

---

---

## **ФИНАНСЫ. НАЛОГИ. КРЕДИТ**

УДК 306.1

**Т. И. ЕФИМЕНКО,**  
*профессор, доктор экономических наук,*  
*член-корреспондент НАН Украины,*  
*Президент ГУНУ “Академия финансового управления”*  
*(Киев)*

### **КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ**

*Обоснованы пути реформирования системы управления государственными финансами с учетом внешних и внутренних угроз, рисков дестабилизации. Предложены стратегические направления дальнейшего совершенствования фискальной дисциплины, распределения бюджетных ресурсов и обеспечения предоставления публичных услуг.*

**Ключевые слова:** управление государственными финансами, реформирование, процесс принятия решений, механизмы управления, структура организации, экономический кризис, функции, институты.

---

**T. I. IEFYMENKO,**  
*Professor, Doctor of Econ. Sci.,*  
*Corresponding Member of the NAS of Ukraine,*  
*President of the SESI “Academy of Financial Management”*  
*(Kiev)*

### **CONCEPTUAL FRAMEWORK OF FURTHER DEVELOPMENT OF PUBLIC FINANCE MANAGEMENT SYSTEM**

*Ways to reform public finance management system, taking into account external and internal threats and destabilization risks, have been substantiated. Strategic directions of further improvement of fiscal discipline, budget allocation and ensuring the provision of public services have been proposed.*

**Keywords:** public finance management, reforming, decision-making process, governance arrangements, organizational structure, economic crisis, functions, institutions.

Динамическое обновление институциональных регуляторных составляющих системы управления государственными финансами (СУГФ) обусловлено макроэкономическими и денежными дисбалансами, усилением неопределенности, усложнением рыночных пространств в мировом и национальном измерениях. Территориальные управленческие рычаги нуждаются в координации с тенденциями глобальных изменений в конфигурации мировой финансовой архитектуры (МФА) и явлениями новой реальности (прежде всего, в геоэко-

---

© Ефименко Татьяна Ивановна (Iefymenko Tetiana), 2017; e-mail: efimenko@afu.kiev.ua.

номическом и гекономическом контекстах) \*. Необходимо глубокое научное переосмысление того факта, что дестабилизация международных финансов, "размывание" барьеров между фондовыми и товарными рынками и другие последствия финансиализации, иногда непредсказуемым образом, усиливают риск-составляющие правительственных воспроизводственных механизмов финансового управления. Установление норм фискальных правил, налогообложения, расходования бюджетных средств, долговой нагрузки на сектор государственных финансов должно происходить в направлении последовательной гармонизации отечественных законодательных положений в соответствии с интернациональными. Поэтому важнейшие всеобъемлющие реформистские преобразования в деятельности финансовых институтов, кроме административных и пространственно-временных аспектов влияния на выполнение государством конституционных обязательств, следует ориентировать на изменения в их поведении с учетом принципов транспарентности, стимулирования и саморегулируемости и т. п.

Внимание авторов многочисленных теоретических и практических научных работ сконцентрировано на разработке направлений ослабления негативных явлений финансово-экономических сбоев [1]. Правительства многих стран, под влиянием внешних и внутренних факторов нарушения рыночного равновесия, находятся в постоянном поиске эффективных способов поддержки финансового сектора, а также преодоления рецессии. На самом деле глобальный стабилизационный тренд оказался асимметричным, хотя представители разных государств принимают активное участие в разработке единых путей нейтрализации причин дисбалансов. Это повлекло за собой более активное распространение современной практики управления, которое базируется на партнерских началах, то есть позитивные результаты антикризисных мер существенно зависят от степени развитости институтов взаимодействия частного сектора с органами власти. При этом критериальными ориентирами служат уровни права собственности, справедливое распределение рисков, совокупность факторов заинтересованности властью и предпринимателей, а также упорядочение и надлежащая корректировка правил формального и неформального характера, регулирующих их взаимодействие.

Сотрудничество правительства, бизнес-структур и гражданского общества становится результативным, когда менеджмент формирует среду выгодного общества в целях совместного преодоления вызовов, возникающих перед странами на разных этапах экономического цикла. Партнерство государства, частного сектора и общественности нуждается в усилении на всех управленческих уровнях для достижения целей устойчивого развития (включая стабильные темпы роста экономики, сдерживание инфляции и обеспечение полной занятости).

Под этим углом зрения проводят исследования известные современные отечественные и зарубежные ученые, представители разных школ экономической и финансовой наук, и в первую очередь — неоинституционального направления. Особым аспектом их исследований является анализ деформаций институтов как риск-факторов по отношению к процессам управления изменениями в сфере государственных финансов и путям их преодоления. К подобным угро-

---

\* Trade and Development Report. 2015. Making the international financial architecture work for development / UNCTAD. — NewYork ; Geneva, 2015. — 187 p.

зам в работах украинских ученых отнесены, прежде всего, тенезация экономики, рейдерство, непродуктивный отток капитала, наличие признаков теневого парагосударства. Обратим внимание на публикации, где эти процессы рассматриваются в тесной связи с вопросами экономического и финансового управления, таких известных украинских ученых, как О.Г. Белорус [2], В.М. Гец [3], А.А. Гриценко [4] и другие. По выводам Дж. Малгана [5], когда в обществе расцветает коррупция, укрепление прозрачности позитивно влияет на повышение качества государственного управления. Этот известный общественный деятель и ученый приводит данные румынского отделения “Transparency International” о распространенной практике взяточничества при предоставлении государственных услуг в случае недостаточной институциональной способности справиться с таким позорным явлением [5]. Он разделяет мнение других исследователей о том, что феномен “логики надлежащего поведения” людей определяется социальными сигналами не меньше, чем материальными стимулами [6].

