
В.Д.Лагутин, д-р экон. наук

Киевский национальный торгово-экономический университет

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА: СУЩНОСТЬ, ЭТАПЫ, МЕХАНИЗМЫ

Проанализирована теоретическая сущность экономической политики на основе разграничения разных ее этапов. В центре статьи – проблема взаимосвязи политики с процессом реализации интересов общества. Раскрыто содержание дискреционного и недискреционного механизмов экономической политики.

Исследование политики государства в экономической сфере имеет важное значение. Необходимость государственного вмешательства в рыночные механизмы хозяйствования обуславливают необходимость теоретического обоснования сущности, содержания, роли и места экономической политики в обществе. Политика – это политический курс, осознанно проводимая политическая линия или стратегия. Экономическая политика – процесс реализации общественных интересов, сформированных в контексте определенных ценностей и потребностей.

Важным и необходимым предметом исследования современной экономической теории является связь экономической политики с экономическими интересами общества. Именно такое понимание проблемы обусловило постановку цели исследования в данной статье: теоретическое обоснование содержания, этапов и механизмов политики в трансформационной экономической системе.

Базовая теория экономической политики разработана в 50-х годах XX века известным голландским экономистом Я.Тинбергеном¹. Она предусматривала органическую взаимосвязь трех параметров: целевые показатели – инструменты политики – модель экономики. Основными целевыми показателями экономической политики были выпуск и инфляция. В дальнейшем идеи базовой теории экономической политики развил Р.Манделл. То, что в реальной действительности инструменты экономической политики находятся под контролем разных правительственных органов, существенно меняет, согласно Р.Манделлу, теоретическое понимание сути экономической политики. Р.Лукас доказал, что при изменении экономической политики меняются также закономерности формирования ожиданий².

Приведем ряд определений экономической политики. Словарь современной экономической теории Макмиллана дает упрощенно-прагматическое толкование: "Экономическая политика – это поведение государства относительно экономики страны"³. П.Ещенко считает, что "...с помощью экономиче-

¹ См.: Tinbergen J. On the Theory of Economic Policy. – Amsterdam: North Holland, 1952; Tinbergen J. Economic Policy: Principles and Design, 1956.

² О развитии теории экономической политики см.: Малий І.Й., Діба М.І., Галабурда М.К. Держава і ринок: філософія взаємодії. – К., 2005. – С. 94–101.

³ Словарь современной экономической теории Макмиллана. – М., 1997. – С. 145–146.

ской политики распределяется, перераспределяется, обслуживается и содержится власть, в том числе экономическая"⁴. В теории общественного выбора политика определяется как процесс обмена между гражданами и государством, когда первые добровольно соглашаются обменять свою часть расходов по содержанию государства на услуги государства, которые потребляются совместно.

Проблема экономической политики и власти в последнее время активно исследуется в отечественной литературе с позиций институциональной теории⁵.

В западной экономической теории достаточно детально обоснована нормативная и позитивная теория экономической политики⁶. Экономическая политика проявляется через проведение правительством действий и мер по регулированию экономики. Государство осуществляет экономическую политику потому, что в его руках сосредоточена экономическая власть. "Основная задача, — писал В.Ойкен, — заключается ... в том, чтобы сделать видимым ядро феномена экономической власти. Иначе мы не сможем познать экономическую действительность"⁷.

Если рассматривать суть и содержание экономической политики в контексте теории игр, то становится очевидным, что политика — это модель непрерывной игры, которая постоянно повторяется в ответ на изменения макроэкономической ситуации и стохастические шоки в экономике. При этом должна обеспечиваться преемственность экономической политики, ведь уровень социально-экономического развития страны не подвластен резким изменениям. Следовательно, экономическая политика не сводится к модели "одноразовой игры".

Теория временной непоследовательности политики (time-inconsistent policy) возникла в контексте макроэкономической модели рациональных ожиданий. В силу того, что политика — не одноразовое событие, а последовательный процесс, перед государственной властью встает вопрос межвременного выбора — в первую очередь выбора между текущими потерями и будущими преимуществами⁸.

Экономической политике присущ длительный временной "горизонт" и благодаря этому государство может осуществлять действенное регулирующее влияние на развитие национальной экономики. Доверием будет пользоваться последовательная во времени политика, которая не порождает в будущем стимулов нарушать принятые обязательства. Однако издержки обеспечения последовательности экономической политики могут быть довольно значительными⁹.

В экономической теории большое внимание уделяется проблеме временного лага между разработкой и реализацией экономической политики.

