлово-комунального господарства, культури), приріст нормативу оборотних коштів, фінансову підтримку окремих галузей (наприклад, вугільної промисловості).

На стадії міжсекторного розподілу і перерозподілу первинних доходів істотну роль відіграють податки на дохід, майно, що включають податок на прибуток підприємств, податок на доходи фізичних осіб, інші податки і збори, не пов'язані з виробничою діяльністю. Перерозподільні процеси здійснюються також за допомогою внесків на соціальне страхування, що по суті є соціальним податком і основою фінансування пенсій і соціальної допомоги. За методологією національного рахівництва фактичні внески на соціальне страхування відображаються як умовний потік від домашніх господарств, де вони враховані в оплаті праці, до відповідних фондів сектору загального державного управління. Умовні внески, що мають форму соціальних виплат на користь працівників безпосередньо за рахунок коштів підприємств і організацій, спрямовуються від домашніх господарств секторам-роботодавцям. Фактичними внесками на соціальне страхування є відрахування підприємств і організацій до фондів соціального страхування та пенсійного забезпечення.

У багатьох дослідженнях Міжнародного валютного фонду¹ особлива увага приділяється необхідності врахування в мікроаналізі впливу емісійних доходів на податкову динаміку у зіставленні з динамікою ВВП на одну

¹ *Adema W.* How Expensive is the Welfare State?: Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX) / *W. Adema, M. Ladaique* // OECD Social, Employment and Migration Working Papers. – 2009. – № 92. – 97 p.; *Barrell R.* How to Pay for the Crisis or Macroeconomic Implications of Pension Reform / *R. Barrell, I. Hurst, S. Kirby* // NIESR Discussion Paper. – 2009. – № 333. – 12 p.; What Sustains Fiscal Consolidations in Emerging Market Countries? / *S. Gupta, E. Baldacci, B. Clements, E. R. Tiongson* // International Journal of Finance & Economics. – 2005. – Vol. 10, Iss. 4. – P. 307–321.

особу. За оцінками аналітиків, із початку 90-х років ХХ ст. у середньому питома вага емісійного доходу у ВВП унаслідок інфляційних процесів становила 4 % (близько 1,5 % податкових доходів). Протягом 1990–2000 рр. істотне зниження інфляції зумовило відповідне скорочення емісійного доходу на 30–40 %. Наслідком цього стало зменшення доходів бюджетів у країнах, що розвиваються. Таким чином, покращання макроекономічної ситуації через зменшення інфляції супроводжувалося загрозами недонадходжень до бюджету. У тих країнах, де одночасно зі зниженням інфляції не відбувалося позитивних структурних змін в економіці, які б сприяли податковим надходженням від підвищення ділової активності, у кращому разі спостерігалася стагнація динаміки бюджетних доходів, а в країнах із низьким рівнем ВВП на особу – ознаки безпрецедентної бюджетної дестабілізації. Багато наукових досліджень присвячені інерційному чиннику інфляції. На думку Т. Сарджента, що ґрунтується на теорії раціональних очікувань, саме “довгострокова державна політика, яка супроводжується великим бюджетним дефіцитом і масованим випуском грошей, породжує інфляційну інерцію”¹. Проте “люди очікують високого рівня інфляції саме внаслідок того, що грошова і бюджетно-податкова політика уряду дає привід для формування подібних очікувань”². Альтернативний підхід передбачає, що за наявності політичної волі й ресурсного забезпечення у сприятливих фазах економічного циклу регулювання інфляції мало залежатиме від інерційного чинника. Тому в умовах посткризових хвиль глобальної фінансової дестабілізації в рамках макрофіскального регулювання національних економік наведені аналітичні підходи мають суттєве значення задля адекватнішого вдосконалення державного антикризового регулювання.

Проблема визначення податкового навантаження є однією з найважливіших і дискусійних у теорії та практиці податкового регулювання. В економічній науці існують протилежні погляди на її розв’язання: від твердження про необхідність обмеження податкового навантаження до впевненості, що жодної межі оподаткування в рамках наявних економічних закономірностей не може бути. Немає єдності й у думках щодо того, які саме види податків слід включати до розрахунків. Необхідно зазначити, що потребують подальшої уніфікації загальноприйняті у практиці термінологічний апарат і методологія визначення податкового навантаження. Як правило,

¹ *Sargent T. J. Rational Expectations, the Real Rate of Interest, and the Natural Rate of Unemployment / T. J. Sargent, D. Fand, S. Goldfeld // Brookings Papers on Economic Activities. – 1973. – № 2. – P. 429–480.*

² *Ibid.*

статистична інформація про цей показник формується з використанням окремих вимірників, що характеризують її величину, наприклад, у методологіях Євростату і ОЕСР, які в принципі відповідають підходам, виробленим світовою практикою. Як основний вимірник податкового тягара на макрорівні застосовується співвідношення суми усіх стягнутих податків, що надходять до бюджетів і позабюджетних фондів усіх рівнів, та обсягу отриманого ВВП.

Таким чином, в узагальненому вигляді характеризується сукупний вплив податків як на економічних агентів, так і на всю господарську систему. Нижче будуть наведені дані, що характеризують питому вагу податків та соціальних платежів до ВВП. Можна помітити, що в окремих випадках одні й ті самі індикатори європейських країн мають незначні відхилення, якщо порівняти цифри Євростату та ОЕСР ($\pm 0,065-1,611$). Крім наведених причин, це може бути зумовлено також особливостями використання показників статистики в національних валютах. Різноманіття варіантів розрахунків включає, окрім розрахунків у розрізі макрорівня, в регіональному масштабі також визначення податкового навантаження на населення (у цілому, в розрізі окремих груп), галузь (вид діяльності), підприємство і т. д.

У контексті аналітичних цілей важливими є оцінки значень модифікацій названого показника для бюджетів різних рівнів, з поділом надходжень на доходи від діяльності поточного періоду і заборгованості минулих років, що погашається, включаючи скасовані податки. Відомо, що якість податкового адміністрування визначається як у частині погашення заборгованості минулих років, так і з погляду тенденцій зростання (зниження) заборгованості поточного періоду.

Вивчення історичного аспекту проблеми визначення податкового навантаження свідчить про те, що вона має глибоке коріння. Ще у XVIII ст. робилися спроби визначити частку вільного доходу, яка б могла бути спрямована на задоволення державних потреб без шкоди для народного господарства. За різними розрахунками, ця частка коливалася від 2/3 до 1/10 національного доходу залежно від обсягу і структури державних витрат¹. Враховуючи, що при витрачанні бюджетних ресурсів основним джерелом їх поповнення є обов'язкові платежі, можна припустити, що подальші ланцюги взаємного впливу складових фіскального простору та індикаторів, які характеризують стан різних інституційних господарських утворень, формуються окремо на горизонтальних рівнях.

¹ *Шабліста Л. М.* Податки як засіб структурної перебудови економіки / *Л. М. Шабліста.* – К. : Ін-т економіки НАН України, 2000. – 218 с.

Ухвалення управлінських рішень у податково-бюджетній сфері потребує використання в регулюючих інституціях понятійно-термінологічного апарату, що має єдине наукове, правове підґрунтя. Такі поняття, як “фіскальний простір” чи “бюджетна місткість”¹, припускають наявність у їхньому складі як ефективних податкових регуляторів, так і кількісних оцінок формування дохідної частини бюджету. Саме в управлінському контексті потрібна модель фіскального простору, де має місце взаємозв’язок результативного стимулювання економіки за допомогою фіскальних важелів державної допомоги. Якість взаємодії цих та інших важелів впливу багато в чому залежатиме від міри імплементації єдиних норм і правил інформаційної бази, що характеризує рух фінансових потоків. Тому особливого значення набуває впровадження в різних країнах міжнародних стандартів бухгалтерського обліку в державному секторі (МСБОДС), у тому числі пропозиції щодо використання у бюджетному процесі методу нарахування, включаючи взаємовідносини економічних агентів при сплаті податків і зборів, а також можливість відображення інформації про податкові преференції у збалансованому режимі. Опрацювання статистичних даних, способів застосування таких механізмів у взаємозв’язку з управлінням державними фінансами розглядається міжнародною економічною спільнотою як істотний антикризовий вектор.

Податки встановлюються, як правило, законодавчими актами, в яких необхідно урівноважувати ефективність закріпленого ними податкового навантаження і дотримання принципів справедливості. Проте не завжди оцінка фіскального тягаря еквівалентна обсягу громадських послуг. У результаті, попри те, що послуги щодо захисту прав власності (судова система та ін.), відтворення людського капіталу (освіта, охорона здоров’я) сплачені суспільством у цілому, для окремого платника податків ці вигоди, порівняно з його обов’язковими платежами, іноді обертаються втратами.

Потрібно також аналізувати трансакційні витрати. Маються на увазі дві складові так званого надмірного податкового навантаження (*excess burden*). З боку платників податків вони пов’язані з виконанням ними податкових зобов’язань, функцій у сфері бухгалтерського і податкового обліку та звітності. У держави – це витрати на регулювання податкового законодавства,

¹ Єфименко Т. І. Формування фіскального простору економічних реформ / Т. І. Єфименко // Фінанси України. – 2011. – № 4. – С. 3–23; Дьякова Е. Б. Применение концепции фискального пространства в мировой практике и ее адаптация в регионах России / Е. Б. Дьякова, А. В. Перекрестова // Управление экономическими системами. – 2012. – № 12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uecs.ru/uecs-48-482012/item/1835-2012-12-21-10-33-33>.

включаючи використання ресурсів суспільства, на стягування податків і контроль їх надходжень. Є також непряма складова впливу якості системи адміністрування на поведінку платників податків, прийняття ними рішень про доцільність ведення певного бізнесу в тій або іншій країні. Безумовно, виміряти такий додатковий збиток платників практично неможливо.

Для малого бізнесу навантаження адміністративних витрат вище, ніж для великих компаній, оскільки за відносно невеликих сум сплачуваного податку вони подають повноцінну податкову звітність. У будь-якому разі обсяг матеріальних втрат платників перевищує суму сплачених ними податків, при цьому величина адміністративних витрат украй складна для розрахунку.

Однак оцінка витрат на сплату податків і зборів у складі загальних умов ведення бізнесу є одним з ключових показників відомого рейтингу легкості ведення бізнесу, що має істотне значення для ухвалення інвестиційних рішень. До трансакційних витрат, на наш погляд, також можна віднести інші позиції. Для держави – це надмірні витрати у зв'язку з ухиленням суб'єктів тіншового сектору від сплати податків, небажанням домогосподарств надавати достовірну інформацію. У свою чергу, для підприємців створюється додаткове психологічне навантаження внаслідок суперечності й запутаності податкового законодавства, а також недостатньої кваліфікації працівників податкових органів, особливо в ситуаціях з ненавмисними спробами несплати обов'язкових платежів, що супроводжуються звинуваченнями у вчиненні податкових правопорушень. Можливі способи вимірювання неявного навантаження такого роду пояснював ще А. Сміт, зауважуючи, що оціночні величини певних неприємностей, пов'язаних з наявністю податкової системи, “еквівалентні витраті, ціною якої кожна людина готова звільнити себе від них”¹. Тобто їх можна прирівняти до плати за відмову від податкового навантаження, якою готовий пожертвувати економічний агент.

Таким чином, подальше вдосконалення податкових систем на наднаціональному і національних рівнях потребуватиме ґрунтовних теоретичних і практичних досліджень. Зокрема, повертаючись до викладених проблем застосування єдиного понятійно-термінологічного апарату, необхідно наголосити, що такі поняття, як “податкове навантаження” і “податковий тягар”, нерідко ототожнюються. На нашу думку, податкове навантаження, еквівалентне у відносній формі певній частині знову створеної вартості, мобілізованої

¹ Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов / А. Смит ; пер. с англ. В. С. Афанасьева. – М. : Эксмо, 2007. – С. 763.

в дохідну частину бюджетів усіх рівнів через механізми оподаткування, може використовуватися як універсальний показник для ухвалення регулятивних управлінських рішень на макро-, мезо- і мікрорівнях. Індикатор податкового тягара, у свою чергу, можна розглядати як рейтинговий, з урахуванням усіх трансакційних витрат, про які йшлося вище, як з боку держави, так і з боку платників податків. Адже розподіл податків між ланками бюджетної системи має бути побудований таким чином, щоб забезпечити необхідний рівень доходів територіальних бюджетів для повної компенсації соціальних зобов'язань та виконання власних і делегованих функцій. Узагалі з потребами соціальної держави мають бути узгоджені податкове навантаження, рівень податкового тягара, види й обсяги пільг з урахуванням трансфертів, субсидій та преференцій.

Можливості податкових систем наповнювати бюджети прямо пов'язані з наявністю або відсутністю, характером наявних на певний час економічних і фінансових потенціалів. Останнє означає “наявні в економічного суб'єкта ресурси, їх оптимальну структуру та вміння раціонально використати їх для досягнення поставленої мети”¹. Зокрема, резерви оподаткування можна розглядати як функціональні похідні від відповідних економічних, фінансових, грошових потенціалів для визначення бюджетних можливостей держави. У відомому науково-енциклопедичному виданні наводиться тлумачення “Потенціалу податкового” (П. п.) як максимальної суми “...податків і зборів (обов'язкових платежів), яку можливо отримати від платників податків протягом певного періоду часу (як правило, за календарний рік)... Під П. п. країни в широкому сенсі розуміється реальний національний дохід, зменшений на суму витрат для відтворення життєво необхідних потреб громадян і капіталу, спрямованого на інвестиційні потреби”². Міра фіскального запасу визначає ресурси відтворення власності, економічного потенціалу в цілому, тобто і резерви надходження податків у подальших періодах. Таким чином, податковий потенціал у сукупності зі встановленими бюджетними правилами, можливостями державних боргових зобов'язань є підґрунтям допустимих бюджетно-витратних обсягів. Його інституціональна основа – це сукупність економіко-правових, громадських відносин влади з платниками податків, а також ефективних правил

¹ Економічна енциклопедія : у 3 т. Т. 3 / відп. ред. С. В. Мочерний ; – К. : Академія ; Т. : Акад. нар. госп., 2002. – С. 13.

² Фінанси. Бюджет. Податки: національна та міжнародна термінологія : у 3 т. Т. 3 / Ін-т світ. екон. і міжнар. відносин НАН України, ДННУ “Акад. фін. управління” ; за ред. Т. І. Єфименко. – К., 2010. – С. 441.

державного регулювання економіки та адміністрування оподаткування. При цьому в кількісному вираженні податкові надходження повинні відповідати обсягу знову створеної вартості після розподілу її частини на потреби відтворення. З цією метою потрібні науково обґрунтовані розрахунки, що підтверджують відповідні витрати домогосподарств і загальних капіталовкладень. Сукупне, у тому числі якісне, вимірювання таких управлінських норм здійснюється за допомогою оцінок трансакційних податкових витрат у контексті формальних і неформальних характеристик взаємодії умов функціонування суб'єктів господарювання з діючими системами оподаткування загалом та їх елементами зокрема.

Отже, оцінки потенційних можливостей з метою формування дохідних частин бюджетів корисні у випадках ухвалення управлінських рішень за допомогою заходів фіскальної політики з оптимізації рівня податкового навантаження для змін співвідношень структурних частин розширеного відтворення. Принципове значення має міра ефективності взаємодії таких складових податкової системи: кількість податків, їхні види, рівні та ставки, ступінь диференційованості, наявність та обґрунтованість податкових пільг. На мікрорівні важливим є порівняння номінальних ставок, визначених згідно з національним законодавством, а також ефективних з урахуванням преференційних ставок за визначеним колом обов'язкових платежів. До таких порівнянь зазвичай включають податок на додану вартість, акцизний податок, податок на прибуток, податок на майно, мито, податок на доходи фізичних осіб¹. Потрібно мати на увазі, що за певних обставин скорочення податкового тягаря зумовлює збільшення надходжень, а також формування інших, окрім податків, джерел забезпечення видатків. Тому кінцевою метою фіскального регулювання має бути, крім наявності вбудованої підсистеми спрямування необхідної частини коштів бюджету на соціальні потреби населення, створення можливості стимулюючого впливу на суб'єктів економічної діяльності, їхню спроможність до нагромадження та інвестування. Виконання зазначених умов зрештою й зумовлює підвищення конкурентоспроможності та потенціалу економічного зростання.

Податкове навантаження, на нашу думку, доцільно розглядати з позицій як суспільного відтворення, так і оцінювання його впливу на структурні зрушення. Висновки такого аналізу можуть бути основою для розроблення заходів із удосконалення системи оподаткування з метою посилення моти-

¹ Фокин Ю. Налоговая нагрузка: проблемы и пути решения / Ю. Фокин, Е. Кирова // Экономист. – 1998. – № 10. – С. 52–60.

ваційної складової податків, наближення податкового тягаря до оптимальної межі, що не гальмуватиме економічного зростання.

Питома вага податків у знову створеній доданій вартості на макро-, мезо- та мікрорівнях у різних країнах формується залежно від багатьох факторів, що відрізняють характер взаємодії системних блоків фіскального простору. Наприклад, податкова система Швеції традиційно включала значну кількість як прямих, так і непрямих податків та зборів. Найважливішими прямими податками були: державний і місцевий прибутковий податки, а також державний податок на власність. Прямими податками обкладалися також об'єкти, що перейшли у спадок (мита, сплачувані спадкоємцем) і об'єкти дарування. Визначення рівня державних і місцевих податків завжди входило до владних повноважень шведського парламенту. Проте місцеві органи могли встановлювати рівень прибуткового податку безпосередньо в муніципалітетах і обласних органах самоврядування. У Німеччині важкий податковий тягар на корпорації і населення використовувався здебільшого для підтримки соціальних гарантій. Наприкінці 90-х років ХХ ст. податки на прибуток корпорацій у цій країні становили 65 %, що вдвічі перевищувало такий рівень у США (32 %) і в 1,5 раза – відповідні значення у Великобританії (45 %) ¹, де податкове навантаження послідовно зменшувалося з метою підтримки підприємництва, ефективності та гнучкості ринкової системи. У Великобританії помітною подією в рамках посилення регулюючої ролі прямого оподаткування можна вважати послідовну імплементацію податку на прибуток у ширшому колі підприємців.

Питання віднесення до податкового навантаження підприємств непрямих податків є дискусійним: існує взаємозв'язок ринкової поведінки платника податків з чинниками спотворень, що впливають на розподільні процеси протягом виробничих циклів із відповідним рухом фінансових ресурсів, які необхідно сплатити як податок. З погляду ступеня коректності податкового навантаження для підприємств і організацій, чимало дослідників не включають до розрахунку цього показника податок на додану вартість і акцизний податок, мотивуючи це тим, що кінцевим платником таких податків є населення ². На нашу думку, дійсно, непрямі податки перекладаються на населення, але для підприємств вони не є повністю нейтральними або транзитними. Ці податки реально сплачуються підприємствами за рахунок

¹ Петров Ю. Бюджетно-налоговая реформа: от фискального прессинга к необходимому оптимуму / Ю. Петров / РЭЖ. – 1995. – № 11. – С. 8–18.

² Рагимов С. Н. Размышления о налоговом бремени / С. Н. Рагимов // Финансы. – 1997. – № 3. – С. 13–16.

поточних грошових надходжень, і ступінь їх “переадресації” населенню не є постійною величиною й здійснюється не у повному обсязі¹.

Світовий досвід оподаткування доходів фізичних осіб свідчить, що податкове навантаження на працю як фактор виробництва є найвищим завдяки відносно великим внескам роботодавця до пенсійного фонду і фондів соціального страхування. За невисокого рівня індивідуального доходу наймані працівники та підприємці сплачують податки у мінімальному розмірі й отримують соціальну допомогу. До дискусійних питань належать ступінь прогресивності або регресивності ставок соціальних платежів, а також розподілу тягаря цих платежів між роботодавцями, найманими працівниками і фізичними особами – підприємцями. Зрозуміло, що будь-яка модель нарахування і сплати соціальних платежів базується на принципах справедливості, адекватності віддачі у формі соціальної підтримки внескам зазначених категорій громадян. Ця проблема розглядається з різних позицій. З одного боку, відповідно до розуміння соціальних верств, які представляють великий бізнес, можна вважати, що соціальні внески мають бути регресивними, тобто у міру зростання доходів навантаження мусить зменшуватися. З другого – існують незаперечні аргументи щодо обґрунтування необхідності рівномірного соціального тягаря за умов суттєвого перерозподілу між роботодавцями, найманими працівниками і підприємцями. Якщо повністю орієнтуватися на соціально справедливі податкові правила, то можна стверджувати, що соціальні платежі слід розраховувати на основі помірно прогресивних ставок. Це підтверджується й історичним досвідом більшості західних країн. Крім того, відповідний ступінь прогресивності має бути наявним при встановленні ставок оподаткування одночасно з повним або частковим звільненням від податків громадян, які потребують соціального захисту. Відрахування до державних позабюджетних фондів соціального призначення в деяких країнах взагалі не вважаються податком². На нашу думку, на мікрорівні вони в обов’язковому порядку мають враховуватися при визначенні податкового навантаження, бо, включені у собівартість продукції, все ж не є нейтральними для суб’єктів господарювання, оскільки формують ціну реалізації та обтяжують її умови, особливо при звуженому платоспроможному попиті переважної частини споживачів.

¹ Литвин М. И. Налоговая нагрузка и экономические интересы предприятий / М. И. Литвин // Финансы. – 1998. – № 5. – С. 29–31.

² Кирова Е. И. Методология определения налоговой нагрузки на хозяйственные субъекты / Е. И. Кирова // Финансы. – 1998. – № 9. – С. 30–32.

Відповідним чином побудована податкова система надає ринковій економіці соціальної спрямованості, як у Німеччині, Швеції та багатьох інших країнах. Досвід Австралії, Норвегії, Сінгапуру свідчить, що одночасно з підвищенням ефективності роботи податкових органів украй важливо уникати обтяження платників податків зайвими обліковими і звітними обов'язками. Окремими напрямами в реалізації соціальної регулюючої функції податків має бути раціональне співвідношення навантаження роботодавця і найманого працівника, а також урахування особливостей систем соціального забезпечення з позиції податкового тягаря. Водночас, як наголошувалося раніше, розмежування функцій податкової системи має умовний характер, тому що, коли всі вони задіяні одночасно, спрацьовує синергетичний ефект, і розподільні та стимулюючі мотивації не є результатами окремо одні від інших.

Світова фінансова криза, інституціональні чинники глобалізації, трансформації, демографії потребують від владних структур усіх рівнів розроблення і реалізації стабілізаційних заходів. Результативність їх простежується на прикладах трендів податкових надходжень, зокрема кореляції їх показників із загальними оцінками фіскального тягаря. Його аналіз у розвинутих країнах свідчить про достатнє різноманіття і до 70-х років ХХ ст., і після цього часу, що пов'язано з неоднаковими умовами та різною динамікою економічного зростання.

Виконання рекомендацій Єврокомісії восени 2008 р. зумовило поступове зменшення податкового навантаження у більшості європейських країн у першій декаді ХХІ ст., однак співвідношення податків і ВВП у 2008–2010 рр. в окремих державах мало відхилення від загального тренду згідно із запровадженими заходами антикризового регулювання. Зокрема, до економічної кризи тренди відношення податку на додану вартість і акцизів до ВВП у країнах ЄС характеризувалися невеликим, але стійким зростанням. Однак украй гостра необхідність наповнення бюджетів змусила уряди багатьох країн у кризовий період збільшити ставку ПДВ, ліквідувати пільги і розширити базу оподаткування податком на прибуток.

Слід зауважити, що у центрі уваги країн – членів ЄС перебуває проблема адекватного оподаткування, пов'язаного з охороною довкілля, ресурсо- та енергозбереженням. Річ у тім, що конкурентоспроможність національних економік у ХХІ ст. багато в чому залежатиме від ступеня доступності матеріальних і енергетичних ресурсів, а також ефективності їх використання.

За даними Євростату, в країнах – членах ЄС надходження від податків, що стосуються природокористування, в обсязі податкових фіскальних до-

ходів становить 6–7 %¹. На відміну від країн, які увійшли до ЄС спочатку, різна динаміка в нових країнах – членах пов'язана з тим, що тягар податків, котрий враховує особливості у сфері природокористування, є нижчим. Відповідно в цих нових країнах – членах за нижчої бази попередніх років податкове навантаження зростало значно вищими темпами. Цілком очевидно, що податкове регулювання ресурсозбереження в першій групі країн багато років перебуває на досить високому рівні. Водночас у нових країнах – членах такі регулятори набули істотного значення лише протягом останніх двох десятиліть. Доволі поширеними формами податків у цій сфері є платежі за користування надрами, а також різні види ренти. Варто зауважити, що найбільш суперечливими з погляду ефективності є механізми податкового регулювання енерго- і ресурсозбереження. Проблема полягає в тому, що ці механізми, як правило, включають податкові пільги одночасно з іншими фіскальними інструментами, наприклад, із такими, як пряма бюджетна підтримка. Дискусійною на сьогодні є проблема регулювання податкового навантаження на одиницю споживаної енергії спільно із застосуванням загальних інструментів інституційного впливу на ресурсозбереження залежно від промислової структури і кліматичних умов країни.

Характер антикризового регулювання в різних країнах має відмінності, які переважно пов'язані зі зниженням або зростанням податкових ставок, регулюванням бази оподаткування, а також наявністю або відсутністю в поєднанні з податковим регулюванням заходів прямої фінансової соціальної підтримки населення. Безумовно, важливими є напрями антикризового регулювання, адекватні необхідності зростання інвестиційних можливостей бізнесу. Спостерігаються спроби вжиття різних заходів податкового регулювання, спрямованих на підтримку провідних секторів національних економік.

У прагненні до гармонізації оподаткування в минулому столітті податкові системи різних країн адаптувалися до її умов досить інертно. Досвід антикризового регулювання 2008–2010 рр. свідчить про те, що сукупність інструментів податкового регулювання відображає швидше, різновекторність їх застосування. І це, у свою чергу, повинно стати підґрунтям для вибору подальшої стратегії гармонізації в післякризовий період. Для того щоб проаналізувати структурні зрушення податкового тягаря у 2010–2011 рр., розглянемо дані, наведені на рис. 2.4.

¹ Taxation Trends in the European Union: Data for the EU Member States, Iceland and Norway : 2011 edition / European Commission. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2011. – 422 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-DU-11-001/EN/KS-DU-11-001-EN.PDF

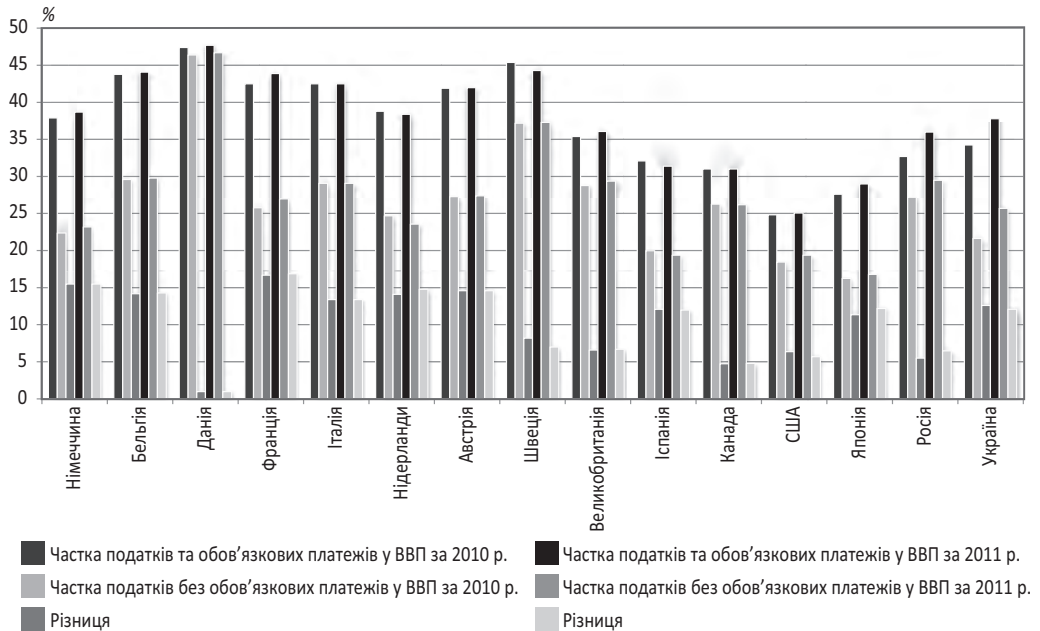


Рис. 2.4. Частка податкових надходжень у ВВП

Джерело: Taxation Trends in the European Union: Data for the EU Member States, Iceland and Norway : 2013 edition / European Commission. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2013. – 311 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://err.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-DU-13-001/EN/KS-DU-13-001-EN.PDF; Revenue Statistics – Comparative tables / OECD.StatExtracts [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=21699>; Japan: Staff Report for the 2012 Article IV consultation // IMF Country Report. – 2012. – № 12/208 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12208.pdf>; Russian Federation: Staff Report for the 2012 Article IV consultation // IMF Country Report. – 2012. – № 12/217 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12217.pdf>; GDP (current LCU) // The World Bank [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.МКТР.CN>; Social contributions (current LCU) // The World Bank [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://data.worldbank.org/indicator/GC.REV.SOCL.CN>.

У цей період стійка тенденція зростання питомої ваги податків без обов'язкових платежів у ВВП була помітною за показниками майже в усіх наведених країнах. Динаміка зростання перебувала в інтервалі (+0,1 – +0,9 в. п.), крім Франції, де цей індекс становив (+1,2 в. п.). Водночас в Італії та Нідерландах спостерігалось збереження рівня сплати податкових платежів, а в Іспанії та Канаді такі показники становили, відповідно, (–0,7 в. п.) та (–0,1 в. п.). Варто зазначити, що в Україні та Росії приріст частки податків без обов'яз-

кових платежів у ВВП у ці роки значно перевищував дані за іншими наведеними країнами – (+2,3; +4 в. п.). Питома вага соціальних платежів у ВВП протягом 2010–2011 рр. мала найнижче значення у Данії, Швеції, Великобританії, Канаді, США, Росії (1–8,2 %). Приріст навантаження соціальних внесків у 2011 р. спостерігався порівняно з 2010 р. в обсязі (+0,1 – +1,0 в. п.) у Великобританії, Канаді та Росії, зменшення – у Швеції та США (–0,8; –0,7 в. п.). В інших країнах цей показник перебував на значно вищому рівні 11,4–16,9 %. Порівняно з діапазоном навантаження в частині сплати податків, де найвищий індикатор 46,7 % (Данія, 2011 р.) перевищує найменший – 16,3 % (Японія, 2010 р.) у 2,87 рази, індикатори соціальних внесків мають значно більший розкид. Це свідчить про те, що залишається суттєва різниця в системах оподаткування та сплати соціальних платежів, незважаючи на спроби гармонізації національних законодавств.

Для визначення конкурентних позицій будь-якої національної економіки у світовому глобальному вимірі велике значення мають характеристики рівня і структури податкового навантаження. Дані про податкові надходження країн Організації економічного співробітництва і розвитку та інших країн G20 наводяться в табл. 2.1.

Привертають увагу відмінності у структурі податкового тягара. Розглянемо три групи країн: I – податкове навантаження становить менше 30 % ВВП (Австралія, Ірландія, Південна Корея, Мексика, Словаччина, Сполучені Штати Америки, Туреччина, Чилі, Швейцарія, Японія); II – діапазон відповідно 30–40 % (Нідерланди, Німеччина, Великобританія, Словенія, Ісландія, Чехія, Португалія, Ізраїль, Естонія, Польща, Нова Зеландія, Іспанія, Канада, Греція, Люксембург, Угорщина); III – значення податкового навантаження вище ніж 40 % (Данія, Бельгія, Швеція, Франція, Австрія, Фінляндія, Норвегія, Італія).

Порівняння структурних даних країн в усіх умовних групах, що аналізуються, свідчить про те, що різниця у податковому навантаженні простежується як за соціальними внесками, так і за податковими надходженнями. Вище йшлося про розкид значень питомої ваги внесків на соціальне страхування у ВВП. Можна лише вкотре підтвердити необхідність пильнішої уваги до цих індексів з погляду глибокого вивчення різних систем соціальної підтримки населення з метою пошуку кращої практики для впровадження в країнах, де спостерігаються демографічні проблеми. Наприклад, у I групі країн такий розкид становить від 0 % (Австралія) до 12,3 % (Словаччина), у II групі – від 0 % (Нова Зеландія) до 15 % (Словенія), у III групі – від 1 % (Данія) до 16,8 % (Франція). Значення податкового навантаження

Таблиця 2.1
Структура податкових надходжень до державного бюджету країн – членів ОЕСР, % до ВВП

Країна	Доступні дані	Податки і соціальні внески		Податкові надходження без внесків на соціальне страхування		Податки на доходи, прибуток і приріст капіталу		У тому числі			У тому числі																	
		з фізичних осіб		з корпорацій		нерезидентів		Внески на соціальне страхування			Податки на заробітну плату та робочу силу		Податки на власність		Податки на товари та послуги		Податки на виробництво, продажі, трансфери та ін.											
		з фізичних осіб	з корпорацій	нерезидентів	з фізичних осіб	з корпорацій	нерезидентів	з фізичних осіб	з корпорацій	нерезидентів	з фізичних осіб	з корпорацій	нерезидентів	з фізичних осіб	з корпорацій	нерезидентів	з фізичних осіб	з корпорацій	нерезидентів									
До 30 %																												
Австралія	2010	25,6	14,6	9,9	4,8	0,0	0,0	0,0	1,3	2,4	7,3	6,6	1,9	0,4	0,0	25,6	14,6	9,9	4,8	0,0	1,3	2,4	7,3	6,6	1,9	0,4	0,0	
Ірландія	2010	27,6	10,0	7,5	2,5	0,0	0,0	5,6	0,2	1,5	10,2	9,5	2,8	0,0	0,0	22,1	10,0	7,5	2,5	0,0	0,2	1,5	10,2	9,5	2,8	0,0	0,0	
Корея	2011	25,9	7,8	3,8	4,0	0,0	0,0	6,1	0,1	3,0	8,1	7,6	2,1	0,9	0,8	19,8	7,8	3,8	4,0	0,0	0,1	3,0	8,1	7,6	2,1	0,9	0,8	
Мексика	2010	18,8	5,2	..	..	0,9	0,9	2,9	0,3	0,3	9,9	9,7	0,7	0,2	0,2	15,9	5,2	..	..	0,9	0,3	0,3	9,9	9,7	0,7	0,2	0,2
Словаччина	2011	28,8	5,3	2,5	2,6	0,2	0,2	12,3	0,0	0,4	10,6	9,9	2,9	0,0	0,0	16,5	5,3	2,5	2,6	0,2	0,0	0,4	10,6	9,9	2,9	0,0	0,0	
США	2011	25,1	11,8	9,2	2,6	0,0	0,0	5,7	0,0	3,0	4,6	3,8	1,0	0,2	0,0	19,4	11,8	9,2	2,6	0,0	3,0	4,6	3,8	1,0	0,2	0,0	0,0	
Туреччина	2011	25,0	5,9	3,8	2,1	0,0	0,0	4,9	0,0	1,1	12,6	12,1	5,0	0,4	0,5	20,1	5,9	3,8	2,1	0,0	1,1	12,6	12,1	5,0	0,4	0,5	0,0	
Чилі	2011	21,4	8,6	..	..	2,2	2,2	1,4	0,0	0,8	10,5	9,9	1,5	0,3	0,1	20,0	8,6	..	..	2,2	0,8	10,5	9,9	1,5	0,3	0,1	0,0
Швейцарія	2011	28,5	13,0	9,1	2,9	1,1	1,1	7,0	0,0	2,1	6,4	5,6	1,5	0,2	0,0	21,5	13,0	9,1	2,9	1,1	2,1	6,4	5,6	1,5	0,2	0,0	0,0	
Японія	2010	27,6	8,4	5,1	3,2	0,0	0,0	11,4	0,0	2,7	5,2	4,6	1,8	0,2	0,1	16,3	8,4	5,1	3,2	0,0	2,7	5,2	4,6	1,8	0,2	0,1	0,0	
30–40 %																												
Великобританія	2011	35,5	12,9	10,1	2,8	0,0	0,0	6,7	0,0	4,1	11,6	11,2	3,1	0,0	0,0	28,8	12,9	10,1	2,8	0,0	4,1	11,6	11,2	3,1	0,0	0,0	0,0	
Греція	2011	31,2	6,9	10,3	..	10,3	0,0	1,9	12,2	0,0	20,9	6,9	10,3	1,9	12,2	0,0	0,0
Естонія	2011	32,8	6,6	5,3	1,3	0,0	0,0	12,1	0,0	0,3	13,6	13,3	4,5	0,0	0,0	20,7	6,6	5,3	1,3	0,0	0,3	13,6	13,3	4,5	0,0	0,0	0,0	
Ізраїль	2011	32,6	9,8	5,9	3,7	0,3	0,3	5,6	1,2	3,1	12,9	12,0	1,8	0,3	0,0	27,0	9,8	5,9	3,7	0,3	3,1	12,9	12,0	1,8	0,3	0,0	0,0	
Ісландія	2011	36,0	16,4	13,3	1,6	1,5	1,5	4,2	0,2	2,3	12,3	11,6	3,1	0,4	0,6	31,7	16,4	13,3	1,6	1,5	2,3	12,3	11,6	3,1	0,4	0,6	0,0	
Іспанія	2011	31,6	9,2	7,1	1,8	0,3	0,3	11,9	0,0	1,9	8,3	7,7	2,0	0,0	0,2	19,7	9,2	7,1	1,8	0,3	1,9	8,3	7,7	2,0	0,0	0,2	0,0	
Канада	2011	31,0	14,5	11,1	3,1	0,3	0,3	4,8	0,6	3,5	7,6	7,0	1,4	0,2	0,0	26,2	14,5	11,1	3,1	0,3	3,5	7,6	7,0	1,4	0,2	0,0	0,0	

Закінчення табл. 2.1

Країна	Доступні дані	Податки і соціальні внески	Податкові нарахування без внесків на соціальне страхування	Податки на доходи, прибуток і приріст капіталу	У тому числі			Внески на соціальне страхування	Податки на заробітну плату та робочу силу	Податки на власність	Податки на товари та послуги	У тому числі				
					з фізичних осіб	з корпорацій	нерезидентів					Податки на виробництво, продаж, трансфери та ін.	Акцизи	Податки та імпортне мито	Інші	
																з фізичних осіб	з корпорацій	нерезидентів
Люксембург	2011	37,1	26,1	13,2	8,2	5,0	0,0	11,0	0,0	2,6	10,1	10,0	3,5	0,0	0,0	0,1
Нідерланди	2010	38,7	24,7	10,8	8,6	2,2	0,0	14,1	0,0	1,5	11,9	10,5	3,1	0,0	0,0	0,2
Німеччина	2011	37,1	22,8	11,0	9,3	1,7	0,0	14,3	0,0	0,9	10,8	10,4	2,6	0,0	0,0	0,0
Нова Зеландія	2011	31,7	31,7	16,8	11,7	3,9	1,2	0,0	0,0	2,2	12,7	11,9	0,9	1,0	0,0	0,0
Польща	2010	31,7	20,6	6,5	4,5	2,0	0,0	11,1	0,2	1,2	12,5	12,0	4,2	0,0	0,0	0,2
Португалія	2010	31,3	22,3	8,4	5,6	2,8	0,0	9,0	0,0	1,2	12,3	12,0	3,3	0,0	0,0	0,3
Словенія	2011	36,8	21,8	7,3	5,6	1,7	0,0	15,0	0,1	0,6	13,7	13,1	4,3	0,0	0,0	0,0
Угорщина	2011	35,7	23,4	6,1	4,9	1,2	0,0	12,3	0,6	1,1	15,2	14,8	3,4	0,0	0,0	0,2
Чехія	2011	35,3	19,8	7,2	3,7	3,5	0,0	15,5	0,0	0,5	11,9	11,2	3,9	0,0	0,0	0,0
Понад 40 %																
Австрія	2011	42,1	27,6	12,2	9,4	2,2	0,5	14,5	2,9	0,5	11,7	11,0	2,4	0,0	0,0	0,2
Бельгія	2011	44,0	29,8	15,3	12,4	3,0	0,0	14,2	0,0	3,1	11,1	10,3	2,1	0,0	0,0	0,0
Данія	2011	48,1	47,1	29,4	24,5	2,8	2,1	1,0	0,3	1,9	15,3	14,4	4,1	0,0	0,0	0,0
Італія	2011	42,9	29,5	13,8	11,5	2,7	-0,4	13,4	0,0	2,2	11,3	10,0	2,2	0,0	0,0	2,1
Норвегія	2011	43,2	33,6	21,0	10,0	11,0	0,0	9,6	0,0	1,2	11,4	10,9	2,8	0,1	0,0	0,0
Фінляндія	2011	43,4	30,9	15,5	12,8	2,7	0,0	12,5	0,0	1,1	14,1	13,7	3,9	0,0	0,0	0,0
Франція	2011	44,2	27,5	10,1	7,5	2,5	0,0	16,8	1,4	3,7	11,0	10,7	2,4	0,0	0,0	1,2
Швеція	2011	44,5	34,3	15,7	12,3	3,5	0,0	10,2	4,4	1,0	12,9	12,5	2,6	0,0	0,0	0,1

Складено за: OECD, Revenue Statistics – Comparative Tables / OECD.StatExtracts [Електронний ресурс]. – Режим Доступу: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=21699>.

для країн, де соціальні внески мінімальні або відсутні, становить: у I групі – 25,6 % (Австралія), у II групі – 31,7 % (Нова Зеландія), у III групі – 47,1 % (Данія). Слід зазначити, що дані за податковими надходженнями без внесків на соціальне страхування у I групі країн перебувають в інтервалі 18,8 % (Мексика) – 28,8 % (Словаччина), у II групі – 19,8 % (Чехія) – 38,7 % (Нідерланди), у III групі – 27,5 % (Франція) – 47,1 % (Данія). Тобто очевидно, що у трьох групах країн є регіони з відносно низьким податковим навантаженням, але обов'язкові соціальні платежі принципово змінюють загальну картину навантаження, що суттєво впливає на особливості державного фінансового регулювання. Не менший розкид можна спостерігати за податками на доходи, прибуток і приріст капіталу: I група – 5,2 % (Мексика) – 14,6 % (Австралія), II група – 6,1 % (Угорщина) – 16,8 % (Нова Зеландія), III група – 10,1 % (Франція) – 29,4 % (Данія). Коливання даних щодо податків на товари та послуги і податків на виробництво, продаж, трансфери перебуває практично в однакових діапазонах у рамках зазначених груп країн: I група – 4,6 % (Японія) – 10,2 % (Ірландія), II група – 7 % (Канада) – 15,2 % (Угорщина), III група – 10 % (Італія) – 15,3 % (Данія). Оподаткування власності є найвищим у Великобританії – 4,1 %, Ізраїлі, Канаді, Франції – 3,1–3,7 %. Відносно низькі значення спостерігаються переважно в країнах, що розвиваються: Мексиці, Словаччині, Чилі, Естонії, Чехії, Словенії – 0,3–0,6 %. У III групі країн найменше значення цього показника становить 1 %.

Практика свідчить, що фіскальне навантаження на економічних агентів у великих розмірах призводить до нерационального використання економічних ресурсів, розвитку тіньового сектору економіки та відпливу вітчизняного капіталу за кордон. З огляду на зростання міжнародної мобільності капіталу та праці, у перспективі бюджетна політика має бути чітко скоординована з трансформаціями національної податкової системи. Вважається, що зменшення податкового навантаження на капітал та працю сприятиме конкурентоспроможності національної економіки. Йдеться про подальше переміщення акцентів у податковому навантаженні на кінцеве споживання, платежі за забруднення довкілля та використання ресурсів. Тобто дотримання ефективного у контексті регулювання фіскального простору співвідношення “бюджетні доходи – ВВП” є вкрай важливим для формування умов сталого економічного зростання, а частка доходів бюджету у ВВП, на наш погляд, має бути достатньо високою, але не настільки, щоб загальмувати розвиток і проведення структурних реформ.

Інституційне середовище оподаткування має тісний зв'язок з усіма складовими фінансової системи держави. Загальнодержавні ресурси забез-

печують потреби розширеного відтворення на рівні народного господарства загалом. Активи господарських одиниць використовуються для забезпечення відтворювального процесу коштами на мікрорівні. Грошові ресурси формуються в процесі розвитку виробництва, підвищення його конкурентоспроможності й товарності. Реальний сектор економіки не тільки споживає фінансово-банківські ресурси, а й створює їх. Фінансова система та її податкові механізми повинні мати певний “запас міцності” на випадок кризових ситуацій, а також непередбачених і надзвичайних обставин для того, щоб державні органи могли оперативно та вчасно відреагувати на виникнення будь-яких загроз і за можливості запобігти, нейтралізувати або хоча б звести до мінімуму потенційні соціально-економічні втрати.

Реалізація бюджетних перетворень має бути скоординована з посиленням контролю органів Державної казначейської служби України за ефективним і цільовим використанням бюджетних коштів, перебудовою податкової та пенсійної систем. Паралельно важливо проводити реформу соціальної сфери стосовно вдосконалення оплати праці з урахуванням мінімальних її розмірів та інших соціальних стандартів. Таким чином, завдання та пріоритети створення інституційних умов податкової і бюджетної політики слід визначати за етапами реформування фіскальної підсистеми як складової системи державних фінансів.

РЕГУЛЮВАННЯ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ І РОЗШИРЕННЯ ФІСКАЛЬНОГО ПРОСТОРУ

3.1. БЮДЖЕТНІ ВИДАТКИ ЯК ЧИННИК ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ

У видатках бюджету втілюються економічні відносини, що виникають унаслідок розподілу фонду грошових коштів держави та його використання за цільовим, відомчим і територіальним призначенням. Видатки бюджету здійснюються через конкретні статті, кожна з яких характеризується якісним і кількісним аспектами. Якісна характеристика дає змогу встановити економічний зміст і суспільне призначення відповідних бюджетних видатків, кількісна – їхню величину. За сутністю у відтворювальних процесах видатки поділяють на поточні й капітальні. За функціональним призначенням вирізняють видатки на економіку, оборону, управління та соціальні заходи. Взагалі, бюджетна система, як зазначалося в розділі 2, є інструментом на розподільному і перерозподільному етапах суспільного відтворення. Функціонування розподільної фази забезпечується реалізацією принципів закріплення податкових повноважень для створення надійних джерел надходження грошових ресурсів від домогосподарств і підприємств до дохідних частин бюджетів усіх рівнів. Перерозподільні процеси призначені для виконання державою за допомогою витратних повноважень своїх конституційних зобов'язань перед домогосподарствами і підприємствами. Інституціональні обмеження формування бюджетної системи багато в чому залежать від громадського устрою держави. Так, відомий американський учений У. Нісканен вважає, що “автократичні уряди зацікавлені в наданні населенню деяких державних послуг, але тільки для того, щоб збільшити кількість грошових засобів, які вони можуть вилучити з економіки”¹. Водночас, на його думку, “заміна автократичного режиму демократією з широким виборчим правом створює великі вигоди для більшості населення”², коли відбуваються відчутне збільшення обсягу основних державних послуг

¹ *Niskanen W. A. Autocratic, Democratic and Optimal Government: Fiscal Choices and Economic Outcomes / W. A. Niskanen. – Cheltenham, UK : Edward Elgar, 2003. – P. 40–48.*

² *Ibid.*

і зниження податкового тягаря. При цьому мотивації інвестування в основні державні послуги визначаються не лише економічною доцільністю, а й аргументами політичного характеру.

Йдеться про вибір принципів напрямів макроекономічної, фінансової політики. Наприклад, один із них пов'язаний з необхідністю послідовного зниження податків. Разом з тим чинник стабілізації передбачає в період регресії мінімальне фінансове навантаження, а в період підйому народного господарства – скорочення державних витрат. Як зазначалося в попередніх розділах, останнім часом велика увага приділяється ролі держави в антикризовому регулюванні та забезпеченні високих соціальних стандартів життя населення. Такі підходи, як правило, супроводжуються розширенням діяльності урядів у сфері освіти, охорони довкілля, підготовки кадрів, що, відповідно, призводить до зростання державних витрат. Проте сучасні антикризові механізми передбачають гнучке поєднання грошово-кредитних і бюджетно-податкових важелів регулювання національного господарства, тому з метою підтримки ринкової рівноваги, позитивної динаміки громадського виробництва і зайнятості, зниження темпів інфляції, зростання інвестиційних витрат потрібно також використовувати інші фінансові чинники впливу, як, наприклад, зниження облікової процентної ставки центрального банку та ін. Важливо також зробити вибір і послідовно проводити або дискреційну, або автоматичну фінансову політику, маючи на увазі компенсаторні дії держави у випадках ринкових провалів. У разі необхідності обмеження розмаху і глибини коливань економічного циклу до речними можуть бути вбудовані стабілізатори, що працюють синхронно з іншими управлінськими складовими фінансового простору, інакше їхня ефективність буде вкрай низькою. Під час проведення дискреційної фінансової політики, у свою чергу, виникають загрози провалів держави, пов'язані з інертністю адміністративного апарату, що призводить до несвоечасного реагування прийнятих рішень на ситуації в економіці. Існують також політичні, корупційні ризики, наприклад, у процесі використання стимулюючих податково-бюджетних механізмів.

Дискусія про роль державних витрат і оподаткування як одного з головних інструментів ринкового регулювання триває багато десятиліть. Як відмічала М. Тетчер, “на жаль, навіть у правоцентристських партіях, особливо європейських, багато хто мовчки розглядає державні витрати як благо, а приватні – як зло або, у кращому разі, щось нейтральне”¹. Існує досить ба-

¹ Тетчер М. Искусство управления государством: стратегии для меняющегося мира : пер. с англ. / М. Тэтчер. – 3-е изд. – М. : Альпина Паблишер, 2012. – С. 455.

гато аргументів на користь як суспільного, так і приватного в їх співвідношенні при виборі форм і методів проведення фінансової політики. Про це також ідеться під час обговорення проблем використання загальних ресурсів. Наприклад, Е. Остром висуває гіпотезу, пов'язану із застосуванням успішних моделей управління ними за допомогою активнішого залучення добровільних організацій, практично без вдавання до адміністративних механізмів державного примусу¹. Цій та іншим проблемам матеріальних і моральних аспектів колективного вибору присвячено дослідження К. Дж. Ерроу² та багатьох інших учених.

Глобалізація, як відомо, супроводжується посиленням майнового розшарування людей, зумовленого різною мірою конкурентоспроможності країн у середовищі світогосподарських зв'язків, особливостями суспільного устрою в розвинутих, трансформаційних економіках та в економіках, що розвиваються. Подібні обставини формують політичні інтереси груп населення в частині того, які з їхніх проблем повинна вирішувати держава. Йдеться про те, як надавати суспільні блага – субсидії, житло тощо. Великою мірою це стосується передусім витрат на соціальні програми.

Регулювання бюджетних відносин передбачає визначення загального бюджетного устрою, складу та розмежування доходів і витрат бюджетів, компетенції суб'єктів бюджетного права, а також процесуальні особливості перерозподільного обороту грошових ресурсів.

Багато суперечок у науковій літературі присвячено відносинам присвоєння власності в процесі наповнення і витрачання бюджетів усіх рівнів. Так, М. В. Карасьова зазначає, що “в літературі дискусійним є саме питання про можливість володіння бюджетними коштами”³, а користування і розподілення ними відбуваються практично одночасно. При цьому “відносини привласнення тісно пов'язані із зобов'язальними відносинами, а відносини власності є або результатом, або передумовою зобов'язальних відносин”⁴ у частині обороту грошових коштів у доходах і витратах бюджетів. Варто зауважити, що “податкові відносини з переміщення податків і зборів до бю-

¹ *Остром Э.* Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности : пер. с англ. / Э. Остром. – М. : ИРИСЭН : Мысль, 2010. – 447 с. – (Сер. “Экономика”).

² *Эрроу К. Дж.* Коллективный выбор и индивидуальные ценности : пер. с англ. / К. Дж. Эрроу ; науч. ред., авт. предисл., послесл. Ф. Т. Алескерев. – М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2004. – 204 с.

³ Бюджетное и налоговое правовое регулирование: единство и дифференциация / М. В. Карасева, А. В. Красюков, А. Г. Пауль та ін. ; под ред. М. В. Карасевой. – М. : КноРус, 2012. – С. 16.

⁴ Там же. – С. 19.

джетної системи закінчуються, коли грошові кошти надходять на рахунок органів казначейства... Розподіл же засобів, що надійшли, між бюджетами бюджетної системи здійснюється у рамках бюджетного права за допомогою зобов'язань щодо формування доходів бюджетів"¹. Таким чином, бюджетний процес передбачає спрямування коштів на здійснення програм і заходів, що перебувають у компетенції відповідних повноважних управлінських інституційних одиниць. Тобто на кожному владному рівні реалізація цільових програм супроводжується бюджетними призначеннями з метою виконання функцій держави в межах законодавчо закріплених джерел, за винятком коштів на обслуговування запозичень та повернення надміру сплачених до бюджету сум. Отже, у системі загальних видатків виокремлюються власне видатки, а також витрати бюджету, що визначаються, з одного боку, обсягами зобов'язань з обслуговування державного та місцевого боргу, а з другого – сумами, які повертаються у разі визнання їх надмірно сплаченими.