Необходимость реализации фискальных мер в числе практических рычагов антикризисного регулирования экономики обоснована в работах Дж.М. Кейнса [7], где он обобщил теоретические начала институциональных преимуществ дискреционной налогово-бюджетной политики в рамках краткосрочного периода. Результативность таких влиятельных инструментов государственного регулирования была подтверждена в 1930-х годах, в период выхода США и других стран из Великой депрессии.

Как уже подчеркивалось, важная роль в аргументации необходимости реформирования СУГФ принадлежит неонституционализму в совокупности его теорий контрактов, прав собственности и др. В теории транзакционных издержек (transaction cost economics – ТСЕ) взаимоотношения контрагентов независимо от форм собственности толкуются как контрактные в рамках своеобразных договоров. Известный ученый О. Вильямсон [8] доказал, что проблемы хозяйственной организации существенно упростились бы или, наиболее вероятно, вообще исчезли бы при условии минимизации транзакций, связанных с поиском, обработкой и оценкой информации и специфической защитой контрактов. Их объем, подобно зависимости производственных затрат от физических технологий, в большинстве случаев определяется комбинациями действующих норм и правил (включая сочетание в пространственно-временных координатах оппортунистического поведения и проявлений ограниченной рациональности). Кроме того, уровень сложности контрактов преимущественно коррелирует с объективной оценкой потенциальной готовности сторон к неожиданным изменениям с учетом фактора неопределенности. В отличие от физических, трудности с внедрением институциональных технологий обусловлены политическим выбором конкретного государства. Например, в транзитивных хозяйственных системах существенным для свободного движения инвестиционных ресурсов, привлеченных извне на той или иной стадии развития, является принятие концептуальных основ степени централизации государственного управления во взаимодействии с рычагами рыночного регулирования. В достижении максимальных взаимных выгод и предотвращении конфликтов в ТСЕ важная роль отводится адекватным механизмам регулирования в составе структур управления (governance structures). В частности, это касается ресурсов общего

пользования и выявления границ компании, что отражено в работах О. Вильямсона [8], Э. Остром [9] и других. Перераспределение финансовых ресурсов со стороны власти происходит в соответствии с установленными полномочиями с использованием механизмов согласования экономических интересов государства и граждан. Невыполнение таких условий влечет за собой возникновение кризисов неплатежей, в связи с чем объем трансакций уменьшается из-за недоверия экономических агентов к финансовым посредникам. Регулятивные новации должны учитывать интересы основных драйверов изменений — домохозяйств, предпринимателей и институтов гражданского общества.

Мгновенный обмен информацией независимо от географического положения участников контрактных отношений делает возможной оптимизацию затрат путем заключения договоров как в виртуальном, так и в реальном режимах. Стало быть, поведение сторон договоров определяется степенью информационного противовеса влиянию на них непредсказуемой турбулентности. В свою очередь, компенсаторами негативных последствий усложнения национального и глобального экономических пространств служат факторы широкой осведомленности в разных организационных формах. Например, распространение получили новые группы экономических агентов — в виде разных партнерств, а также интернет-посредников\*. По К. Эрроу, понятийно-терминологическая сущность информации является прямой противоположностью квинт-эссенции неопределенности внутренней и внешней рыночной среды [10]. Прогрессивное реформирование интеграционной функции операций свободного обмена происходит путем виртуализации хозяйственной деятельности в рамках международного электронного пространства.

В транзитивных государствах, с учетом многих аспектов существующих управленческих рисков экономической и политической несбалансированности, институциональный ресурс государственных финансов становится основой для многих направлений антикризисного управления (на мегауровне, в секторальном измерении, в региональном самоуправлении и т. п.). Реагирование многих социально-экономических систем (СЭС) европейских стран на дестабилизацию сопровождается определением наиболее эффективных сфер применения капитала как в общественных, так и в частных интересах, поддержанием ликвидности банков, увеличением государственных расходов на инвестиционные проекты и субсидии, разработкой и введением компенсационных механизмов снижения налоговой нагрузки. Но, несмотря на мощные ресурсные и регуляторные составляющие, перераспределительные инструменты финансового сектора не смогли сдержать последствия кризисных ситуаций в виде разрушительных проявлений диспропорций и нарушений рыночного равновесия. Поэтому в числе средств раннего предотвращения экономических и финансовых колебаний информационное обеспечение, транспарентность и ответственность приобретают особый вес.

В течение последних лет в государствах — членах ЕС значительное внимание уделяется вопросам мониторинга правительственных займов, проводится

---

\* Information Economy Report 2015. Unlocking the Potential of E-commerce for Developing Countries / UNCTAD. — 2015 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ier2015\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ier2015_en.pdf).

активная бюджетно-налоговая политика, направленная на обеспечение положительной динамики фискальной консолидации. С 2011 г. наблюдались отрицательные тренды показателей дефицита операций сектора общего государственного управления (СОГУ), а с 2014 г. за счет уменьшения разрывов между расходной и доходной частями удалось достичь индикаторов, рекомендованных в ЕС (табл. 1).

Таблица 1  
Динамика показателей операций СОГУ в ЕС-28 \*  
(% ВВП)

Показатели	Г о д ы									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Расходы.....	45,2	44,60	46,30	50,10	49,90	48,60	49,00	48,70	48,20	47,30
Доходы.....	43,6	43,70	43,80	43,50	43,50	44,00	44,70	45,40	45,20	44,90
Дефицит/ финансирование..	-1,6	-0,90	-2,40	-6,60	-6,40	-4,60	-4,30	-3,30	-3,00	-2,40
Государственный долг.....	60,1	57,5	60,7	72,8	78,4	81,1	83,8	85,7	86,7	85,0

\* Составлено по: Key Tables of European Statistics / Central Statistics Office [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00023>; General government gross debt % of GDP / Eurostat [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdde410&plugin=1>.