⁴ Перехідна економіка: Підручник / За ред. В.М.Гейця. — К., 2003. — С. 62.

⁵ См.: Прутська О. Інституціоналізм і проблеми економічної поведінки в перехідній економіці. — К., 2003. — С. 88; Якубенко В. Базисні інститути у трансформаційній економіці. — К., 2004. — С. 54–67.

⁶ Сакс Дж.Д., Ларрен Ф.Б. Макроэкономика. Глобальный подход. — М., 1999. — С. 640–672.

⁷ Ойкен В. Основы национальной экономики. — М., 1996. — С. 258.

⁸ О проблеме динамической эффективности/неэффективности экономической политики см., напр.: Prescott E. Should Control Theory Be Used for Economic Stabilization? // Optimal Policies, Control Theory and Technology Exports. Ed K. Brunner A.H. Meltzer, Canneque-Rochester Conference Series on Public Policy (1977). — № 7. — Р. 13–38.

⁹ Карри Д., Ливайн П. Международная координация макроэкономической политики // Пандора экономической мысли конца XX столетия: В 2-х т. — Т. 1. — СПб, 2002. — С. 599.

Под лагом здесь понимается промежуток времени между принятием государственных мер, их реализацией и реальными результатами. Изменение политических параметров влияет на объем ВВП только через определенный (часто достаточно продолжительный) промежуток времени. Предусмотреть временной лаг осуществленной меры очень сложно.

Как правило, выделяют два вида лагов политики: 1) внутренний лаг – период с момента возникновения шоков в экономике до момента принятия соответствующих мер макроэкономической политики; 2) внешний лаг – период с момента принятия мер макроэкономической политики до момента, когда эти меры повлияют на объем производства, занятость и уровень цен¹⁰. Продолжительные лаги, связанные с применением бюджетно-монетарного инструментария, безусловно, осложняют процесс и, главное, ухудшают последствия реализации экономической политики.

Влияние временных лагов всегда нужно учитывать. Среди лагов, замедляющих влияние экономической политики на состояние экономики, наиболее значимыми являются: лаг наблюдения (период, необходимый государству для сбора информации о том, что происходит в экономике), лаг подтверждения (промежуток времени, необходимый для того, чтобы уточнить тенденцию развития экономической конъюнктуры), лаг законодательной процедуры (время для законодательного подтверждения выбранной политики), лаг осуществления (период, необходимый власти для проведения намеченных мер экономической политики), лаг влияния (время для того, чтобы меры государственной политики повлияли на экономику)¹¹. Р.Миллер и Д.Ван-Хуз выделяют три вида временных лагов в политике: задержка распознавания, задержка осуществления (реакции), задержка передачи¹².

Интересен анализ, проведенный в западной науке, эффектов (последствий) ожидаемой и неожиданной экономической политики. В неоклассической теории под влиянием постулата об априорной неэффективности экономической политики преобладает точка зрения о том, что только неожиданная политика может влиять на объем совокупного выпуска. Посткейнсианская же теория обосновывает модели влияния на объемы выпуска и ожидаемой экономической политики¹³. Безусловно, отличия между эффектами ожидаемой и неожиданной экономической политики есть. В условиях демократического общества и доверия к власти со стороны населения более приемлемой становится последовательная ожидаемая экономическая политика.

Экономическая политика – составная часть общего политического процесса, целостная система мер государственного влияния на экономику, эффективность которых проявляется при взаимосвязи ее элементов. Государство проводит определенную экономическую политику, направленную на обеспечение рыночного равновесия и стабильности. Классической моделью государственной политики, описывающей функции различных институтов в политической сфере, считается модель Г.Алмонда и Г.Пауэла. В этой модели выделено пять основных функциональных этапов (фаз) развертывания полити-

¹⁰ Панчишин С. Макроекономіка: Навч. посібник. – К., 2001. – С. 526.

¹¹ Мишкин Ф. Экономическая теория денег, банковского дела и финансовых рынков. – М., 1999. – С. 704–705.

¹² Миллер Р.Л., Ван-Хуз Д.Д. Современные деньги и банковское дело. – М, 2000. – С. 715–716.

¹³ Мишкин Ф. Экономическая теория денег, банковского дела и финансовых рынков. – С. 755–756.