Важливо звернути увагу на те, що до витрат зазвичай належать операції з відшкодування, тобто виплати, які виникли в результаті перерахунків з економічними агентами на підставі чинного законодавства, крім тих, що пов'язані з поверненням помилково перерахованих доходів, кваліфікованих нормами податкових і неподаткових надходжень. Систему державних доходів і видатків слід розглядати не тільки в контексті обігових вхідних і вихідних фінансових потоків на бюджетному рівні. Для фінансування суспільних благ або надання державної допомоги використовуються податкові пільги, інструменти фондового ринку, а також квазіфіскальні операції. Певні пропорції взаємодії механізмів управління ресурсним забезпеченням виконання конституційних владних повноважень на всіх адміністративно-територіальних рівнях формуються залежно від обраного типу дискреційної, автоматичної або здебільшого змішаної фіскальної політики. Тобто рух грошових коштів, що регулюється податково-бюджетними інструментами, супроводжує втілені економічні відносини розподільного характеру.

Видатки бюджету здійснюються за цільовим, відомчим і територіальним призначенням через конкретні статті. Кожна з них має кількісний вимір, а також якісну характеристику, що дає змогу встановити економічний зміст і суспільне призначення відповідних грошових потоків. Системні

¹ Бюджетное и налоговое правовое регулирование: единство и дифференциация / М. В. Карасева, А. В. Красюков, А. Г. Пауль та ін. ; под ред. М. В. Карасевой. – М. : КноРус, 2012. – С. 20–21.

зрушення, пов'язані з сучасними процесами фіскальної консолідації, містять заходи підвищення ефективності управління видатками державних бюджетів, передбачають оптимізацію бюджетних дотацій і субвенцій. Державні ресурси повинні спрямовуватися у пріоритетні галузі, від яких залежать соціальна захищеність населення, національна безпека, реалізація структурних перетворень в економіці.

Велике значення для формування податкових надходжень і бюджету загалом має динаміка інвестицій в економіку. Зростання капітальних витрат активізується через стимулювання грошових вкладень у довгострокові проекти за допомогою механізмів оподаткування. Як наслідок, відбувається розширення розрахункової бази сплати обов'язкових платежів, у тому числі податків та зборів. Таким чином, інструменти податкової та бюджетної політики дають змогу створювати максимально сприятливі умови для реалізації інвестиційного потенціалу всіх учасників економічних і фінансових відносин. При цьому для досягнення максимального синергетичного ефекту у використанні всіх складових фіскального простору важливо охопити широке коло джерел інвестування. Маються на увазі: бюджетні ресурси, включаючи преференції; такі власні кошти суб'єктів підприємництва, як прибуток та амортизаційні фонди. Податкове навантаження можна послаблювати, відкладаючи на майбутнє резерв потенціалу оподаткування, якщо забезпечувати суспільні витрати грошовими ресурсами за допомогою емісій акцій, продажу облігацій, залучення грошових заощаджень через установи посередницького сектору та міжнародні фінансові організації. Подібне фінансування використовується для врівноваження можливих результатів інвестицій бюджетних програм та податкових платежів у майбутньому незалежно від розподілу між поколіннями як фіскального тягаря, так і вигід від суспільних витрат. Такі підходи, власне кажучи, і являють собою суть механізмів антикризового фіскального регулювання, коли, наприклад, у випадку рецесії, всі доходи спрямовуються на потреби поколінь, що живуть у цей період¹. Передумовою інституційного забезпечення інвестиційної привабливості підприємницької діяльності постає міцна національна фінансова система, здатна постачати до реального сектору економіки грошові джерела в необхідному обсязі на принципах зручності, гарантованості та доступності. Завданням органів державного регулювання є підтримання ефективного функціонування врівноваженого ринку фінансових послуг, до яких, крім банківських, належать страхування, операції з цінними

¹ Hillman A. L. Public Finance and Public Policy: Responsibilities and Limitations of Government / A. L. Hillman. – Cambridge : Cambridge Universities Press, 2003. – P. 128–159.

паперами, надання гарантій і поручительств, фінансовий лізинг, факторинг тощо.

Пріоритетним завданням держави у видатковій політиці бюджету є ефективний розподіл ВВП між секторами економіки, адміністративно-територіальними одиницями, а також соціальними групами населення. Основними вимірами результатів такого розподілу має бути підвищення якості суспільних послуг і більш повне задоволення потреб населення в них. Розподільні процеси, пов'язані з напрямками використання видаткових частин бюджетів усіх рівнів, механізмами податкових пільг, характеризують особливості виконання функцій держави. Вони поєднують розмаїття взаємозв'язків і відносин та відображають правила руху коштів бюджетного фонду держави. Отже, видатки є важливим інструментом макроекономічної політики. Їхній вплив на темпи економічного зростання тісно пов'язаний зі ступенем чіткості, адекватності використання методів визначення пріоритетних напрямів, структури та обсягів бюджетних ресурсів, механізмів створення, виконання та моніторингу бюджетних програм. Держава використовує склад видатків та їхню структуру залежно від економічної ситуації, змін пріоритетів відповідно до потреб у фінансових ресурсах. Цілі спрямування видатків необхідно координувати зі стратегічними орієнтирами розвитку країни, у тому числі для створення відповідних умов структурної перебудови економіки, збереження людського і соціального капіталу, інноваційного розвитку, сприяння розробленню та запровадженню наукомістких, конкурентоспроможних технологій, антикризового регулювання залежно від циклічності економічного розвитку.

Світовий досвід переконує, що з розвитком суспільних відносин роль держави у розподільних процесах і регулюванні економічного й соціального розвитку посилюється, що позначається на бюджетних видатках. Німецький економіст А. Вагнер¹ висунув тезу про неминуче збільшення державної частки в економіці у процесі економічного розвитку, що згодом дістала назву "закон Вагнера". Зростання ролі держави в економіці вчений виводить зі спостережень за динамікою державних видатків у країнах західної цивілізації. Він доводить, що у кожній з кількох виокремлених ним груп видатки на виконання державних функцій зростатимуть швидше, ніж національне виробництво, яке практично не залежить від політичної або соціальної

¹ *Wagner A. Three Extracts on Public Finance / A. Wagner // Classics in the Theory of Public Finance / ed. by R. Musgrave, A. Peacock. – N. Y. : Macmillan, 1958. Про закон Вагнера див. також: Herbert T. Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben / T. Herbert // Finanzarchiv. – 1961. – Bd 21. – Jan. – S. 201–247.*

природи суспільства. Загальні закономірності він вбачав у зростанні масштабів держави, зумовленому самою природою піднесення індустріальної економіки та ускладненням економічного життя, незважаючи на ризики стримування активності влади через нестачу фінансових ресурсів. За А. Вагнером, у співвідношеннях трендів розвитку державного і приватного секторів економіки існує кореляція між економічною цінністю державних послуг та ступенем їхнього сприяння розвитку продуктивних сил. На нашу думку, в результаті багаторічної дискусії щодо прояву зазначених закономірностей у межах циклічної економіки здебільшого підтвердилася справедливність тверджень про те, що для різних груп країн вони виявляються по-різному, в контексті низки обмежень можливих характеристик взаємозалежності параметрів національних економічних систем у довгострокових часових інтервалах. Слід зазначити, що темп економічного зростання є функцією багатьох змінних величин і факторів, серед яких одне із центральних місць належить інституційним чинникам. Більшість з них навіть не можна виразити чисельно, а саме: рівень корумпованості в державі, бізнесі, національні традиції, чесність, ощадність і багато інших. Тобто навряд чи буде знайдено інтегрований макроекономічний параметр, за допомогою якого оцінюватимуться основні ризики коливань темпів економічного зростання.

Загальний сумарний рівень споживання профінансованої державної допомоги, суспільних послуг оцінюється показниками співвідношення витрат із ВВП у відсотках. Як правило, аналізуються витрати державного споживання, інвестиційні, а також на оплату праці. Враховуючи, що в знаменнику міститься значення ВВП, яке може коливатися за кон'юнктурними обставинами, наприклад через кризові явища, під час аналізу динаміки співвідношення витрат і ВВП для зіставлення показників слід вносити відповідні коригування, оскільки соціальні витрати мають бути профінансовані незалежно від обсягу ВВП.

У докризовий період деякі автори¹ висловлювали інші думки. Щоб зупинити спад пропонувалося скорочувати державні видатки до рівня щонайменше 31 % ВВП, а задля річного досягнення стійкого економічного зростання у 5–7 % – до 24–25 % ВВП. Чимало дослідників акцентували увагу на зовсім не постійному, а навіть доволі нестійкому й неоднозначному зв'язку показників частки державних видатків і ВВП. Станом на кінець минулого століття від 2/5 до 3/5 усіх урахованих у дослідженнях взаємних змін показників відносних величин державних видатків і динаміки ВВП провідних

¹ *Илларионов А. Размеры государства и экономический рост / А. Илларионов, Н. Пивоварова // Вопросы экономики. – 2002. – № 9. – С. 18–45.*

країн Заходу і Японії за останні 100–130 років були невід’ємними. Крім того, тоді ж оприлюднювалися висновки про відсутність підстав вважати, що збільшення в розвинутих країнах частки державних видатків у середньому до 40–45 % ВВП саме по собі зумовлювало уповільнення економічного зростання. Однак припускалося, що істотне перевищення середніх значень цього показника до 65–70 % у Швеції та Данії могло негативно впливати на динаміку ВВП, хоча було звернено увагу на невисокий рівень розрахованого коефіцієнта детермінації¹.

Згодом процеси індустріалізації та урбанізації зумовили збільшення середньодушового доходу, що змінило споживчі вподобання населення. Тому послуги держави вже не обмежуються задоволенням таких потреб, як гарантування безпеки країни, здобуття базової освіти, отримання основних медичних послуг. У сучасних умовах, за допомогою суспільних послуг держава має дбати про охорону здоров’я, середню й вищу освіту кращої якості, що стає можливим лише завдяки рівню доходів, який перевищує прожитковий мінімум. Від держави починають вимагати товарів, благ і послуг найвищої якості².

Взаємозв’язок між зміною доходу країни і зміною державних видатків описав Т. Борчердінг³, котрий зазначав, що попит на всі товари й послуги зростає залежно від отримуваних доходів, що природно поширюється і на фінансовані державою послуги.

Гіпотеза Пікока – Вайзмена пояснює тенденцію державних видатків до зростання “ефектом заміщення”⁴. Вона зводиться до того, що великомасштабні кризи посилюють терпимість громадськості до вищих норм оподаткування, після яких значні витрати компенсують різницю між попередніми й новими рівнями надходжень. Точніше кажучи, витрати зростають для поглинання наявних ресурсів. А. Пікок і Дж. Вайзмен наголосили на двох головних видах діяльності уряду, що зумовлюють зростання державних видатків у періоди кризи: перший – це процес нагляду, коли під час кризи уряд бере під свій контроль усі ключові галузі, другий – процес концентра-

¹ Фридман Л. Государственные расходы и экономический рост / Л. Фридман, М. Виясов, В. Мельянцева // МЭ и МО. – 1999. – № 10. – С. 21.

² Луніна І. Політичні та економічні фактори зміни рівня державних видатків / І. Луніна // Економіка України. – 2004. – № 6. – С. 13.

³ Borcharding T. One Hundred Years of Public Spending, 1870–1970 / T. Borcharding // Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth / ed. by T. Borcharding. – Durham, NC : Duke University Press, 1977. – P. 20.

⁴ Peacock A. The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom / A. Peacock, J. Wiseman. – Princeton : Princeton University Press, 1961. – P. 65.

ції, коли національний уряд перебирає на себе певні функції й види діяльності місцевих органів влади.

С. Гасслер пов'язує зростання державних видатків з ідеєю "держави добробуту"¹. Його аргументи зводяться до того, що, поки триває економічне піднесення, уряд перебуває під наростаючим політичним тиском вимог вирівняти розподіл багатства й послуг. Тобто влада мусить надавати всім послуги на високому рівні, що відповідає запитам заможних членів суспільства на тлі економічного зростання. Таким чином на певному етапі виникає "держава добробуту". Коли економічне зростання сповільнюється, політики, намагаючись зберегти свій електоральний рейтинг, повинні зробити вибір: вимушено знизити рівень державних видатків, визначити інші механізми фінансування або знайти комбіноване рішення.

Ідея фіскальної ілюзії теж обґрунтовує причину зростання урядових видатків. Платники податків через незнання або відсутність інтересу в реальному житті не повною мірою усвідомлюють загальний тягар оподаткування їхнього доходу чи багатства, а тим паче, його еквівалентність отримуваним суспільним послугам, профінансованим через державні видатки. Отже, уряд, стикаючись із необхідністю збільшити видатки, шукає способи навантаження економічних агентів додатковими, іноді прихованими, зобов'язаннями. У такому разі суб'єкти господарювання часто керуються ілюзією, що ситуація така сама, як і раніше².

До важливих чинників зростання державних видатків необхідно віднести тенденції підвищення вартості обсягів суспільного сервісу. Теоретично таку тенденцію у секторі загальнодержавного управління обґрунтував В. Баумоль³, який поєднав збільшення урядових видатків із труднощами в інтенсифікації продуктивності надання профінансованих бюджетами послуг. Дж. Б'юкенен⁴, характеризуючи теорію В. Баумоля у світлі взаємозв'язку продуктивності суспільних послуг зі зростанням видатків, зазначав: коли сили економічного зростання є такими, що продуктивність у приватному секторі зростає швидше, ніж у державному, витрати на суспільні послуги

¹ Гасслер С. Государство благосостояния: теория и практика / С. Гасслер // Политический журнал. – 2004. – № 21 (24) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.g-reforms.ru/gassler.htm>.

² Державні фінанси: теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі : пер. з англ. / за ред. Ю. Немеца, Г. Райта. – К. : Основи, 1998. – С. 382–383.

³ Baumol W. Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis / W. Baumol // The American Economic Review. – 1967. – Vol. 57. – № 3. – P. 415–426.

⁴ Buchanan J. Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and the Individual Choice / J. Buchanan. – Chapel Hill, NC : University of North Carolina Press, 1967. – 307 p.

зростатимуть. Якщо це диференціальне зростання продуктивності в обох секторах поєднується з низькою ціновою еластичністю попиту на суспільні послуги, сукупні витрати на них збільшуватимуться пропорційно до національного продукту.

Зростання державних витрат спричинене також особливостями й недоліками процесів прийняття відповідних рішень в умовах представницької демократії. Типовим явищем представницької демократії є взаємна підтримка “обміну голосами” (логролінг), під яким мається на увазі здатність різноманітних груп меншості взаємно підтримувати одна одну й перетворюватися у певних випадках на більшість. Г. Таллок¹ одним із перших показав динаміку зростання державних витрат, зумовлених “обміном голосами”. Одноразовий ефект зростання, спровокований операцією логролінгу, може повторюватися, бо у світі відкриваються нові й нові можливості для “обміну голосами”, що може призвести до виникнення “каруселі” обміну голосами, а це породжує безупинне зростання державних витрат. Згідно з моделлю Г. Бекера² обсяг затверджених державних видатків і доходів є результатом компромісу між протилежними групами інтересів. Ця модель пояснює чинники, від яких залежить рівень державних витрат. Головний із них – тиск і контриск різних лобістських груп, спрямований на одержання розподільних вигід. Він приводить у рух державний апарат і генерує державні витрати.

Причини зростання державних витрат розкриває також теорія виникнення груп, об’єднаних інтересами, розроблена М. Олсоном³. Чинник можливих державних витрат можна трактувати як засіб, за допомогою якого задовольняються групи з певними інтересами.

Взагалі економічну природу бюджетного регулювання можна розглядати у сукупності її впливу на інституційні правові та бюджетні складові. Держава здатна сприяти прогресивним змінам у структурі виробництва, впливати на результати господарювання економічних суб’єктів, здійснювати масштабні соціальні перетворення. Використовуючи видатки бюджету як важіль соціально-економічного розвитку, уряди регулюють частину сукупного та приватного попиту. Зміна окремих складових суми державних витрат має різний вплив на економічних агентів. Так, зменшення чи збільшення державних витрат на субсидії для виробництва може прискорити

¹ *Tullock G. The Social Dilemma: The Economics of War and Revolution / G. Tullock. – Blacksburg, VA : University Publications, 1974.*

² *Becker G. Economic Theory / G. Becker. – N. Y. : Alfred E. Knopf, Inc., 1971.*

³ *Олсон М. Логика коллективных действий: общественные блага и теория групп / М. Олсон. – М. : ФЭИ, 1995. – С. 176.*

чи уповільнити рух ресурсів, рівень цін, змінити пропорції розподілу доходів, зайнятості й виробництва. За допомогою бюджетних видатків здійснюється підтримка соціально незахищених верств населення. Звичайно, вкрай важливим є ступінь відповідності такої підтримки економічним можливостям суспільства. Скорочення витрат на соціальні трансферти, наприклад, шляхом збільшення пенсійного віку, може спричинити зростання безробіття.

Фонди соціального страхування в різних державах світу формуються залежно від особливостей систем захисту населення. Обов'язкові платежі до таких фондів мають, як правило, форму або податку, або внеску. Стосовно соціальних внесків варто згадати кращу світову практику. У різних країнах коливання соціальних податків за абсолютним сумарним збором порівняно з прибутковим податком мають як додатні, так і від'ємні відхилення.

Упродовж другої половини ХХ ст. витрати на державне соціальне страхування і забезпечення у більшості західних країн динамічно зростали, іноді перевищуючи темпи зростання ВВП. Останніми десятиліттями національні системи соціального страхування і пенсійного забезпечення були доповнені державним регулюванням ринку праці, програмами у галузі охорони здоров'я і освіти, фінансованими за рахунок бюджетних коштів. У розвинутих країнах сформувалися три моделі навантаження на ділову активність для акумулювання ресурсів на фінансування витрат пенсійного забезпечення, а також у разі втрати працездатності, інвалідності тощо. Перша характерна для країн із різким переважанням внесків підприємців на соціальне забезпечення над соціальним податком зайнятих – у Бельгії, Португалії, Франції, Італії, Іспанії, Швеції. Друга група країн (Англія, Німеччина, Канада, США, Швейцарія, Японія) характеризується відносно близькими за величиною розмірами такого тягаря для підприємців і найнятих робітників. Для третьої групи країн характерний значно більший обсяг соціального податку із зайнятих порівняно з диференційованими внесками підприємців на соціальне забезпечення, що має велике значення для дотримання принципів справедливості. Так, у Данії внески підприємців мізерні. В Австралії існує лише соціальний податок із найманих робітників, а соціальні внески з підприємців не стягуються. Загалом частка такого податку коливається від 15–20 % фонду зарплати (Великобританія, Канада, США, Японія) до 30–40 % (Бельгія, Німеччина, Нідерланди, Італія, Іспанія, Франція, Фінляндія). На відміну від прибуткового податку, соціальні платежі мають здебільшого пропорційний або навіть регресивний характер, коли величина ставок соціальних податків знижується при зростанні заробітної плати.

Таким чином, соціальні внески в практиці державного регулювання, як правило, розділені між двома категоріями платників: роботодавцями і найманими працівниками. Сучасні стратегії реформування у цій сфері передбачають перехід до паритетної основи фінансування медичного і соціального страхування, пенсійного забезпечення. Механізми фінансового управління доцільно будувати таким чином, щоб кошти надходили на особовий цільовий рахунок працівника для використання у разі хвороби, звільнення, отримання професійної травми, виходу на пенсію тощо. За наявності відповідних підстав громадянин матиме право зняти кошти з рахунку, здійснити безготівковий переказ.

Дуже ефективним і гнучким регулятивним інструментом є інститут соціальних податкових пільг, що сприяють підвищенню середнього рівня споживання на одну особу за тривалий період. При цьому обсяг перерозподілу прибутків через бюджетну систему за рахунок регресивного оподаткування може не скорочуватися. Водночас масові податкові пільги призводять до того, що платники податків, які не користуються вивільненими в результаті пільгового оподаткування коштами, змушені нести додатковий податковий тягар. Податкова підтримка, що втілюється в зменшенні оподатковуваного доходу платника податків на соціально значущі витрати, пов'язані зі здобуттям освіти, підвищенням кваліфікації, медичним обслуговуванням населення, недостатньо ефективна. Справа в тому, що порівняно з адресними виплатами, незважаючи на автоматизм надання підтримки, через спотворюючі фактори ймовірної недооцінки доходів громадян внаслідок недосконалого адміністрування існують ризики недоотримання доходів, що еквівалентно неадекватним надмірним витратам. Таким чином, основним недоліком надання пільг за соціально значущими витратами є відсутність вибіркової щодо різних категорій фізичних осіб, особливо тих, хто користується преференціями. Соціальна підтримка держави в умовах фінансової та економічної кризи має бути лише адресною і спрямованою на малозабезпечені верстви населення.

У розвинутій країні необхідно підтримувати можливості здобуття освіти і медичного обслуговування високої якості для всіх без винятку, незалежно від платоспроможності. Проте, крім преференцій і безплатного надання послуг, у сфері соціального забезпечення громадянам, особливо молоді, потрібно надавати максимальний вибір у частині використання освітніх ваучерів або кредитів. Такі форми державної підтримки необхідно поєднувати з програмами розвитку малого і середнього бізнесу, в контексті стимулювання підприємницької ініціативи. Це не виключає проведення за-

ходів з формування програм групової та індивідуальної допомоги незаможним, літнім і людям з обмеженими можливостями. Безумовно, якість соціальної політики багато в чому залежить від того, наскільки вільна економіка тієї або іншої країни від економічних зобов'язань, не забезпечених власним потенціалом, є можливості підвищення доходів на душу населення.

У демократичних соціальних країнах підходи до формування структури і оцінок ефективності державних витрат перебувають у центрі як економічних, так і політичних дискусій. У цьому аспекті доречно згадати порушену У. Нісканеном проблему співвідношення таких постійних витрат, як фінансування військових потреб і оплата державних боргів, а також трансфертних платежів для населення. Він вважає, що обсяг подібних витрат пов'язаний зі зміною оборонної політики, державного боргу або позикового процента за цим боргом, проте їх рівень багато в чому залежить від типів моделей політичного устрою. Адже, з погляду більшості виборців, витрати на оборону маловідчутні¹. Крім того, вказані особливості політики державних витрат зумовлюють відповідні установки для визначення у законодавстві відносно високого податкового тягаря, що неминуче супроводжується ризиками стримуючого впливу на розвиток бізнесу і рівень конкурентоспроможності національної економіки.

Як приклад, що підтверджує необхідність пошуку раціонального співвідношення між суспільним і приватним секторами, можна навести сферу державного управління видобутком корисних копалин. Відомо, що такий видобуток супроводжується отриманням надмірних доходів державою – власником таких ресурсів, що природно привласнює основну частину ренти. Розподіл природної ренти й інструменти, котрі використовуються в цьому процесі, формуються відповідно до економічної політики кожної країни. Використання сировинних надмірних доходів згідно з міжнародним досвідом здійснюється за допомогою формування через бюджетні інструменти спеціальних фондів і використання їх як джерел стійкого соціально-економічного розвитку в середньо- та довгостроковій перспективі. Водночас украй важливим є баланс між прибутковістю підприємницької діяльності й можливостями привласнення частини зазначеної природної ренти – зі справедливим, у суспільних інтересах, спрямуванням витрачання коштів стабілізаційних фондів.

Видатки бюджету мають стимулювати економічне зростання шляхом фінансування наукових досліджень, розвитку найважливіших галузей еко-

¹ *Niskanen W. A. Autocratic, Democratic and Optimal Government: Fiscal Choices and Economic Outcomes / W. A. Niskanen. – Cheltenham, UK : Edward Elgar, 2003. – P. 40–64.*

номіки через інвестиції, субсидії, підтримку зовнішньоекономічної діяльності. У розвинутих країнах бюджет активно співфінансує відтворення людського капіталу, поширення знань та інформації, стимулює попит на наукові знання й інновації, підтримує венчурні фонди та підприємства, що впроваджують новачії. Таким чином, держава, впливаючи на поступове підвищення якості людського капіталу, збільшення кількості висококваліфікованих кадрів і відповідне використання їхнього потенціалу, підвищує конкурентоспроможність національної економіки. Бюджетні кошти широко застосовуються не тільки для галузевого, а й для територіального перерозподілу фінансових ресурсів з урахуванням вимог найбільш раціонального розміщення продуктивних сил, регіонального економічного зростання.

Антикризова спрямованість бюджетного регулювання передбачає системні заходи щодо бюджетної консолідації. Мається на увазі розроблення бюджету на основі зважених сценаріїв економічного розвитку, середньострокове бюджетування, удосконалення методів формування бюджету за принципом “згори донизу”, запровадження результативних показників надання послуг та ефективного моніторингу.

Серед заходів стабілізації значного поширення набули механізми фіскальної децентралізації. Така концепція передбачає, що розподіл витратних повноважень і джерел доходів між рівнями управління переміщується до органів місцевої влади відповідно до їхньої компетенції. Зрозуміло, що політика фіскальної децентралізації пов'язана з державним устроєм, незалежністю доходів громад від центрального бюджету, реформами в адміністративній сфері. Зазвичай розподіл видатків між ланками бюджетної системи здійснюється відповідно до певних пріоритетів підвищення якості життя людей. Вважається, що цей інститут має високий потенціал впливу на економічний розвиток завдяки перерозподілу між національним, регіональним і місцевим рівнями управління функцій збору податків, а також визначенню рівня структури та порядку використання бюджетних коштів. Як зауважує відомий міжнародний експерт М. де Сільва, “центральный уряд не може врахувати різноманіття переваг у кожному регіоні або місцевості, виробництво різних суспільних благ повинно покладатися на різні рівні влади”¹. При цьому він наводить безперечні аргументи, що, наприклад, “послугами з національної оборони користуються громадяни країни, а користь від внутрішніх водних шляхів або наявності лісу отримують тільки

¹ Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика : пер. с англ. / под общ. ред. М. де Сильвы, Г. Курляндской. – М. : Весь мир, 2006. – С. 4.

жителі конкретних регіонів. Комунальні послуги, такі як збір і вивезення сміття, вуличне освітлення тощо, адресовані жителям конкретних населених пунктів, і потреби в них будуть неоднаковими в різних регіонах¹. Можна погодитися з аргументами автора, підкріпленими думками відомих американських дослідників, що внаслідок значних витрат і неможливості врахувати регіональні особливості, діяльність установ, які перебувають у сфері управління центральних органів влади, неминуче призведе до дефіциту або до перевиробництва громадських благ на різних територіях². Крім того, можливість громади виражати свої інтереси, використовуючи канали комунікацій з регіональним керівництвом, значно підвищує його підзвітність та істотно впливає на результати виборів місцевих органів влади. У сукупності, з дотриманням скоординованих по вертикалі й горизонталі чітко встановлених фіскальних правил, реалізація владних повноважень на місцевому рівні повинна сприяти стабілізації ринків, одночасно стимулюючи їхній розвиток.

Згідно з адміністративним перерозподілом повноважень, відповідальності та фінансових ресурсів між рівнями управління заходи державного значення фінансуються з бюджету центрального уряду, місцевого – із закріплених за регіонами джерел. Фінансування виконання державних функцій відповідає функціональному або просторовому принципу закріплення владних повноважень: або через структурні підрозділи охорони здоров'я, освіти тощо, підпорядковані єдиній організації вищого рівня (міністерству, відомству), або через створені на місцях, у межах місцевих юрисдикцій. При цьому, з метою максимально можливого наближення надання суспільних послуг до безпосереднього споживача, застосовуються субсидіарний і програмно-цільовий способи розподілу видатків. Таким чином, рух бюджетних коштів на галузевому та місцевому рівнях спрямовується на розвиток інновацій, структурні зміни в економічній та соціальній сферах. Отже, успішність реалізації управлінських функцій держави великою мі-

¹ Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика : пер. с англ. / под общ. ред. М. де Сильвы, Г. Курляндской. – М. : Весь мир, 2006 – С. 4.

² Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика : пер. с англ. / под общ. ред. М. де Сильвы, Г. Курляндской. – М. : Весь мир, 2006 – С. 5; *McKinnon R. Market-Preserving Fiscal Federalism in the American Monetary Union / R. McKinnon // Macroeconomic Dimensions of Public Finance: Essays in Honor of Vito Tanzi / ed. by M. Blejer, T. Ter-Minassian. – London : Routledge, 1997. – P. 73–93; Weingast B. The Economic Role of Political Institutions : Market-Preserving Federalism and Economic Development / B. Weingast // Journal of Law, Economics & Organization. – 1995 – Vol. 11. – № 1. – P. 1–31.*

рою залежить від організації бюджетного процесу, тому обсяги і методи фінансування державного управління повинні відповідати якості надання суспільних послуг. Адже завдяки децентралізації їх можна організовувати і надавати відповідно до пріоритетів місцевих жителів, тобто підвищити ефективність використання ресурсів. Такі результати кваліфікуються як алокативна ефективність (англ. *allocative efficiency*). Одночасно, завдяки компетенції місцевих органів влади і спрощенню процесів ухвалення управлінських рішень, підвищується їхня продуктивність¹.

Останніми роками велика увага у визначенні шляхів удосконалення бюджетної політики приділяється здатності урядів управляти квазіфіскальними (КФ) операціями. Прийнято визначати, кількісно оцінювати і надавати публічну інформацію про квазіфіскальні операції. До таких операцій належать обов'язкові резерви, проценти за якими нараховуються за заниженою ставкою, операції щодо надання екстреної фінансової допомоги, кредитування, що субсидується. Крім того, КФ-операціями є такі, що пов'язані з валютною системою і системою зовнішньої торгівлі: множинні змінні курси, імпорتنі депозити, а також депозити за операціями придбання іноземних активів, гарантії змінного курсу, страхування валютного ризику, що субсидується. Нарешті, до цих операцій належать ті, які стосуються сектору комерційних підприємств щодо надання некомерційних послуг, наприклад соціальних, зі встановлення цін нижче комерційних через ціноутворення, виходячи з цілей забезпечення доходів бюджету. З КФ-операціями пов'язане встановлення нетарифних бар'єрів, лімітування верхніх меж для кредитів.

Рівновагу бюджетної системи в межах антикризового регулювання фіскального простору варто підтримувати за рахунок раціонального використання ресурсів від приватизації, дотримання балансу коштів, залучених для фінансування бюджету з метою уникнення негативних наслідків різких коливань припливу та відпливу капіталів. Регулювання ринку державних запозичень необхідно супроводжувати заходами з підвищення ліквідності державних цінних паперів, моніторингу термінів погашення, проведення дострокових виплат за державними борговими зобов'язаннями за рахунок використання наявних залишків державних коштів. Українською важливо поспішно вдосконалити систему управління ризиками державного боргу. З цією метою варто розглядати боргову стійкість у довгостроковому періоді, реалізуючи концепцію збалансування державного бюджету на циклічній

¹ Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика : пер. с англ. / под общ. ред. М. де Сильвы, Г. Курляндской. – М. : Весь мир, 2006 – С. 4, 17.

основі. Скороченню бюджетного дефіциту сприятимуть інститути публічності та прозорості – мається на увазі інформованість суспільства щодо ступеня самоокупності проектів, які фінансуються в борг, а також стосовно фінансового стану позичальників та їхньої платоспроможності. З цією метою обов'язковим стане публічне розкриття фінансової звітності позичальників з аудиторськими висновками, а також проведення рейтингування.

У 2007 р. Рада керівників МВФ схвалила Кодекс практики щодо забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері¹. Програма з реалізації його основних положень мала на меті визначення інституційних засад відкритості на основі дотримання встановлених стандартів і нормативів (*Reports on the Observance of Standards and Codes, POCK*). У зазначеному контексті основою організації відносин між громадськістю й органами державної влади демократичної держави має стати принцип транспарентності (прозорості), який передбачає публічність і гласність проведення заходів моніторингу, що охоплюють як сам контрольний процес, так і його результати. Таким чином, у формальному вигляді було започатковано впровадження як на національних, так і на наднаціональному рівнях фінансового управління нової компоненти правил антикризового регулювання, котра базується на засадах чотирьох складових загального принципу прозорості в бюджетно-податковій сфері, які мають підтримувати країни. По-перше, повинні існувати чіткі, відкриті й оприлюднені правові, нормативні та адміністративні основи для управління фінансовим простором. По-друге, суспільство має бути поінформоване про своєчасну публікацію податково-бюджетних звітів із забезпеченням повного доступу громадськості до інформації про основні фінансові ризики, а також щодо минулої, поточної і прогнозованої діяльності у бюджетно-податковій сфері. По-третє, бюджетний процес повинен відбуватися за відомим суспільству планом, відповідно до оприлюднених цілей макроекономічної і фінансової політики. По-четверте, необхідно забезпечувати незалежні гарантії достовірності податково-бюджетних параметрів, їх відповідність міжнародним і національним стандартам якості.

Прозорість допомагатиме виявляти потенційні ризики змін економічних умов і системно діяти на попередження виникнення кризових ситуацій шляхом своєчасного реагування і коригування податково-бюджетної політики аж до впровадження нових концепцій державного управління, коли

¹ Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies // International Monetary Fund. – 2000. – Aug. 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/mae/mft/index.htm>.

бюрократію слід залучати до процесу змін разом із роботодавцями, громадськими об'єднаннями та профспілками.

Таким чином, використання суспільного кошторису як ефективного засобу регулювання економіки базується на чіткій бюджетній стратегії та визначенні місії й мети фіскальної політики на середньо- й довгострокову перспективу, що підвищуватиме результативність виконання комплексних цільових програм розвитку. У бюджетному законодавстві слід постійно удосконалювати уніфікований прозорий механізм норм і правил планування бюджету на трирічну перспективу з його щорічним уточненням, а також забезпеченням послідовності у прийнятті рішень, їхньої системності, завершеності процедури вибору пріоритетів при формуванні бюджетної політики, досягненням її результативності та відповідальності за ефективне використання державних коштів.

3.2. ПРІОРИТЕТИ БЮДЖЕТНИХ ВИДАТКІВ У СОЦІАЛЬНІЙ ДЕРЖАВІ

Влада реалізує суспільні цілі розвитку, активно впливаючи на динаміку політичних та соціально-економічних процесів, підтримує ринкову рівновагу за допомогою ефективних управлінських інститутів стабілізації макроекономічних пропорцій. Їх балансування в контексті виконання конституційних зобов'язань влади має на меті гармонізацію економічних і соціальних змін задля успішності зростання людського потенціалу, реалізації суспільних соціальних функцій. Державне регулювання економіки в умовах ринкового господарства може розглядатися як система заходів законодавчого, виконавчого і контролюючого характеру з боку уповноважених установ і організацій, за допомогою яких уряд впливає на відтворювальні процеси в економіці, формування відповідної "поведінки" економічних агентів, спрямованої на реалізацію стратегічних цілей та завдань. Дія сукупності державних важелів, залежно від економічної ситуації, постійно змінюється, то збільшуючи, то зменшуючи ступінь втручання в діяльність економічних агентів для стабілізації й регулювання поступального розвитку економіки. Таким чином, за умов існування ринкових відносин урядовим структурам доводиться регулярно коригувати глибину свого впливу на економіку.

Дискусії щодо механізмів державного забезпечення населення суспільними благами у взаємозв'язку з цілями поліпшення добробуту громадян породили низку теоретичних і практичних підходів до способів виконання найважливіших завдань держави, пов'язаних із гарантіями конкурентності. Йдеться про те, що у разі вжиття заходів, які надають вигоду великій кіль-

кості людей, у тому числі із соціальної підтримки, у край необхідними стають ефективні інститути перерозподілу доходів, оскільки механізми ринків у таких випадках не спрацьовують. Масштаби і форми соціалізації державного бюджетного устрою пов'язані зі значним поширенням моделі соціальної держави, коли в рамках дотримання принципів рівності, справедливості, субсидіарності приймається стратегія з головною місією орієнтації на соціальні стандарти світового зразка. Йдеться про забезпечення загальної доступності у сфері здобуття освіти, охорони здоров'я; скорочення диференціації груп населення за рівнем прибутків; підвищення захисту соціально вразливих людей; послаблення ступеня майнової полярності; запобігання конфліктам.

У сучасних умовах важливо обґрунтувати теоретичні та практичні засади соціалізації інститутів бюджетної системи. Через це вкрай актуальним є широке використання в науці й введення в практику нового понятійно-термінологічного апарату, зокрема у фіскальній площині – понять бюджетування в соціальній державі, соціально орієнтованого оподаткування, соціалізації фіскальної політики. Глибокі трансформації мають відбуватися у діяльності державних адміністративних утворень, насамперед у напрямі наповнення соціальним змістом зовнішнього та внутрішнього аудиту бюджетів усіх рівнів, податкового контролю, прав платника податків.

Моделі господарських систем з різними соціальними механізмами характеризуються ступенем втручання держави у регулятивні процедури. Рівень та якість життя, розшарування населення, дійсний стан розвитку людського капіталу в багатьох країнах свідчать про те, що реальні соціально-економічні цілі податково-бюджетної і соціальної політики не завжди скориговані в питаннях подолання бідності, збільшення тривалості життя, зростання чисельності населення тощо. Тому фіскальна політика соціальної держави потребує скерованості в контексті реалізації завдань підвищення життєвого рівня населення за допомогою використання механізмів страхування ризиків втрати працездатності, стану здоров'я. Крім того, необхідно підтримувати гідний рівень освіти, зайнятості молодого покоління, надання допомоги незаможним, багатодітним і неповним сім'ям тощо.

Досліджуючи взаємозв'язки частки державних видатків у ВВП і темпів економічного зростання, треба всебічно й коректно аналізувати як суттєві макроекономічні параметри, так і умови суспільного відтворення. Відомий фінансист С. Вітте регулярно зауважував, що стриманість у видатках гальмує розвиток країни й зростання народного добробуту. Зокрема, він про-

понував протиставити надлишковій бережливості активну фінансову політику, спрямовану на розвиток продуктивних сил: “Фінансова політика не тільки не повинна випускати з уваги небажані наслідки надмірної стриманості у задоволенні нагальних потреб, а навпаки – має поставити своїм завданням розумне сприяння економічним успіхам і розвитку продуктивних сил країни”¹. Водночас особливо слід дбати про підтримку споживання вітчизняних товарів на внутрішньому ринку, що є одним із головних чинників зростання економіки країни². Тобто для врівноваження попиту та пропозиції на такі товари в межах національного господарства важелі державного регулювання варто спрямовувати на балансування 50–60 % ВВП, що отримує населення у вигляді заробітної плати, з наявними продуктивними силами на випуск товарів широкого вжитку. У разі підвищення доходів лише порівняно багатих людей це відповідним чином впливатиме на формування попиту на внутрішньому ринку на користь дорожчих, імпортованих товарів.

Таким чином, важливою складовою соціальної політики постає оплата праці з такими параметрами, як її частка у ВВП, структура або рівномірність розподілу виплат із винагороди за трудову діяльність. Безперечно, у контексті політики бюджетної консолідації варто звертати увагу на скорочення неефективних, нераціональних, надлишкових державних видатків. Однак звуження діапазону соціальних пільг, дотацій, субсидій, деяких соціальних програм має здійснюватися лише після підвищення частки оплати праці у ВВП. Таким чином, вплив держави на рівновагу у попиті та пропозиції робочої сили відбувається за допомогою бюджетно-податкової, грошово-кредитної політики уряду як комплекс заходів непрямого регулювання. Узагальнюючи сучасний світовий досвід, можна погодитися з думкою про те, що динамізація розвитку, насправді успішні соціально-економічні реформи потребують залучення великих обсягів економічних ресурсів та починаються з вкладання великих фінансових коштів насамперед у людський капітал, освіту, науку, охорону здоров’я, причому економіка і суспіль-

¹ *Витте С. Ю.* Собрание сочинений и документальных материалов : в 5 т. Т. 2: Налоги, бюджет и государственный долг в России, кн. 2 / С. Ю. Витте. – М. : Наука, 2003. – С. 10–11. – (Сер. “Памятники экономической мысли”).

² *Некипелов А.* Кризис в России: логика развития и варианты экономической политики / А. Некипелов // Общество и экономика. – 2009. – № 8–9. – С. 14–15; *Мау В.* Экономическая политика 2010 года: в поисках инноваций / В. Мау // Вопросы экономики. – 2011. – № 2. – С. 17.

ство дедалі частіше стикаються з новими вимогами до виробничих та творчо-інтелектуальних якостей фахівців¹.

Взагалі в ринковій економіці регулююча роль держави динамічно змінюється в контексті таких важливих функцій:

- створення правової основи для прийняття економічних рішень – держава розробляє й ухвалює закони, що регламентують підприємницьку діяльність, у тому числі в частині антимонопольних норм та розвитку конкуренції, підтримки малого і середнього бізнесу; визначає права й обов'язки громадян, підтримує оптимальний рівень зайнятості;
- стабілізація економіки – уряд використовує бюджетно-податкову і кредитно-грошову політику для подолання спаду виробництва, стримування інфляції, зниження безробіття, підтримання стабільного курсу національної валюти тощо;
- соціально орієнтований розподіл ресурсів – держава проводить регіональну економічну і соціальну політику з метою гармонізації інтересів країни та її регіонів; організовує виробництво товарів і послуг, якими не опікується приватний сектор; створює умови для розвитку сільського господарства, зв'язку, транспорту; визначає витрати на оборону, науку; формує програми розвитку освіти, охорони здоров'я тощо;
- забезпечення соціального захисту і соціальних гарантій – держава гарантує мінімум заробітної плати, прожитковий мінімум, пенсії за віком, інвалідністю, допомоги на випадок безробіття, малозабезпеченості тощо;
- реалізація національних інтересів країни у світовій економіці, підтримка конкурентоспроможності вітчизняної економіки, наприклад оптимізація впливу екстерналій, тобто екзогенних ефектів, які не мають грошового еквівалента, і тому ринок на них не реагує (наприклад забруднення навколишнього середовища).

Слід зазначити, що наведений перелік функцій держави може бути розширений за рахунок їхньої деталізації, а також появи нових завдань, які виникають у процесі розвитку країни відповідно до стратегії.

У ХХ ст. прискорення загальних темпів економічного зростання, підвищення ступеня його інтенсифікації базувалися не так на збільшенні масштабів і норми речового нагромадження (хоча і цей фактор відіграв свою позитивну роль), як на істотному посиленні соціалізації економіки. Про це

¹ Руденко Н. В. Інституційне регулювання зайнятості у контексті розвитку соціальної сфери в Україні: міжнародні контексти / Н. В. Руденко // Соціальні аспекти розвитку сучасної відкритої економіки: Україна в контексті міжнародного досвіду : зб. наук. пр. / голов. ред. В. Є. Новицький. – К., 2007. – С. 127–133.

свідчить значне підвищення сукупних соціальних видатків держави у ВВП протягом останніх 30 років, що дає доживність забезпечувати широкі соціальні гарантії (табл. 3.1).

Наприкінці ХХ ст. практика державного регулювання економіки, причому саме у ринково розвинутих країнах, аж до початку глобальної фінансово-економічної кризи вважалася результативною настільки, що нібито майже зводила нанівець загальні, тим більше, системні, кризи та не допускала соціально небезпечних масштабів негативних явищ, особливо на ринку праці. Однак у цей період поступово стали очевидними економічні, демографічні, ресурсні межі держави добробуту, тому її подальше становлення як реального інституту супроводжувалося низкою суперечливих обставин.

Таблиця 3.1

Сукупні соціальні видатки держави в окремих країнах ОЕСР, % ВВП

Країни	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2009	2010	2011	2012
Австралія	10,3	12,2	13,2	16,2	17,3	16,5	17,8	17,9	18,2	18,8
Австрія	22,4	23,7	23,8	26,5	26,6	27,1	29,1	28,9	27,9	27,9
Бельгія	23,5	26,0	24,9	26,2	25,3	26,5	29,7	29,5	29,7	30,5
Канада	13,7	17,0	18,1	18,9	16,5	16,9	19,2	18,7	18,1	18,1
Данія	24,8	23,2	25,1	28,9	26,4	27,7	30,2	30,6	30,6	30,8
Фінляндія	18,1	22,4	24,1	30,7	24,2	26,2	29,4	29,6	29,2	30,0
Франція	20,8	26,0	25,1	29,3	28,6	30,1	32,1	32,4	32,0	32,5
Німеччина	22,1	22,5	21,7	26,6	26,6	27,3	27,8	27,1	25,9	25,9
Греція	10,3	16,1	16,6	17,5	19,3	21,1	23,9	23,3	24,4	24,1
Ірландія	16,5	21,1	17,3	18,1	13,4	16,0	23,6	23,7	23,3	22,4
Італія	18,0	20,8	19,9	19,8	23,1	24,9	27,8	27,7	27,5	28,0
Японія	10,3	11,1	11,1	14,1	16,3	18,6	22,2	22,3	–	–
Корея	–	–	2,8	3,2	4,8	6,5	9,6	9,2	9,1	9,3
Мексика	–	1,7	3,3	4,3	5,3	6,9	8,2	8,1	7,7	7,4
Нідерланди	24,8	25,3	25,6	23,8	19,8	20,7	23,2	23,4	23,4	24,0
Нова Зеландія	17,0	17,6	21,5	18,6	19,0	18,1	21,2	21,3	21,4	22,0
Норвегія	16,9	17,8	22,3	23,4	21,3	21,6	23,3	23,0	22,4	22,3
Польща	–	–	14,9	22,6	20,5	21,0	21,5	21,8	20,5	20,6
Португалія	9,9	10,1	12,5	16,5	18,9	23,0	25,6	25,4	25,0	25,0
Іспанія	15,5	17,8	19,9	21,4	20,2	21,1	26,0	26,7	26,4	26,8
Швеція	27,1	29,5	30,2	32,0	28,4	29,1	29,8	28,3	27,6	28,1
Швейцарія	13,8	14,7	13,5	17,5	17,8	20,2	–	20,6	19,5	18,8
Туреччина	3,2	3,1	5,7	5,6	–	9,9	12,8	–	–	–
Великобританія	16,5	19,4	16,7	19,9	18,6	20,5	24,1	23,8	23,6	23,9
США	13,2	13,2	13,6	15,5	14,5	16,0	19,2	19,8	19,6	19,7
Країни ОЕСР	15,5	17,2	17,6	19,5	18,9	19,7	22,1	22,1	21,7	21,8

Джерело: Social Expenditure – Aggregated data // OECD.StatExtracts [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=4549>.

З одного боку – це рамки суверенних меж, з другого – національна економіка поступово стає частиною глобальної світогосподарської системи. Тривалій характер та особливості кризових явищ із початку ХХІ ст. потребували посилення лідируючої ролі держави у створенні якісних інститутів, макроекономічної політики, структурних перетворень. Уявлення світової спільноти про наступні хвилі кризи та зміни в глобальному економічному середовищі свідчать про те, що навіть найефективніші відомі з минулого механізми державного регулювання мають змінюватися одночасно відповідно до національних інтересів, а також до світових ринкових принципів господарювання. Щоб зберігати і далі поширювати переваги ідеї соціальної держави, з метою усунення нерівності необхідно всіляко сприяти розвитку гуманітарного потенціалу. Крім того, підтримка такої концепції потребуватиме розроблення та впровадження єдиних міжнародних мінімальних соціальних стандартів, визначення рівня життєво необхідного споживання громадських благ і послуг, прожиткового доходу згідно з бюджетними нормативами державного сектору економіки. Для громадян різних країн це дасть змогу поступово здійснювати перехід від принципів політичної і правової рівності до соціальної рівності на базі загальнолюдських цінностей.

На сьогодні в країнах, що розвиваються, рівень добробуту населення перебуває в центрі уваги владних структур. Водночас розвинуті держави світу на партнерських засадах із бізнесом активно залучають організації громадянського суспільства для надання соціальних послуг, здійснення функції контролю за якістю таких послуг, а також за рішеннями регіональної (місцевої) виконавчої влади. Для ефективного подолання соціальних ризиків передбачено швидке й адекватне реагування на зміни у потребах людей, їх попит на відповідні види сервісу. Це створює умови для диверсифікації ресурсів, пошуку нових підходів у відборі та діяльності надавачів послуг. На відміну від подібних усталених інститутів у національних економіках з ринками, що формуються, у цій сфері практично не задіяні ані приватний сектор, ані суспільні утворення, які репрезентують інтереси громадян.

Сильні позиції держави в управлінні суспільством повинні сприяти удосконаленню конкретних механізмів вільної ринкової економіки, захищати основні соціальні права громадян, сприяти розвитку правовідносин власності. Розвинута система соціального захисту має забезпечити високу якість життя відповідно до кращих практик нормотворчості національних законодавчих баз. Це, у свою чергу, потребує зміцнення такої інституції, як глобальне громадянське суспільство, що діє в межах міжнародних організацій. Інакше захисні властивості соціальної держави можуть бути поступово

зруйновані внаслідок стихійності, властивої з самого початку ринковим відносинам, що, як показав аналіз у розділі 1, підтвердилося в періоди різних кризових циклів наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст.

У подальшому соціальна держава змінює свої орієнтири із захисту слабких і таких, що його потребують, на турботу про всю націю. Йдеться про розвиток людського капіталу, нейтралізацію матеріальної й соціальної нерівності, забезпечення необхідного рівня соціальної підтримки і допомоги відповідним верствам населення з одночасним уникненням соціальних ризиків для кожної людини. У цьому контексті варто наголосити, що без адекватного розвитку виробничого потенціалу та інвестиційної інфраструктури, де не відбувається структурних зсувів у бік споживчої моделі економічного зростання¹, підвищувати стандарти добробуту та їх фінансового забезпечення не видається можливим. Адже в межах діапазону, що характеризує низький рівень життя, аж до бідності, наприклад, за критеріями ООН, навряд чи можна говорити про існування будь-яких, навіть найприйнятніших, механізмів соціальної підтримки населення.

Створення високоефективної системи соціального захисту населення не можливе без фундаментальних змін в економіці й суспільній свідомості. Таку систему необхідно спрямовувати передусім на забезпечення конституційних прав людини на працю та соціальний захист у разі втрати працездатності незалежно від місця її проживання, статі, національності й віку. Вона має гарантувати також соціальні права, які забезпечують рівень життя й задоволення потреб людини: на мінімально достатні засоби життєзабезпечення, відпочинок, охорону здоров'я та житла, безпеку життєдіяльності, якісну освіту, допомогу у вихованні дітей тощо. Отже, необхідно змінити всю ідеологію суспільного розвитку, а саме забезпечити розуміння всіма членами суспільства, що головними способами досягнення добробуту є не система соціального захисту населення (це лише один з них), а суспільно корисна праця (матеріальне підґрунтя) та згуртованість нації (гуманітарне знаряддя). Побудова такого устрою в межах країн з ознаками трансформаційних процесів у народному господарстві, на наш погляд, має орієнтуватися на кращі практики країн із розвинутою ринковою економікою.

Для цього потрібно, по-перше, запровадити системний підхід до формування державних соціальних гарантій, таких як офіційно встановлений прожитковий мінімум, котрий насправді за певних обставин може бути достатнім джерелом життєзабезпечення.

¹ Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави : національна доповідь / за заг. ред. В. М. Гейця [та ін.]. – К. : НВЦ НБУВ, 2009. – С. 158.

По-друге, слід удосконалити регулювання соціальних відносин між різними прошарками суспільства. Держава повинна приділяти основну увагу захисту малозабезпечених, соціально вразливих верств населення, збільшуючи кількість і розміри виплат на адресній основі, послуговуючись смарт-картами та відмовляючись від універсального підходу, коли розширюється контингент їх отримувачів, що перевантажує державний бюджет. Також потрібно рішуче позбавлятися пільг державним чиновникам, чії доходи значно перевищують середні по країні. Таким чином, держава сприятиме процесу утворення середнього класу з одночасним уникненням підстав для подальшого зростання майнового розшарування.

По-третє, варто постійно удосконалювати інституційне забезпечення нормативно-правової бази соціального захисту населення, визначивши чіткий перелік обов'язків соціального працівника, врегулювавши надання платних та безоплатних послуг, розробивши систему оцінювання їх якості, незалежно від того, якою організацією (державною, недержавною, некомерційною, комерційною) вони надаються. Крім того, потрібно унеможливити існування суперечностей та відмінностей у тлумаченні одних і тих самих норм і понять у різних законах.

По-четверте, надання соціальних послуг вразливим верствам населення потребує подальшого удосконалення методичної бази їх виявлення, розроблення та впровадження соціальних рахунків як провідного засобу спрямування бюджетних потоків від підприємств, що надають послуги, до громадян. Створення єдиної інформаційної бази даних варто доповнити впровадженням соціальних паспортів родини та (або) домогосподарства, осіб як потенційних одержувачів соціальних послуг. Насамкінець, система соціальної підтримки потребує ухвалення кардинальних політичних рішень, для розроблення яких необхідне проведення відповідної роз'яснювальної роботи й підготовки суспільства та бізнес-середовища до запланованих змін задалегідь. При цьому насамперед слід запроваджувати зміни в контексті зрозумілих соціально справедливих дій, а згодом – робити інші кроки, які сприятимуть реалізації цілей загальної стратегічної програми.

Ще раз звернемо увагу на моделі захисту населення в різних країнах світу, де переважають соціальні фонди за рахунок внесків на паритетних засадах працівників і роботодавців, котрі одночасно керують створеними ними страховими ресурсами. Обсяги надання допомоги у разі настання страхового випадку в межах відповідних категорій соціального захисту залежать від успішності, а також тривалості та професійних особливостей трудової

діяльності людини, що забезпечується відрахуваннями із заробітної плати відповідно до принципу взаємострахування.