Между тем до 2014 г. (включительно) показатели государственных заимствований продолжали увеличиваться. Но, по итогам 2015 г., колебания соответствующего индикатора долга СОГУ произошли в противоположном направлении – с 86,7 до 85% ВВП. Однако его величина превышала уровень докризисного 2006 г. на 24,9 процентного пункта. Стоит отметить, что имплементация предупредительных механизмов нейтрализации трендов роста объемов государственных долговых обязательств является составляющей мер по укреплению финансовой устойчивости СЭС, обязательных для стран ЕС. Несоблюдение ими указанных количественных индикаторов может привести вплоть до штрафных санкций со стороны наднациональных европейских структур.

Сегодня одним из результатов последовательной эволюции СУГФ в глобальном и национальном масштабах можно считать формирование на междисциплинарном уровне инновационной общественной практики финансового управления. В условиях угрозы циклической дестабилизации экономической среды усиливается потребность в разработке и актуализации новых инструментов риск-менеджмента. На это обращают внимание в тематическом обзорном документе 2015 г. (далее – Обзор), подготовленном при поддержке Международного консорциума по вопросам правительственного финансового управления (ICGFM), с использованием данных опросов профессионального сообщества и мнения авторитетных экспертов таких исследовательских организаций – “Грант Торнтон” (“Grant Thornton”), Центр финансов и политики Массачусетского технологического института (MIT CFP) \*.

\* Innovation in Public Financial Management: In an increasingly complex and uncertain global environment: Global financial management leaders survey 2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.grantthornton.global/globalassets/1.-member-firms/global/insights/article-pdfs/2015/ca1511-04-icgfm-report-final-online\\_kkupdate1.pdf](http://www.grantthornton.global/globalassets/1.-member-firms/global/insights/article-pdfs/2015/ca1511-04-icgfm-report-final-online_kkupdate1.pdf).

Результативность изменений в СУГФ в определенной мере зависит от скорости модернизации существующих институтов и учреждения новых. Крайне важным является создание обновленных формальных и неформальных норм. Первые из них предполагают контрактацию по законодательным, юридическим, экономическим (регламентация прав собственности по обстоятельствам конкретных соглашений) и политическим (упорядочение технологий контроля и принятия решений, иерархической структуры общества) условиям, а вторые более устойчивы во времени, но их невозможно определить так же точно, как формальные. Реформы экономических отношений сопровождаются изменениями в их административной и рыночной адаптации. Необходимость минимизации транзакционных издержек ведет к усилению потенциала координации автономных механизмов приспособления каждого из участников контрактов. В условиях переходной экономики равенство сторон — участниц бюджетно-налоговых процессов искажается вследствие ограничения норм и правил, присутствующих в разнообразных элементах фискальных систем. Только в случае их согласования принудительные меры по администрированию доходов и сметных расходов будут адекватно восприниматься контрагентами. Каждый из них может отказаться от первоначальных намерений, убедившись, что измененные условия договора перестают быть выгодными. Следовательно, так называемое "оппортунистическое" поведение порождает риски неуплаты налогов и несправедливого распределения денежных средств, предусмотренных для финансирования общественных услуг. При реформировании СУГФ правительства, благодаря партнерству с бизнесом и общественностью, будут избегать осложнений, связанных с угрозами дестабилизации и социальными дилеммами.

**Целью статьи** является развитие теоретического обоснования, методологических подходов и практических направлений актуальных изменений в СУГФ, ориентированных на укрепление равновесия хозяйственных систем, институциональной состоятельности норм и правил фискального поведения, зрелости соответствующих экономических агентов. Концептуальные инновации СУГФ стоит формировать в контексте государственных стратегических и тактических программ, согласованных с выбранными политическими и экономическими перспективами, с полным представлением о вероятных сценариях, а также о причинно-следственных связях. Предметом исследования выступает динамика количественных и качественных признаков повышения результативности регулятивной среды управления. В условиях ресурсных ограничений реформирование контрактных правил, отношений собственности, механизмов экономической политики стоит сопровождать системным мониторингом и оценкой влияния транзакционных издержек на рациональное поведение субъектов предпринимательства и властных полномочий. Цели изучения и анализа применения управленческих инструментов [5] должны достигаться параллельно с разработкой мер по позитивному влиянию на деловую активность бизнеса, отраженных в нормативных актах: законах, директивах, распоряжениях, указах. Поэтому новый смысл приобретает укрепление основ институциональных составляющих доверия и прозрачности.

Интернационализация разделения труда, производства и технологий обуславливает трансформации организационно-управленческих основ деятель-

ности экономических агентов, а также быстрое распространение глобальных цепочек создания добавленной стоимости. В зависимости от трендов растущей конкуренции изменяются конфигурации сочетаний факторов производства и пути движения готовой продукции.

Успех структурных изменений зависит от уравновешенности интересов сторон публичных контрактов в тех или иных правилах регулирования налогово-бюджетных субсидий, льгот и санкций, государственных расходов на осуществление бюджетных программ. Во время нестабильности и депрессии предпринимательская среда подвергается влиянию искажающих эффектов разнообразных дисбалансов и разрывов. По Дж.М. Кейнсу [7], на этих стадиях правительствам следует увеличивать бюджетное инвестирование и расходы, предоставлять бизнесу определенные преференции, стимулировать спрос на капиталовложения, товары и услуги, а также поддержание занятости. Риски ограничений при формировании доходов секторов народного хозяйства, зависимых от государственных выплат, могут повлечь за собой сокращение внутреннего спроса с соответствующими последствиями для доходов государства. Чтобы смягчить негативный эффект будущего спада, на циклических этапах роста экономики государственное регулирование должно направляться на некоторое сокращение инвестиций и рабочих мест, на умеренное сдерживание экономической активности.