У Європейському Союзі мінімальна заробітна плата як первинна база для сплати податків та соціальних відрахувань є значно вищою, ніж у країнах, що розвиваються. За даними Євростату, найнижчий мінімальний рівень оплати праці (МРОП) у Болгарії, найвищий – у Люксембурзі. Вивчалися 20 з 27 країн ЄС. За МРОП вони розділилися на три групи. До першої (зарплата менше 300 євро/міс.) увійшли: Болгарія (138 євро/міс.), Румунія (162), Литва (232), Латвія (286), Естонія (290) та Угорщина (296 євро/міс.). До другої групи (середня мінімальна заробітна плата від 300 до 900 євро/міс.) увійшли: Чехія (310 євро/міс.), Словаччина (327), Польща (336), Португалія (566), Мальта (680), Іспанія (748), Словенія (763) та Греція (877 євро/міс.). До найблагополучнішої (більше 1200 євро/міс.) увійшли: Великобританія (1202 євро/міс.), Франція (1398), Бельгія (1444), Нідерланди (1447), Ірландія (1462), і Люксембург (1801 євро/міс.).¹ Обсяги фондів соціального захисту залежать також від встановлених державою обов'язкових нормативних розмірів відрахувань від заробітної плати. У європейських країнах у середньому фіскальне навантаження на фонд оплати праці в 2011 р. становило 33,84 % з максимальним значенням цього показника в Бельгії (42,8 %), а мінімальним – у Мальті (22,7 %) (табл. 3.2). Незважаючи на світову кризу, ряд країн знижували навантаження як у період 2000–2008 рр., так і в післякризовому 2008–2011 рр. (Болгарія, Чехія, Данія, Німеччина, Греція, Франція, Литва, Словенія, Словаччина, Фінляндія, Швеція). Кіпр, Люксембург, Мальта, Нідерланди, Португалія в ці самі періоди, навпаки, підвищили навантаження в середньому на 1,62 в. п. у 2000–2008 рр. і на 1,56 в. п. у 2008–2011 рр.

Враховуючи подальшу необхідність підвищення соціальних стандартів, а також сучасні демографічні тренди, пов'язані зі старінням населення, у світі спостерігаються тенденції нестачі грошових коштів для поповнення відповідних фондів захисту. Тому суспільні інтереси громадян соціальних держав, коли однією з головних цілей є зростання людського потенціалу, потребують суттєвого доповнення принципів фіскальної політики, оновленої цілісної методології бюджетно-фіскального перерозподілу на підставі узагальнених та узгоджених підходів до вироблення економічної і соціальної політики (рис. 3.1).

¹ Minimum wage statistics // Eurostat (станом на 2012 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tps00155>.

Таблиця 3.2

**Фіскальне навантаження на фонд оплати праці у країнах Європи,
% до витрат на оплату праці**

Країни	2000	2008	2011
Країни ЄС-27	36,4	36,1	35,8
Бельгія	43,6	42,4	42,8
Болгарія	38,1	27,4	24,6
Чеська Республіка	41,2	39,9	39,0
Данія	41,0	36,6	34,6
Німеччина	39,1	38,0	37,1
Естонія	37,8	33,8	36,2
Ірландія	28,7	24,7	28,0
Греція	33,8	32,9	30,9
Іспанія	30,5	32,4	33,2
Франція	39,4	39,0	38,6
Італія	42,0	42,9	42,3
Кіпр	21,6	24,6	26,7
Латвія	36,7	28,4	32,0
Литва	41,1	32,3	32,0
Люксембург	29,9	31,2	32,8
Угорщина	41,4	42,3	38,4
Мальта	20,5	21,2	22,7
Нідерланди	35,0	36,8	37,5
Австрія	40,1	41,3	40,8
Польща	33,6	31,7	32,2
Португалія	22,3	23,6	25,5
Словенія	37,6	35,9	35,2
Словаччина	36,3	33,2	31,9
Фінляндія	44,0	41,2	39,6
Швеція	46,8	41,2	39,4
Великобританія	25,9	26,9	26,0
Норвегія	37,1	35,7	36,2

Джерело: Ratio of taxes and social security contributions on employed labour income to total compensation of employees // Eurostat [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=0&language=en&pcode=tec00119>.

Кризові явища змусили змінити погляд на соціальний захист населення і розглядати його в контексті держави загального добробуту з використанням фінансових механізмів управління, що дають змогу підтримувати суспільні напрями відтворення та збереження людського потенціалу не тільки за допомогою сукупності бюджетних програм. До основних критеріїв виокремлення моделей соціального захисту населення також відносять

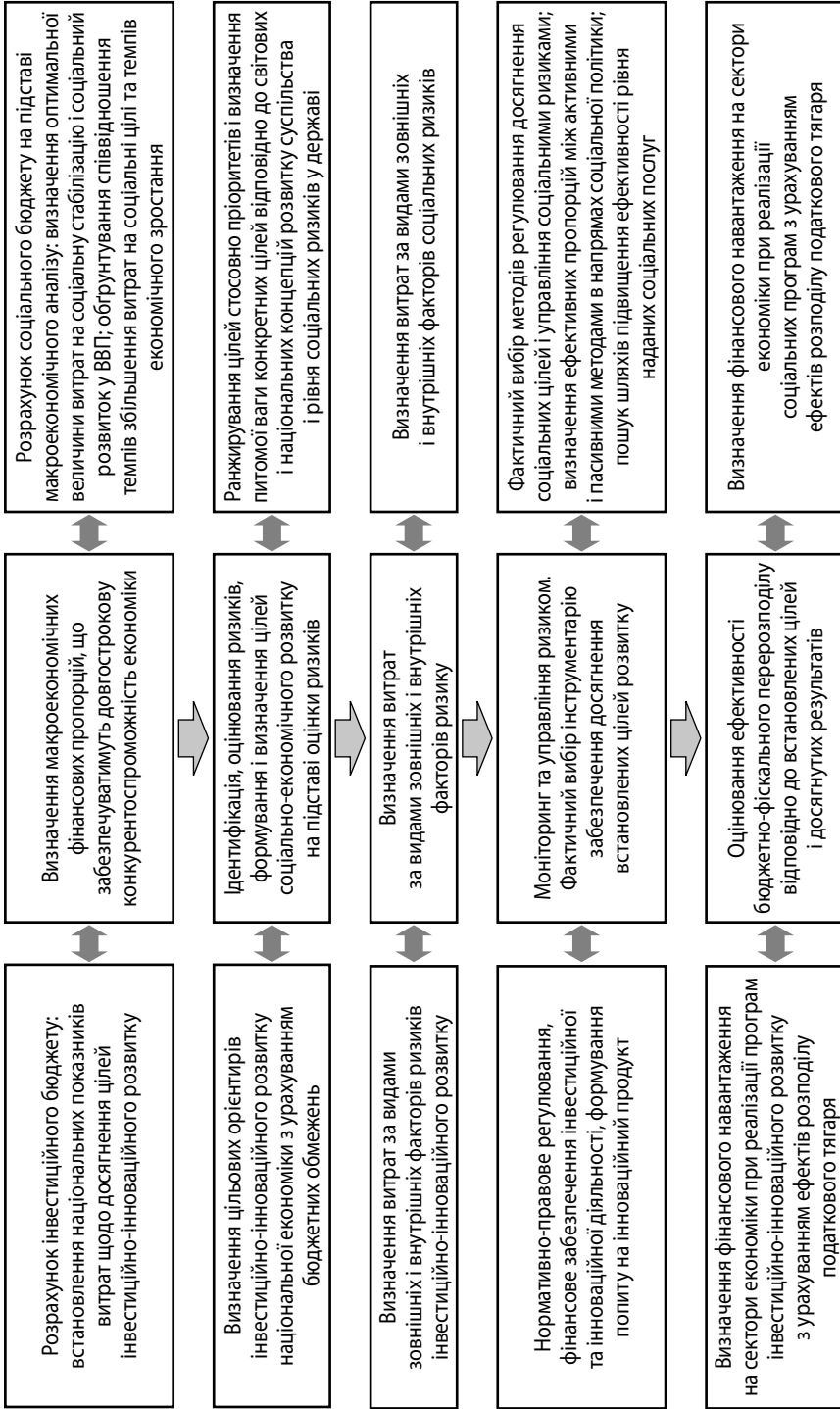


Рис. 3.1. **Методологія бюджетно-фінансового перерозподілу**

Складено за: *Близнюк В. В.* Визначення критеріїв та показників ефективності планування видатків бюджету в соціальній сфері / *В. В. Близнюк // Соціальні аспекти розвитку сучасної відкритої економіки: Україна в контексті міжнародного досвіду* : зб. наук. пр. / голов. ред. *В. Є. Новицький*. – К., 2007. – С. 94.

розподіл відповідальності, вид солідарності, індикатори перерозподілу доходів, рівень соціальних послуг та ступінь охоплення ними населення, джерела фінансування, а також характеристики суб'єктів, на яких покладено управління соціальним захистом населення.

Сучасні системи соціального захисту населення, на наш погляд, повинні більшою мірою виконувати стимулюючу, ніж компенсаційну функцію, що притаманне американській моделі¹. Така модель є найбільш лібералізованим варіантом, функціонуючи на принципі відокремлення системи соціального захисту населення від вільного ринку і захисті лише тих, хто не має інших доходів, крім соціальних виплат. При цьому забезпечуються досить високий рівень і якість життя більшої частини громадян.

Модель Скандинавських країн² найбільш соціалізована. Вона втілює домінування ідей рівності та солідарності у процесах соціального захисту населення, використовуючи насамперед механізми державного фінансування. Ресурсне наповнення для задоволення потреб членів суспільства формується шляхом убезпечення джерел надходжень за допомогою максимально гарантованих доходів. Виконання заходів підтримки населення побудовано таким чином, щоб передусім у сфері зайнятості був запроваджений активний ризик-менеджмент, орієнтований на попередження загроз погіршення макропропорцій. У результаті соціальна політика постає окремим самостійним напрямом державного регулювання економіки, що забезпечується досить високою часткою ВВП (понад 50 %), яка розподіляється через бюджет і акумулює у розпорядженні урядів значні фінансові ресурси. Така сама питома вага державного сектору у ВВП спостерігається у країнах, що дотримуються так званої німецької моделі добробуту населення³ (ФРН, Франція, Австрія). Але в ній передбачається активніша участь підприємницького сектору у формуванні фінансових джерел.

¹ *Wilkinson W. Social Security and the Insurance Illusion / W. Wilkinson // The Freeman: Ideas on Liberty. – 2005. – Vol. 55. – № 7. – P. 16–19.*

² *Квист Дж. Социальные реформы в Скандинавских странах в 1990-е годы: использование теории нечеткого набора для оценки соответствия идеальным типам / Дж. Квист // SPERO. – 2004. – № 1. – С. 41–66 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://spero.socpol.ru/docs/spero_no1_kvist.doc; *Андропов В. В. Шведская модель социальной защиты / В. В. Андропов // Народонаселение. – 2005. – № 4.**

³ *Синицын М. В. Основные черты германской модели социальной политики / М. В. Синицын [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ecsocman.hse.ru/text/16209838>.*

Японська модель¹ соціального захисту населення вирізняється піднесенням питання підвищення життєвого рівня населення в ранг національних пріоритетів, проведенням послідовної політики вирівнювання доходів, наявністю неформальних специфічних правил у використанні робочої сили. Характерними особливостями трудових відносин є система довічного найму з певними сучасними модифікаціями, домінування психології колективізму, солідарності в доходах, досягнення консенсусу між різними суб'єктами у вирішенні соціально-економічних проблем.

В останні десятиріччя ХХ ст. в Італії, Іспанії, Греції та Португалії під впливом соціально-економічних і структурних змін були створені або вдосконалені системи соціального захисту, які згодом віднесли до так званої південноєвропейської моделі. На відміну від попередніх, її можна інтерпретувати як перехідну, а отже таку, що не має достатньо чіткої організації. Саме тому, на думку західних дослідників², “рудиментарність” південноєвропейської моделі на той час була її основною особливістю. Загалом рівень соціальної захищеності, характерний для цієї моделі, відносно низький, оскільки ті, хто потребували допомоги, отримували її здебільшого з боку турботливих родичів і сім'ї. Тому родина та інші інститути громадянського суспільства відігравали не останню роль, а соціальна політика мала переважно пасивний характер і була орієнтована на компенсацію витрат у доходах окремих категорій громадян. Так, в Італії на початку ХХІ ст. найбільшу частину соціальних видатків становило пенсійне забезпечення – 14,7 % ВВП за середньоєвропейського рівня – 12,5 %, тоді як на підтримку сім'ї, материнства, освіти й політику зайнятості витрачалися порівняно незначні кошти – близько 1 % ВВП³.

Розгляд зазначених модифікацій дає змогу констатувати, що всі вони мають певні елементи, побудовані в результаті узагальнення позитивного досвіду однієї або декількох країн. На сьогодні навряд чи існує будь-яка модель у “чистому вигляді”, бо посткризова економічна ситуація призвела до того, що внаслідок боргового тиску виникла нагальна необхідність пошуку та впровадження різних форм і методів соціального захисту населення. Ти-

¹ Шарин В. Социальная защита населения: зарубежные модели / В. Шарин // Социальное обеспечение [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cnas.ru/st_sharin1.html.

² Hanesch W. Soziale Sicherung in Europa: Vergleich / W. Hanesch // Aus Politik und Zeitgeschichte. – 1998. – Bd. 34–35. – S. 3–10.

³ Kubitzka A. Pensions in Europe: Expenditure and Beneficiaries / A. Kubitzka // Statistics in Focus: Population and Social Conditions. – 2004. – № 8. – P. 2.

повим прикладом є англосаксонська модель¹ (Великобританія, Ірландія) як проміжна між лібералізованою американською і соціально орієнтованими шведською та німецькою моделями. Для неї характерне активніше, ніж для ліберальної моделі, регулювання соціальних процесів з боку держави, проте нижчий, ніж в останніх двох, рівень оподаткування і перерозподіл ВВП через державний бюджет (не більше 40 %), а також приблизно однаковий розподіл витрат на соціальне забезпечення між державою та приватним сектором. При цьому принципово відмінною рисою на ринку праці є те, що держава послідовно дотримується суто пасивної політики.

У розвинутих країнах, наприклад, інновацією є “соціальний контракт”², тобто механізм реалізації широкого соціального замовлення, основний принцип якого полягає у передачі або делегуванні владою неурядовим структурам тих функцій, які можуть бути ними краще виконані.

Якщо конкретніше, то соціальний контракт – це механізм реалізації програм, орієнтованих на вирішення основних проблем у соціальній сфері, що належать до компетенції держави (або місцевої влади) за підтримки бюджетних коштів шляхом грантів, субсидій чи договорів, укладених на відкритій конкурентній основі (через тендери). Головна ідея соціального контракту – угода між місцевими органами самоврядування та громадськими організаціями. Тобто центральні або місцеві органи самоврядування наймають постачальників послуг, які можуть здійснити певний вид діяльності краще чи надати певні послуги якісніше. У багатьох країнах законодавство надає право громадським організаціям діяти на ринку соціальних послуг, залучати бюджетні кошти для виконання такої діяльності й отримувати плату за послуги від одержувачів. Це означає, що соціальні послуги можуть бути предметом продажу й купівлі, а система соціальних послуг із певними обмеженнями розвиватиметься за законами ринкових відносин.

Найслабшим місцем недержавних організацій зазвичай є недостатній професіоналізм щодо надання соціальних послуг, брак культури звітності та виконання договірних зобов’язань. Тому, як свідчить практика, такі функції в багатьох країнах світу держава делегує відповідним професійним асоціаціям, контролюючим стандарти якості та безпеки, незалежно від

¹ *Beveridge W. Full Employment in a Free Society / W. Beveridge. – London, 1944; Сайт Департаменту здравоохранения и социальных услуг Северной Ирландии Department of Health, Social Services and Public Safety (DHSSPS) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dhsspsni.gov.uk/index/about_dept.htm.*

² *Семенихина Н. “Народная экономика” о том, как заключить социальный контракт с государством / Н. Семенихина, И. Костин // Первый канал (Москва). Новости. – 2011. – 19 окт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.1tv.ru/news/other/188669>.*

того, хто їх надає. Наприклад, у Болгарії¹ соціальні послуги надають органи місцевої влади та приватні установи, а уряд здійснює фінансування й моніторинг надання послуг. У Великобританії діє закон про соціальні стандарти. Усі надавачі послуг зобов'язані реєструватися в Національній комісії із соціальних стандартів, а в Уельсі – у Національній асамблеї. Реєструються навіть органи місцевої влади, що надають такі послуги². Встановлені відповідні правила й у Франції³. Там ліцензуванню підлягають медичні та соціально-медичні установи, які дбають про немічних старих, інвалідів, допомагають дітям чи молодим матерям, які опинились у складних життєвих умовах, надають послуги з догляду вдома особам з фізичними чи психічними вадами, опікуються інвалідами та безробітними під час професійної реабілітації тощо. Таким чином, подібні інституції мають змагатися, послуговуючись засадами конкуренції з критеріями фаховості виконавців та якості сервісу.

Обов'язок держави – забезпечувати умови, стимулювати всіх економічних агентів, населення для створення належного соціального устрою. Як зауважує з цього приводу Х. Ламперт, має бути встановлений певний соціальний порядок, як-то: "...сукупність інститутів і норм, що регулюють соціальне становище індивідів і груп суспільства (тією мірою, якою це зумовлено економічно, наприклад доходами, майном, професією), а також економічно обґрунтовані соціальні відносини між членами суспільства, наприклад, між роботодавцями й тими, хто цю роботу отримує"⁴.

Слід зазначити, що соціального захисту потребують також ті верстви населення, чії доходи порівняно низькі, нестабільні. У цьому випадку ідеться не тільки про матеріальну підтримку, а й про необхідність допомоги у працевлаштуванні. В основі державної політики у сфері забезпечення соціаль-

¹ Болгария: преимущества свободного рынка // Группа Всемирного банка [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTRUSSIANHOME/NEWSRUSSIAN/0,,contentMDK:22666327~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1081472,00.html>.

² Саньял А. Социальные рынки и оказание социальных услуг в Великобритании / А. Саньял [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rehabin.ru/upload/library/arunda4.pdf>.

³ Klatetzki Th. Organisatorische Qualität sozialer Dienste und Einrichtungen / Th. Klatetzki // Qualität in der sozialen Arbeit. Zwischen Nutzerinteresse und Kostenkontrolle / Hrsg.: C. Beckmann, H. U. Otto, M. Richter, M. Schrödter. – Wiesbaden : VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004. – P. 185–197.

⁴ Ламперт Х. Социальная рыночная экономика. Германский путь / Х. Ламперт. – М. : Дело ЛТД, 1994. – С. 54.

них стандартів життя людини мають бути комплексні підходи, орієнтовані як на бідні, так і на відносно забезпечені верстви суспільства.

Загалом основна ідея ефективного соціального захисту населення полягає в тому, що кожна людина з різних причин у той чи інший момент життя може потребувати й отримати захист сильнішого суб'єкта у суспільному середовищі. Саме тому сучасна наукова та практична класифікація видів підтримки громадян має враховувати особливості різних категорій населення і для кожної з них прогнозувати сценарії загроз соціальної небезпеки. Будь-яке суспільство в особі держави повинне самостійно вирішувати, вплив яких ризикових факторів не може бути подоланий індивідом самостійно, і на цій підставі оперативно створювати чи змінювати національну систему соціального захисту населення, не торкаючись організації життєзабезпечення загалом. Надзвичайної актуальності такі підходи набувають у зв'язку з конкретними проявами окремих етапів економічного циклу.

Як засвідчили наслідки кризових явищ у багатьох країнах з ринками, що формуються, гальмування запровадження стабілізаційних фінансових механізмів управління часто супроводжується наявністю застарілої структури національної економіки, високим ступенем зносу виробничих потужностей, загальним низьким технологічним рівнем, що, зокрема, характеризується завищеною енергоємністю. Відповідно, не створюються перспективи подолання сформованої раніше енергозалежності від зовнішніх постачань таких ресурсів та цін на них, зростання конкурентоспроможності національних виробників, переорієнтації експорту з сировинних та низькотехнологічних секторів світового ринку на інноваційні сегменти. Нейтралізувати шоки зовнішньої кон'юнктури можна за допомогою ефективних гнучких фіскальних стабілізаторів. Зокрема, бюджетні інвестиційні видатки необхідно спрямовувати на цілі підвищення конкурентоспроможності галузей національної економіки, розвиток її виробничого та технологічного потенціалу. При цьому традиційні проблеми недофінансування варто вирішувати шляхом програмної концентрації грошових ресурсів на напрямках стратегічного розвитку із застосуванням середньострокового планування та використанням інструментів публічно-приватного партнерства.

Варто пам'ятати, що надійна система соціального захисту населення з високими соціальними виплатами – це результат певного стану економіки, який дає змогу мати достатнє ресурсне забезпечення для суспільного добробуту. Будь-які спроби штучного, мотивованого суто політичними циклами створення удаваного благополуччя у цій сфері обов'язково при-

зведе до спотворення ринкової рівноваги, імовірного виникнення ланцюгової реакції дестабілізації як усередині, так і зовні економічної системи. У межах змішаної економіки державний сектор у поєднанні з приватним має реалізувати завдання економічної модернізації на інноваційній основі. Як зазначалося, сьогодні потрібна нова модель розвитку, що передбачає не послаблення ролі держави, а зміцнення інститутів та механізмів співпраці з приватним бізнесом і посилення ролі інститутів громадянського суспільства. Зусилля держави щодо підвищення рівня життя всіх прошарків населення незалежно від їх матеріального становища мають спиратися на стале економічне зростання, розвиток і повне використання трудового потенціалу країни, забезпечення працездатного населення робочими місцями, легалізацію трудових доходів громадян шляхом більш раціонального оподаткування фонду оплати праці, поширення пільгового іпотечного кредитування, впровадження системи медичного страхування, встановлення реального прожиткового мінімуму та вдосконалення методики його розрахунку, що має узгоджуватися зі змінами соціально-економічних умов у країні, а також з необхідністю переходу до міжнародних стандартів в умовах зростаючої глобалізації.

3.3. БЮДЖЕТУВАННЯ, ОРІЄНТОВАНЕ НА РЕЗУЛЬТАТ: РЕЗЕРВИ БЮДЖЕТНОЇ ПРОДУКТИВНОСТІ

Управління державними видатками є важливою складовою бюджетної політики та великою мірою визначається бюджетним процесом, порядком планування, затвердження й виконання бюджету в частині видатків, а також контролем його виконання. Удосконалення практики бюджетування слід розглядати як важливий інструмент підвищення ефективності державних видатків. Упровадження бюджетування, орієнтованого на результат (БОР), докорінно змінює не тільки зміст усіх стадій бюджетного процесу, а й саму концепцію управління державними видатками. Сутність БОР полягає в розподілі бюджетних ресурсів між адміністраторами бюджетних коштів та (або) бюджетними програмами, які вони реалізують, з урахуванням або залежно від конкретних результатів (надання послуг), відповідно до середньострокових пріоритетів соціально-економічної політики та в межах прогнозованих на довгострокову перспективу обсягів бюджетних ресурсів.

Одне з визначень БОР: метод планування, виконання та контролю виконання бюджету, що забезпечує розподіл бюджетних ресурсів за цілями,

завданнями й функціями держави з урахуванням пріоритетів державної політики та суспільної значимості очікуваних безпосередніх і кінцевих результатів використання бюджетних коштів¹.

Згідно з принципами БОР формування бюджету відбувається на основі забезпечення прямого взаємоз'язку між суспільно значимими кінцевими результатами і бюджетними ресурсами, за допомогою яких фінансується програмна діяльність суб'єктів бюджетного планування для забезпечення досягнення поставлених цілей².

БОР передбачає відповідальність установ за те, чого вони досягають, це методологічний підхід до планування та виконання державного й місцевих бюджетів, реалізовуваний із середини 2000-х років у межах бюджетної реформи, за якого використовують методи розподілу бюджетних ресурсів, що узгоджені з цілями, завданнями й функціями держави та враховують мініливі пріоритети державної політики³.

Поняття “бюджетування” (*budgeting*) застосовується для позначення комплексу дій із підготовки проекту та виконання бюджету, підбиття підсумків виконання бюджету та контролю витрачання бюджетних коштів. У результаті забезпечується розподіл останніх за цілями, завданнями й функціями держави з урахуванням пріоритетів державної політики та суспільної значимості, очікуваних безпосередніх і кінцевих результатів використання бюджетних коштів, які повинні обґрунтовуватися можливим результатом їх витрачання⁴.

¹ Лавров А. Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты: международный опыт и российские перспективы / А. Лавров // Финансы. – 2004. – № 3. – С. 9.

² Gonsior V. Results-Oriented Budgeting / V. Gonsior, J. Moreau. – Eschborn : GIZ, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.giz.de/Themen/en/dokumente/giz2012-en-factsheet-results-oriented-budgeting.pdf>; Knaap P, van der. Performance Management and Policy Evaluation in the Netherlands: Towards an Integrated Approach / P. van der Knaap [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://evi.sagepub.com/content/6/3/335.short>; Knaap P, van der. Responsive Evaluation and Performance Management Overcoming the Downsides of Policy Objectives and Performance Indicators // Evaluation. – 2006. – Vol. 12(3). – P. 278–293 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.evaluatieplatform.be/doc/Van%20der%20Knaap%20-%202006%20-%20responsive%20eval.pdf>; Evaluation in Public-sector Reform: Concepts and Practice in International Perspective / ed. by H. Wollmann. – Edward Elgar Publishing, 2003. – P. 269.

³ Гамукин В. Новации бюджетного процесса: бюджетирование, ориентированное на результат / В. Гамукин // Вопросы экономики. – 2005. – № 2. – С. 4–22.

⁴ Афанасьев М. Бюджетирование, ориентированное на результат (новые тенденции) / М. Афанасьев [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gpir.narod.ru/ve/661988.htm>.

У фінансовому середовищі під БОР розуміють планування витрат бюджетних ресурсів, пов'язане з визначенням конкретних цілей, очікуваних результатів і необхідних для цього витрат, із контролем відповідності досягнутих результатів запланованим, а також ефективності витрачених ресурсів¹. Це система організації бюджетного процесу та державного (муниципального) управління, за якої планування видатків здійснюється в безпосередньому зв'язку з досягнутими результатами².

Колектив авторів розуміє під БОР бюджетування, котре пов'язує обсяг виділених ресурсів із очікуваними суспільно значимими результатами їх використання³.

Застосовуючи інструментарій нової економічної політики, можна розглядати БОР як інститут, що включає правила, які встановлюють взаємозв'язок між фінансуванням, ефективністю і результативністю виконавців, механізми примусу до виконання правил, відповідних БОР; механізми еволюційного розвитку БОР (зворотного зв'язку і реалізації знову доступної інформації в межах удосконалення бюджетного процесу, досягнення стратегічних цілей і вирішення тактичних завдань). Перші дві складові є класичними з точки зору визначення інституту в новій інституціональній економіці, тоді як третя вказує на невід'ємну характеристику БОР як динамічної системи, що постійно розвивається.

Отже, БОР – це система бюджетних відносин, правила якої орієнтують виконавців на досягнення результатів, забезпечують їх своєчасну і достовірну підзвітність суспільству, сприяють виявленню найкращих способів досягнення результатів і методів удосконалення бюджетних відносин, причому деякі правила підтримуються певними механізмами примусу й адаптації до мінливих обставин⁴.

Багатоманітність розуміння сутності методу БОР у різних джерелах варто вважати не недоліком, а діалектичною перевагою етапу розвитку методичних підходів. Різні підходи до БОР мають слугувати внутрішнім джерелом його методичного розвитку. Сфера застосування БОР, як бачи-

¹ *Беляева Д. Ю.* Бюджетирование, ориентированное на результат, и проблема идентификации “результата” / Д. Ю. Беляева // Финансовый вестник: финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. – 2010. – № 2. – С. 34.

² *Макашина О. В.* Бюджетирование, ориентированное на результат / О. В. Макашина // Вестник ИГЭУ. – 2008. – № 1. – С. 23–28.

³ Руководство по управлению общественными финансами на региональном и муниципальном уровне : в 7 т. Т. 4 / под ред. А. М. Лаврова. – М. : ДиПЛит, 2008. – С. 112, 113.

⁴ *Шаститко А.* Бюджетный процесс в стратегиях социально-экономического развития / А. Шаститко, М. Овчинников // Вопросы экономики. – 2008. – № 3. – С. 134–151.

мо з наведених визначень, поки що обмежується тільки визначенням видаткової частини бюджету. Такий висновок дає змогу сформулювати два важливих аспекти проблеми. По-перше, якщо розуміти бюджетування як елемент системи управління, то в широкому значенні – це діяльність щодо систематизації фінансових потоків, а у вузькому – безпосередньо бюджетне планування. Відтак, будь-які способи відокремлення джерел виникнення коштів від напрямів їх використання призведуть до половинчастості процесу систематизації фінансових потоків, а отже – і до половинчастості бюджетування, яке втрачить своє призначення як інструмент управління фінансами¹.

Незважаючи на широке висвітлення в науковій літературі проблем упровадження БОР, необхідність дослідження в цьому напрямі зумовлена потребою в переосмисленні теоретичних положень та можливістю практичної реалізації результативного бюджетування в національних економіках з урахуванням кращого зарубіжного досвіду.

Це також стосується необхідності уточнення загальноприйнятого визначення поняття як самого БОР, так і окремих його елементів. В англійській термінології синонімом “performance budgeting” є термін “results-oriented budgeting”². У російській практиці як синонім терміна “бюджетування, орієнтоване на результат” донедавна використовувався термін “програмно-цільове бюджетування”. Останнім часом дедалі більшого поширення набуває саме термін “бюджетування, орієнтоване на результат”.

Сьогодні в Україні особливо актуальними стають питання прозорості та зрозумілості бюджету для громадськості, поліпшення якості надання державних послуг, котрі залежать як від обсягу реальних доходів бюджету, так і від того, наскільки ефективно розпорядники бюджетних коштів управляють цими фінансовими ресурсами. БОР є якраз тим інструментом, що дає змогу ефективніше і прозоріше використовувати бюджетні кошти. У зв'язку з цим постає потреба в удосконаленні такого методу.

Піонерами у сфері БОР є США, Нова Зеландія, Австралія, Нідерланди, Великобританія та Швеція. Пізніше за всіх на модель бюджетного планування, орієнтованого на результат, перейшли Франція та Німеччина³.

¹ Гамукин В. Новации бюджетного процесса: бюджетирование, ориентированное на результат / В. Гамукин // Вопросы экономики. – 2005. – № 2. – С. 4–22.

² Бюджетирование, ориентированное на результаты: анализ мирового опыта и возможностей его распространения в России / Фонд “Институт экономики города”. – М., 2004.

³ Зарубежная практика БОР // Бюджет. – 2008. – № 10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bujet.ru/article/47180.php>.

У найзагальнішому вигляді елементи орієнтованості на результат у бюджетному процесі в міжнародній практиці інтегрувалися в таких умовах:

- у складі глибоких реформ державного сектору (Австралія, Великобританія, Нова Зеландія);
- у межах окремих програм “точкової” або часткової модернізації системи управління державними фінансами, що не торкаються фундаментальних основ системи управління (Данія, Ірландія, Канада, США, Нідерланди, Франція);
- у рамках обмежених ініціатив щодо вдосконалення системи управління державними фінансами (Німеччина, Норвегія, Швеція).

Виокремлюють дві основні моделі управління фінансами з точки зору традиції впровадження бюджетування, орієнтованого на результат. Одну з них можна умовно назвати контрактною: система фінансування побудована на контрактних відносинах. Наприклад, міністерство фінансує підвідомчі агентства на підставі контракту про надання послуг. У такій моделі велика частина послуг надається різними організаціями, відібраними на конкурсних засадах; державні організації в таких умовах не мають особливої переваги порівняно з приватним сектором і конкурують із ним у процесі надання суспільних послуг. До країн з контрактною моделлю належать Великобританія, Австралія, Нова Зеландія, Канада. У цій моделі система формування бюджету являє собою формулювання цілей розвитку, передбачуваних напрямів видатків на їх досягнення, а також оцінювання витрат.

Друга модель має умовну назву адміністративної: у ній вищий рівень фінансує нижчий на основі специфічних цільових показників і бюджетних завдань (наприклад, США, Франція).

Елементи контрактної моделі застосовуються також у країнах із переважанням адміністративної моделі, однак у таких країнах контрактний принцип практично не поширюється на взаємовідносини відомств та підвідомчих агентств, а стосується закупівель низки послуг, у тому числі в організацій, які зайняті в суспільному секторі й спеціалізуються на їх наданні¹.

Системи БОР, що використовуються в різних країнах, мають загальну мету – підвищення ефективності управління державним сектором, однак, як переконає світовий досвід, єдиних методичних підходів не існує. Із сучасного стану впровадження бюджетування, орієнтованого на результат, можна зробити такі висновки:

- питання вдосконалення державного управління мають розглядатися в комплексі з питаннями вдосконалення бюджетного планування;

¹ Зарубежная практика БОР // Бюджет. – 2008. – № 10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bujet.ru/article/47180.php>.

- необхідно уважно підходити до питання визначення належної послідовності проведення реформ, яка б гарантувала їх поступальний характер;
- необхідно забезпечити відповідні умови для успішного впровадження БОР, зокрема дисципліну виконання прийнятих бюджетів;
- до проведення реформ у сфері державного управління потрібно підходити прагматично, тобто будь-які нововведення мають будуватися з урахуванням особливостей країни, регіональних особливостей конкретних сфер державної діяльності;
- при проведенні реформ значну увагу слід приділяти людському фактору¹.

Розвиток концепції БОР можна простежити на прикладі США. Першим кроком з упровадження БОР у Сполучених Штатах була доповідь Комісії Гувера 1949 р. Запропонований нею формат подання федерального бюджету (що дістав назву “performance budget”) переносив акцент із витрат державних ресурсів на виконання державних функцій, здійснення діяльності та досягнення результатів. Такий бюджет мав відображати структуру видатків у розрізі не так їх видів (оплата праці, закупівля товарів, оренда приміщень тощо), як очікуваних результатів від виконання програм або конкретних державних функцій.

Конгрес США рекомендував застосовувати такий підхід до бюджетування передусім у військовій сфері. Для повномасштабної реалізації цих пропозицій у 1950 р. був прийнятий Закон про бюджет і процедури бюджетної звітності.

Проте перехід до управління за результатами виявився досить поверховим, оскільки разом із новими використовувалися старі форми звітності. Через недостатню опрацьованість прийнятого закону потреби в державних коштах визначалися неправильно та нераціонально розподілялися між програмами.

На наступному етапі реформування бюджетного процесу в 1965 р. було запроваджено “програмне планування та виконання бюджету”. Його головна особливість полягала в можливості об’єднувати кілька державних організацій при виконанні певної програми, націленої, як правило, на довгострокову перспективу. Міністерства й відомства повинні були формулювати мету своєї діяльності відповідно до пріоритетів державної політики; визначати завдання і способи їх розв’язання; оцінювати необхідні

¹ *Белянова Е.* БОР: уроки стран-пионеров / Е. Белянова, К. Нечаева // Бюджет. – 2005. – № 12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bujet.ru/article/7114.php>.

витрати та порівнювати їх із очікуваними результатами для оптимізації розподілу державних коштів, використовуючи кількісний аналіз, зокрема витрат і вигід. Незважаючи на експеримент з упровадження планово-програмного бюджетування в п'яти містах, п'яти округах і п'яти штатах у період з 1967 по 1969 р., цей підхід через складність не набув значного поширення. Для підвищення відповідальності державних службовців у США в 1972 р. почалося впровадження управління за цілями. Міністерства та відомства мали оцінювати не тільки економічну, а й соціальну ефективність своєї діяльності. Проте визначити результати кількісно вдавалося далеко не всім державним органам, що застосовували цей підхід.

Порівняно новим "витком" у розвитку концепції бюджетування стало впровадження з 1977 р. планування бюджету з нуля. Його сутність полягала в тому, що міністерство чи відомство повинні були подавати кілька варіантів досягнення одного й того самого результату, причому витрати за жодним із них не могли бути більшими від поточного значення. При цьому обґрунтування видатків на наступний рік проводилося не на базі попередніх видатків, а через доведення їх необхідності. Такий підхід до бюджетування давав змогу визначати доцільність реалізації програм та витрачання державних коштів.

Завершальним етапом розвитку в США концепції БОР і закріплення її принципів у практиці державного управління стало прийняття в 1993 р. Федерального закону про виконання та результати. Згідно з ним, федеральні агентства мали розробити довгострокові плани розвитку (до 1997 р.), а також щорічно надавати Конгресу інформацію про поточні результати діяльності. З 1999 р. введено практику подання щорічних доповідей про цілі та очікувані результати реалізації програм на початку бюджетного року, а про фактично досягнуті результати – наприкінці року¹.

Резюмуючи досвід США щодо впровадження бюджетування, орієнтованого на результат, можна відзначити таке:

- БОР – це засіб підвищення ефективності державних видатків в умовах, коли роль держави в управлінні економікою зростає;
- концептуальні ідеї бюджетування, орієнтованого на результат, ґрунтуються на управлінських принципах приватного сектору: формулювання місії та стратегій, бюджетування з нуля, використання індикаторів соціальної й економічної ефективності як аналог результатів господарської діяльності, урахування ризиків.

¹ *Афанасьев М.* Бюджетирование, ориентированное на результат (новые тенденции) / М. Афанасьев [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gp.ir.narod.ru/ve/661988.htm>.

Упровадження інструментів приватного сектору в бюджетний процес пов'язано з низкою труднощів, спричинених тим, що масштаби діяльності й адміністрування державних органів і організації праці в цих відомствах незіставні з масштабом приватних структур. При цьому в державних органів відсутні універсальні індикатори результатів роботи, які є у приватних фірм, і тому необхідно розробляти специфічні показники. Однак переваги БОР полягають у тому, що підвищується обґрунтованість рішень про державні видатки, посилюється відповідальність державних органів за кінцевий результат, а населення отримує ті блага і послуги, яких найбільш потребує¹.

Як приклад недавнього впровадження методів БОР можна навести досвід Канади, де реформування бюджетної системи почалося в 1995 р. Органи державної влади зобов'язані забезпечувати об'єктивну, неупереджену оцінку й аналіз результатів реалізації програм та ступеня досягнення поставлених цілей, виконання завдань на основі вироблених і затверджених показників та індикаторів соціально-економічної ефективності.

Міністерства й відомства Канади в обов'язковому порядку щороку подають парламенту доповідь про бюджетні плани і пріоритети, яка містить опис кожної програми, її цілі, завдання, оцінку очікуваних суспільно значимих результатів. До кінця бюджетного року міністерства готують доповіді про досягнуті результати реалізації програм. Окрім того, керівник міністерства фінансів подає щорічну доповідь про результати діяльності державних органів урядові Канади, котрий на її підставі розглядає результативність реалізації програм та приймає рішення про доцільність їх подальшого виконання. Впровадження нового підходу до бюджетування сприяло підвищенню ефективності бюджетного планування, розподілу державних коштів між програмами й видами діяльності держави².

Досвід Канади з упровадження БОР є особливо актуальним і корисним з огляду на таке: наявність тривалої практики функціонування бюджетної системи в умовах бюджетування, орієнтованого на результат; застосування моделі витрачання бюджетних коштів з однією із найвищих у світі економічною ефективністю.

Найважливішими елементами бюджетної системи Канади є: трирічний бюджетний цикл; використання принципів БОР усіма міністерствами й агентствами на всіх стадіях бюджетного процесу; концентрація і централізація функцій щодо здійснення бюджетних видатків (таких, наприклад, як

¹ Приданчук М. П. Построение бюджетирования, ориентированного на результат / М. П. Приданчук // Финансы и кредит. – 2006. – № 15 (219). – С. 64–66.

² Афанасьев М. Бюджетирование, ориентированное на результат (новые тенденции) / М. Афанасьев [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gpir.narod.ru/ve/661988.htm>.

закупівля товарів, робіт і послуг для державних потреб в уповноважених для цього суб'єктів сектору державного управління); високий ступінь взаємодії всіх суб'єктів касового обслуговування державного бюджету¹.

У Франції впроваджується система бюджетування, орієнтованого на результат, з 2001 р. З прийняттям конституційного закону про державні фінанси в країні почався перехід від традиційної бюджетної системи до системи, сфокусованої на результатах. Бюджетні витрати мають вигляд трирівневої структури.

На першому рівні нині представлені 34 місії, що відображають основні напрями державної політики на середньо- та довгострокову перспективу. Парламент схвалює бюджет на рівні цих місій. Місії висуваються урядом, тоді як парламент може внести зміни в розподіл витрат серед програм, службовців єдиної місії. Другий рівень являє собою близько 140 програм, кожна з яких охоплює комплекс заходів щодо реалізації певної місії та характеризується стратегією і порядком цілей, пов'язаних із певними показниками. Третій рівень – 500 підпрограм і видів діяльності, які уточнюють програмні цілі та використання бюджетних ресурсів. Місії можуть належати до сфери відповідальності відразу декількох міністерств, тобто їх реалізація потребуватиме створення не тільки відомчих, а й міжвідомчих програм.

Відповідальність за окрему програму покладається не більше ніж на одне міністерство, навіть якщо це міжвідомча програма. Для управління кожною програмою призначається відповідальна особа. У межах відповідних міністерських програм витрат відповідальна особа отримує майже повну свободу перерозподіляти кошти, переносити асигнування на наступний бюджетний рік.

В обмін на підвищення гнучості керівник програм повинен дотримуватися її цілей і звітувати за управління витратами на програму. Для цього використовуються три критерії:

- соціальна та економічна результативність;
- якість послуг;
- ефективність.

Щорічно формується річний план діяльності, в якому зазначаються цільові показники і передбачуваний спосіб їх досягнення. По завершенні бюджетного року керівники мають скласти річні звіти про свою діяльність у

¹ Прокофьев С. Е. Организация кассового обслуживания исполнения федерального бюджета Канады / С. Е. Прокофьев // Финансы. – 2007. – № 6. – С. 68–71.

тому самому форматі, що й плани своєї діяльності. Обидва документи є додатком до відповідних законів про бюджет і його виконання¹.

У Норвегії в 1999 р. у рамках реформування бюджетної системи була прийнята дворічна програма, націлена на підвищення ефективності координації діяльності органів державної влади та оптимізацію системи управління державними видатками. Згідно з цією програмою, кожне з 16 міністерств країни зобов'язане подавати проекти, які містять цілі, завдання, дані про необхідні ресурси, індикатори ефективності та оцінку очікуваних результатів виконання програми кабінету міністрів, котрий приймає рішення про можливість їх реалізації. Всі міністерства й відомства в обов'язковому порядку повинні також кожні шість місяців готувати доповіді про результати реалізації програм Організаційного комітету Норвегії, який координує діяльність органів державної влади. На підставі інформації, що надходить, формується зведений звіт про ефективність діяльності міністерств і відомств, котрий потім публікується в засобах масової інформації².

Цікавим щодо впровадження БОР є досвід Великобританії – країни з одним із найвищих у світі рівнем централізації державних фінансів. Більше ніж дві третини податків, зібраних у регіонах, акумулюються в центрі та перерозподіляються між місцевими органами влади шляхом надання цільових грантів, дотацій і субсидій. Це надає можливість уряду Великобританії проводити єдину політику, оскільки гранти й дотації виділяються лише за умови дотримання певних вимог. Зокрема, при формуванні бюджетів і планів розвитку місцеві органи влади повинні в обов'язковому порядку враховувати національні пріоритети, відображені у стратегії розвитку країни. Пріоритетом лейбористів під час їх перебування при владі була система охорони здоров'я. Відповідно, в цю сферу спрямовувалися значні бюджетні ресурси, й вона розвивалася випереджальними темпами. Характерно, що високий рівень централізації державних фінансів є одним із ключових чинників конкурентоспроможності британської економіки.

Реформа державного управління у Великобританії, названа “Ініціатива руху вперед” (*Next Steps Initiative*), розпочалася в 1988 р. з аналізу ефективності управління державними фінансами та ініціатив щодо його вдосконалення. Спочатку реформа проводилася досить мляво, але поступово переросла в докорінну реструктуризацію державних установ і місцевих органів

¹ Зарубежная практика БОР // Бюджет. – 2008. – № 10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bujet.ru/article/47180.php>.

² Афанасьев М. Бюджетирование, ориентированное на результат (новые тенденции) / М. Афанасьев [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gpir.narod.ru/ve/661988.htm>.

влади з упровадженням ринкової конкуренції у сферу надання бюджетних послуг. У 1998 р. у Великобританії здійснено комплексний аналіз державних видатків, у процесі якого детально розглянуто розподіл бюджетних ресурсів між статтями видатків. Результати аналізу вказали на необхідність підвищення якості послуг. Із цією метою було розроблено індикатори результатів, стандарти обсягу та якості державних (муніципальних) послуг із подальшим їх відображенням у Громадянських хартіях. Окрім зобов'язань, у зазначених хартіях встановлюються штрафні санкції та компенсація клієнтам у разі недотримання стандартів.

Кожне міністерство повинне розробляти стратегічний план (як мінімум на п'ять років) і план роботи на рік. Стратегічний план включає перелік пріоритетів і цільові установки, орієнтовані на досягнення певних кінцевих результатів. План роботи на рік покликаний пов'язати цілі міністерства, сформульовані у стратегічному плані, з поточними цілями, котрі мають бути досягнуті протягом конкретного фінансового року. Цілі роботи на рік зазвичай доповнюють переліком очікуваних кінцевих результатів. План роботи на рік містить також інформацію про те, скільки коштів буде витрачено для досягнення кожної цілі.

Дуже цікавою є британська система узгодження пріоритетів розвитку на національному, регіональному й муніципальному рівнях. Верхній горизонт планування представлений п'ятирічним стратегічним планом розвитку території, середньостроковий рівень – дворічним планом-графіком заходів із реалізації стратегії (оновлюється й уточнюється за підсумками кожного фінансового року) і трірічним фінансовим планом (бюджет). Цільові орієнтири плану-графіка та фінансового плану конкретизують довгострокові цілі, відображені у стратегічному плані. Перший фінансовий рік максимально деталізований, два наступні роки представлені загальніше. Така система дає змогу наповну задіяти потенціал моделі регіонального фінансового управління, орієнтованої на результат¹.

Бюджетування, орієнтоване на результат, у Великобританії ґрунтується на двох основних документах: угоді про бюджетні послуги (*Public Service Agreements, PSA*) та угоді про якість послуг (*Service Delivery Agreements, SDA*). Угода про бюджетні послуги декларує загальну мету або цілі міністерства, які поділяються на завдання і цільові значення показників. Ця угода не

¹ *Изотенков А. А.* Бюджетирование, ориентированное на результат: зарубежный опыт и возможность применения в России / А. А. Изотенков, Е. М. Смольська ; ФГБОУ ВПО «Брянский филиал РАНХ и ГС» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zkola.ru/docs/index-690817.html>.

містить вартісних показників конкретних завдань, проте містить, як правило, принаймні один показник ефективності або економічності роботи міністерства. Для кожного PSA розроблені технічні коментарі, де міністерства докладно описують, як саме будуть вимірюватися результати. SDA охоплює перелік заходів і план досягнення поставлених цілей у діючих PSA.

Кабінет міністрів розглядає PSA одночасно з бюджетними асигнуваннями. PSA публікуються і включаються до поданого парламенту проекту бюджету поряд з узгодженими на рівні уряду бюджетними заявками міністерств і відомств.

У Великобританії розроблено рекомендації уряду та Національної служби аудиту щодо створення системи інформації про результати. Відповідно до цих рекомендацій міністерства розробляють свою систему показників ефективності. Визначено такі вимоги до показників:

- кожен показник має стосуватися конкретної мети й завдання;
- показник не повинен відображати помилкових стимулів, наприклад, стимулів до перевитрат коштів або зниження якості послуг за рахунок кількості;
- дія або стан, що вимірюється показником, має бути підконтрольний міністерству або рішення й дії міністерства повинні істотно на них впливати;
- у показника має бути чітке визначення – зрозуміле і яке не допускає двоякого тлумачення.

PSA і SDA визначають цілі на рівні міністерств, які, у свою чергу, формують перелік конкретних завдань для функціонування агентств відповідно до методичних рекомендацій, розроблених урядом¹.

Загалом відправною точкою нового методу бюджетування є визначення прямих і кінцевих результатів діяльності міністерств і відомств та ступеня досягнення поставлених цілей.

Необхідність реформування бюджетного процесу в напрямі впровадження бюджетування, орієнтованого на результат, зумовлена тим, що сформовані традиції та організація такого процесу істотно обмежують можливості й стимули підвищення ефективності управління державними (місцевими) фінансами. Це, зокрема, відсутність чітких формулювань цілей і кінцевих результатів використання бюджетних коштів, а також критеріїв оцінювання діяльності адміністраторів бюджетних коштів; формальний характер програмно-цільового планування; обмеженість повноважень, а отже, відповідальності адміністраторів бюджетних коштів тощо.

¹ Зарубежная практика БОР // Бюджет. – 2008. – № 10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bujet.ru/article/47180.php>.

Запровадження БОР зумовлене необхідністю підвищення якості бюджетних послуг, забезпечення результативності та ефективності бюджетних видатків, орієнтування діяльності міністерств і відомств на досягнення конкретних соціально значимих результатів. Держава вирішила скористатися ефективними інструментами управління, що їх успішно застосовує бізнес, зосередити зусилля державних органів на пріоритетних для суспільства напрямках та мотивувати державних службовців підвищувати якість послуг, які надаються, за одночасної економії бюджетних коштів.

В усіх країнах БОР декларується як засіб досягнення цілей держави й суспільства. Проте, різні інтерпретації терміна “performance budgeting” неоднозначність розуміння вченими й політиками сутності БОР, так само як і способів його реалізації, породжують чимало проблем.

У межах управління змінами в бюджетних правилах одночасно з запровадженням БОР зазвичай здійснюється перехід до стратегічного планування, застосування міжнародних стандартів бюджетної класифікації, фінансової звітності та бухгалтерського обліку в державному секторі. У цей період важливо також приділяти увагу реформі державного управління, місцевого самоврядування, впровадженню інновацій в адміністративній сфері: маються на увазі казначейське виконання бюджету, реалізація програм щодо застосування стандартів якості й регламентів надання бюджетних послуг та ін. При впровадженні БОР велике значення має вдосконалення середньострокового фінансового планування та підвищення бюджетної продуктивності, що, у свою чергу, передбачає реструктуризацію бюджетної мережі й оцінювання виконання поставлених цілей за допомогою системних показників. До них належать результативність (*effectiveness*) й економічна ефективність (*efficiency*). Розмежування понять прямих (*output*) і кінцевих (*outcome*) результатів пов'язане з обсягом державних послуг і поставок товарів, виконаних для досягнення цілей, що характеризуються такими соціальними індикаторами, як рівень освіченості населення, зменшення смертності тощо. Термін “бюджетна продуктивність” поки що не набув поширення, частіше застосовується його аналог — “підвищення ефективності бюджетних витрат”. У будь-якому разі, коли згадується бюджетна продуктивність, ідеться про систему фінансових механізмів, що дають змогу збільшувати реальну бюджетну віддачу з кожної грошової одиниці у видатковій частині бюджету. Застосування саме таких механізмів допомагає ефективно управляти фіскальним простором, використовувати всі антикризові переваги податково-бюджетної консолідації.

Перехід на БОР дає можливість надавати саме ті суспільні блага та послуги, в яких суспільство реально зацікавлене з точки зору перспективи розвитку. Тому без належного соціально-економічного обґрунтування необхідності тих чи інших витрат вони не будуть враховані у видатковій частині бюджету, чому сприяє посилення відповідальності міністерств і відомств за кінцевий продукт.

Основними завданнями в застосуванні стандартів якості надання державних послуг є рівні можливості доступу до них, адекватна оцінка діяльності як постачальників, так і споживачів таких послуг. Упровадження обґрунтованих нормативів фінансування державних послуг дасть змогу в майбутньому оцінювати не тільки кількісні параметри реалізації державних завдань, а й якісні складові.

Істотно поліпшується ступінь прозорості у бюджетному процесі. Цьому сприяють широкі можливості суспільства реально оцінювати діяльність уряду, що врешті-решт підвищує обґрунтованість рішень про державні видатки, дає змогу реально оцінювати як використання ресурсів, так і загальний фінансовий стан держави¹.

Важливим аспектом, “що характеризує розвиток системи виконання бюджетів в умовах БОР, є впровадження фінансового менеджменту в організаціях бюджетної сфери”².

БОР є засобом підвищення ефективності державних видатків в умовах, коли дедалі більша частина національного доходу перерозподіляється державою. Міжнародний досвід показав, що підвищити ефективність державних видатків за рахунок удосконалення лише управлінської технології (performance management), не торкаючись бюджетного процесу, неможливо.

Хоча підвищення ефективності державних видатків завжди є бажаним, досвід країн, які застосовували БОР, зокрема США, свідчить, що зважитися на його використання легше в періоди фінансових труднощів, коли обсяги дефіциту державного бюджету стають загрозливими.

Всі основні прийоми програмно-цільового бюджетування ґрунтуються на управлінських принципах приватного сектору (формулювання місії та стратегій, бюджетування від нуля, облік методом нарахувань, використання індикаторів соціальної й економічної ефективності як аналогів результатів господарської діяльності, облік ризиків тощо). Таким чином, перехід до

¹ Дьякова Е. Б. Бюджетное регулирование финансово-ресурсного базиса территории на основе концепции регионального фискального пространства : монография / Е. Б. Дьякова, Л. В. Перекрестова, И. А. Сушкова. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2012. – С. 113–120, 144.

² Там же. – С. 128.

БОР потребує одночасного реформування принципів управління в державному секторі – переходу від адміністративних до економічних методів.

Водночас застосування інструментів приватного бізнесу в діяльності держави, зокрема у бюджетному процесі, пов'язане з великими труднощами. Адже масштаби діяльності державних міністерств і відомств не порівнянні з масштабами діяльності навіть найбільших фірм; мотивація чиновників відрізняється від мотивації менеджерів приватних компаній; у державних установах немає універсального показника результативності роботи, який є у приватних фірм, отже, їм доводиться розробляти різні його штучні замітники; крім того, треба враховувати бюджетний цикл, зміни в законодавстві та ін.

Зазначені труднощі можуть стати серйозною перешкодою одночасному впровадженню БОР в усіх міністерствах і відомствах, оскільки державний апарат громіздкий, видаткові повноваження нечітко розмежовані між рівнями влади (по вертикалі), а бюджетний процес погано скоординований (по горизонталі). У подібних випадках доцільні поетапне впровадження бюджетування, орієнтованого на результат, спочатку в окремих пілотних міністерствах і відомствах, адаптація нових технологій до наявної бюджетної практики з подальшим поширенням набутого досвіду на інші міністерства¹.

Слід підкреслити, що в країнах, де послідовно реалізуються принципи БОР, уряд, законодавці та громадськість отримують ефективний інструмент розподілу ресурсів за видами послуг, які держава зобов'язується надати своїм громадянам.

У теорії управління за цілями й результатами БОР вважається найскладнішим способом використання інформації про цілі та результати, оскільки охоплює сукупність усіх способів використання цієї інформації для прийняття управлінських рішень.

Концепція БОР постійно еволюціонує. У кожній країні таке бюджетування має особливості, немає єдиних методик, процедур та інструментів. Утім, можна виокремити елементи, які відрізняють БОР від інших концепцій бюджетування.

У найзагальнішому вигляді бюджетування, орієнтоване на результат, є системою формування (виконання) бюджету, що відображає взаємозв'язок планованих (здійснених) бюджетних видатків і очікуваних (досягнутих) результатів. Мета цієї моделі бюджетування – проконтролювати відповідність витрачених ресурсів та отриманих прямих і соціальних результатів,

¹ *Изотенков А. А.* Бюджетирование, ориентированное на результат: зарубежный опыт и возможность применения в России / А. А. Изотенков, Е. М. Смольська ; ФГБОУ ВПО "Брянский филиал РАНХ и ГС" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zkola.ru/docs/index-690817.html>.

оцінити значимість та економічну й соціальну ефективність видів діяльності, котрі фінансуються з бюджету.

Для формування бюджету на основі БОР бюджетні видатки мають бути розбиті за видами діяльності, спрямованими на розв'язання державних завдань. Для кожного виду діяльності розробляється окрема програма, яка повинна містити опис цілей і завдань, ресурсів, потрібних для їх досягнення, а також показників результативності виконання програми та процедур вимірювання цих показників. Бюджетні заявки при БОР складаються в розрізі цілей і програм. Формат проекту бюджету, який за умов БОР вноситься до представницького органу, істотно відрізняється від формату бюджету, складеного постатейним методом. У його першій частині зазначаються пріоритети, цілі й завдання, описуються очікувані результати, обґрунтовуються цільові значення показників, що мають бути досягнуті в різних секторах міністерствами й відомствами. У другій частині бюджету в агрегованій формі наводиться структура видатків.

У концепції БОР змінюється характер відповідальності галузевих органів управління. На них покладається відповідальність насамперед за досягнення запланованих результатів. Посилення відповідальності має супроводжуватися розширенням самостійності у витрачанні коштів. Розпорядники бюджетних коштів і бюджетоохоронювачі здобувають більшу свободу у використанні коштів у межах виконуваних програм для підвищення їхньої ефективності, тобто для максимізації результатів щодо видатків або мінімізації їх щодо результатів. За умов БОР розпорядники бюджетних коштів мають повноваження часткового перерозподілу ресурсів між програмами, а також право в рамках установлених лімітів використовувати зекономлені кошти в наступному бюджетному році. Все це підвищує можливості ефективного використання бюджетних ресурсів.

Концепція БОР передбачає максимальне забезпечення відкритості й доступності всієї бюджетної інформації, що дає змогу всім зацікавленим особам судити про те, наскільки ефективно витрачаються гроші платників податків.

Переваги використання БОР для уряду:

- регулярне отримання повнішої інформації про реалізацію державних завдань та використання бюджетних коштів у різних сферах діяльності держави;
- можливість ефективнішого розподілу бюджетних коштів між конкуруючими статтями витрат завдяки отриманню точнішої інформації про результати реалізації програм відповідно до пріоритетів державної політики;

- економія бюджетних коштів за рахунок підвищення ефективності роботи державного сектору;
- можливість порівняти кілька запропонованих варіантів програм із точки зору очікуваних результатів і витрат;
- передумови для посилення контролю за діяльністю міністерств і відомств шляхом установа показників результативності та порівняння фактично досягнутих результатів із запланованими;
- виявлення та скасування дублюючих, неефективних програм.

Переваги використання БОР для установ полягають у можливості:

- самостійного витрачання бюджетних коштів для досягнення запланованих результатів (самостійність в оперативному управлінні витратами, економії коштів, зміні структури витрат при дотриманні лімітів асигнувань та в межах програм);
- встановлення хоча б приблизного взаємозв'язку очікуваних результатів реалізації програми та обсягу потрібних для цього ресурсів, кращого планування своєї діяльності;
- підтвердження запитів про збільшення бюджетного фінансування економічно обґрунтованим розрахунком ефективності реалізації програми.

Для суспільства перевагою використання БОР є те, що воно допомагає краще зрозуміти, які цілі ставить перед собою уряд і якою мірою їх вдається досягти.

Моделі БОР, маючи загальні фундаментальні ознаки, можуть істотно відрізнятися. Так, виокремлюють проблемно орієнтовану та сервісну моделі БОР. Окрім того, особливе значення в його моделях можуть мати середньострокове планування, зв'язок із мотивацією службовців, місце й роль стандартизації діяльності бюджетних установ і органів влади, нормативне фінансування.

Отже, БОР варто розглядати як інститут, котрий охоплює правила, що встановлюють зв'язок між фінансуванням, ефективністю й результативністю виконавців, та механізми їх виконання¹. Його розвиток створює основу для визнання того, що БОР як система управління бюджетним процесом є достатньо складною фінансовою інновацією, яка матиме довгостроковий характер і у процесі її розвитку необхідно враховувати світовий досвід теорії та практики бюджетування за результатами².

¹ Шаститко А. Бюджетный процесс в стратегиях социально-экономического развития / А. Шаститко // Вопросы экономики. – 2008. – № 3. – С. 137.

² Малиновская О. В. Бюджетирование, ориентированное на результат: мировой опыт и российский контекст / О. В. Малиновская, Ч. П. Скобелева // Финансы и кредит. – 2011. – № 33 (465). – С. 11.

У Програмі економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”¹ чітко визначено напрями реформування державних фінансів протягом 2010–2013 рр. через запровадження середньострокового планування та комплексного використання ПЦМ. Цілі Програми відображені в новій редакції Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456-VI. Головним завданням при вдосконаленні Бюджетного кодексу України було створення правового підґрунтя для подальшого розвитку ПЦМ бюджетування на основі середньострокового бюджетного планування, застосування сучасних форм і методів управління бюджетними коштами, удосконалення системи державного фінансового контролю з посиленням відповідальності учасників бюджетного процесу. Таким чином, норми Бюджетного кодексу України створюють правові передумови для підвищення результативності та якості управління державними фінансами, а також ефективності й прозорості використання бюджетних коштів на основі бюджетування, орієнтованого на результат.

¹ Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.

ФІСКАЛЬНИЙ ПРОСТІР АНТИКРИЗОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОГО СЕКТОРУ

4.1. ФІНАНСОВИЙ СЕКТОР: ПРОБЛЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ І СТАБІЛІЗАЦІЇ

В умовах глобалізації значно зростає регулююча роль фінансових інституцій, що впливають на ступінь стійкості та стабільності світового господарства. Незважаючи на те, що за допомогою досить суворих норм і правил уряди регламентують усі види діяльності на ринках грошей і капіталу, їх активність багато в чому залежить від ступеня загострення проблем помилкового вибору та морального ризику, пов'язаного з необмеженими можливостями зростання доходів, в обхід реального сектору, і асиметричністю інформації. Суперечності також мають місце, коли виникає необхідність, з одного боку, оздоровлювати національні фінансові системи, а з другого – здійснювати заходи державної підтримки економіки. Використовувати переваги економії від широкого охоплення операціями вкладників і позичальників мають можливість зазвичай тільки фінансові посередники, тому вибір основних способів залучення фінансових ресурсів для підприємців обмежується рівнем операційних витрат. Адаже обороти на ринках цінних паперів переважно проводяться економічними агентами, діяльність яких характеризується досить великими масштабами. Випереджальне становлення фінансового посередництва порівняно з трендами реального сектору економіки пояснювалося багатьма вченими, що належать до різних шкіл і напрямів економічної науки. При цьому і реальні, і фінансові інвестиції завжди розглядалися як найважливіший фактор, що впливає на динаміку розвитку¹. У ринковому середовищі розгорнута система економічних

¹ Див.: Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег / Дж. М. Кейнс ; пер. с англ. Н. Н. Любимова. – М. : Гелиос АРБ, 2011. – С. 132–239; Barro R. J. Economic Growth / R. J. Barro, X. Sala-i-Martin. – 2nd ed. – Cambridge, Mass. : The MIT Press, 2004. – 673 p.; Romer P. M. Endogenous Technological Change / P. M. Romer // Journal of Political Economy. – 1990. – Vol. 98, pt II. – P. 71–102; Samuelson P. A. The Pure Theory of Public Expenditure / P. A. Samuelson // Review of Economics and Statistics. – 1954. – Vol. 36. – P. 387–389; Solow R. M. Technical Change and the Aggregate Production Function / R. M. Solow // Review

агентів – фінансових посередників дає змогу мінімізувати ризики, оцінюючи майбутні доходи від капіталовкладень, а також акумулювати заощадження, трансформувати їх в інвестиції. Проте криза підтвердила, що перерозподільні функції фінансового сектору насправді не в змозі врегулювати велику кількість виниклих економічних диспропорцій, незважаючи на їхні можливості визначати найефективніші сфери застосування капіталу як для суспільних цілей, так і для приватних інтересів.

Варто зауважити, що механізми взаємодії структурних складових фінансових систем модернізуються одночасно з тенденціями глобалізації в таких напрямках. По-перше, підвищення мобільності капіталу потребує зниження ступеня невизначеності інвестиційних процесів. У зв'язку з цим стандартизуються підходи до оцінювання економічних ризиків і майбутніх доходів. Формування ринку інвестицій супроводжується фінансовим інжинірингом, диверсифікацією дохідних інструментів, появою їхніх похідних. По-друге, акумулювання заощаджень і трансформація їх в інвестиції супроводжуються еволюцією функцій інформаційного посередництва. Йдеться про управління чужими капіталами, забезпечення ліквідності довгострокових заощаджень з одночасним наданням консультаційних послуг, що враховують інвестиційні переваги. По-третє, розвиток споживчого кредитування використовується як важіль стимулювання витрат населення і подальшої пропозиції інвестицій за рахунок надання позик, а також емісії цінних паперів.

Негативні наслідки фундаментальних причин порушень ринкової рівноваги – економічні відносини, що зумовляють спрямування зростаючої частини фінансових коштів не у виробництво, а в суто спекулятивні угоди, – проявляються, незважаючи на постійно вдосконалюваний набір інструментів, що сприяють генеруванню нематеріальних ресурсів. Високий попит на них забезпечується завдяки технологічному прогресу, безпрецедентним досягненням в інформатиці й системах комунікації, розширенню комерціалізації всіх галузей людської діяльності, у тому числі інтелектуальної. При цьому, як відомо, стрімко множаться віртуальні гроші й кредитні зобов'язання, відірвані від реалій господарського життя.

of Economics and Statistics. – 1957. – Vol. 39. – P. 312–320; Uzawa H. Optimal Growth in a Two-Sector Model of Capital Accumulation / H. Uzawa // Review of Economic Studies. – 1964. – Vol. 31. – P. 1–24; Rostow W. W. Theorists of Economic Growth from David Hume to the Present: With a Perspective on the Next Century / W. W. Rostow. – N. Y. : Oxford University Press, Inc., 1990 – P. 713; Handbook of Alternative Theories of Economic Growth / ed. by Mark Setterfield. – N. Y. : Edward Elgar Publishing, 2010. – P. 488.

Сучасні дослідження фінансового сектору проводяться за декількома напрямками¹. Зокрема, щодо його впливу на умови економічного зростання, взаємозв'язку складових національного фіскального простору в широкому розумінні. З одного боку, цей сектор повинен сприяти заощадженням, інфраструктурно їх обслуговувати, з другого – бути посередником щодо їх трансформації в реальні інвестиції шляхом кредитування, страхування, гарантування, забезпечення процентної прибутковості депозитів та власної діяльності.

¹ *Aghion P.* The effect of financial development on convergence: Theory and evidence / P. Aghion, P. Howitt, D. Mayer-Foulkes // *Quarterly Journal of Economic*. – 2005. – Vol. 120. – P. 173–222; *Angelini A.* Monetary policy transmission in the euro area / A. Angelini, A. Kashyap, B. Mojon. – Cambridge : Cambridge University Press, 2003; Bank regulation, property prices and early warning systems for banking crises in OECD countries / R. Barrell, E. Davis, D. Karim, I. Liadze // *Journal of Banking and Finance*. – 2010. – Vol. 34. – P. 2255–2264; Guidance for national authorities operating the countercyclical capital buffer / Basel Committee on Banking Supervision. – Basel : BIS, 2010. – 29 p.; Special Issue: Banking and Bank Regulation: Challenges for the Future / T. Beck, L. Laeven, R. Levine, G. Pennacchi // *Journal of Financial Intermediation*. – 2008. – Vol. 17, Iss. 4. – P. 509, 510; *Beck T.* Financial Institutions and Markets across Countries and over Time: Data and Analysis / T. Beck, A. Demirgüç-Kunt // *World Bank Policy Research Working Paper*. – 2009. – № 4943. – 46 p.; *Bordo M. D.* Historical Evidence on the Finance-Trade-Growth Nexus / M. D. Bordo, P. L. Rousseau // *NBER Working Paper*. – 2011. – № 17024. – 23 p.; *Borio C.* Towards a Macprudential Framework for Financial Supervision and Regulation? / C. Borio // *CESifo Economic Studies*. – 2003. – Vol. 49, Iss. 2. – P. 181–216; *The Fundamental Principles of Financial Regulation* / M. K. Brunnermeier, A. Crockett, Ch. A. Goodhart et al. – L. : CEPR, 2009. – 128 p.; *Calzolari G.* Regulation of Multinational Banks: A Theoretical Inquiry / G. Calzolari, G. Loranth // *Journal of Financial Intermediation*. – 2011. – Vol. 20, Iss. 2. – P. 178–198; *Capelle-Blancard G.* More Bankers, More Growth? Evidence from OECD Countries / G. Capelle-Blancard, C. Labonne // *CEPII Working Paper*. – 2011. – № 22. – 24 p.; *Demirgüç-Kunt A.* Banking on the Principles: Compliance with Basel Core Principles and Bank Soundness / A. Demirgüç-Kunt, E. Detragiache, T. Tressel // *Journal of Financial Intermediation*. – 2008. – Vol. 17, Iss. 4. – P. 511–542; *Frait J.* Financial Stability, Systemic Risk and Macroprudential Policy / J. Frait, Z. Komarkova // *CNB Financial Stability Report 2010/2011*. – 2011. – P. 96–111; *Gennaioli N.* Financial Innovation and Financial Fragility / N. Gennaioli, A. Shleifer, R. W. Vishny // *FEEM Working Paper*. – 2010. – № 114. – 42 p.; *Hasan I.* Regional growth and finance in Europe: is there a quality effect of bank efficiency? / I. Hasan, M. Koetter, M. Wedow // *Journal of Banking and Finance*. – 2009. – Vol. 33, Iss. 8. – P. 1446–1453; *King R. G.* Finance and Growth: Schumpeter Might Be Right / R. G. King, R. Levine // *The Quarterly Journal of Economics*. – 1993. – Vol. 108, Iss. 3. – P. 717–737; *Levine R.* Finance and Growth: Theory and Evidence / R. Levine // *Handbook of Economic Growth* / ed. by Ph. Aghion, S. Durlauf. – 2005. – № 1. – P. 865–934; *Levine R.* Financial Intermediation and Growth: Causality and Causes / R. Levine, N. Loayza, T. Beck // *Journal of Monetary Economics*. – 2000. – Vol. 46, Iss. 1. – P. 31–77; *McGrath P.* Financial Deregulation and Financial Development, and Subsequent Impact on Economic Growth in the Czech Republic, Hungary and Poland / P. McGrath // *William Davidson Institute Working*

Фінансовий сектор виконує названі функції в умовах певної монетарної й фінансової політики уряду, яка створює зовнішні умови для таких функцій. Як зазначав Дж. Тобін, “сильна політика зростання повинна обмежувати споживання за допомогою податків або економії на поточних видатках уряду, водночас збільшуючи суспільні інвестиції та заохочуючи приватні інвестиції за допомогою податкових пільг або низької ставки процента й високої ліквідності”¹. На його думку, розширення фінансового посередництва (шляхом підвищення ефективності фінансових інститутів або створення нових типів посередників) за інших *незмінних* умов справлятиме розширювальний вплив на економіку.

Утім, незмінність умов – “рятівне коло” для теорії та дуже небезпечний “риф” для практичних рішень у галузі економічної й фінансової політики. Ефективність цих рішень визначається врахуванням і прогнозуванням саме *змінних* умов. Шоки пропозиції в реальному секторі та ліквідності у фінансовому – прояви зазначених подій, виникнення котрих не очікувалося. Складність фінансової системи є результатом її розвитку, пристосування до обставин невизначеності та водночас фактором уразливості, залежності від “відмов” окремих елементів.

На нашу думку, деякі загальні підходи теорії фінансового посередництва увійшли в певну суперечність із реальною практикою, що засвідчили процеси, які передували фінансовій кризі та відбувалися в 2007–2009 рр. Деякі складові зазначеної теорії потребують переосмислення й модернізації². Почати треба з того, що неокласичне пояснення посередницької природи фінансового сектору перманентною нерівновагою ринків зумовлює висновок: розвиток фінансового сектору відображає зростаючу невпорядкова-

Paper. – 2006. – № 828. – 62 p.; *Minsky H. P.* Can “It” Happen Again?: Essays on Instability and Finance / H. P. Minsky. – Armonk, NY : ME Sharpe, 1982. – 301 p.; *Rousseau P. L.* What is Happening to the Impact of Financial Deepening on Economic Growth? / P. L. Rousseau, P. Wachtel // *Economic Inquiry*. – 2011. – Vol. 49, Iss. 1. – P. 276–288; *Stiglitz J. E.* Credit Rationing in Markets with Imperfect Information / J. E. Stiglitz, A. Weiss // *The American Economic Review*. – 1981. – Vol. 71, № 3. – P. 393–410; *Tobin J.* On the efficiency of the financial system / J. Tobin // *Lloyd’s Bank Review*. – 1984. – № 153. – P. 1–15; *Wachtel P.* How much do we really know about growth and finance? / P. Wachtel // *Economic Inquiry*. – 2003. – Vol. 88. – P. 33–47; *Financial Regulatory Reform: A New Foundation* / Department of the Treasury. – Washington, D. C., 2009. – 88 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.treasury.gov/initiatives/Documents/FinalReport_web.pdf.

¹ *Тобін Дж.* Денежная политика и экономический рост : пер. с англ. / Дж. Тобин. – М. : Либроком, 2010. – С. 122.

² *Scholtens B.* The Theory of Financial Intermediation: An Essay on What it Does (Not) Explain / B. Scholtens, D. van Wensveen. – Vienna : SUERF, 2003. – 59 p. – (SUERF Studies: № 2003/1).

ність ринків. Але чому, незважаючи на історичну еволюцію, системи ринкових відносин втрачають досконалість, і чи насправді це так? А якщо вони все-таки стають більш збалансованими, то що зумовлює поглиблення фінансового сектору? Для відповіді залучається ідея інформаційної асиметрії.

Так, визнано, що фінансове посередництво сприяє зменшенню дисбаланса інформованості, який виникає в процесі трансформації заощаджень у інвестиції. При цьому недостатня увага звертається на збільшення *дисгармонії ризикових факторів у відносинах фінансового сектору з позичальниками і кредиторами*.

Абсорбція ризику є однією з основних функцій як банківської, так і страхової підсистем фінансового сектору, що виникає внаслідок невідповідності між пропозицією заощаджень і попитом на інвестиції. Вважається, що на вкладників (заощаджувачів) потенційно припадає більше ризиків, ніж на реальних інвесторів, оскільки для перших утворюється подвійна залежність від мотивів і цілей поведінки, якості й “моральності” управлінських рішень фінансових посередників та інвесторів. Саме створення інститутів страхування вкладів і законодавче встановлення нормативних вимог до банків щодо участі в такому страхуванні є підтвердженням того, що заощаджувач-вкладник перебуває як на початку руху грошей по всьому ланцюжку трансакцій “фінансові посередники – інвестори/підприємці – контрагенти – споживачі – підприємці/інвестори – фінансові посередники”, так і на вершині перегорнутої піраміди ризиків та кінцевої фінансової відповідальності – перед самим собою за вибір фінансового посередника та рішення щодо обсягів, термінів і умов його кредитування.

Ризик заощаджувача-вкладника посилюється внаслідок непрозорості для нього тих трансакцій, які здійснює фінансовий посередник, використовуючи депозити.

Відносини між фінансовим посередником та його колегами чи інвесторами або іншими клієнтами є “чорним ящиком” для конкретного заощаджувача-вкладника. Інформація про бізнес фінансового посередника, котру може отримати заощаджувач-вкладник, обмежується переважно даними обов’язкової фінансової звітності, доступ до якої є формальним або практично неможливим. Теорія фінансового посередництва пояснює функції фінансового сектору необхідністю подолання асиметричності інформації щодо прийняття рішень про трансформацію заощаджень в інвестиції. Але ця теорія ігнорує інформаційну недосконалість у відносинах між заощаджувачем-вкладником і фінансовими посередниками.

Вибухове розширення трансакцій із похідними фінансовими інструментами у фінансовому секторі протягом останніх двох десятиліть ще більше

поглибило вказану асиметричність та, відповідно, збільшило ризики заощаджувачів-вкладників. Якщо для банківських депозитів існують інституційні механізми гарантування вкладів, то для операцій із похідними фінансовими інструментами вони відсутні та навряд чи взагалі будуть створені.

Розвиток у самому фінансовому секторі посередництва другого, третього та інших порядків свідчить про ускладнення фінансової системи й водночас *зростання не так екзогенних, як ендогенних загроз її стійкості*. Крім того, підвищуються ризики другого, третього та інших порядків, котрі не можуть бути застраховані й компенсовані для заощаджувачів-вкладників. Це зумовлює об'єктивну потребу в розвитку нових форм регулювання фінансового сектору.

Термін “регулювання фінансового сектору” використовується в широкому розумінні. Його складовими є державний нагляд, контроль, нормативно-фінансове, податкове, інституційне регулювання. У вузькому розумінні – це фактично нормативно-фінансове регулювання та нагляд. Для інституційного регулювання фінансового сектору важливі встановлення і зміна правових (формальних) норм, правил, обмежень тощо, неформальне застосування звичаїв, традицій, а також регулювання утворення й ліквідації структурних підрозділів – учасників фінансового сектору, а саме фінансових посередників, організацій-регуляторів. Зрозуміло, що і державний нагляд, і контроль, і нормативно-фінансове, податкове регулювання інституційно оформлені відповідно до структури організацій – учасниць фінансового сектору – банківських і небанківських фінансових установ.

Поняття “фінансові інститути” надалі також використовуватиметься нами в широкому розумінні – як фінансові норми, правила, обмеження, дозволи, встановлені законодавством або звичаєм, традицією; організації, що є учасниками й регуляторами фінансового сектору.

Поступова стабілізація господарських систем супроводжується глибоким усвідомленням того, що “криза фінансів ще не є кризою фінансового капіталу, оскільки останній тільки формується. Світова фінансова криза – це криза грошового капіталу... про це свідчить система суб'єктів і об'єктів, що склалася в процесі розвитку світової фінансової кризи і використання державами антикризових програм. Економіка відривається від структури кінцевого споживача і зосереджується, як це відбувалося в епоху грошової економіки, до початку процесу глобалізації, навколо вертикалі “мікроекономіка як сфера дії спонтанних чинників” і “макроекономіка як сфера дії

держави, а отже, вольових політичних чинників”¹. Такі тенденції супроводжуються певним ослабленням здатності державного управління протистояти руйнуванню етичних і дисциплінарних ринкових правил та встановленням світовими фінансовими центрами нових норм господарської діяльності. Саморегулювання фінансових інститутів, на жаль, не в змозі перешкоджати швидкій спекулятивній вигоді, що створює передумови для нових потрясінь. Таким чином, на ринках спотворюються фундаментальні засади формування попиту та пропозиції, змінюючи всю систему розподілу ресурсів в економіці. Цей процес особливо яскраво описаний Дж. Соросом. Наприклад, на кредитному ринку він відзначає класичну роль позик у стимулюванні економічної активності. Однак така закономірність існує не завжди, оскільки позикові кошти можуть бути не лише вкладені в матеріальні активи, а й використані суто у фінансових цілях, що в певних випадках не матиме стимулюючої дії. У зв’язку з цим Дж. Сорос поділяє економіку на “реальну”, тобто економічно активну, і “фінансову”, що забезпечує видачу кредитів і прийом виплат за ними. Виданий кредит може використовуватися в реальній економіці або залишатися у фінансовій, породжуючи вільний потік грошей, що обслуговують спекулятивні цілі. Надлишкові ліквідні активи створюватимуть спекулятивні “бульбашки”, здатні спричинити повномасштабний спад на фінансових ринках – фондовому, валютному тощо.

Отже, відбулося виокремлення фінансової економіки в незалежну сферу діяльності, що швидко розвивається, зі специфічними інструментами, технологіями й принципами, слабко пов’язану з реальним сектором. Тривають створення й малоконтрольований перерозподіл фіктивних фінансових ресурсів, які не мають під собою жодного реального забезпечення, але водночас нічим не відрізняються від справжніх грошей. Такий абстрактний характер маніпулювання фінансовими ресурсами спричиняє загрози різного масштабу – від локальних до глобальних фінансових криз.

Національні грошово-кредитні системи зазнають як внутрішніх криз, так і впливу регіональних або світових криз. Відомий італійський експерт із міжнародних фінансів Ф. Рочча справедливо зазначає, що “фінанси – це канал проникнення, який дає змогу контролювати ззовні країни-боржники. Зовнішній контроль може швидко поширитися на всі сфери економічного, а далі – й соціального життя. Таким чином виникають ознаки нових

¹ *Евстигнеева Л. П. Экономика как синергетическая система / Л. П. Евстигнеева, Р. Н. Евстигнеев. – Изд. 2-е. – М. : Либроком, 2012. – С. 172. – (Серия: Синергетика в гуманитарных науках).*

форм васалітету й колоніалізму”¹. У посткризовий період для підвищення економічної безпеки першочергового значення набуває посилення ролі держави з метою адекватної реакції на виклики глобалізації у сфері фінансів. Мається на увазі насамперед забезпечення національної інноваційної конкурентоспроможності в умовах жорсткого світового економічного суперництва.

Теоретичні обґрунтування шляхів посткризового розвитку потребуватимуть оцінювання ролі багатовимірною фінансового капіталу в контексті змін на ринках довгострокових програмних інвестицій. У зв’язку з цим, як вважають відомі російські вчені, необхідно глибоко дослідити “економіку макроекономічної поведінки з пріоритетом системи суб’єктів. У її межах навіть системний об’єкт ідентифікований і входить як адаптаційна структура суб’єктів до складного утворення (синергетичної схеми економіки), в якому взаємодіють адаптаційні й цільовизначальні системні суб’єкти. При цьому світова економіка має виявити свої синергетичні властивості й забезпечити на їх основі новий рівень системної єдності світового та національних ринків”². Як парадигму державного антикризового фінансового управління необхідно розглядати концептуальні засади сталого геополітичного, соціально-економічного розвитку з одночасним виробленням комплексу заходів, які дадуть змогу вирішувати завдання ефективного функціонування держави за умов глобалізації. Стабілізаційна політика при цьому повинна являти собою сукупність інститутів і поведінкових моделей, що регулюють суспільні відносини у контексті досягнення стратегічних цілей розвитку. Її розроблення має ґрунтуватися на теоріях еволюційного сталого розвитку світової спільноти і держави, а також на ключових методологічних положеннях науки про фінансові управлінські технології, які стануть основою координації відносин у різних сферах компетенції влади: політичній, соціально-економічній, технологічній, екологічній, бюджетній, підприємницькій. Необхідно послідовно обґрунтовувати системно-управлінські підходи до досліджень кризових явищ як наукової та економічної категорії, шляхи підвищення стійкості господарської системи до ризи-

¹ Рочча Ф. Геоэкономический фактор в финансовых отношениях с зарубежными странами / Ф. Рочча // Жан К. Геоэкономика : господство экономического пространства / К. Жан, П. Савона ; перев. с итал. Г. П. Киселева, И. О. Смагина; под ред. М. Ю. Урнова. – М. : Ad Marginem, 1997. – С. 56. – (Библиотека Московской школы политических исследований).

² Евстигнеева Л. П. Экономика как синергетическая система / Л. П. Евстигнеева, Р. Н. Евстигнеев. – Изд. 2-е. – М. : Либроком, 2012. – С. 173. – (Серия: Синергетика в гуманитарных науках).

ків криз із урахуванням можливих змін форм самої держави. Потрібно також звернути увагу на подальші ймовірні тренди циклічного прогресу з погляду особливостей їхніх траєкторій. Генеровані за допомогою фундаментального і технічного аналізу заходи антикризового управління будуть адекватно впливати на стійкість позитивних державних інституціональних характеристик, даючи можливість точніше прогнозувати зміну періодів спаду і відносної стабільності, згладжуючи хвилеподібні тенденції розвитку. Така позиція знову повертає нас до концепцій кейнсіанських досліджень у частині проблем співвідношення принципів децентралізації та централізації в державному управлінні.

Відповідно до загальноприйнятої методології, фінансовий сектор – це сектор фінансових корпорацій. Він охоплює “всі корпорації або квазікорпорації-резиденти, основною функцією яких є *фінансове посередництво* або пов’язана з ним допоміжна фінансова діяльність. Фінансове посередництво може бути визначене як *вид продуктивної діяльності*, у процесі якої інституційна одиниця мобілізує кошти шляхом взяття зобов’язань за власний рахунок із метою спрямування цих коштів іншим інституційним одиницям через кредитування або придбання фінансових активів у інший спосіб”¹.

Інші депозитні корпорації охоплюють комерційні, інвестиційні, ощадні банки; ощадно-позикові асоціації; будівельні товариства та іпотечні банки; кредитні спілки та кредитні кооперативи; сільські й сільськогосподарські банки; компанії, що випускають дорожні чеки, які переважно займаються діяльністю, властивою фінансовим корпораціям, тощо. Основним видом діяльності інших депозитних корпорацій є фінансове посередництво, також вони емітують зобов’язання, що включаються в національне визначення широкої грошової маси.

Решту фінансових корпорацій утворюють страхові корпорації та пенсійні фонди; інші фінансові посередники й допоміжні фінансові одиниці. Інші фінансові посередники (фінансові компанії, фінансові лізингові компанії, інвестиційні пули, андерайтери цінних паперів і дилери, компанії-носії, посередники, що спеціалізуються на операціях із похідними фінансовими інструментами, спеціалізовані фінансові посередники) мобілизують кошти шляхом прийняття довгострокових або спеціалізованих форм депозитів і випуску цінних паперів та інструментів участі в капіталі². Ці посередники спеціалізуються на кредитуванні конкретних категорій позичальників та на

¹Руководство по денежно-кредитной и финансовой статистике / МВФ. – Вашингтон, 2000. – С. 16.

²Там же. – С. 19.

використанні спеціалізованих фінансових механізмів, таких як фінансовий лізинг, надання цінних паперів у позику та операції з похідними фінансовими інструментами. Допоміжні фінансові одиниці охоплюють фінансові корпорації, діяльність яких тісно пов'язана з фінансовим посередництвом, але котрі не є посередниками (публічні біржі та ринки цінних паперів; брокери й агенти; компанії, що здійснюють обмін валюти; корпорації, які надають фінансові гарантії; страхові й пенсійні допоміжні одиниці)¹.

Фінансовий сектор відіграє важливу роль у сучасній глобалізованій економіці. У 2009 р. його частка у валовій доданій вартості у США, Канаді, Австралії, країнах ЄС сягала 8,08, 8,15, 8,53 і 5,8 % відповідно (табл. 4.1).

Статистичні дані свідчать, що найбільші показники питомої ваги ВДВ фінансового сектору в загальній ВДВ економіки – від 21,8 до 29,5 % – спостерігаються у Люксембурзі. Вище 10 % значення цього показника відповідає даним Ірландії у 2005–2008 рр. (10,3–10,9 %) та Швейцарії у 2000–2007 рр. (12–13,7 %). В інших країнах такий показник становить 4,8–6 %. Винятками є Чеська Республіка – 2,9–3,6 %, Естонія – 2,2–3,4, Литва – 2,1–2,9, Угорщина – 2,9–4,1 %. Вищі за середні в діапазоні до 10 % зазначені дані характерні для Кіпру 5,3–8 % і Великобританії 5,1–9,6 %. Динаміку питомої ваги ВДВ фінансових корпорацій у відсотках до ВДВ економіки можна спостерігати на прикладі деяких розвинутих країн. Зокрема, у Франції коливання цього показника в 1980–2009 рр. становило 4,5–5,4 %, у Нідерландах – 4,9–7,4, у Данії протягом 1990–2005 рр. – 4,7–7,1 %. Ці дані свід-

Таблиця 4.1

Динаміка частки фінансового сектору у валовій доданій вартості країн, %

Рік	ЄС-27	Єврозона	США	Канада	Японія	Австралія
1980	–	4,74	4,91	4,84	5,17	3,74
1990	–	5,52	5,86	6,00	5,95	5,73
1995	–	5,46	6,64	6,62	6,18	6,06
2000	4,7	4,99	7,54	7,06	5,82	7,14
2005	5,2	6,32	7,97	7,37	6,69	7,79
2006	5,3	6,16	8,05	7,64	6,71	7,85
2007	5,3	5,89	7,90	7,78	6,43	8,99
2008	5,3	5,84	8,02	7,93	5,59	8,71
2009	5,8	–	8,08	8,15	–	8,53

Складено за: Financial Sector Taxation / European Commission // Taxation Working Paper. – 2010. – № 25. – 42 р.

¹Руководство по денежно-кредитной и финансовой статистике / МВФ. – Вашингтон, 2000. – С. 21.

чать, що країни з розвинутим внутрішнім ринком і стійким реальним сектором економіки мають практично стабільний обсяг діяльності фінансового сектору на відміну від країн, де відбуваються значні кон'юнктурні коливання обсягів власних і міжнародних фінансових трансакцій, а саме Кіпру, Великобританії та ін.¹

Як бачимо, динаміка зростання частки фінансового сектору у валовій доданій вартості у США, Канаді, Австралії випереджала відповідну динаміку в країнах ЄС і єврозони.

Слід відзначити тенденцію зростання ВДВ діяльності, пов'язаної з наданням супутніх ділових послуг підприємцям. Так, за період 2000–2011 рр. частка ВДВ виду діяльності “фінансова діяльність, страхування, операції з нерухомим майном, оренда, інжиніринг та надання послуг підприємцям” (у відсотках до ВДВ економіки) зростає в країнах ОЕСР з 27,1 до 28,6 %; у США – з 31,7 до 33,5; у країнах ЄС – з 24,2 до 26,1; у країнах єврозони – з 24,6 до 26,5 %².

У банківському секторі створюється приблизно 1,6 % світового ВВП, його активи сягають майже 100 трлн дол. США. Дохід до сплати податків 1000 топ-банків різко збільшився в докризовий період до 786 млрд дол., а норма дохідності щодо цього капіталу перевищила 23 %³.

Деякі показники діяльності банківського сектору США, Німеччини, Франції, Італії та Іспанії у 2000, 2005–2009 рр. характеризує табл. 4.2. Чистий процентний і непроцентний дохід у 2009 р. порівняно з 2000 р. збільшився в банках США на 61 %, Іспанії – на 111, Франції – на 33,8, Італії – на 15,8, а в банках Німеччини він зменшився на 1,2 %.

Дохід, вилучений шляхом оподаткування з банківського сектору США, у 2006 р. дорівнював 68,5 млрд, а в 2009 р. – 5,7 млрд дол., Німеччини – 5,1 млрд і 3,7 млрд євро, Франції – 5,1 млрд і 3,9 млрд євро, Італії – 7,8 млрд і 3,6 млрд євро, Іспанії – 4,6 млрд і 1,4 млрд євро відповідно. Водночас розподілений прибуток банків у зазначених країнах становив відповідно: 99,7 млрд і 51,7 млрд дол.; 9,6 млрд і 2,3 млрд євро; 14,6 млрд і 6,4 млрд євро; 14,9 млрд і 5,3 млрд євро; 9,5 млрд і 8,5 млрд євро, а чистий дохід після сплати податків, що припадав у середньому на одну банківську установу, дорівнював за вказаний період відповідно 8,6 млн і 1,2 млн дол.; 10,2 млн і 3,8 млн євро (збиток); 94,1 млн і 54,3 млн євро; 28,6 млн і 9,7 млн євро; 70,6 млн і 46,4 млн євро⁴.

¹ Див.: The Brussels Tax Forum 2011 (Brussels, 28–29 March 2011) // European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/tax_conferences/tax_forum/taxforum2011_en.htm.

² OECD Factbook 2011–2012: Economic, Environmental and Social Statistics // OECD [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org>.

³ Addressing Tax Risks Involving Bank Losses / OECD. – P.: OECD Publishing, 2010. – P. 14.

⁴ Розраховано за даними табл. 4.2.

Таблиця 4.2
Динаміка деяких показників діяльності банківського сектору США, Німеччини, Франції, Італії, Іспанії
(у поточних цінах)

Показники	2000	2005	2006	2007	2008	2009
	Сполучені Штати Америки, млн дол. США					
Процентний дохід	546 189,53	550 326,42	689 131,18	769 686,40	659 539,96	586 014,09
Процентні видатки	293 936,93	215 228,94	335 227,26	395 105,64	271 959,27	161 802,27
Чистий процентний дохід	252 252,62	335 097,48	353 903,92	374 580,76	387 580,69	424 211,82
Чистий непроцентний дохід	165 752,57	229 884,07	252 193,15	242 529,29	172 040,30	247 617,62
у т. ч. чистий прибуток або збиток від фінансових операцій	-1 185,93	4 963,90	2 427,58	-2 072,91	-15 679,43	1 031,90
Чистий процентний і непроцентний дохід	418 005,19	564 981,55	606 097,08	617 109,95	559 620,93	671 829,04
Чистий дохід до формування резервів	161 196,56	231 528,53	248 480,28	224 553,14	189 728,15	283 394,29
Чисті резерви	32 784,62	30 823,40	31 610,76	72 116,07	191 944,04	258 495,78
Дохід до сплати податків	128 411,94	200 705,13	216 869,52	152 437,07	-2 215,89	24 898,50
Дохід, вилучений шляхом оподаткування	43 165,52	63 725,88	68 462,59	46 588,33	4 392,44	5 697,55
Чистий дохід після сплати податків	85 246,42	136 979,25	148 406,93	105 848,74	-6 608,32	19 200,95
Розподілений прибуток	63 406,84	79 311,10	99 703,45	113 310,25	51 903,53	51 687,59
Нерозподілений прибуток	21 839,57	57 668,16	48 703,48	-7 461,51	-58 511,85	-32 486,64
Кількість банківських установ*	20 430	17 706	17 293	16 878	16 345	15 801
Чисельність зайнятих**	2 093 973	2 361 370	2 433 386	2 450 506	2 391 916	2 302 628
Німеччина, млн євро						
Процентний дохід	295 127	256 932	279 105	321 070	327 959	232 155
Процентні видатки	224 956	176 251	197 428	236 840	244 654	149 384
Чистий процентний дохід	70 171	80 681	81 677	84 230	83 305	82 771
Чистий непроцентний дохід	35 157	34 065	33 590	28 008	9 306	21 256
у т. ч. чистий прибуток або збиток від фінансових операцій	6 275	11 403	4 379	-1 142	-18 735	6 885
Чистий процентний і непроцентний дохід	105 328	114 746	115 267	112 238	92 611	104 027
Чистий дохід до формування резервів	30 178	39 065	37 203	34 113	17 266	25 398
Чисті резерви	13 072	8 721	12 752	8 534	36 065	28 497
Дохід до сплати податків	17 106	30 344	24 451	25 579	-18 799	-3 099

Продовження табл. 4.2

Показники	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Дохід, вилучений шляхом оподаткування	6 184	9 280	5 103	5 634	1 134	3 707
Чистий дохід після сплати податків	10 922	21 064	19 348	19 947	-19 933	-6 805
Розподілений прибуток	7 798	7 890	9 646	13 090	2 966	2 302
Нерозподілений прибуток	3 124	13 174	9 702	6 857	-22 899	-9 107
Кількість банківських установ*	2 575	1 934	1 891	1 856	1 816	1 774
Чисельність зайнятих**	727 100	659 200	649 300	649 450	644 400	633 550
Франція, млн євро						
Процентний дохід	214 092,69	158 715,81	205 176,03	270 374,98	293 674,05	203 055,59
Процентні видатки	185 265,80	129 786,92	179 812,87	248 715,52	262 799,35	161 637,74
Чистий процентний дохід	28 826,89	28 928,89	25 363,16	21 659,46	30 874,71	41 417,85
Чистий непроцентний дохід	44 876,26	47 556,53	74 636,92	65 664,78	33 065,30	57 209,20
у т. ч. чистий прибуток або збиток від фінансових операцій	13 475,73	12 593,92	22 383,03	14 128,28	-14 854,42	15 179,87
Чистий процентний і непроцентний дохід	73 703,15	76 485,41	100 000,08	87 324,24	63 940,01	98 627,05
Чистий дохід до формування резервів	25 051,95	26 377,48	41 979,46	27 283,73	2 865,80	37 097,35
Чисті резерви	5 656,93	-52,50	2 769,91	4 849,38	12 140,07	15 573,33
Дохід до сплати податків	19 395,02	26 429,99	39 209,55	22 434,35	-9 274,27	21 524,03
Дохід, вилучений шляхом оподаткування	3 793,24	3 159,93	5 054,61	866,17	-2 361,15	3 872,08
Чистий дохід після сплати податків	15 601,78	23 270,06	34 154,95	21 568,17	-6 913,12	17 651,95
Розподілений прибуток	7 418,63	11 063,80	14 588,31	9 219,05	4 888,90	6 361,64
Нерозподілений прибуток	8 183,16	12 206,26	19 566,63	12 349,12	-11 802,02	11 290,31
Кількість банківських установ*	1 108	373	363	349	338	325
Чисельність зайнятих**	399 320	385 618	411 191	430 031	428 512	421 988
Італія, млн євро						
Процентний дохід	89 177,0	89 790,00	106 032,31	138 000,75	161 177,20	104 013,70
Процентні видатки	46 968,0	39 488,00	55 847,15	83 415,58	102 169,03	55 295,51
Чистий процентний дохід	42 209,0	50 302,00	50 185,15	54 585,17	59 008,17	48 718,19
Чистий непроцентний дохід	23 808,1	23 731,90	33 684,09	30 816,37	19 673,76	27 760,14
у т. ч. чистий прибуток або збиток від фінансових операцій	1 479,0	428,80	642,92	-631,95	-2 436,34	68,46

Закінчення табл. 4.2

Показники	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Чистий процентний і непроцентний дохід	66 017,10	74 033,90	83 869,24	85 401,54	78 681,93	76 478,33
Чистий дохід до формування резервів	29 040,10	29 704,90	35 991,76	35 834,65	27 993,31	28 138,65
Чисті резерви	6 387,95	7 069,20	5 791,78	3 777,76	16 139,43	17 082,82
Дохід до сплати податків	22 652,15	22 635,70	30 199,98	32 056,89	11 853,88	11 055,83
Дохід, вилучений шляхом оподаткування	8 585,40	6 183,90	7 791,71	8 413,22	1 340,23	3 627,65
Чистий дохід після сплати податків	14 066,75	16 451,80	22 408,27	23 643,67	10 513,66	7 428,18
Розподілений прибуток	7 722,20	12 290,00	14 910,21	14 006,85	5 586,30	5 260,58
Нерозподілений прибуток	6 344,55	4 161,80	7 498,05	9 636,81	4 927,36	2 167,59
Кількість банківських установ*	827	775	784	800	795	768
Чисельність зайнятих**	344 100	336 398	339 321	341 251	338 796	328 582
Іспанія, млн євро						
Процентний дохід	50 419	63 570	86 962	124 850	153 688	110 891
Процентні видатки	28 236	32 972	50 583	81 458	106 495	60 055
Чистий процентний дохід	22 183	30 598	36 380	43 391	47 192	50 838
Чистий непроцентний дохід	12 350	16 148	22 421	25 268	22 921	22 024
у т. ч. чистий прибуток або збиток від фінансових операцій	4 410	3 643	8 640	8 622	7 186	7 193
Чистий процентний і непроцентний дохід	34 534	46 746	58 801	68 661	70 113	72 861
Чистий дохід до формування резервів	13 461	2 247,9	32 801	39 886	39 902	42 724
Чисті резерви	3 658	6 278	9 024	10 567	19 505	28 357
Дохід до сплати податків	9 801	16 202	23 776	29 319	20 397	14 367
Дохід, вилучений шляхом оподаткування	1 517	2 585	4 575	4 118	1 903	1 365
Чистий дохід після сплати податків	8 285	13 617	19 202	25 201	18 495	13 002
Розподілений прибуток	4 108	7 341	9 521	11 744	10 993	8 468
Нерозподілений прибуток	4 177	6 276	9 681	13 457	7 501	4 533
Кількість банківських установ*	281	269	272	280	286	280
Чисельність зайнятих**	238 587	247 765	256 585	269 932	270 855	263 101

* В одиницях.

** В особах.

Складено за: Income Statement and Balance Sheet / OECD. StatExtracts. Finance [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=21699>.

Відношення обсягу доходу, вилученого шляхом оподаткування, до обсягу доходу до сплати податків у банківському секторі зазначених країн ілюструє табл. 4.3. Це відношення було істотно нижчим у банківському секторі Франції та Іспанії порівняно з його значенням у США, Німеччині та Італії.

Таблиця 4.3

Динаміка відношення обсягу доходу, вилученого шляхом оподаткування, до обсягу доходу до сплати податків у банківському секторі США та деяких країн ЄС, %

Рік	США	Німеччина	Франція	Італія	Іспанія
2000	33,61	36,15	19,55	37,90	15,48
2005	31,75	30,58	11,96	27,31	15,95
2006	31,56	20,87	12,89	25,80	19,24
2007	30,56	22,03	3,86	26,24	14,05
2008	6,60*	19,90**	6,90**	11,31	9,33
2009	22,88	6,80**	17,99	32,81	9,50

* Чистий збиток після сплати податків, млрд дол. США.

** Чистий збиток після сплати податків, млрд євро.

Складено за розрахунками автора з використанням даних табл. 4.2.

Чисті резерви у 2009 р. збільшилися порівняно з 2000 р. у банківському секторі США майже у 8 разів, Німеччини – більше ніж у 2 рази, Франції – у 2,8, Італії – в 2,7, Іспанії – у 7,8 раза.

Відношення обсягу кредитів, наданих банківським сектором США, до ВВП у 2006 р. становило 57,6 %, у 2007 р. – 59,8, у 2008 р. – 58,3, у 2009 р. – 55,2 %. У Німеччині – відповідно 123,6, 127,4, 120,8, 120,5 %; у Франції – 98,2, 109,7, 112,6, 114,3 %; в Італії – 88,4, 93,3, 96,7, 97,7 %; Іспанії – 155,6, 169,6, 174,8, 181,1 %¹.

Протягом останніх 20 років фінансовий сектор динамічно розвивався під впливом світових і регіональних інтеграційних процесів, у постсоціалістичних країнах сформувалися нові фінансові інститути. Стрімке розширення Європейського Союзу, утворення єврозони супроводжувалися становленням нової фінансової архітектури, розбудовою наднаціональних координативних та регулюючих монетарних і фіскальних механізмів².

Випереджальне економічне зростання в країнах із ринками, що розвиваються, стало можливим завдяки реформуванню фінансового сектору, збільшенню його глибини й активному впливу на інвестиційні процеси в

¹ Розраховано за даними ОЕСР.

² Науменкова С. В. Розвиток фінансового сектору України в умовах формування нової фінансової архітектури / С. В. Науменкова, С. В. Міщенко ; Ун-т банк. справи НБУ. – К. : ЦНД НБУ, 2009. – 384 с.

реальному секторі економіки¹. Залежність останнього від фінансового сектору поширює на перший ризики другого. Без “буфера” між ними кризові явища у фінансовому секторі можуть швидко призвести до скорочення сукупного попиту, зменшення реального ВВП, загальної економічної кризи.

Як відомо, органи нагляду й регулювання фінансового сектору завжди були формально відповідальні за попередження ризиків, що можуть призвести до фінансової й економічної криз. Але згодом з’ясувалося, що це тільки суспільно-політична, а не фінансова відповідальність. Незважаючи на створення в розвинутих країнах (насамперед у США, країнах ЄС) інституціональної системи регулювання фінансового сектору, фінансова криза розпочалася саме в США та набула масштабного характеру в ЄС. Тобто норми та правила в цьому секторі виявилися недостатніми для попередження дестабілізації. Цей висновок є загальним і для США, і для розвинутих європейських країн, і для країн із ринками, що розвиваються. Звідси випливають сценарії прийняття політико-економічних і управлінських рішень: 1) посилення заходів фінансового регулювання, вдосконалення його діючих інститутів та створення нових; 2) запровадження форм регулювання фінансового сектору, альтернативних чинним, зокрема його податкового регулювання; 3) створення “буферних” наднаціональних фінансових фондів із використанням коштів державних бюджетів, бюджету ЄС для забезпечення фінансової стабілізації в широкому розумінні; 4) координоване вжиття національними урядами заходів бюджетної консолідації. Зрозуміло, що жоден із цих сценаріїв не буде успішним сам по собі. Інше питання – “вага” кожного з них у загальному комплексі антикризових попереджувальних заходів.

Криза засвідчила, що відбулося фактично перекладання ризиків фінансового сектору (власне фінансових і управлінських) на його кредиторів, у тому числі на національні уряди, регуляторів та міждержавні інтеграційні інституції. Разом із тим криза суверенних боргів у країнах ЄС, насамперед у Греції, може призвести до знецінення державних боргових цінних паперів, які становлять істотну частку в активах комерційних банків. Тісна економічна й валютна інтеграція в Європі, з одного боку, сприяла ухваленню координованих антикризових політико-економічних рішень, а з другого – засвідчила відсутність національних бар’єрів для фінансової кризи. Отже, чим вищий ступінь фінансової глобалізації, міждержавної економічної та валютної інтеграції, тим більші ризики перетворення первісно локальних

¹ Financial Market Regulation and Reforms in Emerging Markets / ed. by M. Kawai, E. S. Prasad ; Asian Development Bank Institute. – Washington, D. C. : Brookings Institution Press, 2011. – 409 p.

кризових явищ в окремих сегментах фінансового сектору на загальнонаціональні, регіональні, глобальні.

Головною особливістю кризи у фінансовому секторі є те, що вона стала каталізатором кризи державних фінансів. Рекапіталізація банківської системи за участю держави, масштабні програми підтримки реального сектору, фіскальне стимулювання в умовах погіршення світової кон'юнктури зумовили зростання державних боргів, збільшення навантаження на державні бюджети. Обслуговування та погашення цих боргів у *короткостроковому періоді* потребують додаткових фінансових джерел. Внесок секторів економіки, зокрема фінансових інститутів, у динаміку загального боргу відносно ВВП у деяких розвинутих країнах наведено в табл. 4.4.

Станом на I–II кв. 2011 р. найбільші показники відношення загального боргу до ВВП мали Ірландія (663 %), Японія (512), Великобританія (507), Іспанія (363), Португалія (356 %); показники відношення боргу фінансових інститутів до ВВП – знову-таки Ірландія (259 %), Великобританія (219), Японія (120 %). За період 1990–2009 рр. значне зростання показника відношення боргу фінансових інститутів до ВВП продемонстрували Іспанія (у 9,1 раза), Канада (у 3,33 раза), Великобританія (у 3,23 раза), Південна Корея (у 3,15 раза), Німеччина (у 2,42 раза), США (у 2,21 раза). Заходи бюджетної економії не зупинили тенденцію нагромадження боргових суверенних зобов'язань. Упродовж 2009–2012 рр., наприклад, борг Японії підвищився на 27,7 в. п., досягнувши у 2012 р. 237,9 % ВВП, США – на 17,4 в. п. (106,5 % ВВП у 2012 р.), Єврозони – на 12,9 в. п. (92,9 % ВВП у 2012 р.). Загалом борг суверенного сектору розвинутих економік у 2012 р. досяг 110,2 % ВВП, що на 15,6 в. п. більше показника 2009 р.¹

Розвиток міжнародних фінансових ринків протягом 2009–2012 рр. характеризувався скороченням бюджетних дефіцитів та нагромадженням державних боргів. Наприклад, країни Єврозони знизили бюджетні дефіцити з 6,3 % ВВП у 2009 р. до 3,6 % ВВП у 2012 р., США – з –13,3 в. п. у 2009 р. до –8,7 в. п. у 2012 р. Для розвинутих економік скорочення дефіциту бюджету сумарно оцінюється на 3,1 % ВВП, а країн із ринком, що формується, – на 2,5 % ВВП². Водночас бюджетна консолідація, розпочата в 2011 р. значною кількістю держав, суттєво погіршила умови економічного зростання на національному та

¹ Дані ІМФ.

² Taking Stock: A Progress Report on Fiscal Adjustment / International Monetary Fund // Fiscal Monitor. – 2012. – Oct. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2012/02/pdf/fm1202.pdf>.