Стремительное расширение еврозоны, введение наднациональной координации норм и правил в ЕС способствовали развитию в международной финансовой среде фискальных и монетарных механизмов регулирования отношений контрагентов. Ведь в случае их несовершенства могут ухудшаться условия ресурсного обеспечения для самодостаточных секторов экономики, что, в свою очередь, будет приводить к увеличению заимствований, а также к реализации вероятных пессимистических сценариев глобальных и территориальных дисбалансов. Поэтому внимание многих исследователей и специалистов [11; 12] сосредоточивается на необходимости улучшения мониторинга стратегических программ и национальных финансовых архитектур на базе принципов адекватности и транспарентности (прежде всего, в КНР, Таиланде, США и т. п.). По данным Обзора, по мнению представителей мирового сообщества (93% опрошенных), важнейшим приоритетом в реформах СУГФ должен быть постоянный мониторинг их результативности. Почти 2/3 респондентов убеждены в формальном характере программных документов по совершенствованию управления изменениями в их странах. Введению принципа открытости по отношению к операциям в публичном секторе будут способствовать негосударственные проекты (например, “Open Government Data”, поддерживаемый ОЭСР\*). В частности, предусмотрены своевременное обнародование и широкая доступность полной актуальной информации в режиме on-line о движении бюджетных средств (включая блоки первичных документов), кроме той, которая имеет законодательные ограничения в аспекте ее безопасности и конфиденциальности. При этом данные для стейкхолдеров не подлежат лицензированию, но отвечают нормам авторского права, товарных знаков, патентов и торговых секре-

\* Open Government Data [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.oecd.org/gov/digital-government/open-government-data.htm>.

тов. Форматы пользования информацией не связаны с привлечением исключительных средств, а посещение веб-сайтов и других источников происходит без регистрации и идентификации заинтересованных лиц.

Инновационные институты ЕС направлены на избежание дисбалансов, сокращение трансакционных издержек путем выполнения международных требований в части распространения в рамках СЭС надлежащих управленческих инструментов. Усложнение функционирования финансового сектора сопровождается модернизацией отдельных подсистем МФА. Примером фундаментальных реформ служит принятие антикризисного закона Фрэнка – Додда в США \*, который предусматривает введение основ риск-менеджмента в государстве и посредническом секторе. С усилением конкуренции суверенных заемщиков с частными структурами за доступ к ресурсам международных финансовых рынков растут риски обострения конфликтов между ними. Поэтому правительственные рычаги устойчивого подъема (включая их монетарные составляющие) в целях ограничения диспропорций в налогово-бюджетной и денежно-кредитной сферах должны корреспондировать с реализацией программ по предотвращению банкротства крупных инвестиционных и посреднических компаний, а также ухудшения платежных балансов, по укреплению контроля за потоками капитала, по повышению эффективности и прозрачности финансового сектора. В таких условиях ценовое регулирование, предоставление гарантий, налоговых льгот и бюджетных субсидий, применение квазифискальных операций далеко не всегда будут усиливать угрозы чрезмерного накопления суверенных долгов.

Значительные объемы финансовой поддержки государственного сектора развитых стран направляются на решение проблем локализации токсических активов и расходования бюджетных ресурсов на их обслуживание, а также на рекапитализацию банковской сферы. Поэтому крайне важно повышать степень гармонизации национальных стратегических программ по поддержанию сбалансированности бюджетов всех уровней, по увеличению валютных резервов и других активов. По данным исследований специалистов МВФ [13], в первом десятилетии XXI в. существенно выросло количество стран со среднесрочным бюджетированием и введенными фискальными правилами.

Эмпирический анализ на основании данных МВФ свидетельствует, что в странах с развитой экономикой прирост инвестиционных затрат на 1 процентный пункт ВВП повышает объем производства приблизительно на 0,4% в том же году и на 1,5% — через четыре года после роста \*\*. Для полного использования потенциала бюджетных капиталовложений решающее значение имеют тщательный анализ расходов и выгод; применение взвешенных механизмов оценивания проектов, их отбора и контроля; совершенствование правил государственных закупок и антикоррупционного законодательства. В условиях неопределенности высокие риски деятельности финансовых учреждений серьезно усложняют процессы многолетнего программного вложения денежных средств.

---

\* Remarks by the President on 21<sup>st</sup> century financial regulatory reform. — 2009. — 17 June [Электронный ресурс]. — Режим доступа : [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-of-the-President-on-Regulatory-Reform](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-of-the-President-on-Regulatory-Reform).

\*\* World Economic Outlook: Legacies, Clouds, Uncertainties / International Monetary Fund. — 2014. — October [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02>.



Требования соблюдения норм сбалансированности активов с собственной ресурсной базой (Базель III) ориентируют на развитие проектного финансирования в банках преимущественно в государствах со сравнительно высокой степенью стабильности.

Инвестиционные затраты на развитие инфраструктуры в краткосрочной перспективе поддерживают позитивную динамику выпуска товаров и услуг, увеличивая совокупный спрос, а в долгосрочной – соответственно, создавая условия для расширения совокупного предложения. Весомым аргументом в пользу роста инвестиций является законодательное регулирование интересов бизнеса и государственного управления при помощи действенных механизмов публично-приватного партнерства (ППП), на базе обоснованной экономической политики поддержки национальных проектов развития, с использованием разнообразных эмиссионных механизмов (включая инфраструктурные облигации), а также производных финансовых инструментов со справедливым распределением рисков. Сотрудничество правительства с внешними контрагентами, инвесторами и донорскими организациями даст возможность повысить их заинтересованность по отношению к участию в инвестиционных процессах.