Таблиця 4.4

**Загальний борг у деяких розвинутих країнах
за секторами економіки, % ВВП**

Рік	Загальний борг	Уряд	Нефінансові корпорації	Фінансові інститути	Домашні господарства
<i>Бразилія</i>					
2000	121	68	32	16	6
2008	142	66	30	33	13
<i>Індія</i>					
2000	97	70	22	2	2
2008	129	66	42	11	10
<i>Іспанія</i>					
1980	108	16	57	11	24
1990	128	40	49	9	30
2000	193	63	74	11	45
2009	366	56	141	82	87
II кв. 2011	363	71	134	76	82
<i>Італія</i>					
1995	196	100	53	26	18
2000	235	107	55	51	22
2009	315	109	83	82	41
I кв. 2011	314	111	82	76	45
<i>Канада</i>					
1990	210	72	62	15	61
2000	217	71	56	26	64
2009	259	65	56	50	88
II кв. 2011	276	69	53	63	91
<i>Китай</i>					
2000	156	23	108	21	4
2008	159	32	96	18	12
<i>Німеччина</i>					
1991	168	36	48	33	51
2000	267	59	65	73	71
2009	285	73	69	80	64
II кв. 2011	278	83	49	87	60
<i>Південна Корея</i>					
1980	131	15	72	30	15
1990	157	6	80	34	37
2000	238	13	101	76	48
2009	333	31	116	107	78
II кв. 2011	314	33	107	93	81

Закінчення табл. 4.4

Рік	Загальний борг	Уряд	Нефінансові корпорації	Фінансові інститути	Домашні господарства
<i>Російська Федерація</i>					
2000	45	19	16	9	1
2008	71	5	40	16	10
<i>Великобританія</i>					
1990	224	32	66	60	65
2000	312	42	78	124	68
2009	466	59	110	194	103
II кв. 2011	507	81	109	219	98
<i>США</i>					
1980	154	38	52	16	49
1990	204	57	65	24	59
2000	227	45	67	43	72
2009	296	67	79	53	97
II кв. 2011	279	80	72	40	87
<i>Франція</i>					
1994	208	48	77	56	28
2000	234	59	89	56	30
2009	323	80	114	84	44
II кв. 2011	346	90	111	97	48
<i>Швейцарія</i>					
1999	300	45	79	61	115
2007	313	37	75	84	118
<i>Японія</i>					
1980	244	46	108	45	46
1990	391	59	147	119	66
2000	439	131	125	109	74
2009	471	197	95	110	69
II кв. 2011	512	226	99	120	67
<i>Австралія</i>					
II кв. 2011	277	21	59	91	105
<i>Греція</i>					
II кв. 2011	267	132	65	7	62
<i>Португалія</i>					
I кв. 2011	356	79	128	55	94
<i>Ірландія</i>					
I кв. 2011	663	85	194	259	124

Складено за: Debt and deleveraging: The global credit bubble and its economic consequences / McKinsey Global Institute. – 2010. – Jan. – 94 p.

міжнародних рівнях, спричинивши помітний суспільний резонанс у зв'язку з різким погіршенням соціальних чинників розвитку.

Тема погіршення стану суверенних фінансів переважної більшості країн світу у зв'язку з подоланням наслідків світової кризи була детально розкрита у попередніх розділах. Водночас варто вкотре підкреслити, що безпрецедентні заходи державної політики виявилися недостатньо результативними для перезавантаження економічного зростання на глобальному та національному рівнях.

Останніми роками серед параметрів, що характеризують недостатній ступень рівноваги наднаціональних та національних фінансових систем, великого значення набули показники бюджетних дефіцитів та нагромадження державних боргів. Процеси рекапіталізації кредитно-грошових установ, потреба в локалізації токсичних активів і витрачання державних грошових ресурсів на їх обслуговування, невідворотність концентрації великих обсягів коштів, призначених для виконання урядами покладених на них функцій усіх рівнів, зберігають необхідність фінансування державного сектору розвинутих країн. Новою тенденцією є обов'язкова гармонізація національних стратегій зміцнення рівноваги розвитку сукупності бюджетів, позабюджетних фондів, валютних резервів держави, грошових фондів з урахуванням наслідків змін в інституційній матриці фінансової системи – світовій фінансовій архітектурі. З метою запобігання порушенням економічної стабільності до складу таких стратегій в обов'язковому порядку мають входити заходи, що унеможливають суперечності у створенні нових і застосуванні чинних норм і правил. Одночасно зі зростанням конкуренції суверенних позичальників із приватними структурами за доступ до ресурсів міжнародних фінансових ринків посилюються загрози розгортання конфліктів серед внутрішніх елементів фіскальних підсистем унаслідок порушення їх єдності, збільшення трансакційних витрат, появи інституціональних "пасток". Недоліки в регулюванні фінансових відносин у рамках розвитку міжнародних фінансових ринків спричиняють певні виклики погіршення умов ресурсного забезпечення для суверенних секторів і, як наслідок, збільшення державних боргів. Нині розвиток світової фінансової архітектури на національному, регіональному та глобальному рівнях потребує послідовного перетворення міжнародних правил (стандартів) діяльності фінансових інститутів у напрямі зменшення їхньої залежності від циклічності світової економіки. Мається на увазі оновлення наявних і формування нових стандартів із включенням у них елементів єдиних підходів до фінансового менеджменту з метою врахування ризик-складової на різних фазах економічного циклу, що має сприяти нейтралізації наслідків фінансових криз.

Світова фінансова криза актуалізувала як теоретичні, так і практичні пошуки інструментів антикризового податкового регулювання фінансового сектору в розвинутих країнах, передусім Євросоюзу, зокрема щодо можливостей уведення податків на фінансові трансакції, фінансову діяльність тощо¹. Ці пошуки пов'язані також із необхідністю забезпечити адекватну участь фінансового сектору в покритті бюджетних витрат, зумовлених кризовими явищами у сфері державних фінансів, обмежити надмірно ризиковану діяльність фінансових посередників, ужити регулюючих заходів із метою акумуляції фінансових ресурсів для подолання боргової кризи, досягнення цілей координованої бюджетно-податкової політики.

Різке зростання боргового навантаження за останні 15–20 років відбувалося на тлі зниження процентних ставок (саме цей інструмент використовувала ФРС, аби згладжувати спади в економіці). Такі заходи давали

¹ *Beck T.* Big Bad Banks? The Winners and Losers from Bank Deregulation in the United States / T. Beck, R. Levine, A. Levkov // *Journal of Finance*. – 2010. – Vol. 65, № 5. – P. 1637–1667; *Castanheira M.* On the political economics of tax reforms / M. Castanheira, G. Nicodeme, P. Profeta // *CEPR Discussion Papers*. – 2011. – DP 8507. – P. 49; *Global Financial Stability Report. Grappling with Crisis Legacies* / International Monetary Fund. – 2011. – Sept. – P. 162; *Keen M.* Rethinking the Taxation of the Financial Sector / M. Keen // *CESifo Economic Studies*. – 2011. – Vol. 57, № 1. – P. 24; *Keen M.* Tax and the crisis / M. Keen, A. Klemm, V. Perry // *Fiscal Studies*. – 2010. – № 31. – P. 43–79; *Kose A.* Emerging Markets: Resilience and growth amid global turmoil / A. Kose, E. Prasad. – Washington, D. C. : Brookings Institution Press, 2010. – P. 197; *The International Financial Crisis: Have the Rules of Finance Changed?* / ed. by A. Demircug-Kunt, D. Evanoff, G. Kaufman. – World Scientific Publishing, 2011. – 448 p. (World Scientific Studies in International Economics: Vol. 14); *Tax reforms in EU Member States 2011: Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability* / European Commission // *Taxation Working Paper*. – 2010. – № 28. – P. 137; *Financial Sector Taxation* / European Commission // *Taxation Working Paper*. – 2010. – № 25. – P. 42; *Hemmelgarn T.* The 2008 Financial Crisis and Tax Policy / T. Hemmelgarn, G. Nicodeme ; European Commission // *Taxation Working Paper*. – 2010. – № 20; *Financial Market Regulation and Reforms in Emerging Markets* / ed. by M. Kawai, E. Prasad ; Asian Development Bank Institute. – Washington, D. C. : Brookings Institution Press, 2011. – 409 p.; *The EEAG report on the European economy 2011* / G. Corsetti, M. P. Devereux, J. Hassler et al. ; European Economic Advisory Group. – Munich : CESifo, 2011. – 178 p.; *Prammer D.* Quality of taxation and the crisis: Tax shifts from a growth perspective. *Taxation Papers* / D. Prammer ; European Commission // *Taxation Working Paper*. – 2011. – № 29. – P. 55; *Proposed Bank Levies: Comparison of Certain Jurisdictions* / KPMG. – 2011; *World Economic Outlook. Recovery, Risk and Rebalancing* / International Monetary Fund. – 2010. – Oct. – P. 217; *World Economic Outlook. Slowing Growth, Rising Risks* / International Monetary Fund. – 2011. – Sept. – P. 219; *Жомотт Ф.* Устранение недостатков в ЭВС / Ф. Жомотт // *Финансы и развитие*. – 2010. – Дек. – С. 41, 42; *Прасад Э.* Смена ролей / Э. Прасад // *Финансы и развитие*. – 2011. – Дек. – С. 26–29.

можливість знижувати вартість обслуговування боргу, а отже, нарощувати боргове навантаження на домогосподарства. Все це формувало споживчий бум, економіка США зростала переважно за рахунок активного збільшення споживання, кредитування населення. Стале зниження ставок, можливе через використання дешевої робочої сили в умовах глобалізації ринків (що давало можливість знижувати інфляційний тиск), дало змогу наростити кредит, який сягнув рекордного рівня у 135 % від наявного доходу домогосподарств, а загальне боргове навантаження в економіці перевищило 350 % ВВП¹.

За останні 60 років частка фінансового сектору в загальному прибутку корпорацій США зросла у п'ять разів – із 10 до 50 %, а за 30 років, із початку реалізації “рейганоміки”, – більше ніж удвічі. Тобто фінансовий сектор здійснив перерозподіл сукупного “пирога” економіки на свою користь². Як свідчить директор Лондонської школи економіки Г. Девіс, який свого часу був головою Управління з фінансових послуг Великобританії (FSA) та обіймав посаду заступника управляючого Банку Англії, з кінця 1970-х років і до 2007 р. фінансовий сектор зростав набагато швидше, ніж реальна економіка. У 1980 р. фінансові активи – цінні папери, облігації та банківські депозити разом дорівнювали близько 100 % ВВП у розвинутих економіках, до 2007 р. – понад 400 % у США, Великобританії та Японії. За цей період кредити швидко збільшувалися як частка ВВП, досягаючи понад 300 %, коли вони були максимальними. У Великобританії доходи фінансових посередників, у середньому – 1,5 % від доходів усієї економіки у 1970-х роках, досягли 15 % у 2008 р. У США прибутки банків становили навіть більшу частину всіх доходів³.

Подальші зміни у фінансовому секторі слід розглядати з урахуванням наслідків принципово нового явища – фінансіалізації (financialization), що зумовлює стирання непереборних раніше бар'єрів між товарним і фондовим ринками, між торгівлею товарами та цінними паперами⁴. Можливості

¹ *Потавин А.* Кто заказывал рост активов? / А. Потавин // КМ.ру. – 2010. – 23 сент. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://fintimes.km.ru/tsennye-bumagi/frs/13054>.

² *Хазин М.* Сохранить действующую модель экономики невозможно / М. Хазин // КМ.ру. – 2010. – 15 июля [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://fintimes.km.ru/obzory/retsessiya/12028>.

³ *Дэвис Г.* После Золотого века финансов / Г. Дэвис // Project Syndicate. – 2010. – Aug. 19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.project-syndicate.org/commentary/after-the-golden-age-of-finance/russian>.

⁴ *Российская экономика в 2010 году. Тенденции и перспективы.* – М. : ИЭПП, 2011. – С. 52. – (Серия “Российская экономика. Тенденции и перспективы”, Вып. 32).

регулювання нових фінансових інструментів пов'язані з об'єктивною оцінкою зростаючої ролі фінансового сектору економіки та великих корпорацій, що належать до нього. У глобальній економічній системі, особливо в умовах валютного союзу Євросони, інших наднаціональних утворень, поспідовно триває нарощування мобільності капіталу, поглиблення фінансових зв'язків. Це відображається в динаміці глобальних фінансових активів, які, за дослідженнями глобального інституту McKinsey, у 1980–2007 рр. щорічно зростали в середньому на 7,9 в. п., причому протягом 2000–2007 рр. цей темп приросту збільшився на 0,2 в. п., але вже у циклі 2007–2012 рр., після кризи та подальшого відновлення, що супроводжувалося інерцією невизначеності, знизився майже у чотири рази – до 1,9 в. п. Для загальної динаміки характерними є також певні структурні зміни. Зокрема, спостерігається істотне зростання сегмента суверенного боргу, а також зниження капіталізації сектору акціонерного капіталу, який у 2012 р. ще не досяг рівня 2006 р.

У посткризовому періоді стало очевидним гальмування руху транскордонних потоків капіталу, а також зниження активних міжнародних операцій комерційних банків. Вирішення завдань стабілізації міжнародних фінансів супроводжується новими рішеннями, котрі мають знайти глибоке осмислення у фінансовій науці. Як приклад можна навести сучасні ініціативи США та Великобританії щодо принципового рішення не витратити гроші платників податків на порятунок системних банків. У спільній стратегії подолання кризи у великих банках, розробленій Федеральною корпорацією зі страхування депозитів США та Банку Англії, передбачено, що збитки системних банків повинні покриватися за рахунок акціонерів та власників незабезпечених зобов'язань, а не за рахунок державних бюджетів. Разом з тим нещодавній приклад Кіпру, коли зупинення депозитних операцій сприймалося як явище, що є подібним експропріації, продемонстрував суперечливість таких рішень та взагалі крихкість сучасної фінансової стабільності. До речі, глибоке теоретичне осмислення необхідне для багатьох таких антикризових заходів, як спеціальне законодавство у Нідерландах. У ньому передбачена можливість примусової переоцінки активів фінансових установ, завищений рівень яких є загрозою для національної грошово-кредитної системи. Актуальним викликом глобального фінансового середовища є нагромадження позабалансових ризикових зобов'язань банків. Розробляються нові правила регулювання не тільки банківських, а й інвестиційних страхових та інших установ фінансового сектору, покликані зменшити вкладення в ризикові активи та збільшити резерви з капіталу та ліквідності. Водночас на наднаціональному рівні поки що такі операції прак-

тично не регламентуються. З метою поліпшення умов забезпечення кредитними ресурсами реального сектору на тлі відносної обмеженості в доступі до кредитних ресурсів вкрай необхідне обґрунтування програм адресного фінансування і контролю за наданням необхідних ресурсів. Варто підкреслити, що в умовах посилення ризиків невизначеності на міжнародному рівні набуває дедалі більшого значення виважена та скоординована грошово-кредитна політика держави. У цьому контексті центральним банкам та національним урядам потрібно і надалі зберігати надійні механізми впливу на рівновагу ціноутворення, а також підтримувати стабільність власних грошових одиниць.

Сучасні фінансові ринки сформувалися таким чином, що розподіл фінансових ресурсів відбувається вкрай нерівномірно, породжуючи як періоди, так і сегменти їхньої нестачі, у свою чергу, це зумовлює збитки і навіть руйнацію окремих галузей або економічних суб'єктів, а іноді й окремих держав. З огляду на викладене можна зробити висновок, що фінансова наука повинна бути націлена на глибокий аналіз кризових явищ, а також можливих шляхів підвищення стійких механізмів державного регулювання, передусім стосовно джерел порушень ринкової рівноваги. Новим викликом для глобальної фінансової стабільності сьогодні є зростання грошово-кредитних ризиків у міжнародному суверенному секторі та підвищення ймовірності переходу національних кризових явищ у найрізноманітніших формах їхнього прояву в інших сферах. Варто додати, що, враховуючи погіршення стану державних фінансів розвинутих країн світу, відбуваються принципові зміни, які по суті здатні заблокувати доступ до міжнародних фінансових ринків на прийнятних умовах. У разі розгортання ознак таких подій наслідки для глобальної економіки мають бути обов'язково спрогнозованими.

4.2. ПОДАТКОВО-БЮДЖЕТНІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ ФІНАНСОВИХ СИСТЕМ

Регулювання фінансового сектору економіки, спрямоване на підтримку динаміки піднесення господарських систем на наднаціональному і національному рівнях, упродовж багатьох років супроводжується спробами використання в повному обсязі підприємницької ініціативи. Як приклад можна навести комплекс заходів у США: у 1980-ті роки було проведено масштабне дерегулювання ощадних інститутів, основних джерел іпотечних кредитів, багатьох інших фінансових установ. У результаті розширився спектр ризикованих операцій банків, розвинулися хедж-фонди, кредитні

дефолтні свопи тощо. Одночасно в міжнародному масштабі спостерігалися спроби створення наднаціональних координаційних органів регуляторів (зокрема, Рада фінансової стабільності), формувалися органи пруденційного нагляду й захисту прав споживачів фінансових послуг; посилювалися обмеження стосовно похідних інструментів. Усі ці заходи, на жаль, не змогли запобігти кризі 2007–2008 рр., коли з'ясувалося, що механізми саморегулювання ринку потребують супроводу з боку держави, оскільки економічні агенти виявилися не здатними самостійно попереджати ризики, протистояти егоїзму при укладенні контрактів. Взаємозв'язок імовірних широкомасштабних дестабілізаційних подій з необхідністю випереджальних кроків з боку урядів щодо регулювання економіки підкреслювався багатьма ученими, у тому числі Р. Хіггсом, який у своїх працях детально розглядав приклади з історії США, що свідчать про об'єктивну потребу в експансії державної влади. До речі, після проведення у цій країні дерегулювання фінансового ринку він у 1987 р. передбачив, що результатом таких заходів як у національному, так і в наднаціональному масштабі з часом стане розгортання кризових явищ, пов'язаних з ризиками арбітражних і хеджерських угод, операцій з “другосортними” кредитами. Це був період, коли в Європі також уперше обговорювалися можливості введення податків на фінансові операції та необхідність контролю винагороди менеджерів великих фінансових інститутів і банків. Таким чином, кризу на борговому іпотечному ринку США в 2007 р. майже у буквальному розумінні можна називати невдалим наслідком рейганівських перетворень.

У певному значенні такі підходи до державного регулювання кореспондували з поглядами Ф. Хайека, який стверджував, що скасування валютного контролю, послаблення норм, які регламентують рух грошей між країнами, вільний вибір валюти у бухгалтерському обліку, а також у складанні контрактів стануть вагомими чинниками розвитку. Його пропозиції щодо денаціоналізації фінансових систем будувалися на положеннях, що асоціюють роль держави в управлінні з потенційною нерівністю економічних відносин, розвитком тіньової економіки. Тому він вважав, що держава повинна обмежуватися лише податковими засобами для фінансування своїх функцій.

Фінансові інновації є важливою складовою сучасної соціально-політичної еволюції. В основі їхньої активності лежать мотиваційні чинники, пов'язані з конкуренцією серед фінансових агентів. У результаті вдосконалюються фінансові продукти, у тому числі їх похідні для цілей страхування і захисту від коливання цін, знижуються транзакційні та операційні витрати, диверсифікуються ризики. У попередньому підрозділі вже зазначалася

поява феномену фінансіалізації у зв'язку з різким зростанням активності у фінансовому секторі економіки, а також у відносинах між фінансами та іншими сферами людської діяльності. Головною особливістю цього явища, на наш погляд, є те, що в його рамках накопичення здійснюється переважно через діяльність економічних агентів поза товарним виробництвом і торгівлею, за допомогою суто фінансових інструментів. При цьому зростання заробітної плати втрачає взаємозв'язки з динамікою продуктивності праці, створюються об'єктивні умови для розширення нерівності доходів і багатства.

Як відомо, в питаннях регулювання фінансового сектору законодавці завжди прагнули встановлювати спеціальні правила, які дають змогу унеможливити спотворювальний вплив асиметричності інформації, у результаті чого забезпечувалася б прозорість нормативного середовища. Метою кредитора в цьому випадку стає бажання уникнути укладення контракту з позичальниками, що спричинено високими кредитними ризиками. Оскільки потенційна можливість хибного вибору безпосередньо пов'язана з ефективністю функціонування фінансових ринків, потрібне державне регулювання, що дає можливість гарантувати повноту необхідної інформації. Деяко інакшою може бути ситуація після отримання позики. Як відомо, існує моральний ризик того, що позичальники, не будучи достатньою мірою забезпеченими заставою, братимуть участь у діяльності, пов'язаній з ризиками неповернення засобів. Способи встановлення нормативних правил завжди передбачають певні співвідношення жорстких законодавчих і гнучких підзаконних актів. Тому, якщо держава розширює сферу ухвалення рішень регулятора, не посиливши його відповідальності, вона ризикує натомість отримати непрозорі управлінські рішення.

Розширення фінансових інструментів – це продукт діяльності фінансового сектору, що розвивається як порівняно самостійна підсистема економіки. Темпи глобалізації цього сектору значно випередили динаміку відповідних процесів у реальних секторах національних економік. Частка фінансового сектору у валовій доданій вартості є набагато меншою за його частку в сукупних активах.

Варто згадати при цьому, як і раніше, надзвичайно важливі функції фінансових ринків стосовно мікроекономіки. Йдеться про оборот і рух ресурсів, де головним критерієм є ефективність їх використання, що підтверджується в процесі застосування як кредитних механізмів, так і інших фінансових інструментів. На відміну від розвинутих економік, у країнах з ринками, що формуються, національний фінансовий сектор зазвичай по-

требує досконалішого менеджменту. Причиною цього є те, що, крім необхідності імплементації наднаціональних правил координаційного регулювання й впровадження норм, які обмежують спекулятивні угоди, а також сприяють зростанню ефективності реального сектору, вкрай важливим видається управління інституціональною модернізацією в цій сфері. Мається на увазі, що уряди одночасно з реформуванням політичного та економічного середовища повинні впливати на якісні й структурні зміни фінансового сектору загалом, а також фіскального простору як його важливої складової.

Подальше вдосконалення важелів впливу в цій сфері пов'язане передусім з оцінкою реального стану справ. Як відомо, для держави з ринковими трансформаціями характерними рисами фінансового сектору є: недостатні обсяги; короткостроковість і неконкурентні ставки кредитування бізнесу порівняно з європейськими умовами; недосконала система захисту прав кредитора, вкладника та інвестора; низький рівень стійкості фінансового сектору до кризових явищ унаслідок недостатньої капіталізації; відсутність необхідних інституціональних умов для розвитку фондового ринку й фінансових інструментів; недоскопальність аналізу, оцінювання, прогнозування ризиків та управління стійкістю фінансової системи загалом. Нині, враховуючи антикризову складову, подальше реформування фінансових відносин має бути зорієнтоване на: збільшення капіталізації банків; удосконалення системи пруденційного нагляду за фінансовими установами; забезпечення переходу всіх учасників фінансового ринку на міжнародні стандарти фінансової звітності; приватизацію банків, в яких держава стала основним власником у результаті рекапіталізації; нормативне врегулювання випуску й обігу похідних цінних паперів, фінансових інструментів вторинного іпотечного ринку; запровадження єдиних правил розрахунків біржового курсу цінних паперів. Можна зробити висновок, що фінансовий сектор не тільки сприяє економічному розвитку і зростанню, а й здатний продукувати негативні зовнішні ефекти, для компенсації яких доцільно максимально використовувати всі інструменти державного регулювання, включно зі спеціальними податками.

Нагальною необхідністю є попередження надмірного перекидання проблем корпоративного фінансового сектору на державу. Як актуальне питання сьогодення на глобальному рівні розглядається підготовка стратегій виходу країн із націоналізованих активів, а також зупинення надання ліквідності банківській системі з боку держав після "розчищення" балансів. Затримка цього процесу може призвести до "звикання" до бюджетної підтримки, втрати конкурентоспроможності та викривлення фінансового

ринку. Нагромадження боргових зобов'язань у міжнародному суверенному секторі відбувається випереджальними темпами, що стало наслідком активізації з боку державного сектору адсорбції “токсичних” активів, а також розширення програм стимулювання економік. Це підтверджується високими темпами зростання глобальних обсягів емісії державних боргових цінних паперів.

Залишаються значними потреби у фінансуванні державного сектору багатьох країн. У зв'язку з цим посилюється конкуренція суверенних позичальників із приватними фінансовими інституціями за доступ до ресурсів міжнародних фінансових ринків, що в певних умовах може призвести до погіршення фінансування суверенних народних господарств і, як наслідок, збільшення їх боргів. Однак потреби фінансування державних секторів країн з ринками, що формуються, та розвинутих національних економік з великою вірогідністю у середньостроковій перспективі знижуватимуться.

Ризики у сфері економічної активності зумовлюються кількісними та якісними змінами бюджетних чинників вразливості. Це є наслідком переважно недоліків у політиці структурних реформ та неадекватних загальному потенціалу дохідних державних джерел заходів соціальної підтримки населення. Вкрай важливо підтримувати стабільну макроекономічну ситуацію, посиливши стійкість усіх складових фіскального простору. Варто також приділяти увагу відновленню банківської системи з послідовним зниженням корпоративної заборгованості, стану платіжного балансу тощо.

Внаслідок істотного нагромадження заборгованості останніми роками можна спостерігати посилення глобальної нестабільності. Незважаючи на активні антикризові заходи, економічне зростання на глобальному та національному рівнях, як зазначалося, здебільшого характеризується ознаками невизначеності та супроводжується погіршенням стану суверенних фінансів більшості країн світу.

Фінансіалізація перетворилася на роздмухування глобальних фінансових “бульбашок”, вибухання яких загрожує економікам розвинутих країн новою Великою депресією. Розвиток фінансових інструментів та формування фінансових “бульбашок” значно подовжили ланцюжок ризиків як для суб'єктів заощаджень та інвесторів, так і для самого фінансового сектору. Підвищення ризиків збільшує плату за них, зумовлює витрати на страхування, компенсацію страхового випадку й, безперечно, збільшує вартісні обсяги відповідних фінансових угод і операцій. Ризик ліквідності – головний ризик фінансового сектору. Його страхування є суперризиком та фактично неможливе без створення фінансових пірамід у межах сектору. Звід-

си впливає потреба в попередженні ризиків фінансового сектору шляхом не тільки нагляду та нормативно-фінансового регулювання, а й податкового регулювання. Реформування фінансового сектору відбувається одночасно з вжиттям заходів зі стабілізації державного бюджету, а також перетворенням податкової системи. Зважаючи на досвід минулих криз, за прогнозами фахівців Міжнародного валютного фонду¹ щодо оцінки необхідного ресурсу для компенсації негативних наслідків поточної кризи банківської системи, розмір резервування коштів становитиме близько 2–4 % ВВП. Таким чином, запровадження додаткових податків у фінансовому секторі, надзвичайно прибутковому впродовж останніх двох десятиліть, сприятиме фінансовій консолідації, мобілізації додаткових ресурсів за рахунок справедливого і значного внеску цього сектору до державних фінансів. З погляду можливого регулятивного впливу, податки могли б підвищити ефективність і стабільність фінансових ринків та знизити їхню волатильність і вплив шкідливих наслідків через певні надмірно ризикові операції, які створюють негативні ефекти з імовірним зворотним впливом на внутрішні національні та зовнішні глобальні економічні системи. Отже, актуальним завданням є формування зваженої, скоординованої на міжнародному рівні політики щодо оподаткування фінансових операцій, з урахуванням кращої світової практики, а також результатів наукових досліджень позитивного та негативного досвіду відповідних дій у цій сфері. Податки у фінансовому секторі можуть бути також платою фінансових посередників суспільству за мультиплікацію ризиків для всієї економіки, котру здійснює фінансовий сектор, розвиваючи фінансове посередництво другого, третього та інших порядків.

Антикризові механізми підтримки фінансових ринків повинні чітко регулювати процеси передачі коштів від кредиторів позичальникам таким чином, щоб останні змогли повною мірою реалізувати відповідні проекти. Однак у період нестабільності інвестиційні можливості різко зменшуються, спричиняючи зниження економічної активності. Таким чином регулююча діяльність урядів, що включає оподаткування, повинна спрямовуватися на врівноваження невизначеності, контроль за відповідністю зростання процентних ставок загальному стану економіки, збалансованість фіскальної політики держави на макро-, мезо- та мікрорівнях, підтримання ринкової рівноваги у всіх секторах економіки.

¹ A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector : Final Report for the G20 / The Staff of the International Monetary Fund. – 2010. – June [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/g20/pdf/062710b.pdf>.

У кризовий період у США, країнах ЄС та ін. було використано значні ресурси для забезпечення фінансової стабільності, підтримки фінансових інститутів і реального сектору економіки. Результатом таких дій стало збільшення економічного тягаря для платників податків. Зокрема, обсяг необхідної підтримки фінансового сектору для розвинутих країн G20 було визначено в межах від 2,4 до 3,8 % ВВП, а для країн із трансформаційною економікою – від 0,1 до 0,7 % ВВП. Про це йшлося у політичному повідомленні країн G20 у вересні 2009 р. під час зустрічі у Піттсбурзі, яке отримало підтримку ЄС¹. В інформації Єврокомісії для Європейського парламенту, Ради Європи, Європейського соціально-економічного комітету та Європейського центрального банку офіційно обґрунтовувалася необхідність створення інституту реорганізації проблемних банків, у тому числі за допомогою податкових важелів, чітко зазначалося, що гроші платників податків не повинні використовуватися для покриття банківських збитків. З цією метою Європейська Комісія у жовтні 2009 р.² оприлюднила намір створення Фонду реорганізації проблемних банків за рахунок банківських податків.

Протягом 2010–2011 рр. тривала дискусія про застосування у фінансовій сфері так званого принципу відповідальності, зокрема “принципу матеріальної відповідальності за забруднене довкілля”, відомого ще зі сфери екологічної політики. Механізм їх дії охоплює формування спеціальних фондів за рахунок додаткового фіскального навантаження, наприклад, на надприбуткові спекулятивні операції. Далі кошти таких фондів використовуються для подолання наслідків кризових негативних явищ, пов’язаних із невиконанням будь-яких зобов’язань фінансових установ. Важливо те, що додаткове навантаження не поширюється на звичайних платників податків. Темою обговорення також було запровадження спеціальних банківських податків, які різняться між собою через відмінності у правових системах різних країн. З огляду на зазначене, ЄС спрямовує зусилля на віднайдіння глобального підходу, пошук і створення економічної моделі оподат-

¹ Council Conclusions on Financial Exit Strategies : 3015th Economic and Financial Affairs. Council meeting (Brussels, 18 May 2010) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/114495.pdf.

² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the European Central Bank : Bank Resolution Funds (Brussels, 26.5.2010 COM(2010) 254 final) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/crisis-management/funds/com2010_254_en.pdf.

кування з метою розроблення та встановлення єдиних норм і правил антикризового податкового регулювання у фінансовому секторі.

Деякі країни задекларували підходи до побудови спеціальних систем оподаткування банків з метою оперативного створення адресних фондів допомоги. Зокрема, у Німеччині готувалися пропозиції щодо введення окремого банківського податку, що сплачуватиметься до відповідного фонду стабілізації зі щорічним обсягом близько 1 млрд євро на рік¹. Було також повідомлено про створення спеціального резервного джерела для фінансування заходів протидії ризикам порушень стійкості фінансової системи Швеції². За попередніми оцінками, протягом 15 років розмір такого фонду становитиме близько 2,5 % ВВП за рахунок стабілізаційних зборів, що сплачуватимуться банками та іншими кредитними установами. Подібна практика оподаткування застосовувалась також як антикризовий захід у Данії, де у 1990 р. було запроваджено збір на заробітну плату з нарахуваннями, а також на оподатковуваний дохід для підприємств та установ, що здійснюють окремі види діяльності, звільнені від ПДВ. Загальна ставка податку становила у середньому 3,08 % консолідованої бази оподаткування. У 2008 р. за рахунок такого джерела відповідний річний дохід дорівнював 4,7 млрд датських крон (тобто близько 0,65 млрд євро), або 0,26 % ВВП Данії. За оцінками МВФ, не менше ніж 70 % цієї суми було отримано з фінансового сектору³.

Безумовно, ризикоорієнтована система державного та наднаціонального управління відрізнятиметься залежно від частки фінансового сектору у структурі кожної національної економіки, про що докладно йшлося в параграфі 4.1. Крім створення спеціальних фондів стабілізації, щоб компенсувати бюджетні витрати під час кризи, уряди країн світу розглядають такі фінансові важелі, як збори за окремими транзакціями руху “гарячих” грошей, пов’язаними з платіжними вимогами у фінансовому секторі та з виплатою надмірних бонусів.

Вважається, що провідним елементом структури фінансово-кредитної системи, яка потребує підтримки, є банки, котрі й виконують більшість покладених на цю систему функцій, тоді як небанківські фінансові установи

¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the European Central Bank : Bank Resolution Funds (Brussels, 26.5.2010 COM(2010) 254 final) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/crisis-management/funds/com2010_254_en.pdf.

² Розуміється ширше, ніж Фонд реорганізації проблемних банків, описаний Комісією.

³ Data and Statistics // International Monetary Fund [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/data.htm>.

(НФУ) виступають її допоміжним інструментом. Із цієї причини деякі країни Західної Європи та інші розвинуті країни включають НФУ до національних банківських систем, що закріплено у нормативних актах. У таких випадках характерною рисою відповідних інституційних утворень є наявність трирівневої банківської системи: центральний банк, банки та НФУ. До таких держав належать Швейцарія та Японія. Так, до складу банківської системи Швейцарії, відповідно до Федерального закону Швейцарії “Про банки і ощадні банки” від 08.11.1934 входили, крім Національного банку та комерційних банків, НФУ. Банк Японії, комерційні й спеціалізовані банки та НФУ утворюють єдину банківську систему Японії.

На продовження аналізу антикризових заходів у фінансовому секторі слід відзначити, що уряд США запропонував спеціальну плату за “відповідальність щодо фінансової кризи” (*FCR – Financial Crisis Responsibility*) з метою покриття витрат на інтервенційні грошові вливання. Мається на увазі, що банки та ощадні установи, страхові та інші компанії, які володіють застрахованими депозитарними інституціями, і брокери або дилери з активами понад 50 млрд дол. США мають сплачувати щорічний збір у розмірі 0,15 % із загального обсягу зобов'язань, за винятком Федеральної корпорації страхування депозитів (*FDIC – Financial Deposit Insurance Corporation*)¹.

У Великобританії та Франції вводилися тимчасові податки на бонуси. “Банківський податок на заробітну плату” у Великобританії передбачав додаткове оподаткування у розмірі близько 50 % усіх індивідуальних преміальних виплат понад 25 тис. фунтів стерлінгів, що згідно з прогнозами мало забезпечити надходження до спеціальних фондів не менше ніж 2 млрд фунтів стерлінгів щорічно. Подібний фіскальний механізм у Франції також дав змогу збирати у 2009 р. значні обсяги грошових ресурсів².

Відомо багато інших пропозицій для фінансової підтримки антикризових заходів з метою відшкодування витрат на покриття ризиків. Так, уряди Німеччини, Франції, Італії, Швеції, Великобританії, США пропонують збори з операцій фінансових послуг, які надають банки, страхові компанії та деякі інші фінансові установи. Очевидно, що такі збори потребують ефективного режиму адміністрування, щоб уникнути підтримки збанкрутілих установ. Інституційне забезпечення передбачає, що накопичення фінансових ресурсів відбуватиметься як у межах спеціальних цільових фондів, так і

¹ International Monetary Fund [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/data.htm>.

² Ibid.

у вигляді звичайних бюджетних надходжень загального призначення. Відповідно моніторинг і використання таких коштів регламентуватимуться або окремими агентствами реорганізації фінансових установ, або у загальному порядку, визначеному національними бюджетними нормативними актами.

Рекомендації МВФ у зазначеному контексті передбачають визнання міжнародною спільнотою комплексу принципів формування джерел і використання коштів для підтримки фінансового сектору. Особлива увага приділена вирішенню проблем реорганізації транскордонних установ. Названі принципи могли б охоплювати визначення цільових розмірів фондів, рівнів щорічних зборів і методик розрахунку баз оподаткування, а також методології надання допомоги іноземним філіям і зарубіжним дочірнім компаніям, різним категоріям кредиторів у разі реорганізації. З погляду МВФ, це посилить співробітництво між країнами з уніфікації відповідних зборів, а також сприятиме уникненню подвійного оподаткування. Організація міжнародного співробітництва, наприклад, у межах європейських країн може сформувати базу для тісної інтеграції фінансових ринків. У свою чергу, це надало б рушійного імпульсу згладжуванню відмінностей у ймовірних ризиках неплатоспроможності у національних фінансових системах, створенню єдиних інститутів втручання у кризові ситуації та підходів до організації фахового моніторингу та нагляду, а також спільних схем гарантування вкладів фізичних осіб у різних країнах.

У контексті контролю руху міжнародного капіталу та антикризового регулювання учасників фінансового ринку сплата обов'язкових платежів є особливо актуальним питанням. Одне з перших застережень щодо небезпеки вільного транскордонного переміщення ресурсів зробив Дж. М. Кейнс, котрий вважав, що складовою належного рівня регулювання повинно бути забезпечення від ситуації, коли "неконтрольовані потоки можуть обертатися навколо світу, порушуючи стабільність бізнесу"¹. Автором ідеї оподаткування фінансових операцій, зокрема єдиного міжнародного оподаткування всіх спотових конвертацій однієї валюти в іншу², а отже, і податку на трансакційні операції з грошовими одиницями, є нобелівський лауреат Дж. Тобін³.

¹ *Keynes, J. M. Post War Currency Policy / J. M. Keynes // The Collected Writings of J. M. Keynes : in 30 vol. Vol. 25: Activities 1940–1944: Shaping the Post-War World: The Clearing Union / ed. by D. Moggridge. – L. : Macmillan, 1980.*

² Тобін презентував ідею вже в 1972 р. Див.: *Tobin J. A Proposal for Monetary Reform / J. Tobin // Eastern Economic Journal. – 1978. – Vol. IV, № 3–4. – P. 153–159.*

³ *Erturk K. A. On the Tobin Tax / K. A. Erturk // Review of Political Economy. – 2006. – Vol. 18, Iss. 1. – P. 71–78.*

У середині 1990-х років у деяких розвинутих країнах податок на фінансові трансакції було скасовано або знижено. На думку провідних фахівців, зокрема П. Шпана, запровадження такого податку лише шкодитиме фінансовим операціям і глобальній ліквідності, крім того, він навряд чи послабить фінансові спекуляції. Головна увага на той час приділялася наслідкам надмірних фінансових спекуляцій, які відображалися в підвищених коливаннях обмінних курсів. П. Шпан виокремив чотири основні цілі податку Дж. Тобіна: стабілізація обмінних курсів, нові джерела надходжень до бюджетів, перерозподіл ресурсів між фінансовим і реальним секторами, контроль фінансових наслідків глобалізації¹.

Запровадження податку на фінансові трансакції доцільне у країнах із високою реальною капіталізацією фондового ринку відносно ВВП. Уведення такого податку має спрямовуватися насамперед на регулювання спекулятивних фінансових потоків, які порушують стійкість фінансового сектору. Його запровадження повинно супроводжуватися відповідними заходами протидії кредитним “бульбашкам” та запобігання надмірній заборгованості учасників фінансового ринку.

У світовій практиці основна увага приділяється двом можливим інструментам, спрямованим на створення додаткових джерел, необхідних як резерв стійкості фінансових систем²:

- податок на фінансові трансакції (ПФТ) – податок з обороту на фінансові операції;
- податок на результати фінансової діяльності (ПРФД) – податок, який базується на прибутку та винагороді.

ПФТ може бути зорієнтованим на скорочення спекулятивних “бульбашок”. Досі чітко не визначено, що нижчі операційні витрати активізують циклічність коливань ринкових цін: “бульбашки” виникають навіть на ринках із дуже високими операційними витратами – таких як ринки нерухомості. Хоча ПФТ справлятиме найбільший вплив на низькомаржову короткострокову торгівлю, цей податок може зумовлювати підвищення вартості капіталу для всіх фірм, які емітують оподатковувані цінні папери, оскільки інвестори вимагатимуть вищої норми прибутку для компенсації зниження ліквідності. Використання зазначеного податку здатне стати ре-

¹ *Spahn P. B. On the Feasibility of a Tax Foreign Exchange Transaction : Report to the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development / P. B. Spahn ; Goethe-Universitaet. – Frankfurt am Main, 2002. – VII, 54 p.*

² Є й інші можливості, зокрема, наприклад, додаткові виплати на рівні податку на прибуток фінансових інститутів (European Commission, 2010).

альним тягарем на кінцевих споживачів, а не на доходи у фінансовому секторі¹. Через те, що податок застосовуватиметься до кожної операції, можуть виникати ефекти накопичення та “прогресивності” і, як наслідок, непрозорості. У будь-якому випадку ПФТ не слід розглядати як цілеспрямований спосіб оподаткування будь-якої ренти у фінансовому секторі.

У жовтні 2010 р. Європейська Комісія підготувала робочий документ щодо введення податків на фінансові трансакції, фінансову діяльність². У вересні 2011 р. вона оприлюднила проект директиви щодо податку на фінансові трансакції³.

Для того щоб внутрішній ринок функціонував належним чином, цей податок повинен застосовуватися до торгівлі широким переліком фінансових інструментів, включно зі структурованими продуктами, – як на організованих ринках і в позабіржовому порядку, так і щодо укладання та зміни деривативних договорів (контрактів).

Фінансові операції в цьому контексті означають:

- а) купівлю і продаж фінансового інструменту, зокрема угоди репо та зворотне репо, а також угоди про надання й отримання у борг цінних паперів;
- б) передачу між організаціями права розпорядження фінансовим інструментом власника, а також будь-яку подібну операцію, що передбачає передачу ризику, пов’язаного з фінансовим інструментом, у випадках, які не підпадають під умови, визначені пунктом “а”;
- в) укладення або зміну (модифікацію) деривативних угод.

До фінансових інструментів, за визначенням Єврокомісії, належать:

- 1) цінні папери, що перебувають в обігу;
- 2) інструменти грошового ринку;
- 3) паї організацій колективного інвестування;
- 4) опціони, ф’ючерси, свопи, форвардні процентні угоди та будь-які інші похідні контракти, що стосуються цінних паперів, валют, процентних

¹ Г. В. Шверт та П. Дж. Сегун, наприклад, вважають, що податок на рівні 0,5 % на операції з цінними паперами в США збільшить вартість капіталу на 10–180 базисних пунктів ([Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ecu.edu/cs-educ/econ/upload/zhangli.pdf>).

² European Commission. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Taxation of the Financial Sector. – Brussels, 07.10.2010, COM(2010) 549 final. – P. 8.

³ European Commission. Proposal for a Council Directive on a common system of financial transaction tax and amending Directive 2008/7/EC. – Brussels, 28.09.2011, COM(2011) 594 final. 2011/0261 (CNS). – P. 31.

- ставок чи прибутковості або інших похідних інструментів, фінансових індексів чи фінансових показників, котрі можуть виконуватися шляхом поставки базисного активу або розрахунків грошовими засобами;
- 5) опціони, ф'ючерси, свопи, форвардні процентні угоди та будь-які інші похідні контракти, пов'язані з товарами, розрахунки за якими повинні проводитися грошовими коштами або можуть проводитися у грошовій формі на розсуд однієї зі сторін (із причини іншої, ніж невиконання зобов'язань або настання іншої події, що припиняє дію контракту);
 - 6) опціони, ф'ючерси, свопи та будь-які інші похідні контракти, пов'язані з товарами, розрахунки за якими можуть здійснюватися шляхом поставки базисного активу, за умови, що торгівля такими товарами ведеться на регульованому ринку та/або багатосторонніми торговими системами (БТС);
 - 7) опціони, ф'ючерси, свопи, форвардні контракти та будь-які інші похідні контракти на товари, розрахунки за якими можуть здійснюватися шляхом поставки базисного активу, котрі не включені до пункту 6 та не мають комерційної спрямованості, яким притаманні риси інших похідних фінансових інструментів, у тому числі з урахуванням того, чи проводяться розрахунки за ними через визнані клірингові організації або до них застосовуються вимоги регулярного внесення маржі;
 - 8) похідні інструменти, призначені для передачі кредитного ризику;
 - 9) фінансові контракти на різницю (CFD);
 - 10) опціони, ф'ючерси, свопи, форвардні процентні угоди та будь-які інші похідні контракти на кліматичні змінні, транспортні тарифи, норми емісій і рівень інфляції або інші показники офіційної економічної статистики, розрахунки за якими повинні проводитися грошовими коштами або можуть здійснюватись у грошовій формі на розсуд однієї зі сторін (з причини іншої, ніж невиконання зобов'язань або настання іншої події, котра припиняє дію контракту), а також будь-які інші похідні контракти на активи, права, зобов'язання, індекси й показники, котрі мають характеристики інших похідних фінансових інструментів, зокрема з урахуванням того, чи здійснюється торгівля такими інструментами на регульованому ринку або БТС; а також чи проводяться розрахунки за ними через визнані клірингові організації або до них застосовуються вимоги регулярного внесення маржі.

Деякі фахівці є прихильниками податку на фінансові транзакції (ПФТ) і розглядають його як інструмент формування відповідного джерела для можливого відшкодування бюджетних витрат під час кризи. Слід зазначи-

ти, що країни G20 уже оподатковують деякі фінансові операції. Наприклад, в Аргентині оподатковуються окремі платежі з ознаками ризиків, а в Туреччині – подібні надходження до банків і страхових компаній. Інші країни оподатковують деякі фінансові операції з акціями, зареєстрованими у Великобританії. Стягнення податків із широкого кола біржових операцій з цінними паперами може бути простим і дешевим, якщо проводиться через центральні клірингові механізми, як показує досвід адміністрування гербового збору у Великобританії.

Останнім часом серед проблемних питань окремо визначається нормативне регулювання сплати та звільнення від обов'язків у правилах оподаткування фінансового сектору¹ податком на додану вартість (ПДВ). Починаючи з 1977 р., від сплати ПДВ в ЄС було звільнено основні фінансові послуги, зокрема страхування та інвестиційні фонди. Однак зазначалося, що труднощі полягають у тому, як технічно визначити ціну тих чи інших конкретних фінансових операцій. Близько 2/3 усіх фінансових послуг базуються на мінімальній маржі, що істотно ускладнює запровадження рахунково-фактурно-кредитної системи ПДВ². Є “проблеми невідшкодованого ПДВ”, досліджені компанією “Прайс Уотерхаус Куперс” (2006 р.)³. Фінансовий сектор не нараховує ПДВ на більшу частину своєї продукції, відповідно його суб'єкти не можуть вираховувати ПДВ на спожиті ресурси. У деяких країнах-членах фінансові установи підпадають під специфічні податкові заходи, призначені для компенсації їхнього звільнення від сплати ПДВ. Така практика також поширена у Новій Зеландії, Сінгапурі, Австралії, Ізраїлі⁴.

Кризовий вплив фінансового сектору на світову економіку зумовив активне обговорення необхідності уточнення окремими обов'язковими регламентами переліку операцій страхових і фінансових послуг, що підлягають звільненню. Йдеться про можливість детального опису, які операції

¹ Робочий документ ЄС № 25-2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/sec_2010_1166_en.pdf.

² Проблема нараховування ПДВ на фінансові послуги докладно описана А. Керріганом (2008) (Невловимість нейтралітету – чому так важко застосовувати ПДВ стосовно фінансових послуг? // Міжнародний монітор ПДВ. – 2010. – Березень/квітень).

³ Економічний ефект звільнення від ПДВ для фінансових і страхових послуг. Доповідь для Європейської Комісії / Прайс Уотерхаус Куперс. – 2006.

⁴ Зауважимо, що деякі країни застосовують специфічний метод компенсації за звільнення від ПДВ. Див.: *Poddar S. Consumption Taxes: The Role of the Value-Added Tax / S. Poddar // Taxation of Financial Intermediation: Theory and Practice for Emerging Economies (Directions in Development) / ed. by P. Honohan. – Washington, D. C. : The World Bank, 2003. – P. 345–380.*

можна вважати страховими та фінансовими: страхування та перестраховування, надання кредиту, гарантування боргів, обмін валют, фінансовий депозит, ведення рахунку, надання готівки, надання цінних паперів. У кожній групі називаються операції, котрі звільняються або не звільняються від сплати ПДВ. Наприклад, у групі операцій зі страхування і перестраховування взагалі не згадуються такі, що підлягають оподаткуванню. Водночас при наданні кредиту, гарантуванні боргів, обміні валют такі операції, як надання послуг, пов'язаних із дебетовими та передплаченими картками, надання гарантій щодо ремонту та заміни дефектних товарів, операції з об'єктами колекціонування тощо, мають оподатковуватися.

Розглянемо питання звільнення від ПДВ посередницьких та управлінських послуг. Відомо, що діяльність вважається окремою посередницькою дією за умови дотримання принаймні двох із таких умов: посередник має повноваження пов'язувати зобов'язаннями учасників певних угод; діяльність призводить до змін у взаємовідносинах сторін; відбувається консультування стосовно звільненої страхової або фінансової послуги. Отже, інші посередницькі дії, як правило, не звільняються від оподаткування.

Конкретні операції посередництва, звільнені й не звільнені від оподаткування, перелічені на рис. 4.1. Можна зробити висновок про те, що з-поміж страхових, фінансових операцій, а також операцій у сфері управління інвестиційними фондами недоцільно звільняти: операції з надання стандартизованих послуг, а саме ті, що виконуються кол-центрами, а також розміщення брендів, веб-хостинги, інші веб-сервіси або хостингові послуги, зовнішній аудит інвестиційних фондів, маркетинг та управління їхніми накладними витратами. У наднаціональному законодавстві ЄС спостерігається чітка тенденція застосування інноваційних підходів до структурування саме послуг страхового та фінансового сектору. Наприклад, оцінювання шкоди не вважається послугою страхування та перестраховування. Так само не належить до групи послуг гарантування боргів, продаж майна, яке змінило власника внаслідок невиконання іпотечних зобов'язань. Безумовно, наявність чіткої класифікації послуг за кожною їх групою сприятиме уникненню удаваного використання законодавства зі звільнення від ПДВ для ухилення від виконання зобов'язань, визначених нормативними документами.

В Європейському Союзі безпрецедентна увага в удосконаленні застосування ПДВ у фінансовому секторі приділяється чіткому понятійно-термінологічному апарату визначення конкретного та суттєвого характеру звіль-

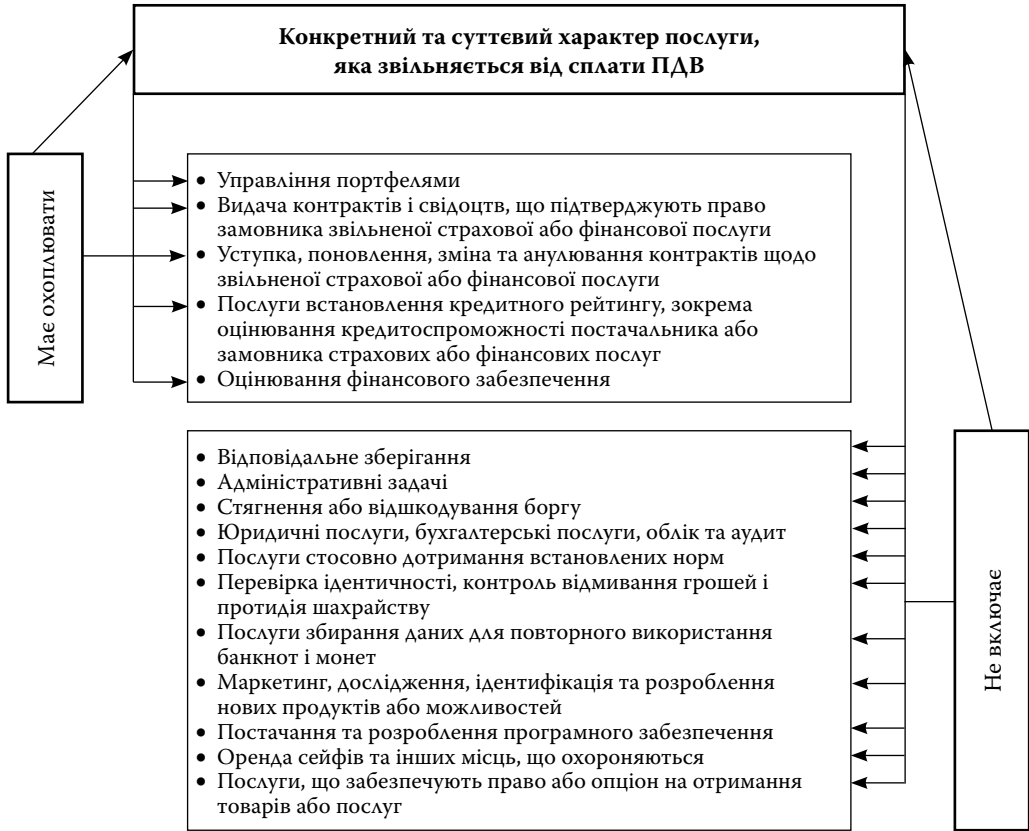


Рис. 4.1. Особливості визначення конкретного та суттєвого характеру звільненої послуги

Джерело: Пропозиція Директиви Ради ЄС “Щодо заходів для виконання Директиви 2006/112/ЄС про спільну систему податку на додану вартість стосовно підходу до страхових та фінансових послуг” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0746:FIN:EN:PDF>.

неної послуги¹. Йдеться про те, що угоди, які містять, наприклад, юридичні та бухгалтерські послуги, виконання робіт з обліку та аудиту, постачання та розроблення програмного забезпечення, мають бути предметом оподаткування ПДВ² (див. рис. 4.1).