В последнее время усиливается взаимозависимость трансформационных изменений и особенностей в развитии отдельных стран с глобальными тенденциями, свойственными человечеству в целом как в социально-экономическом, так и в политическом измерениях. Совершенно очевидно, что универсальных рецептов предотвращения рыночного дисбаланса не существует. Пространственно-временные рамки реформ СУГФ распространяются на фоне имплементации лучшей мировой практики применения новых технологий менеджмента в государственном секторе экономики. В частности, на поддержание темпов, качества и скорости имплементации инноваций в национальных СУГФ влияют координационные усилия мировой общественности. Но трансформационные процессы в обществе могут быть ускорены или приторможены в случае недостаточного внимания к региональным эволюционным особенностям и специфике процессов самовоспроизводства. Адекватной оценки угроз и соответствующих эффективных антикризисных мер требуют различия в денежно-кредитной, фискальной и социальной политиках, а также в стабилизационных секторальных ресурсных потенциалах с учетом территориальных проявлений неопределенности.

Следует обратить внимание на рост общественных ожиданий в части адекватности полученного объема государственных услуг уплаченным налогам. В силу постепенного расширения секторов экономики, касающихся образования и здравоохранения \*, взаимосвязь идентификации и установления норм общественных потребностей с необходимым объемом ресурсов для их удовлетворения служит основой для механизмов перераспределения денежных средств. Управляемость поступлений в бюджеты всех уровней должна сопровождаться осознанием существующих целевых качественных и количественных показателей устойчивого развития, гармонизированных с утвержденными в каждой бюджетной программе лимитами расходов для выполнения соответствующих задач.

\* OECD Factbook 2006: Economic, Environmental and Social Statistics [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-factbook-2006\\_factbook-2006-en](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-factbook-2006_factbook-2006-en).

Критерии прозрачности потребуют использования популярных в мире современных технологий финансирования: в частности, бюджетирования, ориентированного на приоритеты и продуктивность (Priorities and Performance Based Budgeting – PP-BB), а также на прогнозируемую среднесрочную структуру расходов (Medium Term Expenditure Framework – MTEF). Их распространение позволит упорядочить правила фискальной оперативной деятельности и бюджетной поддержки субъектов хозяйствования. Повышение целевой направленности и качества государственных услуг существенно снизит мотивацию участников теневого сектора экономики и, как результат, поможет в реализации мер по уменьшению сокрытия доходов от налогообложения, по оживлению деловой и инвестиционной активности, поступательному развитию отечественного финансового рынка и международных финансовых операций. Участие общественных организаций в подготовке, утверждении и контроле бюджетных доходов и назначений будет способствовать введению реальных партнерских механизмов взаимодействия власти, бизнеса и пользователей общественных услуг, более качественному учету органами государственного управления предложений и рекомендаций специалистов. Это, в свою очередь, положительно повлияет на степень управляемости со стороны органов законодательной власти формированием, распределением и использованием денежных ресурсов СОГУ.

Открытость государственного финансового регулирования становится важнейшим фактором:

- демократизации в принятии управленческих решений, учета интересов разных слоев населения, регионов, бизнеса, международных организаций при проведении государственной налогово-бюджетной политики;

- расширения доверия со стороны гражданского общества к государственной власти в вопросах проведения бюджетной политики, привлечения к управлению соответствующими процессами органов не только исполнительной, но и законодательной и судебной власти, общественных организаций, институтов гражданского общества, широких слоев населения;

- уменьшения коррупции в принятии решений по вопросам бюджета, ограничения ручного управления операциями в фискальной сфере со стороны органов государственного управления, а также влияния олигархических групп на формирование и выполнение бюджетов общего правительства.

Противодействие искажению экономической информации находится в центре внимания институтов глобального гражданского общества, которые функционируют на добровольных началах в форме достаточно влиятельных международных организаций и направлены на формирование интегрированного управленческого мышления, институционализации отечественных и межгосударственных партнерских отношений (прежде всего, в финансовом секторе). Особенно успешна деятельность интернациональных общественных структур, разрабатывающих и вводящих международные стандарты финансовой отчетности, когда обязательства по раскрытию информационных источников (нередко конфиденциального характера) принимают на себя экономические агенты, относящиеся к сферам и государственного, и корпоративного управления [14].

Международное сообщество пришло к выводу, что эффективность СУГФ в условиях глобальной экономической неопределенности будет повышаться путем реализации таких четырех целевых направлений управления изменениями: 1) последовательные институциональные реформы; 2) тесное взаимодействие власти, бизнеса и гражданского общества в вопросах средне- и долгосрочного планирования развития и реализации инфраструктурных проектов с учетом принципов ППП; 3) абсолютная прозрачность всех составляющих государственных финансов с ослаблением роли дискреционного регулирования и постепенным совершенствованием автоматических стабилизаторов; 4) противодействие вероятной асимметрии информации в пространственно-временных координатах о внутренних и внешних дестабилизационных факторах и их влиянии \*. Стейкхолдеры, уделяющие внимание введению эффективных инструментов СУГФ, подчеркивают необходимость усиления подотчетности правительственных структур всех уровней, улучшения операционной прозрачности, повышения бюджетной продуктивности. Согласно Обзору, по оценкам 1/5 всех респондентов, в контексте применения политических механизмов реализации реформ СУГФ проявляются факторы непонимания между властью, бизнесом и общественностью. Это влечет за собой определенную апатию, пассивность со стороны общества в части осознания безотлагательности проведения изменений. В то же время высказывается общее мнение, согласно которому основными бенефициарами процессов повышения подотчетности и прозрачности выступают именно граждане, а не правительства. Поэтому констатируется, что в государственном управлении целенаправленность и политическая воля в реформировании не менее важны, чем обеспечение стабильного экономического развития. Как подчеркивает специалист из Новой Зеландии [5], в условиях активного общественного волеизъявления и институциональной состоятельности в управлении изменениями даже роль внешних ресурсов можно считать второстепенной. Решение проблем управления изменениями предусматривает, кроме новых инструкций и законов, профессиональную и поведенческую трансформацию государственных служащих на всех властных уровнях.