¹ Пропозиція Директиви Ради ЄС “Щодо заходів для виконання Директиви 2006/112/ЄС про спільну систему податку на додану вартість стосовно підходу до страхових та фінансових послуг” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0746:FIN:EN:PDF>.

² Єфіменко Т. І. Податки в інституційній системі сучасної економіки / Т. І. Єфіменко. – К. : Ін-т екон. та прогноз. НАН України, 2011. – С. 393.

Специфіка оподаткування фінансового сектору пов'язана з технічними особливостями, які не дають можливості застосовувати до фінансових посередників звичні підходи прямого оподаткування корпоративного прибутку. Такі особливості випливають із відмінних систем обліку фінансового посередництва, які повинні відображатися не лише у правилах складання бухгалтерських звітів, а й у розрахунку податкових зобов'язань. Це стосується, наприклад, формування доходів, видатків і прибутку страхових компаній, враховуючи майбутні ризики за страховими угодами.

Нові тенденції в оподаткуванні фінансового сектору останнім часом обговорюються в контексті інноваційного фінансування. Маються на увазі як нові інструменти для збільшення доходів, так і окремі підходи до наявних фіскальних важелів. Вони охоплюють, крім фіскальних зборів із фінансового сектору, де базою оподаткування є проведені трансакції, преміальні виплати, про що вже йшлося, встановлення плати за викид вуглецю та інструменти, які базуються на боргових зобов'язаннях (наприклад, міжнародні механізми фінансування, випуск цільових облігацій). Розглядається можливість залучення приватних фінансів – через державне стимулювання венчурних операцій.

З метою впровадження заходів щодо підвищення регулятивного потенціалу податків варто виокремити кілька проблем з метою подальшого вивчення. Для цього необхідні:

- дослідження конкретних умов застосування податкових інструментів у фінансовому секторі, зокрема для підтримки таких параметрів банківських установ на макрорівні, як прибутковість, леверидж, інші показники фінансової стійкості;
- оцінювання балансу позитивних бюджетних результатів і соціальних збитків від оподаткування фінансового сектору;
- аналіз ступеня асиметричності інформації, використовуваної для оподаткування, а також інституційних аспектів прозорості та простоти адміністрування. Ще одним міркуванням є те, що для регулювання міжнародні механізми координації були б ефективнішими, ніж детально розроблена податкова політика окремої держави.

Найпривабливішим з точки зору організації регулювання може бути такий механізм, який дає змогу ефективно, з мінімальними витратами держави та платників податків адмініструвати надходження до бюджету. Серед усіх згаданих варіантів, на наш погляд, найприйнятнішим є збір із фінансових інститутів, який передбачає стягнення платежів до бюджетів і спеціальних фондів із фінансових установ з метою покриття чистих фінансових

витрат на їхню пряму державну підтримку та сприяння скороченню надмірних ризиків.

Податки можуть відігравати певну роль в усуненні несприятливих зовнішніх факторів, пов'язаних із впливом фінансового сектору на економіку. Конкретні пропозиції, які обговорюються, стосуються оподаткування короткострокових і/або зовнішніх валютних запозичень, високого рівня прибутку, а також тимчасові коригувальні податки. Звичайно, зазначені важелі варто аналізувати в тісному взаємозв'язку з нормативними змінами в загальному¹ регулюванні (наприклад, додаткові вимоги до капіталу для системно важливих інститутів).

Серед інструментів інноваційного фінансування слід розглянути податок на стабільність, який пропонується Швецією та США. Його мета полягає у фінансуванні заходів, необхідних для запобігання серйозним ризикам нестабільності. Податок стягується за визначеними балансовими позиціями на консолідованій основі, для того щоб зменшити позиковий капітал. Шведський податок встановлюється на рівні 0,036 % певних частин зобов'язань фінансових установ відповідно до консолідованого балансу. Доходи використовуються з метою створення фонду фінансування майбутніх інтервенцій. Іноземні банки сплачують податок лише на підставі балансів їхніх дочірніх компаній у Швеції. Уряд запропонував, щоб установи, які беруть участь у програмі гарантування, мали можливість вираховувати гарантовані державою зобов'язання з бази податку на стабільність. Як зазначалося, завданням мобілізації коштів за допомогою такого податку є формування витрат на рівні 2,5 % ВВП.

Повертаючись до податку на відповідальність за фінансову кризу, який пропонується у США, слід зазначити, що він відрізняється від шведського податку на стабільність. Варіант США передбачає безпосереднє генерування доходу для бюджету з метою відновлення фонду фінансової допомоги. Особливість податку полягає в тому, що він покладається лише на найбільші фінансові компанії з максимальним рівнем ризикового позикового капіталу. Завданням податку є компенсація грошей платників податків, які використовувалися у вигляді підтримки фінансового сектору. За попередніми прогнозами, оподаткування запроваджується на певний час – 10 років.

Відповідно до поточних пропозицій уряду США оподатковуватимуться лише фірми, на балансі яких перебуває більше ніж 50 млрд дол. США консолідованих активів. На певний час ставка податку планувалася на рівні

¹ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Innovative financing at a global level SEC(2010) 409 final [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/international/documents/innovative_financing_global_level_sec2010_409en.pdf.

0,15 %. Основні зобов'язання визначатимуться до загальних світових консолідованих активів за вирахуванням капіталу 1-го класу¹ (капітал) і депозитів, які перебувають під програмою гарантування. Однією з переваг такого підходу є неможливість для великих банків перенесення тягара оподаткування на своїх клієнтів².

Можна навести інші пропозиції щодо оподаткування системного ризику внаслідок фінансової діяльності. Так, Е. Перотті та Х. Суарез³ запропонували ввести податки або збори на "ліквідність" для перешкодження надмірному акумулюванню банками ризикового короткострокового фінансування та можливого його впливу на інші сфери економіки. Цей тип податку мав застосовуватися у випадку невідповідності між термінами виконання зобов'язань за активами та пасивами, які перевищують заздалегідь установлений рівень. Мета пропозиції полягала в тому, щоб примусити банки витратити кошти на страхування від системних ризиків, особливо через короткострокове фінансування у періоди економічного піднесення.

У більшості країн фінансово-кредитні установи організовані у вигляді корпорацій, які сплачують корпоративний податок на прибуток (Corporate Income Tax (CIT)). Базою оподаткування для антикризового регулювання вважається можливість отримувати вигоду від додаткових прибутків, які пов'язані з унікальною позицією фінансово-кредитних установ в економіці. Крім того, варто виокремити структуру доходів у фінансовому секторі (проценти, дивіденди тощо) з метою визначення варіантів оподаткування грошових потоків.

Безумовно, запровадження додаткового оподаткування на базі корпоративного податку на прибуток має переваги для адміністрування. Таке оподаткування на базі CIT могло б збільшити загальну ставку податку пропорційно до основної ставки CIT, тобто країни з максимальною найвищою ставкою змушені були б підняти податкове навантаження на рівень вищій,

¹ Капітал 1-го класу – це регуляторна міра, яка визначає фінансову стабільність кредитно-фінансової установи (Instruments eligible for inclusion in Tier 1 capital / Bank for International Settlements. Press releases. – 1998. – 27 Oct. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org/press/p981027.htm>).

² Однак такий бар'єр перекладення податку на клієнтів унаслідок загрози конкуренції несистемоутворюючих кредитно-фінансових установ пом'якшується тим фактом, що саме існування великих системоутворюючих банків вказує на часткове відхилення від ідеального конкурентного ринкового середовища або через певні умови виходу на ринок, які призводять до монополізму, або наявність доходів за рахунок зростання виробництва, або внаслідок обсягу поставки певних фінансових послуг.

³ Perotti E. Liquidity Risk Charges as a Macro Prudential Tool / E. Perotti, J. Suarez // CEPR Policy Insight. – 2009. – Vol. 40. – 5 p.

ніж інші. Тому прийнятнішим можна вважати скоординовану додаткову фіксовану ставку, що виражена у декількох відсоткових пунктах.

Сьогодні податкове регулювання є однією з тих частин законодавства ЄС, де між країнами-членами досі залишаються фундаментальні розбіжності. Зокрема, тривають дискусії стосовно оподаткування фінансових установ. Основним аргументом на користь подальшої гармонізації законодавства в цій сфері є завдання створення єдиного ринку фінансових послуг – однієї з ключових передумов прискорення економічного зростання в країнах ЄС. Така об'єктивна ціль сформульована у Лісабонській стратегії¹, затвердженій Радою Європи у березні 2000 р. як стратегічний план розвитку ЄС, спрямований на піднесення національних економік країн-членів, утворення консолідованого конкурентного та динамічного інституційного середовища, що ґрунтується на знаннях, здатного до стимулювання стійкого зростання з розширенням кількості та якості робочих місць і соціальної злагоди.

Оподаткування фінансового сектору є складовою загальної системи оподаткування. Під податковим регулюванням цього сектору розуміють чітко визначені за цілями й очікуваними результатами зміни в системі його оподаткування, котрі пов'язуються з необхідністю: а) реагування на явища і процеси, що відбуваються в секторі; б) попередження ймовірних негативних явищ та процесів; в) сприяння посиленню, розвитку певних явищ і процесів, котрі вже спостерігаються або бажані у секторі. За змістом антикризовому податковому регулюванню відповідають пункти "а" і "б". Окрім того, таке регулювання може бути спрямоване як на сам фінансовий сектор, так і на процеси, що відбуваються внаслідок впливу цього сектору на всю національну економіку.

На нашу думку, подальші дослідження проблеми антикризового податкового регулювання фінансового сектору доцільно здійснювати з урахуванням того, що:

- додаткове оподаткування фінансового сектору не повинно деформувати його функції щодо акумулювання заощаджень, кредитування інвестицій у фізичний і людський капітал, технологічні інновації як фактори довгострокового економічного зростання;

¹ Implementation of the Community Lisbon Programme. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. The Contribution of Taxation and Customs Policies to the Lisbon Strategy [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/comm_pdf_com_2005_0532_f_en_acte.pdf; i2010 in context: ICT and Lisbon Strategy [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/ict_and_lisbon/index_en.htm.

- додатковий тягар оподаткування фінансового сектору не повинен перекладатися на споживачів кредитних ресурсів і фінансових послуг;
- антикризові податки для фінансового сектору повинні мати цільовий характер, чітко визначену мету використання відповідних надходжень до державних або міждержавних бюджетів, фондів;
- новації в оподаткуванні фінансового сектору не слід розглядати як альтернативу фінансовому регулюванню, вони мають запроваджуватись у комплексі із заходами щодо подальшого вдосконалення нагляду та нормативного регулювання;
- витрати на адміністрування нових податків повинні бути мінімізовані.

Особливості функціонування фінансового сектору відзначалися в багатьох дослідженнях. За Ф. С. Мішкіним¹, ідеться про те, що економічні агенти, незалежно від здійснюваних ними операцій, – або через посередників, або як учасники ринків цінних паперів, – у будь-якому випадку, повинні укладати боргові угоди з матеріальним забезпеченням позик. Такі складні юридичні документи накладають істотні обмеження на поведінку позичальників. Фінансові посередники, у свою чергу, в міру збільшення обсягу операцій, використовують переваги економії умовно-постійних витрат. Згодом, процеси фінансіалізації змушуватимуть дедалі частіше використовувати оподаткування для забезпечення перерозподілу доходів фінансового сектору з метою досягнення фінансової стабільності як специфічного суспільного блага.

¹ *Мишкин Ф. С. Экономическая теория денег, банковского дела и финансовых рынков : пер. с англ. / Ф. С. Мишкин. – 7-е изд. – М. : Вильямс, 2006. – С. 245.*

ФІНАНСОВА СТІЙКІСТЬ — РЕЗУЛЬТАТИВНИЙ КРИТЕРІЙ АНТИКРИЗОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

5.1. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ СТІЙКОСТІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

Антикризове реформування державного управління супроводжується впровадженням нових та вдосконаленням діючих механізмів фінансового регулювання зниження державних видатків, підтримання сприятливого клімату для інвестицій і конкурентоспроможності вітчизняних компаній, підвищення якості надання послуг та зміцнення довіри до влади з боку населення й приватного сектору. У зв'язку зі зростанням ступеня впливу фінансових процесів на економічні відносини розширення діапазону ступеня адаптивності фінансової системи, як загалом, так і в частині її просторових структур та елементів, набуває ключового значення. Позитивних результатів у виконанні основних функцій фінансового управління можна досягти за умови забезпечення певних параметрів, які характеризують потенціал протидії зовнішнім і внутрішнім чинникам уразливості в діяльності економічних агентів. Зокрема, дефіцит ресурсів, що періодично утворюється, можна компенсувати резервуванням різних видів активів та елементів управлінських систем, до яких також належить структурна надмірність. До чинників, які зміцнюють антикризовий інструментарій у діяльності держави та підприємств, можна віднести мобільність, здатність до інтеграції, низькі трансакційні витрати, часові характеристики швидкості реагування на виникнення критичних ситуацій.

Залежність усіх аспектів соціально-економічної стабільності країни від її фінансової стійкості на перший погляд украй проста: відсутність фінансових коштів призводить до недофінансування невідкладних потреб у різних сферах економіки і таким чином виникають певні дисбаланси. Водночас цей зовні простий загальний взаємозв'язок має конкретне втілення в різних за економічним характером явищах і процесах. Фінансовий капітал за ХХ ст. перетворився з посередника, що обслуговує механізм процесу відтворення, на його ключову ланку, котра вирішально впливає на механізм, за допомогою якого він був створений. Як справедливо зазначає Ю. Осипов,

“з урахуванням панівного становища, що посідає фінансова складова у сучасній економіці, ми маємо право характеризувати останню як економіку, здебільшого керовану фінансовим чином, через фінансові механізми, за допомогою фінансових важелів, фінансових стимулів і з фінансовою метою”¹.

Феномен економічної стабільності має непросту природу, відповідно внутрішня структура проблематики фінансово-економічної стійкості складається з кількох важливих елементів. Зокрема, об'єктами фінансово-економічної стійкості будь-якої країни є: ресурси економічної діяльності, запаси (особливо стратегічні), золотовалютні резерви, заощадження та фонди, матеріальні, нематеріальні й грошові активи резидентів країни, стабільність валюти та розрахунково-платіжного обороту між домашніми господарствами, бізнесом і державою, соціально-ринкова зорієнтованість і динамічний розвиток економіки, світогосподарські зв'язки держави. Основні ознаки стабільності фінансової системи такі: наявність керованості, саморегулюючих властивостей, функціонування й розвиток елементів фінансової системи та зворотний зв'язок між її складовими в горизонтальному та вертикальному вимірах. Фінансові інструменти державного регулювання мають використовуватися в межах якісного нормативно-правового та інформаційного забезпечення, спроможності протидіяти збуренням і повертатися в стан рівноваги у разі відхилень, а також зберігати параметри в чітко визначених межах протягом тривалого часу. Рівновага фінансової системи неможлива без забезпечення макроекономічної та фінансової стабільності в країні. Фінансова стійкість держави є ключовою ланкою системи соціально-економічної стабільності країни, що головним чином впливає на всі інші її елементи – промислову, енергетичну, продовольчу стабільність та безпеку тощо. Такий підхід дає змогу визначити, якою мірою стабільність економічного розвитку країни залежить від факторів, що сприяють розвитку фінансів, а якою – від особливостей економіки й ступеня розвитку її окремих секторів. Для економіки й соціального життя людини однаково небезпечні як переоцінка, так і недооцінка значимості фінансової системи й інструментів бюджетно-податкової й грошово-кредитної політики. Для створення цілісної системи протидії зовнішнім загрозам фінансовій стабільності та її ефективного використання для потреб антикризової діагностики насамперед необхідно: створити відповідну нормативну базу; проводити моніторинг зовнішніх загроз фінансової стабільності та їх моде-

¹ *Осипов Ю. М.* Финансовая экономика как высшая форма бытия экономики : матер. к докл. / Ю. М. Осипов // Междунар. науч. конф. “Финансовая экономика: концепция, структуры, менеджмент”, Москва, апрель 2000 г. – М. : МГУ, 2000. – С. 56.

лювання; сформувати банк даних щодо цих загроз; забезпечити баланс зовнішніх загроз фінансової стабільності за умов їх правильного поєднання. Багаторічний світовий досвід доводить¹, що в умовах ринкової економіки сальдо балансу руху капіталів залежить здебільшого від привабливості внесків у тих країнах, до яких національними й міжнародними інвесторами здійснюються фінансові та інші вкладення. Інакше кажучи – від відмінностей у прибутковості між внесками в національній валюті і внесками в інших валютах.

Отже, для залучення іноземних капіталів необхідна державна політика, спрямована на адаптацію банківської процентної ставки до змін кон'юнктури міжнародного фінансового ринку. У такому разі вона спонукає резидентів до отримання позик в іноземній валюті, що водночас є й стимулом для інвестицій, і обмеженням для проведення грошової емісії. Проте такі варіанти валютно-фінансової політики, як переконує зарубіжний досвід, мають певні обмеження: іноді вони гальмують економічне зростання і сприяють збільшенню зовнішньої заборгованості.

Фінансова стійкість держави має гарантуватися всіма засобами й інструментами державної політики, суб'єктами господарювання й фінансовими інститутами, що беруть участь у розробленні й реалізації відповідної стратегії. У стратегії фінансової стійкості доцільно структурувати такі найважливіші аспекти:

- цілі й завдання гарантування фінансової стійкості в конкретних умовах соціально-економічного розвитку у коротко- й довгостроковій перспективі пов'язані з адаптацією національної економіки до функціонування в умовах жорсткої конкуренції з економічними системами інших країн, розвитку конкуренції у монополізованих секторах економіки та формуванням стійкої конкурентоспроможної національної кредитно-фінансової системи;
- засоби й інструменти обраної стратегії, у тому числі у сфері бюджетного та податкового регулювання;
- шляхи та напрями створення необхідних фінансових умов і фінансових ресурсів відновлення економічного зростання: розвиток інститутів довгострокового кредитування, інструментів стимулювання у наданні інвестиційних кредитів, контролю за їхнім цільовим спрямуванням та використанням, страхових гарантій їхнього повернення, впровадження чітко визначених принципів проведення процесів ре-

¹ Єфименко Т. І. Податки в інституційній системі сучасної економіки / Т. І. Єфименко ; НАН України, Ін-т екон. та прогноз. – К., 2011. – С. 127–136.

структуризації власності (приватизації або деприватизації), збільшення обсягу номінальної капіталізації фондового ринку у відсотках до ВВП;

– кошти й засоби протидії загрозам фінансової стійкості.

Сутність фінансової стійкості держави розкривається в її механізмі, що ґрунтується на врахуванні національних інтересів суспільства й загроз у фінансовій сфері.

В економічній сфері загалом і фінансовій зокрема комплекс необхідних заходів, спрямованих на гарантування фінансової стійкості, полягає у:

– формуванні національної інноваційної системи, що базуватиметься на високорозвинутій інфраструктурі та забезпечуватиме інтеграцію між освітою, науково-технологічною сферою й виробництвом для задоволення попиту вітчизняної економіки на високотехнологічну продукцію, зменшення енергоємності ВВП;

– забезпеченні прогресивного розвитку галузей, що виробляють високотехнологічну, наукомістку продукцію, і зменшенні питомої ваги сировинної продукції в загальних обсягах добувної та обробної промисловості;

– збереженні стратегічного контролю за транзитними нафто- і газопроводами, підземними сховищами газу, лініями електропередачі, залізницями, автошляхами і портами, їхньої модернізації; інтеграції до системи колективної енергетичної безпеки як невід'ємного елемента ланцюга: видобування – транспортування – споживання енергоресурсів;

– створенні новітніх технологій та конкурентоспроможної продукції, вихід із ними на світовий ринок; захисті прав інтелектуальної власності, зміцненні й розвитку наукової та науково-дослідної бази.

Оцінка кризових ситуацій у фінансовій сфері пов'язана з виявленням та аналізом реальних і потенційних загроз фінансовій стійкості економіки в різних її сегментах.

Під загрозою фінансовій стійкості мається на увазі наявність, виникнення й прогнозування несприятливих тенденцій у національному господарстві, його галузевій і регіональній структурах унаслідок неправильного вибору пріоритетів фінансово-кредитної політики або організаційних недоліків механізму реалізації стратегічних завдань.

На рис. 5.1 наводяться систематизовані загрози в основних сегментах фінансової сфери країни: бюджетно-податковому, кредитно-банківському, фінансово-грошового обігу, інвестиційного й фондового ринків.

Бюджетно-податкова сфера	Кредитно-банківська сфера	Фінансово-грошовий обіг	Інвестиційна сфера й сфера функціонування фондового ринку
Критичний рівень дефіциту бюджету	Нестабільність фінансових інститутів, банкрутство банків	Слабкий рівень регулювання цін у ПЕК і в транспортній галузі	Криза інвестиційної сфери
Криза обслуговування зовнішнього боргу	Фіктивний характер статутних капіталів	Погіршення структури платіжних коштів	Втеча капіталу
Низька ефективність податкового адміністрування	Переважаючі спекулятивних операцій	Обмеження грошової маси в обігу	Незначне використання інвестиційного потенціалу заощаджень
Ухилення від сплати податків	Ризикована кредитна політика	Цінові дисбаланси	Проблеми ринку державних запозичень, пов'язані з високою ціною запозичення
Бюджетно-регіональний сепаратизм	Слабкість державного контролю й нагляду за банками	Збільшення частки "незарєєстрованого обороту";	Структурна криза фондового ринку
Низька дохідна база бюджету	Відсутність системи страхування депозитів	"доларизація" економіки; занижений курс національної валюти	Високий рівень залежності від іноземних інвесторів
Невиконання бюджету	Низька ліквідність банківських операцій		Низький рівень залучення інвестиційних ресурсів, необхідних підприємствам реального сектору економіки
Неефективність внутрішніх запозичень	Невисока ефективність роботи багатьох банківських структур		Недостатній контроль за діяльністю фінансових компаній
	Низький рівень кредитоспроможності підприємств реального сектору		Неврегульованість вексельного обігу
	Невідповідність українських банків міжнародним стандартам		Відволікання інвестиційних ресурсів на обслуговування внутрішнього державного боргу
			Криміналізація ринку цінних паперів
			Слабкий розвиток інфраструктури фондового ринку

Рис. 5.1. Систематизовані загрози в основних сегментах фінансової сфери країни

Складено за: Фінансово-монетарні важелі економічного розвитку: в 3 т. Т. 1 / за ред. А. І. Даниленка. – К.: Фенікс, 2008. – С. 99–128, 258–303, 351–404.

Негативний вплив на розвиток економіки справляє дисбаланс ступенів розвитку кожного із сегментів фінансового ринку, їх взаємодії, а також порушення балансу інтересів учасників кожного із сегментів. На рівні держави головна загроза стабільності – звуження відтворювального процесу (можливо, через низький рівень обсягів виробництва й гіпертрофоване переливання капіталу з реального сектору у фінансовий). Причиною такого явища є феномен дефіциту грошового капіталу, який виникає, коли на поточних рахунках комерційних банків зберігається великий обсяг коштів, які не планується інвестувати в реальний сектор. Таким чином, можна зробити висновок не про наявність дефіциту ресурсів, а про негативні явища у перебігу перерозподільчих процесів і недостатній вплив держави на переміщення фінансових потоків. Така думка стосується й відпливу капіталів за кордон.

Рівновага фіскальної системи є однією з головних умов стійкого відтворювального процесу. Однак і в межах єдиних систем можливі ситуації, коли вектори сил мають різне спрямування, але за взаємодії відбувається їх взаємне поглинання. У підсумку властивості цілісної системи не змінюються. У разі різних відхилень у рівноважних просторах сумарна взаємодія сил прагне повернути систему до початкового стану.

Як відомо, стійкість, рівновага належать до фундаментальних категорій, зважаючи на парадигму цілісного світу. Тому, застосовуючи ці поняття щодо фіскального простору, в управлінських процесах необхідно дотримуватися узгоджених правил, а також формальних і неформальних обмежень, які відповідають одне одному й збігаються із загальноприйнятими нормами поведінки, традиціями та культурою. Варто зауважити, що співвідношення формальних і неформальних обмежень залежить від часових і просторових меж. Так, зміни неформальних обмежень можуть зумовлювати виникнення чергової модифікації формальних обмежень і навпаки.

Фінансове управління в рамках фіскального простору має орієнтуватися на максимальну збалансованість формальних і неформальних обмежень. Проведені російськими вченими дослідження стійкості бюджетного сектору передбачають обов'язковий вибір принципу їх побудови – конкурентного чи кооперативного, при цьому необхідні поглиблений аналіз та порівняння формальних і неформальних обмежень (табл. 5.1). Використовуючи такі підходи, ми вважаємо за можливе створити узагальнену матрицю для використання її під час формування рішень у державному регулюванні.

На думку російських учених, на рівні таких загальнонаціональних стратегічних завдань, як національна оборона, масштабні інвестиційні інфра-

Таблиця 5.1

**Матриця рівноваги формальних і неформальних обмежень
конкурентної та кооперативної фіскальних систем**

№ з/п	Елемент порівняння		Конкурентна модель	Кооперативна модель
1	Розподіл зобов'язань	Неформальні	Відповідальність суб'єктів перед населенням вища, ніж у центру	Переважна частина повноважень зосереджена в центрі – відповідальність суб'єктів нижча
		Формальні		
2	Розподіл повноважень	Неформальні	Центр може здійснювати власну регіональну податкову політику	Податкова самостійність суб'єктів обмежена уніфікованою податковою системою
		Формальні	Чітке розмежування повноважень центру та суб'єктів	За формально чіткого розмежування повноважень центр втручається у справи суб'єктів, нерідко використовується принцип спільного рішення; центр зазвичай зважає на інтереси суб'єктів, суб'єкти дотримуються федеральних норм і стандартів
3	Механізм згладжування	Неформальні	Фінансова залежність суб'єктів від центру	Відсутність фінансової самостійності суб'єктів провокує "торг" за кошти центру
		Формальні	Правила бюджетної децентралізації, дотації, субсидії	Норми жорсткої централізації, бюджетні трансферти
4	Податкова система	Неформальні	Відсутність культури сплати податків	Олігархічна структура
		Формальні	Суб'єкт може встановлювати та збирати власні податки	Уніфікована система встановлення та справляння податків
5	Бюджетні видатки	Неформальні	Недостатній рівень контролю	Норми жорсткої централізації
		Формальні	Суб'єкт самостійно визначає напрями витрачання коштів	Витрачання коштів суб'єктів ґрунтується на соціальних стандартах, суб'єкти фінансують зобов'язання, встановлені центром
6	Роль міжбюджетних трансфертів	Неформальні	Недостатній рівень контролю	Норми жорсткої централізації
		Формальні	Низька частка міжбюджетних трансфертів у доходах бюджетів суб'єктів, відсутні (або мінімальні) дотації на горизонтальне вирівнювання	Висока частка міжбюджетних трансфертів у доходах бюджетів суб'єктів, значна роль горизонтального та вертикального вирівнювання

Джерело: *Томилина Н. С.* Институциональные условия равновесия бюджетной системы как элемент общественного воспроизводства : препринт / Н. С. Томилина. – СПб. : СПбГУЭФ, 2009. – С. 19–20.

структурні соціальні проекти тощо, коли необхідне усунення факторів впливу міжрегіональної диференціації, адекватнішою видається модель підготовки та прийняття рішень з їх подальшим моніторингом. При цьому слід мати на увазі – якщо державний устрій передбачає кілька рівнів влади, що властиво демократичним країнам, вектори сил впливу діють не лише по горизонталі, а й по вертикалі. Тому місцеві підсистеми фіскального управління повинні бути достатньо гнучкими, щоб підпорядковуватися загальній ієрархії цілей, не порушуючи власної рівноваги. Здебільшого дисбаланси виникають через брак фінансування делегованих та власних повноважень місцевих органів влади. Вирішення питання уникнення вертикальних фіскальних диспропорцій передбачає відсутність розриву між доходами й видатками. Однак у країнах як з федеративним, так і з унітарним устроєм розподіл владних повноважень по вертикалі супроводжується міжбюджетними трансфертами, які дають змогу збалансувати фінансові потоки на місцевому рівні та унеможливити виникнення фіскального розриву. Досягнення горизонтальної рівноваги повинно супроводжуватися дотриманням єдиних нормативів для населення, що проживає на різних територіях, незалежно від ступеня їх розвитку, в частині забезпечення конституційних прав громадян на працю, освіту, охорону здоров'я та інші соціальні послуги. Усе викладене стосується випадків, коли або формальні й неформальні обмеження збігаються, або формальні обмеження мають більшу конкурентоспроможну віддачу. Якщо в суспільстві інституційна спроможність неформальних норм значно вища, ніж формальних, то результативність конкурентної та кооперативної моделей залежатиме від конкретної сукупності чинних норм і правил та поведінської реакції як економічних агентів, так і населення.

Підсумовуючи, зауважимо, що соціально-економічна стабільність держави має гарантуватися передусім ефективністю функціонування самої економіки, її фінансової сфери водночас із захисними заходами, здійснюваними державою. Вона повинна забезпечувати захист завдяки високій продуктивності праці, якості продукції тощо. Гарантування соціально-економічної стабільності країни не є прерогативою одного державного відомства чи служби – її мають підтримувати вся система державних органів, усі ланки і структури економіки.

Державна політика щодо сприяння фінансовій стійкості країни має: формувати єдиний збалансований комплекс заходів, спрямованих на поступальний економічний розвиток; забезпечувати стабільність фінансової системи; запобігати великомасштабному відпливу капіталів за кордон, не-

раціональному використанню фінансових ресурсів в економіці; найоптимальніше для національної економіки залучати й використовувати кошти іноземних запозичень; запобігати виявам корупції й адміністративним правопорушенням у фінансових правовідносинах; нейтралізувати вплив світових фінансових криз і навмисних дій суб'єктів світової економіки, тінювих структур на економічну й соціально-політичну систему.

Останніми роками під впливом внутрішніх і зовнішніх факторів посилився вплив ризиків на розвиток державних фінансів у більшості країн світу. Як наслідок, зміцнилася тенденція до їх розбалансування, зведення балансів сектору загального державного управління зі значними дефіцитами та накопичення державного боргу. Такі зміни призвели до погіршення стійкості цього сектору. Зменшилися можливості протидії внутрішнім і зовнішнім викликам із використанням потенціалу сектору загального державного управління, а також ускладнилися умови фінансування заходів з впровадження реформ.

У зарубіжних країнах протягом останніх років спостерігалось погіршення стану державних фінансів та зниження показників їхньої стійкості (через накопичення значних обсягів державного боргу, загострення ризиків фінансування соціальних програм, погіршення фінансового стану державних корпорацій). Для вирішення проблем їх розвитку розширено наукові дослідження цієї сфери, обґрунтовано та впроваджено заходи щодо підвищення стійкості державних фінансів. Зокрема, значно активізувалися дослідження, спрямовані на визначення системи показників стійкості державних фінансів із метою моніторингу та аналізу їх динаміки, а також оцінювання впливу фіскальної політики на розвиток економіки та розв'язання соціальних проблем.

Науковцями США та фахівцями Міжнародного валютного фонду проведено дослідження з метою вивчення аспектів глобальної фінансової стабільності. У матеріалах, опублікованих після проведення науково-дослідних робіт, визначено індикатори фінансової стабільності, розкрито вплив накопичення державного боргу на фінансову стійкість країн, враховано проблеми загострення довгострокових ризиків, рекомендовано заходи з поглиблення консолідації бюджетної політики¹.

В ЄС розроблено підходи до визначення переліку показників стійкості державних фінансів, підготовлено методики їх розрахунку та порядок використання, етапи проведення моніторингу й аналізу їхньої динаміки. Визначено можливі першочергові заходи для забезпечення стійкого стану державних фінансів і рекомендовано їх конкретизувати з урахуванням осо-

¹ Global Financial Stability Report. – Washington, DC : IMF, 2012. – 122 p.

бливостей розвитку економіки кожної країни. В ЄС опубліковано підсумки досліджень, де розглянуті як методологічні, так і методичні питання формування системи індикаторів стійкості державних фінансів¹. На їх основі урядам країн-членів рекомендовано систематичне проведення моніторингу загроз виникнення ризиків порушення кількісних та якісних характеристик рівноважного стану різних сегментів економіки.

Вирішенню питань формування системи показників розвитку державних фінансів особлива увага приділяється в Російській Федерації. Науковцями запропоновано індикатори державного бюджету, державних цільових фондів (Пенсійного фонду РФ), місцевих бюджетів, державних фінансових корпорацій та державних підприємств нефінансового (реального) сектору економіки. Порушується питання визначення комплексної системи індикаторів державних фінансів та проведення їх моніторингу.

Зазначені напрацювання важливі для країн із ринками, що формуються. У період проведення реформ вирішальна роль у забезпеченні виконання функцій усіх гілок влади належить державним фінансам. Проте обсяги та структура ресурсної бази, залученої до їх складу, мають певні об'єктивні межі, а напрями використання відповідних ресурсів потребують оптимізації та підвищення економічної й соціальної результативності. Під впливом внутрішніх і зовнішніх факторів показники стійкості державних фінансів у період економічної кризи зазвичай значно погіршуються, а баланс фінансів у секторі загального державного управління містить значні дефіцити. Водночас ослаблюється ресурсна база державних фінансових і нефінансових корпорацій. Українці важливо доповнювати цільові програми, спрямовані на досягнення стратегічних результатів, розрахунками індикаторів стійкості державних фінансів з урахуванням специфіки розвитку національної економіки, проведення моніторингу їхньої динаміки, виявлення закономірностей їх змін та обґрунтування заходів щодо уникнення ризиків дестабілізації.

Стан сектору державних фінансів і розмір державного й гарантованого державою боргу засвідчують ступінь збалансованості фінансової системи та перспективи утримання боргової стійкості – можливості повного і вчасного виконання державою своїх боргових зобов'язань без реструктуризації і кардинального скорочення видатків бюджету чи залучення додатко-

¹ The Long-Term Sustainability of Public Finances in the European Union / European Commission // European Economy. – 2006. – № 4. – 197 p.; Sustainability Report 2009 / European Commission. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. – 160 p.; Sustainability Report 2012 / European Commission. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2012. – 204 p.

вих доходів. Надмірний рівень боргового навантаження зумовлює зростання процентних ставок в економіці, пригнічення інвестиційної активності та порушення макроекономічної стабільності¹. За високого обсягу державного та гарантованого державою боргу підвищується вразливість фінансового стану країни до залучення міжнародних капіталів і коливань обмінного курсу національної валюти.

Коригування накопичених внутрішніх і зовнішніх дисбалансів, як очікується, може виявитися процесом формування нового економічного ландшафту протягом кількох років².

Питання стійкості державних фінансів перебувають у центрі уваги економічної та фінансової науки, але недостатньо дослідженими залишаються методологічні засади складу їх індикаторів, моніторингу динаміки, формування програм у контексті ризик-менеджменту тощо.

З метою зниження ризиків у національних економіках та на наднаціональному рівні постійно розробляються та запроваджуються програми на середньо- та довгострокову перспективу, спрямовані на підвищення стійкості державних фінансів.

Поняття стійкості державних фінансів (*Fiscal Sustainability*) є одним із найпоширеніших термінів, що використовуються при оцінюванні бюджетної політики, та тісно пов'язане з іншим терміном – платоспроможністю уряду країни (*Credibility*), тобто здатністю платити за своїми боргами. Для покриття дефіциту бюджету та оплати власних боргових зобов'язань за попередні періоди уряд здебільшого вдається до внутрішніх і зовнішніх запозичень³. Проте такі запозичення можна отримувати, якщо економічні агенти впевнені у вірогідності повернення коштів. Тому дослідження проблеми стійкості державних фінансів пов'язане з необхідністю не допустити неплатоспроможності за зобов'язаннями держави.

Загальноприйнятого визначення поняття стійкості державних фінансів немає⁴, насамперед унаслідок різних підходів до методології дослідження, а також постійного поглиблення концептуальних підходів.

Одним із перших питань стійкості державних фінансів окреслив у своїх працях Дж. М. Кейнс, досліджуючи труднощі, яких зазнала Франція на

¹ Alert Mechanism Report / European Commission. – Brussels, 2012. – P. 18–20.

² Alert Mechanism Report / European Commission. – Brussels, 2013. – P. 2.

³ Ермакова Е. А. Методология оценки состояния и устойчивости государственных финансов / Е. А. Ермакова // Финансы и кредит. – 2008. – № 27 (315). – С. 13–18.

⁴ Власов С. Исследование устойчивости государственных финансов России / С. Власов // Вопросы экономики. – 2011. – № 7. – С. 102–119.

початку ХХ ст. з обслуговуванням державного боргу. Вчений дійшов висновку, що складна ситуація із платоспроможністю уряду виникла при перевищенні державним боргом певної частки національного доходу країни, коли стало зрозуміло, що вимоги власників державних боргових облігацій вищі за рівень, який можуть покрити платники податків. На той час брак фіскальної стійкості видавався очевидним, коли співвідношення “державні запозичення / ВВП” надмірно зростало протягом короткого періоду часу.

Пізніше з’явилися наукові дослідження, в яких було проаналізовано проблеми стійкості державних фінансів як загалом, так і за окремими країнами. У них давалися різні визначення відповідного поняття. Так, професор Лондонської школи економіки У. Буйтер вважав політику у сфері державних фінансів стійкою, якщо уряд мав можливість у перспективі повернутися до початкового рівня чистої вартості державного майна (*Government Net Worth*) у відсотках до ВВП¹. Використовуючи поняття “чиста вартість державного майна”, дослідник зазначав, що фінансування бюджетного дефіциту можливе у тому числі за допомогою продажу активів, які перебувають у державній власності, тобто за допомогою приватизації. Проте з огляду на те, що ці активи є обмеженими, такі дії не зможуть утримувати величину державного боргу від зростання достатньо тривалий час. Крім того, у довгостроковій перспективі ці заходи можуть позначитися на реалізації державної політики загалом.

О. Бланшар, враховуючи складнощі оцінювання й обліку державного майна, при визначенні стійкості державних фінансів зосередив увагу на динаміці державного боргу. Він визначив критерієм стійкості можливість уряду в перспективі повернутися до початкового рівня державного боргу у відсотках до ВВП².

Інше визначення поняття стійкості державних фінансів навели італійські економісти Ф. Балассоне та Д. Франко. Зауваживши, що з метою фінансування бюджетного дефіциту уряд може збільшувати податкові ставки, а отже, надходження до бюджету, науковці підкреслили: у довгостроковій перспективі така політика не сприяє стабільності державних фінансів.

¹ *Buiter W. A. Guide to Public Sector Debt and Deficits / W. A. Buiter // Economic Policy. – 1985. – Nov. – № 1(1). – P. 13–79.*

² *Blanchard O. J. Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators / O. J. Blanchard // OECD Economics Department Working Papers. – 1990. – № 79. – P. 1–34; The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Questions / O. J. Blanchard, C. Chouraqi, R. P. Hagemann, N. Sartor // OECD Economic Studies. – 1990. – № 15. – P. 8–38.*

Тому важливою умовою визначення стійкості державних фінансів є обмежене зростання ставок податків та зборів¹.

Європейська Комісія розглядає концепцію стійкості публічних фінансів як здатність уряду забезпечити фінансування поточного боргу й очікуваних майбутніх витрат. На думку експертів Комісії, концепція стійкості державних фінансів містить поряд із дефініцією стійкості фіскальної позиції групу альтернативних теоретичних і практичних підходів. Передусім ця концепція передбачає такий рівень загального державного боргу, процентні платежі за яким не досягають величини, котру не можна сплатити. Отже, стійкість публічних фінансів відображає здатність уряду обслуговувати суверенні боргові зобов'язання за рахунок поточних або майбутніх доходів (майбутніх профіцитів бюджету)².

Незважаючи на те, що наведені визначення відрізняються, вони є досить близькими за сутністю. Кожне з них підкреслює головне – необхідність проведення бюджетної політики, яка дасть змогу в перспективі забезпечити стабільний, поступальний розвиток країни.

Фінансова позиція держави вважається нестійкою, якщо державні надходження недостатні для фінансування поточних витрат та обслуговування державного боргу. Навіть якщо уряд зможе повернути державний борг до початкового рівня, ймовірно, що у певний момент такий борг зросте до величини, за якої економічні агенти розглядатимуть його як небезпечний для подальшої купівлі боргових цінних паперів уряду. Зростаючий рівень боргу зазвичай супроводжується погіршенням ключових макроекономічних показників у середньостроковій перспективі (зниження темпів економічного зростання, підвищення темпів інфляції, зменшення резервів та ін.)³. Вирішити цю проблему можна за допомогою визначення поняття стійкості державних фінансів у загальнішому вигляді. Політика у сфері державних фінансів вважатиметься стійкою, якщо сума величин майбутніх бюджетних балансів дорівнює різниці між сукупним початковим запасом коштів і сукупним початковим боргом, що, по суті, є тимчасовим бюджетним обмеженням (*intertemporal budget constraint*). Таке визначення приймається

¹ Balassone F. Assessing Fiscal Sustainability: A Review of Methods with a View to EMU / F. Balassone, D. Franco // Fiscal Sustainability: essays presented at the Bank of Italy workshop held in Perugia, 20-22 January 2000. – Rome : Bancad'Italia, 2000. – 60 p.

² Fiscal Sustainability Report 2012 / European Commission. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2012. – P. 1.

³ Криворотов А. Критерии оценки системной нестабильности в финансовой сфере / Д. Криворотов // Банковский вестник. – 2011. – № 2. – С. 19–23.

більшістю вчених як базове при вивченні проблеми стійкості державних фінансів¹.

Російський науковець С. А. Власов звернув увагу на те, що немає теоретичного обґрунтування стосовно положення, що умовою стійкості державних фінансів є зниження державного боргу саме до початкового рівня (а не до рівня, наприклад, вищого або нижчого від початкового значення)². Подальші дослідження дали змогу вирішити цю проблему за рахунок розмежування понять стійкості та платоспроможності³. Уряд вважається платоспроможним, якщо здатний у довгостроковому періоді розплатитися за власними боргами за рахунок майбутніх первинних профіцитів бюджету.

На відміну від обмеженого часового періоду, на нескінченному часовому періоді у держави бракує можливості мати борг, що в науковій літературі позначається як “теорія гри Понці” (*Ponzi game*). Відповідно до неї у разі ведення урядом “гри Понці” на нескінченному періоді за обмеженої кількості економічних агентів було б потрібно, щоб як мінімум один такий агент утримував державні боргові облігації нескінченно довго. У результаті він був би вимушений зменшити споживання як мінімум в одному періоді, а отже, знизити свій рівень добробуту порівняно із ситуацією, в якій він зовсім не тримав би боргових зобов’язань. Таким чином, держава, яка спробує вести “гру Понці”, виявить, що жоден економічний агент, який раціонально діє, не погодиться стати утримувачем боргових облігацій нескінченно довго. Отже, державі не вдасться цілком рефінансувати свій борг у кожному періоді. Ця особливість була доведена вченими наприкінці 1990-х років. Нині дослідження на нескінченному часовому періоді проводяться

¹ *Girouard N.* Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances for OECD Countries / N. Girouard, C. Andre // OECD Economics Department Working Papers. – 2005. – № 434. – P. 1–42; *Fiscal Sustainability Report 2012 / European Commission.* – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2012. – P. 17; *Krejdl A.* Fiscal Sustainability – Definition, Indicators and Assessment of Czech Public Finance Sustainability / A. Krejdl // CNB Working Paper Series. – 2006. – № 434. – P. 1–42.

² *Власов С. А.* Теоретические аспекты применения понятия устойчивости государственных финансов / С. А. Власов // Компетентность. – 2010. – № 6 (77). – С. 30–36.

³ *Artis M.* The Solvency of Government Finances in Europe / M. Artis, M. Marcellino // *Fiscal Sustainability : essays presented at the Bank of Italy workshop held in Perugia, 20–22 January 2000.* – Rome : Bankad'Italia, 2000. – P. 209–241; *Corsetty G.* Fiscal Deficits, Public Debt and Government Solvency: Evidence from OECD Countries / G. Corsetty, N. Roubini // *Journal of Japanese and International Economies.* – 1991. – № 5. – P. 354–380; *Arghyrou M.* Government Solvency: Revisiting Some EMU Countries / M. Arghyrou, K. Luintel // *Journal of Macroeconomics.* – 2007. – Vol. 29 (2). – P. 387–410; *Fiscal sustainability report. July 2013 / Office for Budget Responsibility.* – London, 2013. – P. 12.

рідко. Більшість фахівців вивчають цю проблему на обмеженому часовому періоді¹.

Важливим аспектом дослідження стійкості державних фінансів став вплив фінансово-економічної кризи на основні показники бюджетної політики, про що йшлося у попередніх розділах. Хоча більшість досліджень аналізують наслідки світової фінансової кризи, що почалася у 2007 р. у США, у них розкриваються уроки попередніх фінансово-економічних криз. Вчені відзначають погіршення в період кризи основних показників державних фінансів, різке зниження бюджетного балансу та зростання державного боргу у зв'язку з масштабними бюджетними програмами стимулювання економіки. Підкреслюється, що застосування таких заходів негативно впливає на довгострокову стійкість державних фінансів та спричиняє загрози оголошення дефолту за власними зобов'язаннями урядів окремих країн вже у коротко- та середньостроковій перспективі².

Теоретично підтримання високого дефіциту бюджету можливе впродовж тривалого періоду, якщо уряд спроможний збільшувати обсяг боргових зобов'язань на прийнятних умовах. Проте очевидно, що на практиці такі можливості обмежені й залежать від стану фінансової системи певних країн та необхідності дотримання встановлених фіскальних правил. Якщо Німеччина, Австрія, Нідерланди та деякі інші країни можуть збільшувати запозичення без побоювань різкого розбалансування державних фінансів, то Греція, Ірландія, Іспанія, Португалія зазнають істотних труднощів при здійсненні таких запозичень через кризовий стан державних фінансів.

Стійкий стан державних фінансів є для органів державного управління та менеджменту державних корпорацій головною умовою в забезпеченні збалансованого розвитку господарського комплексу країни та розв'язання соціальних проблем. Стійкість державних фінансів – це такий стан фінансів органів загального державного управління, державних фінансових і не-

¹ *Васильева Е. А.* Анализ стабилизационной функции и устойчивости государственных финансов Российской Федерации / Е. А. Васильева, С. А. Власов, А. А. Пономаренко // Экономический журнал ВШЭ. – 2009. – № 3. – С. 383–401.

² *Ермакова Е. А.* Методология оценки состояния и устойчивости государственных финансов / Е. А. Ермакова // Финансы и кредит. – 2008. – № 27 (315). – С. 13–18; *Власов С.* Исследование устойчивости государственных финансов России в краткосрочном и долгосрочном периодах / С. Власов, Е. Дерюгина, Ю. Власова // Вопросы экономики. – 2013. – № 3. – С. 33–49; *World Economic Outlook. Slowing Growth, Rising Risks / International Monetary Fund.* – Washington, DC : IMF, 2011. – P. 1–99; *World Economic Outlook Update. Global Recovery Stalls, Downside Risks Intensify / International Monetary Fund.* – Washington, DC : IMF, 2012. – P. 1–7.

фінансових корпорацій, державних небанківських фінансових установ, за якого вплив будь-яких факторів (зовнішніх або внутрішніх) на сектор державних фінансів (чи на окремі його елементи) не заважає йому забезпечувати ефективний перерозподіл фінансових ресурсів через бюджетну систему, сталий розвиток економіки, підвищення рівня добробуту та соціальної захищеності населення.

Оцінювання стійкості державних фінансів передбачає проведення аналізу можливості сектору державних фінансів забезпечувати сталий економічний розвиток в умовах дії певних внутрішніх і зовнішніх негативних впливів. Фактично цей аналіз є дослідженням співвідношення між параметрами сектору за допомогою множини аналітичних підходів, розроблення рекомендацій щодо коригування державної політики з метою запобігання фінансовим кризам, уникнення макрофіскальних дисбалансів, посилення транспарентності державної фіскальної політики.

Як зауважують вчені з різних країн у праці, опублікованій під егідою Світового банку, “досягнення фіскальної стійкості, так само як і фіскальної рівноваги, – швидше мистецтво, ніж наука. Те, що мають на увазі, говорячи про фіскальну стійкість, залежить від інтересів та цілей тих, хто цим поняттям оперує. Про ступінь стійкості роблять висновки відповідно до наявної інформації. Для оцінювання стійкості можна скористатися такими структурними факторами, як закони, правові й політичні інститути. Водночас стійкість виникає з досягненням критерію, що фіксує одержання певного результату, наприклад, скорочення бюджетного дефіциту. При цьому одні фактори можуть мати кількісне вираження, другі мають описовий характер, треті є оцінним судженням”.

Фіскальна стійкість характеризується стабільністю власних джерел доходів, призначених для оплати державних видатків, а також ступенем залежності “від трансфертів (у випадку регіонального або місцевого бюджету), від іноземної допомоги (у випадку національного бюджету) чи від заборгованостей (коли належність бюджету до того чи іншого рівня не має значення)”¹.

Таким чином, стійкість має три аспекти – доходи, видатки і дефіцит, який, по суті, є одним із головних показників якості виконання бюджету. Прикладом є маастрихтські критерії, значення яких наводилися у попередніх розділах. У показниках відносної стійкості, крім підсумків виконання бюджетів, слід урахувувати їхній стан та структуру на початок і кінець аналізованого

¹ Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика / Под общ. ред. М. Де Сильвы, Г. Курляндской; Науч. ред. Центр фискальной политики. – М. : Весь мир, 2006. – С. 144–148.

періоду. У зв'язку з цим необхідне регулярне оновлення податкових та бюджетних систем з огляду на особливості регіональних і місцевих бюджетів.

Залежно від якості проблем, що постають перед конкретною країною, потрібно враховувати ступінь розвитку ринкових механізмів, відповідність найкращим міжнародним практикам національного законодавства, інституціональну конкурентоспроможність, рівень доходів та багатства. Адже відповідно до співвідношення значень індикаторів із середнім рівнем по групі країн потрібно докладати різні зусилля для збільшення темпів зростання будь-яких показників. Так само формуються можливості надходження інвестицій – згідно зі сприйняттям інвесторами ризиків, що в підсумку позначається на результатах фіскальної політики.

Оцінка стійкості державних фінансів важлива для своєчасного прийняття управлінських рішень щодо запровадження заходів, спрямованих на недопущення їх розбалансування. Проведення такого аналізу передбачає визначення ієрархії цільових індикаторів, а також подальше оцінювання відхилень від встановлених граничних значень. Різні підходи до їх визначення та використання методик аналізу пов'язані з особливостями перебігу різних етапів економічних циклів. На жаль, за допомогою більшості відомих показників можна проаналізувати переважно ситуативні ввідні фактори. Однак найбільший інтерес становить результативність обраних заходів, тобто змін, здійснених за допомогою прийнятих рішень. Ідеться про конкретну сукупність у часі й просторі зовнішніх умов, інституціональних чинників, можливостей використання виробничих потужностей, кон'юктурних обставин, що впливають на досягнення певних тактичних цілей у різних ситуаціях. Наприклад, обсяг потенціалу бюджетних надходжень можна спрогнозувати відповідно до сукупності багатьох складових у кількісному вимірі. Водночас стійкість податкової системи у довгостроковій перспективі варто характеризувати за допомогою суб'єктивних оцінок її справедливості. Утім, те, що зазвичай виконується, зокрема, під час аналізу рейтингу облігацій, можна порівняти з характером роботи зі збирання показників, які надають комплексне уявлення про ситуацію у процесі моніторингу фінансового стану певного сегмента ділової активності. Скажімо, у разі реформування пенсійних систем показники стійкості бюджетної платоспроможності впродовж тривалого часу можна формувати, виходячи зі співвідношень між нединамічними короткочасними коефіцієнтами, які відображаються питомою вагою потреб у пенсійних виплатах у ВВП. Однак при визначенні прогнозів варто застосовувати критерії, які враховуватимуть щорічну номінальну поточну вартість майбутніх зобов'язань. Індикатори фіскальної стабільності, використовувані на практиці у більшості країн,

майже неминуче зумовляють розмаїту картину. Узагальнити або усереднити їх у кожному конкретному випадку з тим, щоб привести до стандартизованого інтегрованого виміру, вкрай важко. Тому перелік індексів стійкості державних фінансів з урахуванням особливостей національних економік із метою їх використання в діяльності урядів доцільно визначати на базі наукових та методичних розробок, що ґрунтуються на передовому світовому досвіді, застосовуючи такі підходи:

- повноти охоплення динаміки фінансового розвитку державного сектору із забезпеченням інформаційної бази для аналізу та моніторингу в автоматичному режимі протягом установлених періодів;
- можливостей використання системи показників у практичній діяльності протягом коротко- та середньострокового періодів;
- інституційної спроможності формування, виконання та контролю гнучкого набору заходів, спрямованих на підтримання державних фінансів у стійкому стані в межах рекомендованих відхилень від базових значень окремо встановленого переліку індикаторів.

Велика увага питанням стійкості державних фінансів приділяється в наукових розробках МВФ, де опрацьовуються методологічні підходи до визначення структури державних фінансів та індикаторів їх оцінки¹. Водночас кожній національній економіці властиві певні особливості економічного, фінансового та соціального розвитку, які слід ураховувати під час аналізу та в процесі прийняття управлінських рішень.

5.2. КІЛЬКІСНІ ТА ЯКІСНІ ОЦІНКИ СТІЙКОСТІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

Індикатори фінансової стійкості відображають поточний стан і спроможність державних фінансових установ забезпечити виконання державою своїх функцій. Вони охоплюють як інформацію щодо розвитку окре-

¹ Fiscal Monitor. Balancing Fiscal Policy Risks. – Washington, D. C. : IMF, 2012. – 82 p.; Chalk N. Assessing Fiscal Sustainability in Theory and Practice / N. Chalk, R. Hemming // IMF Working Paper. – 2000. – № 00/81. – 27 p.; The IMF-FSB Early Warning Exercise. Design and Methodological Toolkit. – 2010. – Sept. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/090110.pdf>; Strategies for Fiscal Consolidation in the Post-Crisis World / International Monetary Fund. – Washington, D. C. : IMF, 2010. – 54 p.; Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances / International Monetary Fund. – 2009. – Dec. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>; Baldacci E. Measuring Fiscal Vulnerability and Fiscal Stress: A Proposed Set of Indicators // E. Baldacci, J. McHugh, I. Petrova // IMF Working Paper. – 2011. – № 11/94. – 20 p.; Assessing Fiscal Stress / E. Baldacci, I. Petrova, N. Belhocine et al. // IMF Working Paper. – 2011. – № 11/100. – 41 p.

мих установ, так і індикатори, що характеризують тенденції розвитку державних фінансів загалом. Такі дані використовують для прийняття стратегічних управлінських рішень у випадках, коли їх значення перевищують межі встановлених фіскальними правилами безпечних показників бюджетів усіх рівнів. Як приклад можна навести поширену нині ситуацію, коли в розвинутих країнах фактором зростання державних витрат є соціально-демографічне становище, за якого зростає частка літніх людей у загальній чисельності населення. Відповідно, необхідно дедалі більше коштів на пенсійне забезпечення, допомогу по безробіттю та інші соціальні виплати. Незалежно від циклу економічного розвитку як у розвинутих, так і в країнах з ринком, що формується, у таких випадках застосовується регулювання, що дає змогу або залучити на умовах позики чи публічно-приватного партнерства додаткові ресурси, або скоротити витрати. Останніми десятиліттями багато країн вдалися саме до обмеження можливостей громадян отримувати пенсію в певному віці, а також до створення потужних інвестиційних груп із державними гарантіями, зобов'язаних спрямовувати кошти соціальних фондів у безпечні проекти, підвищуючи ефективність їх використання. На думку багатьох учених, “для зниження навантаження на податково-бюджетну сферу, яке створюють такі демографічні зміни й соціальні очікування, необхідно стримувати зростання надаваних благ і впроваджувати як засіб розподілу витрат оплату послуг споживачами. У принципі такі зміни основних підходів можуть здійснюватися незалежно від реформи державного управління...”¹.

Індикатори фінансової стійкості розраховують із метою аналізу міцності та вразливості фінансової системи, а також визначення системи заходів, спрямованих на посилення її стійкості (обмеження ймовірності значного погіршення їх стану).

Формування системи індикаторів стійкості державних фінансів є важливим етапом для проведення моніторингу їх поточного стану, визначення перспектив розвитку, розроблення та впровадження заходів, спрямованих на підвищення їх ресурсної спроможності та ефективності використання залучених ресурсів.

Однак і за наявності найоб'єктивніших показників необхідний глибокий аналіз. Слід вказати на надзвичайну важливість застосування в державному управлінні методів достовірних оцінок, кількісні характеристики яких стали вкрай актуальними в розвитку й реалізації на практиці наукової думки.

¹ *Мэннинг Н.* Реформа государственного управления: международный опыт : пер. с англ. / Н. Мэннинг, Н. Парисон. – М. : Весь мир, 2003. – С. 36.

Навіть найкращі, найнадійніші та найбільш зіставні фіскальні показники ніколи не дадуть можливості сформулювати рекомендації стосовно прийняття управлінських рішень. Однак правильні критерії завжди можуть дати чітку порівняльну характеристику становища країни або регіону. Розроблення індикаторів, за допомогою яких можна оцінити результати виконання бюджетів усіх рівнів, – це великий успіх на шляху до вирішення складного і завжди нагального питання про те, як визначити, наскільки ефективно працюють різні рівні державного управління.

При формуванні системи індикаторів фінансової стійкості необхідно:

- побудувати інформаційну базу, що складається з показників, які використовуватимуться для розрахунку індикаторів стійкості фінансової системи та моніторингу фінансового стану секторів і ринків;
- провести інвентаризацію наявності показників, визначити періодичність і джерела їх отримання, формування інформаційної бази;
- визначити гранично допустимі значення індикаторів.

Для управління стійкістю державних фінансів важливого значення набуває застосування системи індикаторів, які мають певні відмінності від показників, що відображають їх стан на певний період. Ці відмінності зводяться до того, що такі індикатори розробляють із метою оцінювання можливих змін у розвитку державних фінансів на основі прогнозування динаміки кожного з прийнятих індикаторів та їх системи загалом. Для цього важливі визначення переліку та змісту кожного індикатора, а також його вплив на розвиток системи індикаторів стійкості державних фінансів у цілому. Такі індикатори ще називають індикаторами завчасного попередження. Для використання їх у практичній діяльності (з метою моніторингу та визначення заходів запобігання погіршенню стійкості державних фінансів) встановлюють їхні стандартні значення та можливі відхилення, які можуть чинити негативний вплив на розвиток сектору державних фінансів. Важливо встановити граничний рівень кожного з індикаторів та відповідні запобіжні заходи.

За визначенням МВФ, індикатори фінансової стійкості (FSI) – індикатори поточного фінансового здоров'я й міцності фінансових установ країни та їх контрагентів-корпорацій і домогосподарств. Вони містять як агреговану інформацію окремих установ, так і індикатори, що характеризують ринки, на яких функціонують фінансові установи. Індикатори фінансової стійкості розраховуються з метою проведення макропруденційного аналізу (*macroprudential analysis*) – оцінювання та нагляду за міцністю й вразливістю фінансової системи, для посилення її фінансової стійкості та, зокрема,

обмеження ймовірності виникнення криз у такій системі¹. Оскільки в цій монографії детально розглядаються проблеми зміцнення фінансової стійкості у сфері управлінських рішень урядів щодо фіскального простору, в розділі 5 висвітлюються теоретичні та практичні підходи до формування індикаторів рівноваги лише стосовно державного сектору. Водночас вважаємо за доцільне в Додатку навести приклади найпоширеніших індикаторів стійкості державних фінансових корпорацій із рекомендаціями для використання їх у процесах прийняття рішень в українському бізнес-середовищі, а також за необхідності консолідованого оцінювання рівноваги державного та корпоративного секторів економіки.

Зазвичай до сектору державних фінансів входять: державний, регіональні й місцеві бюджети, а також державні цільові фонди (Пенсійний фонд, Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття та Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань тощо). Крім того, сектор державних фінансів містить інформацію про обслуговування та погашення державного боргу, який іноді аналізується окремо, а також стан фінансів державних підприємств (депозитних установ, небанківських фінансових установ, підприємств нефінансового сектору).

Сектору державних фінансів притаманні специфічні особливості щодо фінансової звітності та, відповідно, побудови інформаційної бази для оцінювання його фінансової стійкості. По-перше, більшість його елементів характеризуються неприбутковою діяльністю, тобто прибуток не є показником ефективності функціонування. По-друге, основним фінансовим звітом установ державного сектору економіки є кошторис (для зведеного бюджету – виконання державного та місцевих бюджетів), який у певних аспектах можна прирівняти до фінансового звіту про прибутки і збитки інших елементів фінансової системи.

Аналіз стійкості державних фінансів передбачає врахування низки показників, які відображають різні сфери розвитку фінансової системи (сектору загального державного управління, діяльності державних банків, операцій державних небанківських фінансових установ, державних підприємств реального сектору економіки, а також динаміки показників державного та гарантованого державою боргу) (табл. 5.2).

¹ Financial Indicators. Compilation Guide / International Monetary Fund. – Washington, DC : IMF, 2012. – P. 1.

Таблиця 5.2

**Показники, які враховуються в проведенні аналізу стійкості
державних фінансів**

№ з/п	Показник	Пояснення
I. Сектор загального державного управління (зведений бюджет, Пенсійний фонд та фонди соціального страхування)*		
1	Рівень виконання плану формування доходів зведеного бюджету	Оцінює стан наповнення ресурсної бази зведеного бюджету, можливий вплив на рівень дефіциту бюджету
2	Рівень виконання плану видатків зведеного бюджету	Оцінює стан виконання річних зобов'язань зведеного бюджету, можливий вплив на рівень дефіциту бюджету та короткострокову грошову й цінову стабільність
3	Доходи і видатки зведеного бюджету у відсотках до ВВП	Характеризує рівень перерозподілу ресурсів через зведений бюджет
4	Дефіцит/профіцит зведеного бюджету відносно ВВП	Оцінює рівень збалансованості зведеного бюджету, який може впливати на стан як усієї фінансової системи, так і окремих її елементів
5	Чиста валютна позиція бюджету з планових та фактичних показників	Відображає вразливість зведеного бюджету до валютного ризику. Розраховується як різниця між фактичними (або плановими) надходженнями за валютним джерелом (зовнішні запозичення, митні надходження та імпордне ПДВ тощо) за вирахуванням валютних видатків (грошове обслуговування й погашення зовнішнього боргу та інші валютні видатки)
6	Частка надходжень від приватизації відносно ресурсів зведеного бюджету	Характеризує рівень фінансування зведеного бюджету за рахунок надходжень від приватизації. Розраховується як відношення надходжень від приватизації до ресурсів зведеного бюджету
7	Дефіцит/профіцит Пенсійного фонду відносно ВВП	Відображає рівень розбалансованості Пенсійного фонду, який може впливати на стан як усієї фінансової системи, так і окремих її елементів
8	Рівень виконання плану доходів Пенсійного фонду	Характеризує стан виконання запланованих обсягів доходів фонду
9	Рівень виконання плану видатків Пенсійного фонду	Визначає стан виконання плану річних зобов'язань Пенсійного фонду
10	Доходи та видатки Пенсійного фонду у відсотках до ВВП	Характеризує рівень перерозподілу фінансових ресурсів через Пенсійний фонд
11	Частка трансфертів державного бюджету в доходах Пенсійного фонду	Відображає надання Пенсійному фонду трансфертів із державного бюджету
12	Заборгованість Пенсійного фонду за виплатою пенсій	Показує обсяги заборгованості Пенсійного фонду за виконанням зобов'язань із виплати пенсій

Продовження табл. 5.2

№ з/п	Показник	Пояснення
13	Дефіцит/профіцит державних соціальних фондів (крім Пенсійного фонду) відносно ВВП	Визначає рівень збалансованості державних соціальних фондів
14	Рівень виконання плану доходів державних соціальних цільових фондів (крім Пенсійного фонду)	Показує стан виконання запланованих показників формування доходів фондів
15	Рівень виконання плану видатків державних соціальних цільових фондів (крім Пенсійного фонду)	Відображає стан виконання річних планів здійснення видатків державних соціальних фондів
16	Доходи та видатки державних соціальних цільових фондів (крім Пенсійного фонду) у відсотках до ВВП	Характеризує роль інших державних соціальних цільових фондів у фінансовій системі та показує рівень перерозподілу через них фінансових ресурсів
17	Частка трансфертів із бюджету в доходах державних соціальних фондів (крім Пенсійного фонду)	Характеризує рівень фінансування державних соціальних фондів із використанням механізмів трансфертів з державного бюджету
18	Заборгованість державних соціальних фондів (крім Пенсійного фонду) за виплатами соціальної допомоги	Характеризує стан заборгованості державних соціальних фондів (крім Пенсійного фонду) за виплатами соціальної допомоги
II. Державний та гарантований державою борг*		
19	Зовнішній державний борг (прямий і гарантований) відносно ВВП	Показує рівень зовнішніх державних боргових зобов'язань у відношенні до ВВП
20	Обслуговування і погашення зовнішнього державного боргу відносно доходів зведеного бюджету	Визначає рівень відношення зовнішнього державного боргу до доходів зведеного бюджету
21	Обслуговування і погашення внутрішнього державного боргу відносно доходів зведеного бюджету	Відображає відношення погашення обсягів обслуговування та погашення внутрішнього державного боргу до доходів зведеного бюджету
22	Відношення річних виплат з обслуговування та погашення зовнішнього державного боргу до міжнародних резервів ЦБ	Характеризує рівень забезпечення виплат з обслуговування та погашення зовнішнього державного боргу резервними активами центрального банку
23	Відношення річних виплат з обслуговування та погашення зовнішнього державного боргу (прямого та боргу перед МВФ) до експорту товарів і послуг	Характеризує відношення платежів з обслуговування боргу (сукупні платежі з погашення боргових зобов'язань перед кредитором щодо сплати основної суми боргу, процентів, комісійних і штрафних платежів) до надходжень від експорту товарів і послуг, виражене у відсотках

Продовження табл. 5.2

№ з/п	Показник	Пояснення
24	Різниця між середньозваженою дохідністю державних облігацій та обліковою ставкою ЦБ, середньозваженою дохідністю на міжбанківському кредитному ринку та ринку комерційних облігацій	Відображає співвідношення між дохідністю державних облігацій та обліковою ставкою центрального банку, а також дохідністю державних облігацій на міжбанківському ринку та комерційних облігацій
III. Фінанси державного банківського сектору**		
25	Норматив адекватності регулятивного капіталу	Показує рівень забезпечення капіталу банку активами
26	Норматив адекватності основного капіталу	Відображає співвідношення основного капіталу та загальних активів банку
27	Відношення капіталу до активів	Показує відношення капіталу банку до його активів
28	Відношення чистих проблемних кредитів (без резервів) до капіталу	Характеризує співвідношення між обсягом чистих проблемних активів та капіталу банку
29	Відношення прибутку до акціонерного капіталу (відношення чистих доходів до середнього статутного капіталу)	Відображає відношення прибутку акціонерного товариства до його статутного капіталу
30	Відношення ризиків потенційних збитків до капіталу	Дає можливість враховувати ризики діяльності банків для прогнозування їх розвитку
31	Відношення валових позицій фінансових похідних у статтях активів і пасивів до капіталу	Вказує на ризик потенційних збитків за позиціями фінансових похідних банків відносно капіталу
32	Відношення відкритої нетто-позиції звичайних акцій до капіталу	Ідентифікація ризиків потенційних збитків від володіння акціями порівняно з капіталом
33	Відношення депозитів клієнтів до валової суми позик (відмінних від міжбанківських), у тому числі за строковістю	Порівнюються "стійка" депозитна база і валові позики (за винятком міжбанківських). Коли "стійкі" депозити невисокі порівняно з позиками, є більша залежність від нестійких коштів для покриття неліквідних активів у портфелях банків
34	Прибутковість активів	Характеризує відношення чистого прибутку до загальної вартості активів
35	Розподіл позик за секторами та за видами економічної діяльності	Показує розподіл позик за секторами резидентів і нерезидентів
36	Відношення позик під житлову нерухомість до загальної суми позик	Ідентифікує ризик потенційних збитків банків, на який їх наражає сектор житлової нерухомості

Продовження табл. 5.2

№ з/п	Показник	Пояснення
37	Відношення позик під комерційну нерухомість до загальної суми позик	Оцінює ризик потенційних збитків банків, на який їх наражає ринок комерційної нерухомості
38	Географічний розподіл позик до загальної суми позик	Відображає географічний розподіл валової суми позик за регіональними групами країн
39	Позики, деноміновані в іноземній валюті, до загальної суми позик	Визначає суму позик в іноземній валюті порівняно з валовою сумою позик
40	Зобов'язання в іноземній валюті до загальної суми зобов'язань	Показує відносну значимість фінансування в іноземній валюті у межах загальної суми зобов'язань
41	Відсоткова маржа до валового доходу	Характеризує значимість депозитно-кредитної діяльності банку
42	Відношення операційних прибутків (збитків) і прибутків (збитків) у іноземній валюті до валового доходу	Відображає частку доходів банків від діяльності на фінансовому ринку, включаючи операції з іноземною валютою
43	Відношення витрат, не пов'язаних з виплатою процентів, до валового доходу	Характеризує частку адміністративних витрат відносно валового доходу (процентна маржа плюс дохід, не пов'язаний з одержанням процентів)
44	Відношення витрат на робочу силу до витрат, не пов'язаних із виплатою процентів	Визначає частку витрат на робочу силу в загальній сумі адміністративних витрат
45	Динаміка показників обсягу наданих кредитів	Характеризує стан кредитної діяльності у звітному періоді
46	Динаміка обсягу вилучених та залучених банками коштів за джерелами, термінами, валютою	Характеризує інтенсивність позичкової діяльності у звітному періоді
47	Розподіл кредитів сектору домогосподарств за групами банків та за цільовим призначенням	Показує формування кредитного портфеля домогосподарств у банках
IV. Фінанси державних небанківських фінансових установ**		
48	Відношення активів державних підприємств небанківського фінансового сектору до загальної суми активів фінансового сектору	Розраховується як відношення активів державних небанківських фінансових установ до загальних активів банків, небанківських фінансових установ, підприємств нефінансового сектору, домогосподарств, сектору державних фінансів і центрального банку
49	Відношення активів державних страхових компаній до загальної суми активів фінансового сектору	Відображає відношення активів державних страхових компаній до загальних активів банків, небанківських фінансових установ, підприємств нефінансового сектору, домогосподарств, сектору державних фінансів і центрального банку

Закінчення табл. 5.2

№ з/п	Показник	Пояснення
50	Відношення активів державних підприємств небанківського фінансового сектору до ВВП	Характеризує рівень обсягу активів державних небанківських фінансових установ відносно ВВП
51	Відношення активів державних страхових компаній до ВВП	Відображає частку активів державних страхових компаній відносно ВВП
V. Фінанси державних підприємств нефінансового сектору**		
52	Відношення обсягу заборгованості підприємств державного нефінансового сектору до власного капіталу (капітал і резерви)	Характеризує стан фінансування підприємств державного нефінансового сектору за рахунок ресурсів зобов'язань, не забезпечених власним капіталом
53	Прибутковість капіталу, у тому числі за видами економічної діяльності	Відображає ефективність діяльності підприємств
54	Відношення валових доходів підприємства до обслуговування та погашення боргу	Розраховується як відношення прибутку до відрахувань зі сплати процентів і податків та нарахований процентний дохід підприємства до обсягу обслуговування та погашення боргу за відповідний період
55	Чиста валютна позиція відносно власного капіталу	Відображає відношення чистої валютної позиції підприємств нефінансового сектору до капіталу і резервів
56	Кількість заяв про захист від кредиторів (справ про банкрутство)	Характеризує відносини з кредиторами
57	Рівень простроченої дебіторської та кредиторської заборгованості у відсотках до ВВП та за видами економічної діяльності	Характеризує стан платоспроможності підприємств
58	Частка прибутково і збитково працюючих підприємств за видами економічної діяльності	Відображає ефективність господарської діяльності підприємств

Джерело: (*) Організаційно-методичні підходи до запровадження в НБУ системи оцінки стійкості фінансової системи : інформ.-аналіт. матер. / за ред. В. І. Міщенко, О. І. Кіреєва, М. М. Шаповалої. – К. : ЦНД НБУ, 2005. – 97 с.; (**) Показатели финансовой устойчивости. Руководство по составлению. – Вашингтон : МФФ, 2007. – 312 с.

Таким чином, для визначення стійкості державних фінансів використовують систему як кількісних, так і якісних показників. Важливого значення набуває запровадження системи завчасного попередження (*early warning systems*) і макропруденційного нагляду. Останній передбачає аналіз системи показників фінансової стійкості, запровадження стрес-тестів, що відображають реакцію на різноманітні шоки, а також оцінювання ризиків, притаманних розвитку фінансового сектору.

У НБУ використовуються методики оцінювання стійкості фінансової системи, завданням яких є проведення аналізу стійкості інститутів та ринків для підготовки рекомендацій щодо коригування державної політики з метою запобігання фінансовим кризам та посилення транспарентності державної фінансової політики.

Основними етапами таких досліджень є:

- формування інформаційної бази та системи індикаторів стійкості фінансової системи;
- проведення моніторингу та аналізу стійкості фінансової системи;
- стрес-тестування;
- складання звіту про стан фінансової системи та розроблення рекомендацій щодо коригування політики для посилення стійкості фінансової системи та запобігання фінансовим кризам.

Дослідження стійкості рівноваги основних ринків дає змогу зробити висновки щодо ефективності проведення грошово-кредитної, валютної, фінансової політики, інших напрямів економічної політики держави. Визначаються загрозові тенденції на ринках та ймовірність виникнення ринкових шоків, які можуть вплинути на фінансовий стан інституційних одиниць фінансової системи.

При формуванні системи індикаторів потрібно зважати на те, що для розуміння процесів, які відбуваються у фінансовій системі, аналітики мають здійснювати постійний моніторинг та аналіз процесів у кожному з її елементів. Отже, для розрахунку індикаторів фінансової стійкості за кожною окремою однорідною групою інституцій (суб'єктів) фінансової системи слід побудувати агреговані фінансові звіти про прибутки та збитки, а також баланси, що відображають запас активів і пасивів.

З огляду на залежність вітчизняної економіки від експортно-імпортних операцій здійснюється також аналіз платіжного балансу, світових товарних і фінансових ринків (зовнішні взаємозв'язки фінансової системи). Ці зв'язки враховуються також у процесі аналізу стійкості руху іноземної валюти з країни і в країну, безпечності рівня боргу держави, динаміки цін на зовнішніх товарних ринках, що суттєво впливають на вітчизняний експорт та імпорт, а також зміни кон'юнктури на міжнародних фінансових ринках. Своєю чергою, інформаційною базою аналізу зовнішніх взаємозв'язків сектору державних фінансів є (табл. 5.3):

- експорт товарів і послуг;
- імпорт товарів і послуг;
- сальдо поточного рахунку платіжного балансу;

Таблиця 5.3

Індикатори стійкості зовнішніх взаємозв'язків сектору державних фінансів

№ з/п	Назва	Пояснення
1	Динаміка експорту товарів і послуг	Характеризує фінансовий стан національних експортерів та товаровиробників
2	Динаміка імпорту товарів і послуг	Відображає вплив кон'юнктури світових ринків на національних товаровиробників
3	Відношення імпорту товарів і послуг до експорту товарів і послуг	Характеризує рівень забезпеченості імпорту товарів і послуг їх експортом, збалансованість зовнішніх відносин
4	Експорт та імпорт товарів і послуг у відсотках до ВВП	Показує рівень експорту й імпорту в економіці країни та, відповідно, її залежність від зовнішніх факторів
5	Сальдо поточного рахунку у відсотках до ВВП	Характеризує рівень впливу зовнішнього балансу на розвиток економіки
6	Валовий зовнішній борг (враховуючи приватний зовнішній борг) у відсотках до ВВП	Відображає рівень боргового навантаження на економіку
7	Обслуговування і погашення валового зовнішнього боргу (враховуючи приватний зовнішній борг) у відсотках до експорту товарів і послуг	Показує боргове навантаження на економіку та з обслуговування власного боргу
8	Короткостроковий зовнішній борг (приватний та державний) у відсотках до резервів НБУ	Характеризує стабілізаційний потенціал країни
9	Фактична та очікувана динаміка цін, попиту та пропозиції на світових ринках на основні товари експорту й імпорту	Характеризує рівень і напрям зміни кон'юнктури на світових товарних ринках
10	Динаміка курсів основних світових валют і валют основних торгових партнерів	Відображає зміну рівня конкурентоспроможності виробників щодо основних торговельних партнерів
11	Динаміка процентних ставок на основних фінансових ринках світу	Характеризує умови розвитку ринку капіталів

Джерело: *Baldacci E. Measuring Fiscal Vulnerability and Fiscal Stress: A Proposed Set of Indicators // E. Baldacci, J. McHugh, I. Petrova // IMF Working Paper. – 2011. – № 11/94. – 20 p.; Assessing Fiscal Stress / E. Baldacci, I. Petrova, N. Belhocine et al. // IMF Working Paper. – 2011. – № 11/100. – 41 p.*

- валовий зовнішній борг (враховуючи приватний зовнішній борг);
- короткостроковий зовнішній борг (приватний та державний);
- обслуговування й погашення валового зовнішнього боргу (зокрема приватного зовнішнього боргу);
- ціни, фактичні та очікувані зміни пропозиції й попиту на світових ринках на основні товари національного експорту й імпорту;

- курси основних світових валют і валют основних торгових партнерів національних суб'єктів господарювання;
- процентні ставки на основних фінансових ринках світу.

Важливого значення набувають питання приведення балансів основних інституційних елементів фінансової системи у відповідність із рекомендованими МВФ критеріями, визначення допустимих значень індикаторів та розширення переліку чи вдосконалення розрахунку індикаторів стійкості фінансової системи.

Показник циклічно скоригованого балансу бюджету (*cyclically-adjusted budget balance*) є одним із основних індикаторів, використовуваних МВФ і ОЕСР під час аналізу стійкості державних фінансів.

Циклічно скоригований баланс бюджету визначається за формулою¹:

$$b^* = \frac{\left(\sum_{i=1}^4 T_i^* \right) - G^* + X}{Y^*}, \quad (5.1)$$

де G^* – циклічно скориговані первинні бюджетні видатки уряду; T_i^* – циклічно скориговані надходження податку i -ї категорії; X – неподаткові надходження за вирахуванням капітальних і чистих процентних платежів; Y^* – потенційний ВВП.

При обчисленні фактичних податкових надходжень виокремлюють чотири категорії податків: податок на доходи фізичних осіб; внески до Пенсійного і соціальних фондів; податок на прибуток підприємств; непрямі податки.

Циклічні компоненти розраховують, виходячи з фактичних податкових надходжень і бюджетних видатків, скоригованих з урахуванням таких показників: відношення потенційного ВВП до фактичного ВВП; відношення структурного безробіття до фактичного безробіття; еластичність податкових надходжень податку i -ї категорії з урахуванням розриву між потенційним і фактичним ВВП²:

$$b^* = \frac{\left(\sum_{i=1}^4 T_i \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^{\varepsilon_{T_i, Y}} \right) - G \left(\frac{U^*}{U} \right)^{\varepsilon_{G, U}} + X}{Y^*}, \quad (5.2)$$

де T_i – фактичні надходження податку i -ї категорії; G – фактичні первинні бюджетні видатки уряду за вирахуванням капітальних і чистих процентних

¹ Girouard N. Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances for OECD Countries / N. Girouard, C. Andre // OECD Economics Department Working Papers. – 2005. – № 434. – Р. 4.

² Ibid. – Р. 5.

платежів; Y – фактичний ВВП; U^* – рівень структурного безробіття; U – рівень фактичного безробіття; $\varepsilon_{i,y}$ – еластичність податку i -ї категорії з урахуванням розриву між потенційним і фактичним ВВП.

Залежно від часових горизонтів дослідження (обмеженого чи необмеженого) МВФ і Європейською Комісією рекомендовано до використання такі індикатори розриву стійкості державних фінансів: S_0 , S_1 та S_2 . Перший індикатор відображає поточну стійкість державних фінансів (протягом короткострокового періоду). Індикатор S_1 використовується з метою визначення стану державних фінансів у середньостроковому періоді. Індикатор S_2 відображає стійкість державних фінансів протягом довгострокового періоду. Розрахунки цього індикатора передбачають урахування необмеженого (не визначеного на конкретну дату) міжчасового бюджетного розриву.

Кожен із названих індикаторів характеризує наявність розриву між прогнозованими (на визначений період) державними витратами (на погашення та обслуговування державних боргових зобов'язань, а також дефіциту сектору загального державного управління) і ресурсною базою, яка може бути використана для їх фінансування. Такі розриви виникають, оскільки останніми роками спостерігається тенденція до швидкого зростання державних витрат на тлі виявлення звужених можливостей розширення ресурсної бази для їх фінансування з боку органів державного управління. Збільшення державних доходів натрапляє на складні проблеми, до яких належать: можливість зниження темпів економічного зростання (через посилення податкового навантаження на підприємницьку діяльність), загрози втечі капіталів до інших країн (унаслідок посилення оподаткування доходів фізичних осіб), обмеження використання додаткових механізмів збільшення непрямого оподаткування тощо. Водночас досягнути помітного зменшення державних витрат стає дедалі складніше у зв'язку з імовірним негативним впливом таких процесів на економічне зростання та фінансування соціальних програм.

Слід звернути увагу також на те, що визначати такі розриви (з метою встановлення індикаторів стійкості державних фінансів) рекомендовано з використанням спрощених підходів (шляхом аналізу не динаміки показників доходів, видатків та кредитування сектору загального державного управління, а величини державної заборгованості, яка накопичилася на початок розрахункового періоду). Далі вона зменшується (збільшується) на суму профіциту (дефіциту) сектору загального державного управління. Важливо й те, що рівень державного боргу, очікуваний у майбутні періоди

(прогнозування його частки відносно ВВП) визначається з урахуванням темпів приросту ВВП, а також дохідності державних боргових зобов'язань, які є одним із факторів накопичення такої заборгованості.

5.3. ІНДИКАТОРИ СТІЙКОСТІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ У КРАЇНАХ ЄС

Ухвалення Пакту стабільності та зростання у 1997 р. мало на меті гарантувати дотримання країнами – учасницями Економічного і валютного союзу єдиних правил функціонування державних фінансів та бюджетної дисципліни після впровадження єдиної валюти.

Пакт складається з резолюції Європейської Ради, ухваленої в Амстердамі 17 червня 1997 р., та двох Регламентів Ради від 7 липня 1997 р., які описують технічні деталі домовленостей щодо нагляду за бюджетом, координації економічних політик і штрафних санкцій у разі порушення бюджетної дисципліни (Council Regulation (EC) № 1467/97 та Council Regulation (EC) № 1466/97). У резолюції три сторони – держави – члени ЄС, Комісія ЄС та Рада міністрів ЄС взяли на себе зобов'язання повною мірою виконувати домовленості щодо нагляду за бюджетом і дотримання бюджетної дисципліни.

Пактом стабільності та зростання встановлені жорсткі бюджетні обмеження: державний борг країни не має перевищувати 60 % ВВП; бюджетний дефіцит загального уряду країни не може бути більшим ніж 3 % ВВП. Зазначені критерії обмежують ризик монетизації державного боргу, коли його збільшення не супроводжується зростанням ВВП.

Кількісний критерій для дефіциту бюджету був визначений розрахунково на основі граничного розміру державного боргу на рівні 60 % ВВП. Розрахунки ґрунтувалися на такому припущенні: у довгостроковій перспективі середньорічні темпи зростання номінального ВВП становитимуть 5 %, що передбачає будь-яку комбінацію реальних темпів зростання і темпів інфляції на рівні 5 %. За таких умов для стабілізації частки державного боргу у ВВП необхідним стає зведення бюджету з дефіцитом, який не перевищує 3 % ВВП. Було доведено, що тільки при реалізації вказаних макроекономічних передумов і дотриманні цього обмеження на дефіцит бюджету державам – членам ЄС вдасться уникнути збільшення державної заборгованості та виникнення проблем, пов'язаних із обслуговуванням боргу.

Пакт надав Раді міністрів ЄС право вдаватися до покарання країни-учасниці, що не доклала достатніх зусиль для дотримання передбачених меж бюджетного дефіциту (3 % ВВП). Спершу покарання передбачає безпроцентний внесок на користь Спільноти, а якщо протягом двох років кра-

їна не виправила становища, на неї може бути накладений штраф. Утім, чітких правил щодо цих покарань немає, тож їх застосування чи незастосування залишається на розсуд Ради міністрів ЄС.

У деяких країнах приведення бюджетних показників у відповідність із встановленими критеріями зближення призвело до занадто жорстокої рестриктивної (обмежувальної) бюджетно-податкової політики та сповільнення бюджетної конвергенції. У теорії державних фінансів бюджетна конвергенція як складова фінансової конвергенції означає цілеспрямоване зниження структурних бюджетних дисбалансів, що забезпечує скорочення бюджетного дефіциту та державного боргу в довгостроковому періоді. Наприклад, метою бюджетної конвергенції в ЄС у 1993–1997 рр. було досягнення встановлених відомою Маастрихтською угодою кількісних показників, що мало певні негативні наслідки для країн із високим структурним дефіцитом, таких як Бельгія, Італія, Португалія, Іспанія тощо.

Після тривалих дискусій у грудні 2004 р. було ухвалено принципове рішення про реформування Пакту. Остаточні поправки до Пакту, опрацьовані фінансистами 25 країн Євросоюзу, були затверджені на саміті ЄС у Брюсселі 22 березня 2005 р. Основними ініціаторами реформування вимог до фінансової політики виступили Німеччина, Франція та Італія. Їх опонентами стали Нідерланди й Австрія.

Прийняті зміни дещо послабили умови Пакту, врахувавши такі “особливі обставини”, як потенційне зростання та інфляція, інвестиційні потоки і структурні реформи, а також непомірні витрати на пенсійну реформу і реформу охорони здоров’я, що було пов’язано з процесом старіння населення в Європі. Такими “особливими обставинами”, наприклад, для Франції може стати одноразова міжнародна допомога, для Німеччини – істотна різниця в рівні життя на заході й сході країни, для Польщі та Болгарії – пенсійна реформа, що потребує додаткових бюджетних витрат. Отже, на сьогодні до країн, які матимуть вагомі причини для перевищення тривідсоткового порога дефіциту бюджету, штрафні санкції не застосовуватимуться.

Для забезпечення ефективної бюджетної конвергенції необхідні: по-перше, гармонізація бюджетних систем як у дохідній (зокрема податковій), так і видатковій частинах, що є досить тривалим процесом; по-друге, згладження та синхронізація циклічних коливань у країнах зони євро, що потребує створення розвинутої системи міждержавних трансфертів; по-третє, встановлення контролю над бюджетно-податковою політикою, що має стати логічним завершенням еволюції національних бюджетних і податкових систем у межах ЄС.

У листопаді 2008 р. у зв'язку з кризовою фінансово-економічною ситуацією Європейська Комісія запропонувала дещо пом'якшити правила Пакту стабільності та зростання стосовно бюджетного дефіциту¹. Державам – членам ЄС дозволено виходити за допустиму межу дефіциту державного бюджету на рівні 3 % ВВП. Однак це послаблення поширюється тільки на країни, у яких дефіцит бюджету перевищуватиме встановлене значення у 3 % ВВП лише незначною мірою та не більше одного року. Після цього країни ЄС зобов'язані поповнити нестатки бюджетних коштів, що виникли внаслідок послаблення фінансової політики, та забезпечити довгострокову стабільність бюджетної позиції.

У листопаді 2011 р. зміни до Пакту стабільності та зростання внесені Регламентом № 1175/2011 Європейського Парламенту і Ради. Зазначені зміни спрямовані на посилення координації економічної та фіскальної політики держав – членів ЄС шляхом оцінювання й моніторингу національних програм стабільності та конвергенції з боку Ради і Європейської Комісії з метою попередження виникнення надмірного дефіциту бюджету загального уряду задля підтримання в межах Союзу зростання та зайнятості². Кожна держава ЄС повинна мати середньострокові цілі для бюджетної позиції (в межах країн зони євро від –1 % ВВП до профіциту циклічно скоригованого бюджету загального уряду). Середньострокові бюджетні цілі повинні переглядатися кожні три роки з урахуванням впливу структурних реформ на стійкість державних фінансів. Такі цілі мають бути включені до середньострокових бюджетних рамок країни відповідно до глави IV Директиви Ради 2011/85/ЄС від 08.11.2011. Програми стабільності та конвергенції мають базуватися на найімовірнішому макрофіскальному сценарію або на найобережнішому (найменш витратному) сценарію розвитку з урахуванням останніх оновлених прогнозів Європейської Комісії.

Загалом з метою посилення економічного управління та керованості фіскальної сфери в межах ЄС у листопаді 2011 р. було ухвалено шість правових актів (п'ять Регламентів і одна Директива), які набрали чинності 13 грудня 2011 р. Для цілей нашого подальшого дослідження особливе значення мають два нормативних документи: Регламент Європейського Парламенту і Ради № 1176/2011 від 16.11.2011 щодо попередження та коригу-

¹ Communication from the Commission to the European Council: A European Economic Recovery Plan. – Brussels, 2008. – 19 p.

² Regulation (EU) № 1175/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) № 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and surveillance and coordination of economic policies // Official Journal of the European Union. – L 306. – 2011. – 23 Nov. – P. 12–24.

вання макроекономічних дисбалансів та Регламент Європейського Парламенту і Ради № 1174/2011 від 16.11.2011 щодо впровадження заходів коригування надмірних макроекономічних дисбалансів у межах зони євро¹. Цими законодавчими актами впроваджено новий порядок нагляду, скерований на попередження та коригування макроекономічних дисбалансів (*Macroeconomic Imbalance Procedure – MIP*), на посилення дієвості й своєчасності застосування заходів коригування.

Метою MIP на етапі запобігання є якомога швидше виявлення загрози виникнення дисбалансів. У разі серйозних дисбалансів країна – член ЄС має запровадити детальний план задля досягнення цілей коригування та забезпечити реалізацію заходів щодо ефективного виконання плану. MIP створюється на основі методу “двох кроків”. Перший крок передбачає формування механізму сигналів тривоги (*Alert Mechanism*), котрий виконує функцію певного фільтра (ст. 3 Регламенту ЄС № 1176/2011). Метою механізму сигналів тривоги є зосередження уваги органів державного управління на отриманих шляхом проведених спостережень ризиках та ідентифікація країн, щодо яких необхідно застосувати заходи другого кроку – глибший аналіз, для того щоб оцінити їхню вразливість, і обґрунтувати дієві заходи подальшої економічної політики (рис. 5.2).

Відповідно до ст. 121(2) Договору про функціонування Європейського Союзу Рада за рекомендацією Комісії формує проект загальних керівних принципів щодо економічних політик країн-членів та Союзу й звітує про свої висновки Європейській Раді. Європейська Рада на основі звіту Ради Міністрів ЄС обговорює висновки стосовно загальних керівних принципів економічних політик країн-членів та Союзу. На підставі зазначених висновків Рада ухвалює рекомендацію, встановлюючи ці загальні керівні принципи. Рада повідомляє Європейському Парламенту про свою рекомендацію.

У ст. 121(4) Договору про функціонування Європейського Союзу зазначено: якщо згідно з процедурою встановлено, що економічну політику країни-члена не узгоджено із загальними керівними принципами або якщо вона загрожує належному функціонуванню економічного та валютного союзу, Комісія може надіслати попередження відповідній країні-членові. Рада

¹ Regulation (EU) № 1176/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances // Official Journal of the European Union. – L 306. – 2011. – 23 Nov. – P. 25–32; Regulation (EU) № 1174/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area // Official Journal of the European Union. – L 306. – 2011. – 23 Nov. – P. 8–11.



Рис. 5.2. Механізми і процедури нагляду за макроекономічними дисбалансами в Європейському Союзі

Складено за: Regulation (EU) № 1176/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances // Official Journal of the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0025:0032:EN:PDF>.

Міністрів ЄС за порадою Комісії може надіслати необхідні рекомендації відповідній державі-членові. За пропозицією Комісії Рада може прийняти рішення про оприлюднення своїх рекомендацій. У межах сфери застосування цієї норми Рада діє без урахування голосу члена Ради, що представляє відповідну країну-члена.

Механізм сигналів тривоги містить матрицю макроекономічних і макрофінансових індикаторів (*Scoreboard*) для ранньої ідентифікації та своєчасного моніторингу внутрішніх і зовнішніх дисбалансів (табл. 5.4).

Таблиця 5.4
Індикатори макроекономічних і макрофіскальних дисбалансів у державах – членах Європейського Союзу

Індикатори	Внутрішні дисбаланси			Зовнішні дисбаланси		
	Валовий зовнішній борг, % ВВП	Борг приватного сектору, % ВВП	Кредити приватному сектору, % ВВП	Середньорічний баланс поточного рахунку (за три останні роки)	Чиста міжнародна інвестиційна позиція, % ВВП	Реальний ефективний обмінний курс, % зміни за три роки
Індикативне порогове значення	+60 %	160 %	+15 %	+6/ -4 %	-35 %	+/-5 % (Єврозона) +/-11 % (поза Єврозоною)
Період для обчислення порогового значення		1995–2007	1995–2007	1970–2007	Наявні дані за перший рік середини 1990-х років – 2007 р.	1995–2007
Додаткові індикатори		Борг приватного сектору на консолідованій основі; середньорічний зростання фінансових зобов'язань неконсолідованого фінансового сектору	Відсоток зміни зобов'язань неконсолідованого фінансового сектору	Відношення поточного рахунку до ВВП; відношення поточного і капітального рахунків до ВВП; відношення чистого торговельного балансу енергетичними товарами до ВВП	Відношення чистого зовнішнього боргу до ВВП; відношення припливу прямих іноземних інвестицій до ВВП	Відсоток зміни реального ефективного обмінного курсу протягом трьох років відносно інших країн зони євро

Джерело: Scoreboard for the Surveillance of Macroeconomic Imbalances / European Commission. Occasional Papers. – 2012. – № 92. – Р. 28.

Згідно зі ст. 4 Регламенту ЄС № 1176/2011 матриця індикаторів має містити індикативні порогові значення, котрі відображають рівень тривоги щодо стану того чи іншого індикатора. Європейська Комісія зобов'язана вдосконалювати та поновлювати індикатори як мінімум один раз на рік.

Відповідно до Регламенту Ради № 1177/2011 від 08.11.2011 впроваджено нові правові норми щодо прискорення виконання встановлених процедур в умовах надмірного дефіциту загального уряду¹. Зокрема, посилено роль Ради і Європейської Комісії у процесах нагляду за виконанням належних процедур. За ст. 126 Договору про функціонування Європейського Союзу країни-члени повинні уникати надмірного бюджетного дефіциту. Комісія проводить моніторинг розвитку бюджетної ситуації та розміру державного боргу в країнах-членах. Зокрема, перевіряється дотримання бюджетної дисципліни на підставі двох критеріїв:

- а) чи співвідношення запланованого або фактичного державного дефіциту й валового внутрішнього продукту перевищує контрольне значення, крім випадків, коли:
 - це співвідношення істотно та безперервно зменшувалось і досягло рівня, близького до контрольного значення (3 % ВВП);
 - або, навпаки, перевищення контрольного значення є винятковим і тимчасовим, а співвідношення лишається близьким до контрольного значення;
- б) чи співвідношення державного боргу й валового внутрішнього продукту перевищує контрольне значення, крім випадків, коли таке співвідношення достатньою мірою зменшується та в задовільному темпі наближається до контрольного значення (60 % ВВП).

Регламент Ради № 1177/2011 встановив, що перевищення контрольного значення дефіциту бюджету загального уряду визнається винятковим лише тоді, коли в результаті незвичайної події, що перебуває поза контролем країни-члена, відбувся істотний вплив на фінансовий стан загального уряду, або коли погіршення бюджетного стану є результатом різкого економічного спаду. Регламентом запроваджено новий контрольний показник щодо скорочення валового боргу загального уряду. Відтепер вважається, що валовий суверенний борг країн зони євро, у яких він перевищує 60 % ВВП, зменшується достатньою мірою та в задовільному темпі наближається до контрольного значення лише у разі його скорочення щороку на 1/20 порівняно із серед-

¹ Council Regulation (EU) № 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) № 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the strengthening excessive deficit procedures // Official Journal of the European Union. – L 306. – 2011. – P. 33–40.

нім показником за попередні три роки. Також визначено розмір штрафних санкцій за невиконання названих вимог (постійний компонент санкцій становить 0,2 % ВВП, величина змінної складової залежить від стану виконання бюджету загального уряду)¹.

За методологією МВФ валовий зовнішній борг – це загальний обсяг заборгованості за всіма наявними, але в жодному разі не умовними зобов'язаннями, що мають сплачуватися боржником як основна сума та проценти у будь-який час у майбутньому і які є заборгованістю резидентів певної економіки стосовно нерезидентів. Валовий зовнішній борг класифікується за стандартними компонентами відповідно до “Статистики зовнішнього боргу: Керівництво для укладачів та користувачів” МВФ (2003 р.). Розподіл загального обсягу валового зовнішнього боргу здійснюється за чотирма секторами економіки:

- державне управління;
- органи грошово-кредитного регулювання;
- банки;
- інші сектори (нефінансові корпорації, некомерційні організації, що обслуговують домогосподарства (НКОДГ), домогосподарства, інші фінансові корпорації (окрім кредитних організацій)).

З 2012 р. відповідно до стандартних компонентів шостого видання “Керівництва з платіжного балансу та міжнародної інвестиційної позиції” МВФ (2009 р.) назва сектору “органи грошово-кредитного регулювання” змінена на “центральный банк”, а “банки” – на “депозитні корпорації (окрім центрального банку)”.

Зовнішні зобов'язання, у тому числі кредити суб'єктам підприємницької діяльності, надані нерезидентами під гарантії уряду, класифікуються за інституційним сектором позичальника.

Згідно з шостим виданням “Керівництва з платіжного балансу та міжнародної інвестиційної позиції” валовий обсяг зовнішнього боргу з 2012 р. подається за такими фінансовими інструментами:

- боргові цінні папери;
- кредити;
- валюта і депозити;
- торгові кредити та аванси;
- інші боргові зобов'язання;
- прямі інвестиції: міжфірмовий борг.

¹ Council Regulation (EU) № 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) № 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the strengthening excessive deficit procedures // Official Journal of the European Union. – L 306. – 2011. – P. 35, 39.

Фінансовий лізинг, отриманий від нерезидентів, вважається позикою і враховується у складі валового зовнішнього боргу.

Приватний борг як частина валового зовнішнього боргу складається з боргових зобов'язань банків-резидентів (сектор “банки”) і підприємств-резидентів (сектор “інші сектори”). Заборгованість банків і підприємств, що мають державну частку власності, обліковується у складі приватного боргу. Кредити, надані компаніям під гарантії уряду, класифікуються як зобов'язання інших секторів. Погашення боргових зобов'язань шляхом постачання товару та/чи надання послуги враховується під час визначення обсягу валового зовнішнього боргу.

Короткостроковий борг складається з: торгових кредитів, наданих суб'єктам підприємницької діяльності (включно з тими, що мають державну частку власності); короткострокових кредитів, наданих суб'єктам підприємницької діяльності (включно з тими, що мають державну частку власності); банківських ощадних (депозитних) сертифікатів та депозитів, отриманих на термін до одного року, простроченої заборгованості за торговими та приватними кредитами.

Заборгованість, що виникає внаслідок накопичення нарахованих, але не сплачених згідно з графіком періодичних процентних та інших платежів, включається до валового зовнішнього боргу. Ці зобов'язання не враховуються у загальній вартості базового інструменту, а реєструються в категорії “інші боргові зобов'язання”. З 2012 р. відповідно до вимог шостого видання “Керівництва з платіжного балансу та міжнародної інвестиційної позиції” МВФ прострочені зобов'язання обліковуються за відповідними базовими фінансовими інструментами.

Міжфірмовий борг підприємств прямого інвестування перед прямими іноземними інвесторами враховується у складі валового зовнішнього боргу і виділяється в окрему позицію.

Міжнародна інвестиційна позиція (МІП) відображає накопичені запаси зовнішніх фінансових активів і пасивів країни. МІП відображає всі зовнішні фінансові вимоги та зобов'язання країни. Дані МІП охоплюють такі категорії: прямі інвестиції (акціонерний капітал, реінвестовані доходи, інший капітал); портфельні інвестиції (цінні папери, що дають право на участь у капіталі, боргові цінні папери); інші інвестиції (торгові кредити, кредити та позики, валюта та депозити, інші вимоги та зобов'язання); резервні активи (монетарне золото, спеціальні права запозичення, резервна позиція в МВФ, активи в іноземній валюті, що складаються з готівкових коштів, депозитів, цінних паперів та інших вимог). Статистика МІП складається з викорис-

танням методу графіка платежів (*due-for-payment*), а за окремими зобов'язаннями банків за борговими цінними паперами – методу нарахувань (*accrual accounting recording bases*).

Операції щодо залучення кредитних ресурсів прямим інвестором-резидентом від підприємства прямого інвестування – нерезидента з 2012 р. перенесено зі статті “Прямі інвестиції за кордон, інший капітал, зобов'язання перед закордонними філіями” до “Прямі інвестиції, чисті зобов'язання, боргові інструменти, інвестиції підприємств прямого інвестування в прямого інвестора”.

Міжнародні резерви відіграють роль своєрідного буфера для нейтралізації дії зовнішніх шоків, котрі впливають як на рахунок поточних операцій, так і на фінансовий рахунок платіжного балансу. Достатній обсяг міжнародних резервів знижує ризик невиконання зовнішньоборгових зобов'язань резидентами країни, підвищуючи її інвестиційну привабливість. Накопичення достатнього рівня міжнародних резервів дає змогу уникнути негативних наслідків пристосування економіки до дії зовнішніх шоків. За показником відношення валових міжнародних резервів до місячного імпорту товарів і послуг можна оцінити тривалість періоду, протягом якого країна спроможна проводити імпортні закупівлі у разі раптового припинення зовнішнього фінансування чи стрімкого падіння експортної виручки.

Лише 12 країн – членів ЄС за показником чистої міжнародної інвестиційної позиції відповідають установленому пороговому мінімальному значенню (–35 % ВВП). У семи країн-лідерів зафіксовано його додатне значення (Бельгія, Данія, Німеччина, Люксембург, Нідерланди, Фінляндія, Мальта). Найнесприятливіша ситуація з цим показником спостерігається в країнах – отримувачах кризової фінансової допомоги з боку МВФ – Угорщина (–105,9 %), Португалія (–105), Ірландія (–96), Греція (–86,1 %). Незадовільний стан цього індикатора в Іспанії (–91,7 %) зумовлений передусім значним погіршенням умов зовнішніх суверенних запозичень (табл. 5.5).

З метою посилення інтеграції в економічній і фінансовій сферах 2 березня 2012 р. 25 країн – членів ЄС уклали Договір про стабільність, координацію й управління Економічним і монетарним союзом¹. Новий фінансовий пакт не підписали дві країни ЄС – Великобританія і Чехія. Згідно з Договором структурний дефіцит загального уряду країни не повинен перевищувати 0,5 % ВВП у ринкових цінах. Зазначена норма щодо максимального рівня структурного бюджетного дефіциту має бути внесена до національного за-

¹ Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union / European Council. – Brussels, 2012. – P. 4.

Таблиця 5.5
Матриця макроекономічних і макрофіскальних індикаторів у державах – членах ЄС у 2011 р.

Країна	Внутрішні дисбаланси			Зовнішні дисбаланси			Реальний ефективний обмінний курс, % зміни за три роки
	Валовий зовнішній борг, % ВВП	Борг приватного сектору, % ВВП	Кредити приватному сектору, % ВВП	Середньорічний баланс поточного рахунку (за три останні роки)	Чиста міжнародна інвестиційна позиція, % ВВП	±5 % & ±11 %	
Порогове значення	60 %	160 %	15 %	-4 % / +6 %	-35 %		
Бельгія	98	236	11,6	-0,3	65,7	-0,5	
Болгарія	16	146	-6,7	-3,4	-85,6	3,1	
Чехія	41	78	2,5	-3,0	-49,3	0,3	
Данія	47	238	-2,2	5,0	24,5	-1,7	
Німеччина	81	128	4,8	5,9	32,6	-3,9	
Естонія	6	133	6,8	2,8	-57,8	0,8	
Ірландія	106	310	4,0	0,0	-96,0	-9,1	
Греція	171	125	-5,5	-10,4	-86,1	3,1	
Іспанія	69	218	-4,1	-4,3	-91,7	-1,3	
Франція	86	160	4,0	-1,6	-15,9	-3,2	
Італія	121	129	2,6	-2,9	-20,6	-2,1	
Кіпр	71	288	16,1	-8,4	-71,3	-0,9	
Латвія	42	125	-2,5	3,1	-73,3	-0,6	
Литва	39	70	-0,8	0,0	-52,6	3,6	
Люксембург	18	326	2,5	7,5	107,8	0,8	
Угорщина	81	167	6,4	0,6	-105,9	-3,3	
Мальта	71	210	2,2	-4,3	5,7	-3,0	
Нідерланди	66	225	0,7	7,5	35,5	-1,6	
Австрія	72	161	4,1	2,2	-2,3	-1,0	
Польща	56	80	7,1	-4,6	-63,5	-10,9	
Португалія	108	249	-3,2	-9,1	-105,0	-1,9	
Румунія	33	72	1,8	-4,3	-62,5	-2,4	
Словенія	47	128	1,9	-0,4	-41,2	-0,3	
Словаччина	43	76	3,3	-2,1	-64,4	4,3	
Фінляндія	49	179	4,6	0,6	13,1	-1,3	
Швеція	38	232	6,3	6,6	-8,3	3,9	
Великобританія	85	205	1,0	-2,2	-17,3	-7,1	

Джерело: Alert Mechanism Report / European Commission. – Brussels, 2012. – Р. 4.

конодавства країн – членів ЄС (перевагу слід надавати внесенню відповідних змін до Конституції). Такі зміни повинні бути внесені протягом одного року з дня набрання чинності Договором про стабільність, координацію й управління Економічним і монетарним союзом.

Договором про стабільність, координацію й управління Економічним і монетарним союзом (2012 р.) передбачено створення централізованого корекційного механізму, який буде автоматично задіяний у разі перевищення встановленої межі 0,5 % ВВП для структурного дефіциту. Контрольний показник для валового державного боргу збережено на рівні 60 % ВВП. Якщо показник відношення валового державного боргу до ВВП істотно нижчий 60 % і ризики порушення довгострокової стійкості публічних фінансів є низькими, держава може зафіксувати в рамках середньострокових бюджетних цілей структурний дефіцит на рівні 1 % ВВП у ринкових цінах (ст. 3.1 Договору).

Європейський суд отримав право накладати штрафні санкції на країни ЄС у разі порушення встановлених фіскальним пактом критеріїв. Відповідно до ст. 260 Договору про функціонування Європейського Союзу звернення до Суду готує Європейська Комісія. Розмір штрафних санкцій не може перевищувати 0,1 % ВВП країни, що порушила встановлені пактом контрольні показники. Якщо країна-порушник входить до зони євро, отримані кошти спрямовуються до Європейського стабілізаційного механізму (*European Stability Mechanism*). У разі застосування штрафних санкцій до інших країн ЄС отримані кошти скеровуються до загального бюджету Європейського Союзу (ст. 8.2 Договору).