Названные обстоятельства оказывают мощное влияние на украинскую власть и общество. В принятой правительством Стратегии реформирования системы управления государственными финансами на 2017–2021 годы (далее – Стратегия) предусмотрены обновление СУГФ в направлениях продуктивного ресурсного обеспечения предоставления государственных услуг, а также введение европейских механизмов аккумулирования и распределения денежных средств согласно целям устойчивого развития общества в средне- и долгосрочной перспективах.

В течение последних лет операции по выполнению государственного бюджета Украины усложнились вследствие обострения рисков мобилизации доходов, осуществления расходов, кредитования, а также финансирования (привлечения ресурсов в целях покрытия расходов, не компенсированных дохода-

\* Innovation in Public Financial Management: In an increasingly complex and uncertain global environment: Global financial management leaders survey 2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.grantthornton.global/globalassets/1.-member-firms/global/insights/article-pdfs/2015/ca1511-04-icgfm-report-final-online\\_kkupdate1.pdf](http://www.grantthornton.global/globalassets/1.-member-firms/global/insights/article-pdfs/2015/ca1511-04-icgfm-report-final-online_kkupdate1.pdf).

ми, и расходов на погашение государственных долговых обязательств). Отставание с принятием действенных мер по их ограничению повлекло за собой углубление фискальных дисбалансов. Попытки избежать масштабных реформ и прибегнуть к косметическому восстановлению не привели к ожидаемому решению проблем в фискальной сфере. Негативные влияния бюджетной корректировки на состояние государственных финансов, а также на экономическое и социальное развитие страны остаются значительными.

Структурные проблемы национальной экономики и государственных финансов привели к формированию и накоплению макроэкономических и фискальных дисбалансов, которые в 2014–2016 гг. приобрели угрожающие масштабы. В этом периоде разрыв между фактическим и потенциальным ВВП превысил минус 8% [15], что, в свою очередь, обусловило резкое сокращение совокупного спроса и стало одной из причин формирования фискальных дисбалансов. В частности, в течение этих трех лет государственный прямой и гарантированный долг вырос относительно ВВП вдвое, а в 2016 г. достиг 1,8 трлн. грн. (75,9% ВВП) \*, существенно превысив и утвержденные Бюджетным кодексом Украины параметры, и принятые в международной практике критерии фискальной стабильности.

В среднесрочной перспективе в Украине восстановление и рост народного хозяйства будут происходить благодаря проведению всеобъемлющих структурных преобразований и дерегуляции. Предусмотрены привлечение отечественных и иностранных инвестиций, укрепление управленческого потенциала и организационных структур государственных предприятий. В результате оздоровления банковской системы будут расширены ее возможности, связанные с посредническими функциями и поддержкой экономической деятельности. В сфере государственных финансов определена необходимость продолжения политики бюджетной консолидации, с последующей гармонизацией налоговой системы согласно наднациональным правилам и лучшей практике ЕС в части уплаты и администрирования обязательных платежей и сборов. Продуктивность расходов будет возрастать одновременно с реформированием сферы предоставления государственных услуг и пенсионного обеспечения, введением целевого проектного и программного бюджетирования на 3–5 лет. Намечены достижение и сохранение экономически целесообразного уровня долга с использованием внешних источников финансирования. Взвешенная монетарная и валютно-курсовая политика нацелена на снижение инфляции до уровня ниже 10%, а также на поддержание режима гибкого обменного курса.

В 2016 г., после спада в предыдущие периоды, для национальной СЭС характерны признаки экономического и инвестиционного оживления, которое сопровождается деэскалацией конфликта на Востоке. Так, по итогам 2016 г., реальный ВВП увеличился на 2,2%; при этом локомотивами оживления экономической активности выступают факторы инвестиционного и частного потребительского спроса (рост на 17 и на 2,6%) \*\*.

\* Рассчитано по данным Министерства финансов Украины по состоянию на 01.10.2016 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.minfin.gov.ua/news/borg/statistichna-informacija-schodo-borgu>.

\*\* По данным Государственной службы статистики Украины [Электронный ресурс]. — Режим доступа : [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/menu/menu\\_u/nac\\_r.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/menu/menu_u/nac_r.htm).

Запланированная политика укрепления государственных финансов будет способствовать постепенному сокращению суверенных долговых обязательств и дефицита общего правительства. Будет ослабевать нагрузка на бюджет: с 2017 г. ожидается прекращение прямой государственной поддержки НАК “Нафтогаз України”, но сохраняются риски, обусловленные увеличением расходов на рекапитализацию банков. В соответствии с Меморандумом между Правительством Украины и МВФ\* об экономической и финансовой политике стабильности, на будущее выполнение основных задач устойчивого развития в среднесрочной перспективе будет связано с мощной перестройкой экономики, бюджетной устойчивостью, фундаментальными реформами антикоррупционного характера, улучшением экономического управления и бизнес-климата в целях восстановления доверия и мобилизации поддержки со стороны инвесторов и международного сообщества. Усиление экономической активности составит основу для стабильных фискальных поступлений. Реализация положений Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС потребует тщательного подхода к гармонизации отечественного бюджетного и налогового законодательства с европейским. Кроме того, придется в полном объеме ввести международные стандарты бухгалтерского учета, финансовой и статистической отчетности.

Согласно обнародованным планам действий правительства, где главными целями определены рост уровня жизни граждан и повышение ее качества в результате устойчивого экономического развития, совершенствование институциональной среды управления государственными финансами в Украине будет иметь синергетический эффект благодаря мерам по эффективному управлению, направленным на децентрализацию, а также на контроль общества над государственными денежными средствами. Все это потребует внимания к прозрачности операций в бюджетной сфере. Во исполнение Стратегии будут приняты соответствующие меры. На наш взгляд, их результативность будет зависеть от дееспособности органов власти в установлении партнерских отношений с общественностью и представителями широких слоев населения в процессе разработки бюджетных документов, а также влияния на их реализацию.