Договір про стабільність, координацію й управління Економічним і монетарним союзом набирає чинності після його ратифікації парламентами 12 країн – членів зони євро. Починаючи з 1 березня 2013 р., фінансова допомога в межах Європейського стабілізаційного механізму надається за умови ратифікації Договору й транспозиції норм фіскального пакту в національне законодавство.

У країнах – членах ЄС залежно від двох часових горизонтів дослідження (обмеженого чи необмеженого) розраховуються два індикатори розривів стійкості публічних фінансів, які відображають обсяги перманентного бюджетного коригування, необхідного для впевненості у тому, що міжчасові бюджетні обмеження будуть виконані.

Індикатор S_1 показує, що довгострокове коригування структури первинного балансу (шляхом збільшення податків або зменшення витрат) потребує досягнення показників боргу у 60 % до ВВП у 2030 р, включно з

будь-якими додатковими витратами (на прогнозовану дату порівняно з теперішнім періодом), які зростають унаслідок старіння населення¹. Вибір граничного показника для індикатора пов'язаний із величиною порогового боргу, встановленою Договором про Європейський Союз.

Формула розрахунку індикатора стійкості S_1 має такий вигляд²:

$$S_1 = \underbrace{rD_{t_0} - PB_{t_0}}_A - \underbrace{\sum_{i=t_0+1}^T \frac{\Delta PI_i}{(1+r)^{i-t_0}}}_{B} + \underbrace{\frac{r(D_{t_0} - D_T)}{(1+r)^{T-t_0} - 1}}_B - \underbrace{\sum_{i=t_0+1}^T \frac{\Delta PB(aging)}{(1+r)^{i-t_0}}}_{C}, \quad (5.3)$$

де T – останній рік прогнозного періоду, визначеного для проведення аналізу; i – прогнозні роки, обрані для дослідження; t – номер року, який приймається для проведення розрахунків; t_0 – рік, який передує початку складання довгострокового прогнозу (рік, що не увійшов до горизонту довгострокового прогнозу, тобто попередній рік із відомими фактичними статистичними даними); D_t – (скоригований) валовий державний борг, % ВВП; $PB_t = PB_0 + \Delta PB$ – структурний первинний баланс сектору державного управління, % ВВП; $\Delta PB_t = \Delta PB(aging)_t + \Delta PI_t$ – зміна структурного первинного балансу сектору загального державного управління (з урахуванням обсягів видатків бюджету, пов'язаних зі старінням населення та змінами доходу від власності); $\Delta PB(aging)$ – зміна структурного первинного балансу сектору загального державного управління, зумовлена зростанням видатків, пов'язаних зі старінням населення, порівняно з базовим роком без урахування потоків доходів від власності протягом прогнозованого періоду, % ВВП; PI_t – доходи від власності, які охоплюють доходи загального уряду (як розпорядника державних фінансових і нефінансових активів) від надання їх у користування іншим інституційним одиницям, % ВВП; ΔPI_t – зміни обсягу доходів від власності порівняно з величиною, досягнутою у базовому році, % ВВП; r – різниця між номінальною процентною ставкою обслуговування державних боргових зобов'язань і темпом зміни обсягів номінального ВВП; R – номінальна ставка процента (або дисконтна ставка); G – темп приросту номінального ВВП. Компонент A – поточна бюджетна позиція і поточна

¹ Fiscal Sustainability Report 2012 / European Commission. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2012. – P. 4.

² Sustainability Report 2009 / European Commission. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. – P. 149.

вартість майбутніх доходів від власності (*current budgetary position and the present value of future property income flow*)¹. Компонент *B* – довгостроковий прогноз порогового значення боргу на визначену дату (*debt requirement in*)². Компонент *C* – довгострокові зміни в первинному балансі внаслідок змін у видатках, що пов'язані із старінням населення (*long-term changes in the primary balance due to change in age related expenditure*)³. Зміст компонентів *A*, *B*, *C* незмінний за винятком можливих варіантів дати досягнення порогового значення боргу.

Таким чином, індикатор S_1 відображає розриви між залученими доходами та витратами органів загального державного управління, визначені у відсотках до ВВП з урахуванням показників рівня:

- початкової бюджетної позиції (*initial budgetary position* – початковий рівень структурного первинного балансу з урахуванням (доданням) ресурсів, залучених за умов валового державного боргу), що відображає обсяги мобілізованих органами державного управління ресурсів для фінансування виплат із погашення та обслуговування державних боргових зобов'язань;
- структурного первинного балансу, необхідного для досягнення поставленої мети – неперевищення визначеного значення обсягів валового державного боргу відносно ВВП на рівні 60 %;
- структурного первинного балансу, який резервується для вирішення проблем фінансування можливих негативних впливів, що можуть спричинити зростання обсягу зазначеного розриву у зв'язку з погіршенням демографічної ситуації, пов'язаних насамперед зі старінням населення (наслідком чого стане збільшення бюджетних видатків на пенсійні виплати, соціальне забезпечення, охорону здоров'я, освіту, підтримання зайнятості тощо).

До головних складових, які використовуються для прогнозування виникнення можливих розривів між мобілізованою ресурсною базою сектору

¹ Current budgetary position and the present value of future property income flows // Sustainability Report 2009 / European Commission. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. – P. 150.

² Досягнення порогового значення боргу: 1) в 2060 р. (Sustainability Report 2009 / European Commission. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. – P. 150); 2) в 2030 р. (Sustainability Report 2012 / European Commission. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2012. – P. 4).

³ Current budgetary position and the present value of future property income flows // Sustainability Report 2009 / European Commission. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. – P. 150.

державного управління та його витратною складовою, належать такі показники (% до ВВП):

- величина обслуговування державного боргу в періоді (році), який передує проведенню прогнозу (rD_{t_0}) з урахуванням номінальної процентної ставки обслуговування державних боргових зобов'язань і темпів приросту номінального ВВП;
- величина структурного первинного балансу сектору державного управління в періоді (році), який передує проведенню прогнозу (PB_{t_0});
- величина, на яку змінилися обсяги доходів від власності у прогнозованому періоді порівняно з показником, досягнутим у базовому році (ΔPI_t), дисконтована за ставкою, що розрахована як різниця між номінальною процентною ставкою обслуговування державних боргових зобов'язань і темпом зміни обсягів номінального ВВП $(1+r)^{i-t_0}$ з урахуванням кількості періодів (років), прийнятих для прогнозування;
- величина зміни обслуговування скоригованого валового державного боргу станом на кінець прогнозованого періоду порівняно з величиною, досягнутою в році, який передує початку проведення прогнозу $r(D_{t_0} - D_T)$, дисконтованою на ставку обслуговування боргу;
- зміна структурного первинного балансу сектору державного управління, зумовлена зростанням видатків, пов'язаних зі старінням населення, порівняно з базовим роком відносно ВВП (без урахування потоків доходів від власності протягом прогнозованого періоду) – $\Delta PB(\text{ageing})$, дисконтована на ставку, котра обчислена як різниця між номінальною ставкою обслуговування боргу та темпами зміни обсягів ВВП з урахуванням кількості років, прийнятих для прогнозу.

До основних змістовних показників, які використовуються для розрахунку індикатора S_1 , належать:

- величина структурного первинного балансу операцій сектору державного управління;
- обсяги скоригованого державного боргу на період проведення розрахунків з урахуванням рівня показників, які відображають розвиток економіки;
- величина ресурсу, необхідного для фінансування розривів, спричинених погіршенням демографічної ситуації.

Первинний баланс бюджету, який відображає операції органів державного управління, є тією частиною балансу бюджету, в якій не відображено фінансові потоки, пов'язані зі здійсненням платежів, спрямованих на об-

слуговування державних боргових зобов'язань¹. Такий баланс виокремлюють із метою аналізу обсягів та структури фінансування видатків бюджету без урахування впливу обсягів процентних платежів, спрямованих на виплату за державними борговими зобов'язаннями. Завдяки цьому враховуються обсяги доходів і видатків бюджету, які здійснюються лише на виконання функцій органів державного управління у чистому вигляді, без урахування платежів з обслуговування державних боргових зобов'язань.

Структурний баланс – це баланс бюджету без урахування впливу фактора економічного циклу (фактичний баланс бюджету за вирахуванням циклічно скоригованого балансу бюджету, одноразових і тимчасових виплат).

Поняття структурного первинного балансу сектору державного управління, за визначенням фахівців МВФ, охоплює баланс суспільного бюджету (*public budget balance*) за винятком виплат процентів за державним боргом, впливу циклічних чинників і одноразових операцій. Це баланс бюджету загального уряду, що не враховує виплат процентів за валовим державним боргом, впливу циклічних факторів на доходи й видатки бюджету, ефекту одноразових і тимчасових операцій сектору державного управління.

Водночас слід звернути увагу на те, що величину структурного первинного балансу сектору державного управління необхідно також коригувати з урахуванням обсягів видатків бюджету, пов'язаних зі старінням населення. Потребує також уточнення сума структурного первинного балансу сектору державного управління з урахуванням обсягів доходів, залучених до бюджету від власності.

Доходи від власності органів державного управління охоплюють: проценти за депозитами, облігаціями та наданими позиками; дивіденди на акції, відрахування коштів із доходів квазікорпорацій та аналогічних доходів, які одержують власники фінансових активів; ренту, яку сплачують державі за користування землею, надрами та іншими нефінансовими активами від здавання їх в оренду іншим інституційним одиницям².

Індикатор S_1 показує, наскільки має змінитися структурний первинний баланс бюджету загального уряду, щоб задовольнити потреби у покритті витрат, пов'язаних зі зміною рівня заборгованості до 60 % ВВП у 2030 р. При цьому враховується зменшення доходів бюджету від власності та збільшення бюджетних видатків на соціальні потреби, зумовлені старінням громадян країни.

¹ Див.: European Commission. Report on Public Finances in EMU 2012 // European Economy. – 2012. – № 4. – Р. 314.

² Див.: Sustainability Report 2009 / European Commission. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. – Р. 159.

Довгострокове коригування структури первинного балансу (шляхом збільшення податків або зменшення витрат) потребує досягнення цільового показника боргу у 60 % до ВВП у 2030 р., включно з будь-якими додатковими витратами (на прогнозовану дату порівняно з теперішнім періодом), які зростають унаслідок старіння населення. Вибір граничного показника для індикатора S_1 пов'язаний із величиною порогового боргу, встановленою Договором про функціонування Європейського Союзу¹.

Розрахунки індикатора S_2 передбачають урахування необмеженого (не визначеного на конкретну дату) міжчасового бюджетного обмеження. Вважається, що індикатор S_2 є точнішим, а тому він ширше використовується у бюджетному нагляді².

Показник S_2 визначається як приріст структурного первинного балансу, необхідний для того, щоб дисконтована вартість майбутнього структурного первинного балансу була достатньою для покриття поточного рівня заборгованості. Цей показник складається з двох компонентів: початкова бюджетна позиція та довгострокові витрати, пов'язані зі старінням населення. Оцінка початкової бюджетної позиції країни дорівнює 0, якщо структурний первинний баланс у початковому році достатній для того, щоб рівень боргу (% ВВП) зберігався на тому самому рівні, що й у початковому році, упродовж тривалого періоду. Це означає, що поточні доходи та первинні видатки повинні залишатися незмінними.

Другий компонент показника S_2 – довгострокові витрати, пов'язані зі старінням населення – показує, на скільки має збільшитись (або зменшитись) у майбутньому первинний баланс, щоб забезпечити належне фінансування прогнозного збільшення (або скорочення) видатків, зумовлених старінням населення.

Формула розрахунку показника стійкості S_2 має вигляд³:

$$S_2 = \underbrace{rD_{t_0} - PB_{t_0} - r \sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{\Delta PI_t}{(1+r)^{t-t_0}}}_D - \underbrace{r \sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{\Delta PB(\text{ageing})_t}{(1+r)^{t-t_0}}}_E, \quad (5.4)$$

де D – поточна бюджетна позиція і поточна вартість майбутніх доходів від власності (необмежений часовий період); E – довгострокові зміни в пер-

¹ Consolidated version of the Treaty on Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. – 2010. – Vol. 53. – P. 279.

² Tax reforms in EU Member States 2011 // European Economy. – 2011. – № 5. – P. 77.

³ Sustainability Report 2009 / European Commission. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. – P. 149.

винному балансі внаслідок змін у видатках, що пов'язані зі старінням населення (необмежений часовий період).

До основних складових, які використовуються для прогнозування виникнення можливих розривів між мобілізованою ресурсною базою сектору державного управління та його витратною складовою, належать такі показники (% ВВП):

- обсяг обслуговування державного боргу в періоді (році), який передує складанню прогнозу (rD_{t_0});
- рівень структурного первинного балансу сектору державного управління в періоді (році), який передує складанню прогнозу (PB_{t_0});
- величина змін обсягів доходів бюджету від власності у прогнозованому періоді, дисконтована за ставкою, що розраховується як різниця між номінальною процентною ставкою обслуговування державних боргових зобов'язань і темпом зміни обсягів номінального ВВП $(1+r)^{i-t_0}$ з урахуванням кількості періодів (років), прийнятих для прогнозування;
- величина змін обсягів структурного первинного балансу, зумовлена зростанням видатків, пов'язаних зі старінням населення протягом прогнозного періоду;
- величина первинного структурного балансу сектору державного управління, дисконтована за ставкою, розрахованою як різниця між номінальною процентною ставкою обслуговування державних боргових зобов'язань і темпом зміни обсягів номінального ВВП протягом прогнозного періоду.

Показник S_2 відображає зміни величини структурного первинного балансу на кожний майбутній рік з урахуванням фактичних показників базового року. Суттєвою відмінністю індикатора S_1 від індикатора S_2 є спрощення розрахунків через вилучення показника обсягів дисконтованого державного боргу на визначений період (що виявляється у відсутності $\frac{r(D_{t_0} - D_T)}{(1+r)^{T-t_0} - 1}$), а також показника дисконтування $\sum_{i=t_0+1}^T \frac{1}{(1+r)^{i-t_0}}$. Це пояснюється тим, що для визначення індикатора S_2 передбачено врахування нескінченного періоду, адже наслідки бюджетної консолідації виявляються протягом декількох десятиліть. Таким чином, максимальний вплив на бюджет відбувається наприкінці терміну, прийнятого для дослідження. Для розрахунків реальна процентна ставка вважається постійною для всіх країн і дорівнює 3 %.

Зауважимо, що необхідний первинний баланс може бути розрахований для обох індикаторів, проте Європейська Комісія регулярно обчислює не-

обхідний первинний баланс шляхом розрахунку розриву стійкості за індикатором S_1 . Водночас обидва індикатори S_1 і S_2 є досить близькими. Індикатор S_2 розглядається як кінцева версія міжчасового бюджетного обмеження. Індикатор S_2 має зазвичай перевищувати індикатор S_1 , за винятком країн, де початковий рівень заборгованості значно більший за 60 % ВВП або зростання витрат у зв'язку зі старінням населення менше, ніж прогнозується в останньому році, взятому для дослідження.

Показник S_1 визначається як приріст структурного первинного балансу, необхідний для того, щоб дисконтована вартість такого балансу була достатньою для покриття поточного рівня заборгованості загального уряду. Цей показник складається з двох компонентів: початкової бюджетної позиції та довгострокових витрат, пов'язаних зі старінням населення. Оцінка початкової бюджетної позиції країни дорівнює 0, якщо структурний первинний баланс у початковому році є достатнім для того, щоб рівень боргу (% ВВП) зберігався на тому самому рівні, що й у початковому році, упродовж тривалого періоду. Це означає, що поточні доходи та первинні видатки мають залишатись незмінними.

Індикатор S_1 показує, що коригування структурного первинного балансу потребує врахування необмеженого горизонту міжчасового бюджетного обмеження, включно з оплатою додаткових витрат, пов'язаних зі старінням населення. На відміну від індикатора S_1 , показник S_2 не враховує додаткового бюджетного навантаження, яке спрямоване на досягнення таргетованого Європейською Комісією показника боргу у 2030 р.

Індикатор S_2 обчислюється з урахуванням міжчасових бюджетних обмежень (*inter-temporal budget constraint*). Формула обчислення міжчасових бюджетних обмежень є такою¹:

$$D_{t_0} - \sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{PB_t}{(1+r)^{t-t_0}} = 0. \quad (5.5)$$

Отже, дисконтована вартість майбутнього структурного первинного балансу повинна покривати поточний рівень валового державного боргу. Міжчасові бюджетні обмеження прийнятні за умови, що накопичений обсяг боргу цілком компенсується дисконтованою вартістю майбутніх профіцитів первинного балансу. У такому разі стійкість фіскальної політики передбачає, що вибір між збільшенням державного боргу і підвищенням податків не впливає на основні макроекономічні показники. Відповідно

¹ Sustainability Report 2012 / European Commission. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2012. – P. 136.

способи фінансування дефіциту бюджету не мають істотного значення і фактично передбачається врівноваженість поточних видатків бюджету майбутнім податковим надходженням.

Динаміка індикаторів стійкості операцій сектору загального державного управління в зарубіжних країнах наведена у табл. 5.6.

Рівень індикатора розриву стійкості державних фінансів (сектору державного управління) S_2 для країн ЄС-27 у 2011 р. сягнув 5,3 % ВВП. На його динаміку переважно впливає компонент старіння населення (3,1 % ВВП). Щодо початкової бюджетної позиції (первинного балансу бюджету операцій органів державного управління), то її частка становила 2,2 % ВВП. Середньорічний показник розриву стійкості державних фінансів S_2 протягом 2011–2015 рр. передбачено значно скоротити – до 4,5 % ВВП. Водночас первинний структурний баланс станом на 2011 р. дорівнював –0,6 % ВВП та істотно погіршився порівняно із середньорічним показником за 2000–2007 рр. Нижчим є індикатор S_2 для країн, які належать до Єврозони-17 (5,1 % у 2011 р.). Слід звернути увагу на більше значення показника, який відображає компонент старіння населення (3,4 %) країн Єврозони. Передбачається досягнення прийнятнішого первинного балансу операцій органів державного управління на рівні 4,9 % ВВП, що помітно вище порівняно з ЄС-27.

Досить високі значення індикатора S_2 характерні для Ірландії (15,5 %), Люксембургу (13,3), Словенії (12,5), Кіпру (8,9), Великобританії (8,8), Іспанії (8,5), Литви (8,3), Румунії (8 %). При цьому за факторами впливу на формування розриву стійкості можна відзначити різні варіанти. Зокрема, для Ірландії високий рівень властивий показникам як початкової бюджетної позиції, так і компоненту старіння населення. У Люксембурзі негативний вплив на формування індикатора S_2 справляє лише компонент старіння населення. Для Словенії такий вплив є переважним (початкова бюджетна позиція становить 1,9 %, а компонент старіння населення – 10,6 %). У Великобританії складніша ситуація з початковою бюджетною позицією.

Натомість для Болгарії та Швеції характерне від'ємне значення індикатора S_2 , тобто відсутність розриву стійкості публічних фінансів. При цьому в Швеції немає негативного впливу величини такого розриву з боку як початкової бюджетної позиції, так і компонента старіння населення. У Болгарії спостерігається негативний вплив початкової бюджетної позиції, який перекрито додатним значенням компонента старіння населення. Водночас у Швеції передбачається досягнення до 2015 р. первинного балансу з розривом у 3,1 % ВВП порівняно з рівнем 2011 р. у 2 %, а фіскальні ризики най-

Таблиця 5.6
Індикатори стійкості публічних фінансів у державах – членах ЄС, % ВВП

Країни	Показник розриву стійкості публічних фінансів S_2 (2011 р.)			Показник первинного структурного балансу		Показник потрібного первинного балансу	Показник фіскального ризику (2011 р.)
	Разом	У тому числі:		Первинний баланс (2011 р.)	Середньорічний первинний баланс (2000–2007 рр.)		
		початкова бюджетна позиція	компонент старіння населення				
Бельгія	5,8	0,7	5,0	0,6	4,7	5,9	0,78
Болгарія	-1,3	1,0	-2,3	-0,3	2,9	2,3	0,08
Чехія	4,7	2,6	2,1	-1,8	-3,0	4,6	0,32
Данія	-1,7	1,8	-3,5	-0,3	5,2	1,9	0,29
Німеччина	4,1	0,6	3,4	0,9	0,7	5,0	0,40
Естонія	1,0	1,5	-0,5	-0,7	1,4	0,3	0,06
Ірландія	15,5	7,1	8,4	-5,7	2,8	7,2	0,70
Греція	5,7	3,0	2,7	-0,7	0,5	12,7	1,02
Іспанія	8,5	3,2	5,4	-2,1	2,6	6,4	0,54
Франція	4,4	2,3	2,1	-1,3	0,1	2,8	0,61
Італія	1,4	-0,1	1,5	2,1	2,4	3,4	0,88
Кіпр	8,9	2,9	6,0	-2,1	0,8	8,9	0,48
Латвія	1,1	3,4	-2,2	-2,1	-0,7	2,2	0,53
Литва	8,3	4,3	4,0	-3,3	-0,6	4,2	0,53
Люксембург	13,3	-0,2	13,5	0,8	2,6	13,6	-0,05
Угорщина	3,5	3,1	0,5	-1,4	-2,1	3,5	0,82
Мальта	7,3	1,2	6,1	0,0	-1,5	6,3	0,65
Нідерланди	7,6	2,4	5,1	-0,4	2,1	6,5	0,44
Австрія	5,6	1,6	3,9	-0,4	1,5	4,5	0,42
Польща	2,4	3,9	-1,5	-2,6	-1,5	1,1	0,48
Португалія	5,8	2,7	3,0	-1,2	-0,8	3,0	0,73
Румунія	8,0	2,3	5,7	-1,5	-0,4	5,4	0,54

Закінчення табл. 5.6

Країни	Показник розриву стійкості публічних фінансів S_2 (2011 р.)			Показник первинного структурного балансу		Показник потрібного первинного балансу	Показник фискального ризику (2011 р.)
	Разом	У тому числі:		Первинний баланс (2011 р.)	Середньорічний первинний баланс (2000–2007 рр.)		
		початкова бюджетна позиція	компонент старіння населення				
Словенія	12,5	1,9	10,6	-1,1	-0,4	8,4	0,37
Словаччина	6,1	4,3	1,8	-3,3	-2,4	4,0	0,35
Фінляндія	3,6	-0,8	4,4	2,0	6,0	5,5	0,22
Швеція	-1,6	-1,3	-0,2	2,0	3,8	3,1	0,06
Великобританія	8,8	4,5	4,3	-3,5	0,5	4,5	0,53
ЄС-27	5,3	2,2	3,2	-0,6	1,3	4,5	0,51
Єврозона-17	5,1	1,7	3,4	0,0	1,4	4,9	...

Примітки. Середньорічний первинний баланс 2000–2007 рр. слугує як докритикований орієнтир. Показник фискального ризику за 2011 р. ґрунтується на динамічному аналізі, тобто стандартизації, зробленій із використанням середнього та стандартного відхилення 27 країн ЄС у 2010 р.

Джерело: Tax Reforms in EU Member States 2011. Tax Policy Challenges for Economic Growth and Fiscal Sustainability // European Economy. – 2011. – № 5. – Р. 81; Sustainability Report 2009 / European Commission. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009. – Р. 39.

нижчі серед країн ЄС. Формування первинного балансу операцій органів державного управління з дефіцитом до 2015 р. передбачається і в Болгарії (до 2,3 % ВВП), тоді як фіскальні ризики станом на 2011 р. також були досить низькими (0,08 %).

Європейська Комісія виокремила три групи країн за показником S_2 : вище 2 % – середній ризик, вище 6 % – високий ризик, до 2 % – низький ризик. За прогнозом Комісії, за умови повного виконання фіскальних планів, зафіксованих у поточних програмах стабілізації (країни зони євро) або конвергенції (країни ЄС, які не входять до зони євро), у 2020 р. більше 2/3 країн – членів ЄС матимуть розрив довгострокової стійкості публічних фінансів (S_2), що перевищує 2 %; у п'яти країнах значення індикатора S_2 буде вище 6 % (Іспанія, Румунія, Кіпр, Греція, Словенія)¹.

У табл. 5.7 показано зміни показника S_2 , наведеного в доповідях Європейської Комісії про стан фіскальної стійкості за 2009 та 2012 рр. Протягом зазначеного періоду показник фіскального розриву істотно скоротився у більшості країн – членів ЄС за винятком Бельгії, Болгарії, Данії, Естонії, Угорщини і Фінляндії. Покращання показника фіскальної стійкості у 15 країнах Євросоюзу було зумовлено скороченням бюджетних видатків, пов'язаних зі старінням населення, що досягнуто через упровадження заходів реформування систем соціального забезпечення, передусім системи пенсійного страхування. Завдяки заходам фіскальної консолідації у 18 країнах досягнуто поліпшення другої складової індикатора показника S_2 – початкової бюджетної позиції². Слід зауважити, що у 2012 р. не здійснювалося оцінювання фіскальної стійкості Ірландії, Греції та Португалії, оскільки ці країни отримують фінансову допомогу з боку Європейської Комісії та МВФ, а отже, підлягають посиленому нагляду з боку зазначених інституцій відповідно до встановлених ними правил.

Отже, запровадження моніторингу динаміки індикатора розриву стійкості сектору державного управління (S_2) стає підставою для визначення не тільки обсягів такого розриву (та врахування їх відносно ВВП), а й причин його формування (врахування впливу початкової бюджетної позиції та компонента старіння населення). Крім того, використання підходів до розрахунків індикатора S_2 на середньо- та довгострокову перспективу дає можливість визначити реальні орієнтири досягнення необхідного первин-

¹ European Commission. Public Finances in EMU – 2011 // European Economy. – 2011. – № 3. – Р. 49, 138.

² Sustainability Report 2012 / European Commission. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2012. – Р. 136.

Таблиця 5.7

**Динаміка індикатору розриву фіскальної стійкості (S2)
у країнах Європейського Союзу**

Країни	2009		2012	
	Індикатор розриву фіскальної стійкості	Витрати, пов'язані зі старінням населення	Індикатор розриву фіскальної стійкості	Витрати, пов'язані зі старінням населення
Австрія	4,7	3,1	4,1	3,6
Бельгія	5,3	4,8	7,4	6,4
Болгарія	0,9	1,5	2,8	2,3
Греція	14,1	11,5	–	–
Данія	–0,2	1,4	2,6	1,7
Естонія	1,0	–0,1	1,2	0,7
Ірландія	15,0	6,7	–	–
Іспанія	11,8	5,7	4,8	1,9
Італія	1,4	1,5	–2,3	0,7
Кіпр	8,8	8,3	8,2	5,4
Латвія	9,9	1,0	–0,7	–1,5
Литва	7,1	3,2	4,7	3,8
Люксембург	12,5	12,9	9,7	5,8
Мальта	7,0	5,7	5,8	4,9
Нідерланди	6,9	5,0	5,9	4,0
Німеччина	4,2	3,3	1,4	2,4
Польща	3,2	–1,2	1,5	1,1
Португалія	5,5	1,9	–	–
Румунія	9,1	4,9	3,7	3,6
Словаччина	7,4	2,9	6,9	5,1
Словенія	12,2	8,3	7,6	6,6
Великобританія	12,4	3,6	5,2	2,6
Угорщина	–0,1	1,5	0,5	0,3
Фінляндія	4,0	4,5	5,8	4,9
Франція	5,6	1,8	1,6	0,9
Чеська Республіка	7,4	3,7	5,5	3,8
Швеція	1,8	1,6	1,7	2,7
ЄС–27	6,5	3,2	2,6	2,2
Єврозона–17	5,8	3,5	2,1	2,1

Джерело: Sustainability Report 2012 / European Commission. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2012. – Р. 44.

ного балансу операцій органів державного управління на певний період. Такі результати стають основою для розроблення конкретних заходів, спрямованих на досягнення названих орієнтирів та визначення обсягів і структури фінансових ресурсів, необхідних для їх реалізації. При цьому бе-

руться до уваги ризику проведення операцій органів державного управління з фінансовими ресурсами.

З огляду на викладене, для аналізу стійкості державних фінансів країн із ринками, що формуються, на наш погляд, варто використовувати систему показників, яка охоплює індикатори: фінансової стійкості сектору загального державного управління; фінансової стійкості державних депозитних корпорацій; фінансової стійкості державних недепозитних корпорацій; фінансової стійкості державних нефінансових корпорацій; державного й гарантованого державою боргу.

Серед найважливіших динамічних складових сучасного ринкового господарства варто відзначити тенденції формування принципово нових особливостей міжнародного поділу праці, а також зміни у структурі чинників виробництва, прискорення їхньої мобільності. Це супроводжується випереджальним розвитком фінансового і суспільного секторів економіки, посиленням значущості громадських інститутів у національному й світовому масштабах, появою великої кількості ознак нестійкості у відносинах влади, суб'єктів господарювання тощо.

У межах процесів глобалізації дедалі більшого значення набувають наднаціональні норми, які встановлюються міжнародними політичними та економічними альянсами. Водночас, окрім взаємовідносин приватної та державної власності, основу сучасних економічних систем усіх рівнів становлять механізми управління, що передбачають чітко регламентоване втручання держави в саморегульовані ринком правила.

На підставі ретроспективного аналізу економічної думки можна констатувати існування перманентного процесу чергування діаметрально протилежних поглядів на економічний розвиток і роль держави в його забезпеченні. Неоліберальна парадигма, що панувала в недалекому минулому, в межах котрої держава розглядалася як інститут відшкодування вад ринкового саморегулювання, має поступитися концепції партнерства держави та приватного сектору на засадах довіри й активного діалогу з метою забезпечення конкурентоспроможного соціально-економічного розвитку. В транзитивних економіках ринкові відносини потребують нових підходів до управління, особливо із застосуванням податкових важелів. Перехід у них відбувався в інверсійному (зворотному) напрямі: від централізованого планового господарства з надвисокою монополізацією – до ринкових відносин, від тотального одержавлення – до плюралізму форм власності та господарювання. Як відомо, інститути є самодостатніми чинниками тенденцій піднесення та конкурентоспроможності країн. Вони суттєво впливають на характер розвитку національного господарства, на відносини між усіма його агентами, тому в процесі модернізації економічної політики, реформування відносин власності, контрактних правил варто здійснювати системний моніторинг і оцінювання впливу трансакційних видатків на ра-

ціональну поведінку економічних агентів, що надзвичайно важливо в умовах ресурсних обмежень. Отже, удосконалення державного управління й у подальшому слід спрямовувати на комплексні, всеосяжні, адекватні перетворення в політичній, інституційній і культурній сферах, які синхронізовані в часі й просторі.

Повертаючись до наукового осмислення сьогодення, звернемо увагу на тезу В. М. Полтеровича¹, що інтуїтивне розуміння реальної ситуації у світовій та національних економіках, коли реальні події іноді не збігаються з прогнозними дослідженнями вчених, привело до заміни принципу єдності теорії на принцип співіснування конкуруючих концепцій.

На наш погляд, серед багатьох напрямів фундаментальних теоретичних досліджень, які мають надзвичайно важливе прикладне значення, слід виокремити науку про фінансове управління державою, що в принципі може бути покладено в основу теорії й практики антикризового управління на глобальному та національному рівнях.

Характерне для XXI ст. наростання невизначеності внаслідок глобалізації припускає прерогативу діяльності держави як глобального суб'єкта ринкових відносин на національному рівні у взаємозв'язку зі світовим ринком. Водночас національну економіку, за образним тлумаченням російських авторів, можна порівняти з економічним агентом, який працює лише на експорт і багато в чому підпорядкований зовнішнім чинникам. У результаті такі макропоказники, як процентні ставки центральних банків, рівні внутрішніх цін, грошові мультиплікатори, гранична схильність до споживання, валютний курс, складаються під впливом глобальної кон'юнктури, насамперед у частині монетаристських форм конкуренції. У зв'язку з цим на особливу увагу заслуговує обговорення на міжнародному рівні питання про запровадження кількох світових резервних валют, крім долара США і євро (російський рубль, юань). Імовірно, посилиться формування ринкової ієрархії і "подвійної спіралі": кругообіг фінансового капіталу + оборот національного доходу.

За наявності великомасштабних депресивних явищ національний ринок може постати перед вибором: або посилення залежності від світового ринку аж до втрати державного впливу на економіку при руйнуванні її системних зв'язків, або послідовне зміцнення та суттєве підвищення ролі важелів митної та податкової систем. Ці заходи також мають досить об-

¹ Полтерович В. М. Кризис экономической теории : докл. на науч. семинаре / В. М. Полтерович [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ts1.cemi.rssi.ru/rus/publicat/e-pubs/d9702t/d9702t.htm>.

межену перспективу використання, оскільки, на думку відомих учених, не зможуть “захистити ринок від колапсу, що веде до режиму квазістаціонарності”¹.

З точки зору стабілізації внутрішньої макроекономічної рівноваги, що супроводжується стійким економічним зростанням, помірною інфляцією й позитивними характеристиками зайнятості населення, слід посилити увагу до досліджень зовнішньої рівноваги, спираючись на положення теорії систем. Державу можна розглядати як відкриту систему, що складається “з таких підсистем, як “входи” (інформація, матеріали, капітал, трудові ресурси), “перетворення” (обробка до перетворення “входів”), “виходи” (продукція або послуги, прибуток, соціальна відповідальність, частка ринку, зростання, задоволеність працівників)”². Потрібно особливу увагу приділити оптимізації функцій держави з урахуванням таких структурних факторів економічного зростання, як освіта і наука, що стали головними.

Глобалізація якісно змінила співвідношення національного та наднаціонального компонентів антикризового регулювання. Водночас із позитивним впливом глобальних тенденцій на економічний і фінансовий розвиток посилюються макроекономічні дисбаланси, зберігається нерівномірність економічної динаміки в регіональному та міжнародному аспектах, зростає руйнівний потенціал фінансових криз. Однією з універсально-глобальних є проблема суспільної організованості та керованості. У процесі еволюції системи регулювання міжнародних економічних відносин формуються наднаціональні й міжнародні управлінські структури. Обмін товарами, послугами, фінансовими ресурсами, інвестиціями, інноваціями, що постійно зростає, дедалі більше підпадає під регулювання міжнародних інститутів, зокрема міжнародних фінансових організацій.

Інституційні новації в умовах розвинутих демократичних інститутів зазвичай поєднують особисті інтереси з громадськими, отримання приватної вигоди супроводжується формуванням суспільної вигоди, а власне новації мають здебільшого конструктивний характер. Отже, важливим методологічним підґрунтям аналізу економічних інститутів є врахування елементів, які забезпечують ефективність відтворюваних норм.

¹ *Евстигнеева Л. П.* Экономика как синергетическая система / Л. П. Евстигнеева, Р. Н. Евстигнеев. – 2-е. изд. – М. : ЛИБРОКОМ, 2012. – С. 139.

² *Глущенко В. В.* Государствология и правология (наука о государстве и праве – общая теория государства и права): кризисология государства, государственное антикризисное управление / В. В. Глущенко. – М. : ИП Глущенко Валерий Владимирович, 2012. – 116 с. (См. *Месконт М. Х.* Основы менеджмента / М. Х. Месконт, М. Альберт, Ф. Хедоури ; пер с англ. – М. : Дело, 2002. – С. 80)

Їх неефективність, у свою чергу, є наслідком дії системи внутрішніх факторів, що визначають глибину і специфіку статусних суперечностей. До них можна віднести неоднозначну комбінацію норм у межах конкретного інституту, специфіку різних організаційних форм господарювання, відхилень параметрів від заданих еталонних значень¹. Інакше кажучи, це явища в інституційній системі, які перешкоджають створенню певної системи досконалих інститутів. Під інституційною пасткою мається на увазі неефективна стійка норма (інститут). Формування інституційних пасток великою мірою пов'язане з державою, коли її “макроекономічні впливи можуть призводити до суттєвих змін інституційної структури”². Отже, пропонуючи нові інституційні форми економічних взаємодій і реалізуючи свої цілі та завдання, держава не завжди може врахувати інституційні умови, в яких ці форми будуть втілені. Як наслідок, виникають інституційні конфлікти, що призводять до появи нежиттєздатних інститутів. Це стосується насамперед нових сукупних інституційних форм, у фіскальному просторі зокрема.

Узагальнюючи, можна зробити висновок, що основна причина низької ефективності інститутів полягає в їх залежності від попереднього розвитку (інерційності), коли успадкована система норм може деструктивно впливати на інституційний розвиток.

У контексті викладеного, розглядаючи концепцію фіскального простору, принципи і проблеми міжнародного фіскального регулювання, доцільно звернутися до досвіду розвинутих країн, економіки яких утворюють опорну конструкцію сучасної системи світогосподарських зв'язків. У цих країнах найбільшою мірою була втілена концепція “ефективного уряду”, яка передбачає обґрунтовані цілеспрямовані дії центральної виконавчої влади щодо розширення фіскального простору. Саме зусилля їхніх урядів, котрі стали ініціаторами міжнародної правової координації у сфері фіскальної політики, сприяли формуванню міжнародного податкового права, у межах якого уніфіковано багато національних категорій і стандартів оподаткування.

У країнах, які мають обмежений фіскальний простір, політичні та інституційні зміни можуть сприяти його розширенню, зокрема в результаті проведення:

- адміністративної реформи зі скороченням нераціональних бюджетних видатків (“непродуктивних” з точки зору незначного впливу на фактори довгострокового економічного зростання);

¹Петросян Д. С. Институциональные патологии национальной экономики / Д. С. Петросян // Аудит и финансовый анализ. – 2007. – № 2. – С. 386–387.

²Полтерович В. М. Институциональные ловушки и экономические реформы / В. М. Полтерович // Экономика и математические методы. – 1999. – Т. 35. – Вып. 2. – С. 3–30.

- податкової реформи, що має стимулюючий характер (зменшення податкового навантаження й збільшення бази оподаткування);
- бюджетної реформи, яка запроваджує нові бюджетні “правила” (зокрема, щодо граничних рівнів дефіциту бюджету, державного та гарантованого державою боргу, у тому числі внутрішнього та зовнішнього, квазіфіскальних операцій, умовних зобов’язань тощо);
- реформи пенсійного забезпечення й медичного соціального страхування з метою рівномірнішого розподілу фіскального навантаження, пенсійних і страхових виплат між поколіннями в часі, поліпшення первинного балансу бюджету в коротко- й середньостроковому періодах;
- модернізації інститутів державного управління задля підвищення рівня їхньої ефективності, зменшення тінізації та корупції, забезпечення фінансової та бюджетної прозорості відповідно до міжнародних стандартів.

В умовах України формування фіскального простору постає у двох основних взаємопов’язаних аспектах: а) з метою макроекономічної стабілізації та здійснення економічних реформ; б) для забезпечення економічного зростання. У 2005–2010 рр. національна економіка зазнала істотних коливань унаслідок вразливості до внутрішніх політичних циклів, кон’юнктури зовнішніх ринків, світової фінансової кризи. Спроба розширити фіскальний простір у 2008–2009 рр. шляхом масштабних зовнішніх запозичень призвела до стрімкого збільшення державного й гарантованого державою боргу, зростання бюджетного дефіциту, видатків бюджету на його обслуговування.

На часі законодавче введення бюджетних правил, відповідно до яких: а) поточні видатки повинні бути безпосередньо збалансовані з податковими й неподатковими надходженнями до бюджету; б) дефіцит бюджету може утворюватися з метою обслуговування державного боргу (за умови неперевищення його граничного рівня) та фінансування державних інфраструктурних проектів, національних проектів розвитку, що мають визначені терміни реалізації, критерії соціальної та економічної результативності, збільшують надходження до бюджету в середньо- чи довгостроковому періодах; в) установлюються граничні рівні (співвідношення) державного боргу і ВВП та доходів бюджету, дефіциту бюджету і ВВП та чистих видатків бюджету. Це – шлях до формування в Україні такого фіскального простору, використання якого може бути “капіталізоване” (як збільшення доходів бюджету або формування ресурсу проведення економічних реформ та економічного зростання) у наступних бюджетних періодах.

“Капіталізація” фіскального простору – новий напрям досліджень, що акцентує увагу на:

- 1) комплексному політико-економічному, аналітичному й прогнозованому обґрунтуванні цілей створення чи розширення фіскального простору;
- 2) запровадженні інноваційних механізмів державного управління ефективним використанням фіскального простору;
- 3) законодавчому визначенні та практичній імплементації бюджетних правил забезпечення фіскальної стійкості в середньо- й довгостроковому періодах;
- 4) можливостях мобілізації бюджетних ресурсів для антициклічного регулювання, фіскального стимулювання чи здійснення заходів антикризового управління;
- 5) оперативному фіскальному реагуванні на глобальні виклики (кліматичні зміни, вичерпання традиційних джерел енергії, дефіцит безпечної питної води, ризики техногенних катастроф, дефіцит продовольства й голод у найбідніших країнах світу, міжнародний, релігійний та національний екстремізм і тероризм, стихійна міграція з регіонів бідності, катастроф, політичної нестабільності й воєнних дій до європейських та інших розвинутих країн, довгострокові демографічні тенденції, пов’язані зі старінням населення, перманентні кризові процеси в системах пенсійного, соціального та медичного страхування);
- 6) оперативному, адекватному й ефективному фіскальному реагуванні на зовнішні та внутрішні шоки;
- 7) раціональній видатковій політиці уряду з огляду на потреби структурної перебудови національної економіки;
- 8) визначенні дієвих механізмів координації фіскальної та грошово-кредитної політики з можливим уведенням таргетування окремих параметрів фіскального простору.

Отже, складові фіскального простору в подальшому потребують ретельного аналізу з точки зору динаміки та гармонізації їх реформування.

У майбутньому державне управління змінами потребуватиме з боку урядів вибору стратегій з чіткими орієнтирами на нову парадигму економічного розвитку в контексті подолання кризи сучасної ринкової економіки. У свою чергу, у зв’язку з модернізацією фіскального простору в національних економіках мають бути впроваджені нові підходи до уніфікації формальних і неформальних регулятивних правил як у науковому, так і в господарському аспектах. При цьому особлива увага повинна приділятися відмінним особливостям кожної конкретної економічної системи, включаючи

співвідношення інтересів різних груп громадян. У рамках теперішніх та майбутніх трендів демократизації всіх складових суспільного життя необхідно враховувати також нестабільність і невизначеність економічного розвитку, суперечливість зовнішніх і внутрішніх чинників, що впливають на потенціали конкурентоспроможності різних країн. Норми, що регулюють розподіл і перерозподіл створеного продукту, у тому числі через важелі фіскального простору, мають сприяти вдосконаленню ринкових відносин у напрямках підвищення ступеня їхньої транспарентності, залучення широкої громадськості до вирішення принципових питань на рівні корпорацій, суверенних держав. Поступове посилення масштабної координації цих елементів у часі та просторі передбачатиме нова світова модель економічного розвитку як на макро-, так і на мікрорівні.

ІНДИКАТОРИ СТІЙКОСТІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСОВИХ КОРПОРАЦІЙ*

Індикатори капіталу державних фінансових корпорацій

Індикатор 1. *Мінімальний розмір регулятивного капіталу банків (у тому числі державних) має становити 120 млн грн. Розмір регулятивного капіталу банку не може бути меншим, ніж його статутний капітал.*

Регулятивний капітал є одним із найважливіших показників діяльності банків, основним призначенням якого є покриття негативних наслідків різноманітних ризиків, які банки беруть на себе в процесі діяльності, та забезпечення захисту вкладів, фінансової стійкості й стабільної діяльності банків. Банки з метою визначення реального розміру регулятивного капіталу з урахуванням ризиків у діяльності зобов'язані постійно оцінювати якість усіх своїх активів і позабалансових зобов'язань (класифікувати їх, визначати сумнівні та безнадійні щодо погашення); здійснювати відповідні коригування їх вартості шляхом формування резервів для покриття очікуваних (можливих) збитків за зобов'язаннями контрагентів.

Індикатор 2. *Індикатор адекватності регулятивного капіталу (не менше 10 %).*

Індикатор адекватності регулятивного капіталу (платоспроможності) відображає здатність банку своєчасно і в повному обсязі розрахуватися за своїми зобов'язаннями, що випливають із торговельних, кредитних або інших операцій грошового характеру. Чим вище значення показника адекватності регулятивного капіталу, тим більша частка ризику, що її бере на себе держава як власник банку; і навпаки: чим нижче значення показника, тим більша частка ризику, що її беруть на себе кредитори та вкладники банку.

* Про затвердження Інструкції про порядок регулювання діяльності банків в Україні: постанова Національного банку України від 28.08.2001 № 368 (із змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0841-01>.

Норматив адекватності регулятивного капіталу встановлюється для запобігання надмірному перекаданню банком кредитного ризику та ризику неповернення банківських активів на кредиторів та вкладників банку.

Значення індикатора адекватності регулятивного капіталу визначається як співвідношення регулятивного капіталу банку і сумарних активів та певних позабалансових інструментів, зважених за ступенем кредитного ризику та зменшених на суму створених відповідних резервів за активними операціями та на суму забезпечення кредиту (вкладень у боргові цінні папери) безумовним зобов'язанням або грошовим покриттям у вигляді застави майнових прав.

Індикатор 3. *Коефіцієнт співвідношення регулятивного капіталу сукупних активів відображає розмір регулятивного капіталу, необхідний для здійснення банком активних операцій. Цей коефіцієнт має бути не менше 9 %.*

Зазначений індикатор устанавлює мінімальний коефіцієнт співвідношення регулятивного капіталу і сукупних активів. До сукупних активів банку під час розрахунку коефіцієнта включаються: готівкові кошти; банківські метали; кошти в Національному банку; казначейські та інші цінні папери, що рефінансуються та емітовані Національним банком; кошти в інших банках; кредити, надані органам державної влади та місцевого самоврядування, суб'єктам господарювання, фізичним особам; дебіторська заборгованість за операціями з банками та клієнтами; цінні папери в торговому портфелі банку, у портфелі банку на продаж та в портфелі банку до погашення; запаси матеріальних цінностей; інші активи банку; суми до з'ясування та транзитні рахунки; інвестиції в асоційовані та дочірні компанії; основні засоби. Під час розрахунку індикатора 3 до сукупних активів не включається сума сформованих резервів за всіма активними операціями банку.

Індикатори ліквідності капіталу державних фінансових корпорацій

Індикатор 4. *Для контролю за здатністю банку забезпечити своєчасне виконання своїх грошових зобов'язань за рахунок високоліквідних активів встановлюється норматив миттєвої ліквідності (не менше 20 %).*

Норматив миттєвої ліквідності визначається як співвідношення суми коштів у касі та на кореспондентських рахунках і зобов'язань банку, що обліковуються за поточними рахунками.

Індикатор 5. *Норматив поточної ліквідності (не менше 40 %) встановлюється для визначення збалансованості строків і сум ліквідних активів та зобов'язань банку.*

Для розрахунку нормативу поточної ліквідності враховуються вимоги і зобов'язання банку з кінцевим строком погашення до 31 дня (включно). Норматив поточної ліквідності визначається як співвідношення активів первинної та вторинної ліквідності й зобов'язань банку з відповідними строками виконання.

Індикатор 6. *Норматив короткострокової ліквідності (не менше 60 %) встановлюється для контролю за здатністю банку виконувати взяті ним короткострокові зобов'язання за рахунок ліквідних активів.*

Норматив короткострокової ліквідності визначається як співвідношення ліквідних активів і короткострокових зобов'язань банку. До розрахунку нормативу короткострокової ліквідності включаються ліквідні активи та короткострокові зобов'язання з початковим строком погашення до одного року.

Індикатори кредитного ризику державних фінансових корпорацій

Індикатор 7. *Показник максимального розміру кредитного ризику на одного контрагента (не більше 25 % регулятивного капіталу банку) встановлюється з метою обмеження кредитного ризику, що виникає внаслідок невиконання окремими контрагентами своїх зобов'язань.*

Показник розміру кредитного ризику на одного контрагента визначається як співвідношення суми всіх вимог банку до цього контрагента та всіх позабалансових зобов'язань, виданих банком щодо цього контрагента, і капіталу банку.

Індикатор 8. *Показник великих кредитних ризиків (млн грн) за окремим контрагентом або групою пов'язаних контрагентів (не більше восьмикратного розміру регулятивного капіталу – див. Індикатор 1).*

Кредитний ризик, що прийняв банк на одного контрагента або групу пов'язаних контрагентів, вважається великим, якщо сума всіх вимог банку до цього контрагента або групи пов'язаних контрагентів і всіх позабалансових зобов'язань, наданих банком щодо цього контрагента або групи пов'язаних контрагентів, становить 10 % і більше регулятивного капіталу банку.

Показник великих кредитних ризиків визначається як співвідношення суми всіх великих кредитних ризиків, наданих банком щодо всіх контрагентів або груп пов'язаних контрагентів, з урахуванням усіх позабалансових зобов'язань, виданих банком щодо цього контрагента або групи пов'язаних контрагентів, і регулятивного капіталу банку.

Індикатор 9. *Показник максимального розміру кредитів, гарантій та поручительств, наданих одному інсайдеру (не більше 5 % статутного капіталу).*

Зазначений показник встановлюється для обмеження ризику, який виникає під час здійснення операцій з інсайдерами, що може призвести до прямого та непрямого впливу на діяльність банку. Цей вплив зумовлює те, що банк проводить операції з інсайдерами на не вигідних для нього умовах, що призводить до значних проблем, оскільки в таких випадках визначення платоспроможності контрагента не завжди є достатньо об'єктивним і прозорим.

Індикатор 10. *Показник максимального сукупного розміру кредитів, гарантій та поручительств, наданих інсайдерам (не більше 30 % статутного капіталу).*

Такий показник встановлюється для обмеження сукупної суми всіх ризиків щодо інсайдерів. Надмірний обсяг сукупної суми всіх ризиків щодо інсайдерів призводить до концентрації ризиків і загрожує збереженню регулятивного капіталу банку.

Показник максимального сукупного розміру кредитів, гарантій та поручительств, наданих інсайдерам, визначається як співвідношення сукупної заборгованості за зобов'язаннями всіх інсайдерів перед банком та 100 % суми позабалансових зобов'язань, наданих банком щодо всіх інсайдерів, і статутного капіталу банку.

Індикатори інвестування державних фінансових корпорацій

Індикатор 11. *Показник інвестування в цінні папери окремо за кожною установою (не більше 15 % регулятивного капіталу). Цей показник встановлюється для обмеження ризику, пов'язаного з операціями вкладання коштів банку до статутних фондів установ, що може призвести до втрати капіталу банку.*

Показник інвестування в цінні папери окремо за кожною установою визначається як співвідношення розміру коштів, які інвестуються на придбання акцій (паїв, часток) окремо за кожною установою, і регулятивного капіталу банку.

Індикатор 12. Показник загальної суми інвестування (не більше 60 % регулятивного капіталу).

Цей показник встановлюється для обмеження ризику, пов'язаного з операціями вкладання (прямого чи опосередкованого) коштів банку до статутних фондів будь-яких юридичних осіб, що може призвести до втрати капіталу банку. Показник характеризує використання капіталу банку для придбання акцій (паїв, часток) будь-якої юридичної особи.

Показник загальної суми інвестування визначається як співвідношення суми коштів, що інвестуються на придбання акцій (паїв, часток) будь-якої юридичної особи, і регулятивного капіталу банку.

Антициклічний характер нормативів адекватності капіталу має забезпечити їхнє зростання у період швидкого нарощування банківських кредитів і зниження у період гальмування кредитної діяльності. Так, антициклічна надбавка на капітал спонукатиме банківські установи накопичувати захисні буферні фонди у сприятливий час та використовувати їх у разі кризи. Передбачається, що антициклічні надбавки на капітал застосовуватимуться за умови досягнення певними макроекономічними показниками порогових рівнів, які перевищують трендові значення. До таких показників належать відношення банківських кредитів до ВВП, підвищення реальних цін на активи та ін.

Базельський комітет із банківського нагляду прийняв 12 вересня 2010 р. кодекс нових норм і стандартів щодо структури і якості банківських активів, який має створити умови для значного підвищення стійкості банків і їх здатності протистояти новим фінансовим потрясінням (Базель III). Центральним елементом рекомендацій Базельського комітету є підвищення вимог до рівня і якості власного капіталу банків.

За Базелем III вимоги до мінімального розміру банківського капіталу повинні зазнати таких змін:

- підвищення якості банківського капіталу (покладення в основу системи регулювання капіталу I рівня) і підвищення мінімальних вимог до його розміру;
- зростання нормативів адекватності капіталу з торговельного портфеля;
- введення до практики регулювання діяльності банків антициклічних буферів капіталу.

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

Єфименко Тетяна Іванівна

**ФІСКАЛЬНИЙ ПРОСТІР
АНТИКРИЗОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

Відповідальний за випуск

В. Д. Королюк

Редактори:

*С. В. Бартош, І. В. Верстюк, Н. М. Капшєєва,
І. А. Книш, Л. М. Осадча*

Коректори:

*С. В. Зюбенко, О. В. Орел,
Н. Г. Пузиренко, С. М. Циркун*

Комп'ютерна верстка

А. А. Молотая, Г. Г. Пузиренка

Підп. до друку 15.03.2012. Формат 70×100/16. Папір офсетний № 1. Друк цифровий.

Гарнітура "Warnock Pro". Ум. друк. арк. 27,3. Обл.-вид. арк. 19,5.

Наклад 300 прим. Зам. 12-1133к

Державна навчально-наукова установа "Академія фінансового управління"
04119, м. Київ, вул. Дегтярівська, 38-44, тел./факс: (044) 277-51-15.

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3536 від 28.07.2009.

Віддруковано на ЗАТ "ВПОЛ",

03151, м. Київ, вул. Волинська, 60.

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 752 від 27.12.2001.