Риски возникновения кризисных ситуаций извне и в рамках национальной СЭС потребуют, кроме стратегических, гибких тактических действий, направленных на адекватную модернизацию правил выполнения финансовых операций, а также на обеспечение их прозрачности. Для этого экономическую эффективность СУГФ можно определить путем количественного оценивания соотношения достигнутых результатов и расходов, а социальную – соответственно, через сопоставление конечных и прямых результатов, по степени достижения общественно приемлемых целей. Проведению продуктивной бюджетно-налоговой политики будет способствовать мониторинг пространственных фискальных индикаторов, который будет обеспечивать инклюзивный характер управляемости процессов стабилизации со стороны правительства. При этом неоспоримым становится соблюдение критериальных величин показателей

\* Ukraine: second review under the extended fund facility and requests for waivers of non-observance of performance criteria, rephasing of access and financing assurances review – press release; staff report; and statement by the executive director for Ukraine (IMF Country Report No. 16/319) / International Monetary Fund. – 2016. – September 14 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16319.pdf>.

стабильности (включая аспект регионального выравнивания). Привлекая адекватные финансовые (в том числе бюджетные) ресурсы на определенные сроки, необходимо учитывать ограничения в соответствии с параметрами финансовой безопасности. Финансовые и кредитно-денежные характеристики входят в совокупность показателей социально-экономического развития наряду с динамикой, структурой и эффективностью экономики в целом и ее важнейших секторов. Имеется в виду следующее:

- оценка движения цен, состояния фондового рынка и др.;
- внешнеэкономические характеристики, общие оценки динамики корпоративных финансов;
- социально-экономические параметры (уровень жизни, социальную защиту населения и др.);
- параметры национальной безопасности страны.

Индикативные регуляторы призваны играть определенную стимулирующую роль благодаря созданию условий для улучшения конечных результатов деятельности как государственных субъектов хозяйствования, так и корпоративных. Поскольку такие регуляторы являются элементом обратной связи, то их нужно соотносить с основными критериями, задачами и направлениями стабилизации экономики.

В перечень категорий, которые будут характеризовать эффективность СУФ, целесообразно включить также понятия “справедливость”, “политическая осуществимость”, “пригодность для администрирования” (табл. 2). Успешно воплотить идеологическую составляющую можно лишь при условии соблюдения принципов прозрачности государственных финансов. В течение последнего десятилетия Международная общественная организация бюджетного партнерства (The International Budget Partnership) представила пять аналитических документов, содержащих широкий обзор количественных и качественных показателей прозрачности и открытости бюджетов разных стран\*.

Таблица 2

**Нефинансовые категории эффективности СУФ \***

Термины	Понятийно-терминологическая сущность
“Справедливость”	Результативные соотношения предоставления населению услуг, гарантированных Конституцией, с ресурсным обеспечением со стороны государственных финансов в рамках разных групп их получателей
“Политическая осуществимость”	Соответствие целей, задекларированных УГФ, приоритетам и задачам правительства, оценкам общественности и влиятельных стейкхолдеров
“Пригодность для администрирования”	Вероятность реализации сценариев стратегий УГФ при существующих политических, социальных и административных условиях, а также кадровых, финансовых и материальных ресурсах

\* Составлено автором.

### Выводы

В отличие от развитых экономик, в странах с формирующимися рынками национальный финансовый сектор, как правило, нуждается в более совершен-

\* Open Budget Survey 2015. Open Budgets. Transform Lives [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-English.pdf>.

ном менеджменте. Ведь, кроме имплементации наднациональных правил координационного регулирования и введения норм, ограничивающих спекулятивные сделки и способствующих повышению эффективности реального сектора экономики, огромное значение имеет эффективное управление институциональной модернизацией в этой сфере.

Реформирование СУГФ потребует существенных изменений, связанных с совершенствованием единых международных правил оценки, классификации, анализа, мониторинга. В силу этого особенно актуальны решения по консолидации финансовых ресурсов страны, а также по проблемам определения рамок сектора государственных финансов по международным стандартам. Кроме того, стоит обеспечить комплексное регулирование участия государства в финансово-инвестиционных процессах (в частности, ввести международные стандарты по методам признания учета и анализа результативности правительственных денежно-кредитных операций). Во многих развивающихся странах внутренние и внешние заинтересованные круги требуют в ответ на усиление налоговой нагрузки повышения прозрачности бюджетных процессов, а также расширения объема и улучшения качества государственных услуг. Результативность управления изменениями должна отображаться при помощи показателей продуктивности процессов первичного перераспределения итоговой деятельности экономических агентов, а также дальнейшего движения всех видов ресурсов, причастных к функционированию других сегментов фискального пространства.

Важными составляющими СУГФ выступают внешний аудит и подотчетность. Поэтому крайне актуальным является введение интернациональных стандартов Международной организации высших контрольных органов (INTOSAI) и методик ЕС, которые определяют руководящие принципы финансового аудита продуктивности государственных и местных бюджетов, внебюджетных фондов и использования государственного имущества.

Создание более прозрачных и подотчетных бюджетных систем будет играть решающую роль для успешной реализации глобальных инициатив, направленных на усиление экономической безопасности и снижение уровня бедности, в связи с вероятными техногенными катастрофами и изменениями климата. Независимо от степени открытости СЭС разных стран они постепенно становятся частью глобального делового пространства, что, безусловно, требует иной профессиональной подготовки и поведения субъектов менеджмента в части использования финансовой отчетности в управленческой деятельности.

#### Список использованной литературы

1. *Frait J., Komarkova Z.* Financial Stability, Systemic Risk and Macroprudential Policy / CNB Financial Stability Report 2010/2011. – 2011. – P. 96–111.
2. *Білорус О.Г.* Економічна глобалістика. Світ-система глобалізму : моногр. – К. : Ун-т “Україна”, 2016. – 536 с.
3. *Гесць В.М.* Економіка України: ключові проблеми і перспективи // Економіка і прогнозування. – 2016. – № 1. – С. 7–22.
4. *Гриценко А.А.* Институциональная политическая экономия: предмет, методология, содержание. – Saarbrücken (Германия) : LAP LAMBERT Academic Publishing, 2014. – 516 с.

5. *Mulgan G.* The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good. — New York : Oxford University Press, 2010. — 320 p.
6. *March J., Olsen J.P.* Democratic Governance. — New York : The Free Press, 1995.
7. *Keynes J.M.* The General Theory of Employment, Interest and Money. — Harcourt : Brace&World, 1965. — 403 p.
8. *Williamson O.E.* The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting. — New York : The Free Press, 1985. — 450 p.
9. *Ostrom E.* A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action: Presidential Address, American Political Science Association, 1997 / American Political Science Review. — 1998. — Vol. 92. — № 1. — P. 1–22 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <https://wwz.unibas.ch/fileadmin/wwz/redaktion/wipo/Vorlesungen/2012/PolEcon/Ostrom98.pdf>.
10. *Arrow K.J.* The Economics of Information / Collected papers of Kenneth J. Arrow. — Cambridge, MA : The Belknap Press of Harvard University Press. — 1984. — Vol. 4. — P. 136–152.
11. *Eichengreen M.* Reforming the International Financial Architecture. — 2011. — May [Электронный ресурс]. — Режим доступа : [http://eml.berkeley.edu/~eichengr/Reforming\\_Intl\\_Arch\\_2011\\_Ed.pdf](http://eml.berkeley.edu/~eichengr/Reforming_Intl_Arch_2011_Ed.pdf).
12. Selected Works of Joseph E. Stiglitz. Vol. II: Information and Capital Markets. — Oxford, New York : Oxford University Press, 2013. — 823 p.
13. Public Financial Management and Its Emerging Architecture ; [ed. by M. Cangiano, T. Curristine, M. Lazare]. — Washington, DC : IMF, 2012. — 464 p.
14. *Єфименко Т.І., Жук В.М., Ловінська Л.Г.* Інформація в антикризовому управлінні: глобальний аспект стандартизації обліку та фінансової звітності. — К. : ДННУ “Академія фінансового управління”, 2015. — 400 с.
15. *Богдан И.В.* Проциклическая или антициклическая фискальная политика: методы диагностики // Экономика Украины. — 2016. — № 11. — С. 45–57.

#### References

1. *Frait J., Komarkova Z.* Financial Stability, Systemic Risk and Macroprudential Policy, in: CNB Financial Stability Report 2010/2011. 2011, pp. 96–111.
2. *Bilorus O.G.* *Ekonomichna Globalistyka. Svit-Systema Globalizmu* [Economic Globalistics. World-System of Globalism]. Kyiv, University “Ukraina”, 2016 [in Ukrainian].
3. *Heyets V.M.* *Ekonomika Ukrainy: klyuchovi problemy i perspektyvy* [Ukraine’s economy: key problems and prospects]. *Ekonomika i Prognozuvannya – Economy and Forecasting*, 2016, No. 1, pp.7–22 [in Ukrainian].
4. *Gritsenko A.A.* *Institutsional’naya Politicheskaya Ekonomiya: Predmet, Metodolohiya, Soderzhaniye* [Institutional Political Economics: Subject, Methodology, Content]. Saarbrücken, LAP LAMBERT Academic Publishing, 2014 [in Russian].
5. *Mulgan G.* The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good. New York, Oxford University Press, 2010.
6. *March J., Olsen J.P.* Democratic Governance. New York, The Free Press, 1995.
7. *Keynes J.M.* The General Theory of Employment, Interest and Money. Harcourt, Brace&World, 1965.



8. Williamson O.E. The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting. New York, The Free Press, 1985.
9. Ostrom E. A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action: Presidential Address, American Political Science Association, 1997, in: *American Political Science Review*, 1998, Vol. 92, No. 1, pp. 1–22, available at: <https://wwz.unibas.ch/fileadmin/wwz/redaktion/wipo/Vorlesungen/2012/PolEcon/Ostrom98.pdf>.
10. Arrow K.J. The Economics of Information, in: Collected Papers of Kenneth J. Arrow. Cambridge, MA, The Belknap Press of Harvard University Press, 1984, Vol. 4, pp. 136–152.
11. Eichengreen M. Reforming the International Financial Architecture. 2011, May, available at: [http://eml.berkeley.edu/~eichengr/Reforming\\_Intl\\_Arch\\_2011\\_Ed.pdf](http://eml.berkeley.edu/~eichengr/Reforming_Intl_Arch_2011_Ed.pdf).
12. Selected Works of Joseph E. Stiglitz. Vol. II: Information and Capital Markets. Oxford, New York, Oxford University Press, 2013.
13. Public Financial Management and Its Emerging Architecture. M. Cangiano, T. Curristine, M. Lazare (Eds.). Washington, DC, IMF, 2012.
14. Iefymenko T.I., Zhuk V.M., Lovins'ka L.G. *Informatsia v Antykryzovomu Upravlinni: Global'nyi Aspekt Standartyzatsii Obliku ta Finansovoi Zvitnosti* [Information in Crisis Management: Global Dimension of Standardization of Accounting and Financial Reporting]. Kyiv, SESI "Academy of Financial Management", 2015 [in Ukrainian].
15. Bogdan I.V. *Protsiklicheskaya ili antitsiklicheskaya fiskal'naya politika: metody diagnostiki* [Procylic or anticyclic fiscal policy: methods of diagnostics]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2016, No. 11, pp. 45–57 [in Russian].

Статья поступила в редакцию 22 ноября 2016 г.

---