ческой динамики и соответствующих им носителей в виде институтов: 1) артикуляция индивидуальных и групповых интересов, носителем функции выражения которых являются групповые объединения ("группы интересов"); 2) агрегация интересов, что связано, в основном, с деятельностью политических партий; здесь происходят селекция и объединение в единой партийно-политической позиции достаточно разнородных интересов индивидов и групп; 3) выработка политического курса; интегрирующую роль здесь играют представительские и законодательные институты, формирующие коллективные решения; 4) реализация принятых решений, что связано, главным образом, с функционированием институтов исполнительной власти, которые организуют для этого надлежащие меры и находят необходимые ресурсы; 5) контроль и арбитраж, относящиеся к деятельности институтов судебного и конституционного надзора, которые выполняют функции устранения разногласий между разными организациями и группами на базе общепризнанных норм¹⁴. Несогласованность и нескоординированность этапов экономической политики создает серьезные проблемы для общественного развития.

На наш взгляд, следует, прежде всего, четко различать процесс разработки (выработки) и процесс реализации экономической политики. Если кейнсианская теория объектом своего исследования считала, главным образом, процесс реализации макроэкономической политики (влияние фискальных и монетарных мер на экономику), то неоклассическая теория общественного выбора в центр исследования поставила процесс разработки (формирования) экономической политики – политический механизм формирования экономических решений.

Разработкой политики следует считать процесс определения целей, приоритетов, задач, количественных и временных характеристик, конкретных исполнителей и необходимых ресурсов. Разработка экономической политики – это принятие государственных решений, связанных с законодательным процессом (парламент) и оперативным управлением со стороны органов исполнительной власти (правительство). Разработка экономической политики государства заключается в ее научном обосновании, учете необходимости обеспечения социально-экономической стабильности и развития страны. Это предполагает научное определение целей, задач и приоритетов, отражающих потребности и интересы общества, выбор механизмов и инструментов ее практической реализации. Сложности разработки экономической политики обуславливают необходимость соблюдения определенных требований, которым должны удовлетворять этот процесс и содержание самой политики.

Так, публичные документы, раскрывающие содержание политики (программы, планы), не могут иметь сугубо формального идеологического значения. Это должны быть реальные действенные политические документы, свидетельствующие о понимании политиками своей ответственности за последствия решений, которые они принимают. Изменение содержания экономической политики основывается на изменениях законодательных и нормативных актов и документов.

Разработка экономической политики неотделима от интересов общества и отдельных его членов. Но интересы эти очень разные. Э.Аткинсон и Дж.Стиглиц отмечают: если интересы членов общества можно было бы рассматривать как интересы "типичного индивида", тогда роль государства со-

¹⁴ Comparative Politics Today: A World View / Ed. by Almond G., Powell G. N.Y., 1996. – P. 9–10.

кратилась бы до функции эффективного выполнения согласованных решений. Только путем точного моделирования отличий большого массива экономических интересов можно рассматривать государство в его главной роли механизма, благодаря которому конфликтующие интересы превращаются в коллективные решения¹⁵.

Необходимость более активного влияния государства на экономические процессы в Украине сегодня очевидна. Экономическая политика в трансформационной экономике должна быть не только активной и вызывающей доверие, но и стабильной и градуалистской. Содержание экономической политики не может при этом определяться сугубо идеологическими принципами. Экономическая политика – это "искусство возможного". Механизмы, инструменты и технологии экономической политики должны соответствовать принципам здравого смысла. "Нормальность" экономической политики – в ее адекватности тем задачам, которые необходимо решить, чтобы обеспечить прогрессивное социально-экономическое развитие страны. Экономическая политика по своему содержанию должна быть адекватной существующим условиям социально-экономического развития общества. При этих условиях социальный популизм не должен стать основной мотивацией действий власти. Она не может открыто обращаться, например, к системной статистической дезинформации и манипулированию общественным мнением.

Очевидно, что в развитом гражданском обществе есть реальные рычаги влияния на власть для проведения ею рациональной для данных условий экономической политики. В постсоциалистических странах ситуация несколько иная. У общественности здесь, как правило, нет ни необходимой информированности, ни реальных возможностей влияния на процессы разработки и реализации экономической политики.

Таким образом, содержание разработанной политики должно быть планом соотношения целей, инструментов, ресурсов и угроз (преград). Следует учитывать, что практически любое политическое решение предполагает сопротивление, и не только со стороны политической оппозиции. В процессе разработки экономической политики должны анализироваться все интересы, которых будут касаться принятые решения. Индивиды, – писал Дж.Бьюкенен, – согласятся подчиниться принуждению со стороны государства только в том случае, если конечные результаты политического "обмена" отвечают их интересам¹⁶. При разработке и реализации экономической политики нельзя игнорировать общественные конфликты и интересы. Выбор политики не должен выходить за пределы объективной реальности. Экономическая политика может быть успешной в случае выполнения следующих условий: учет позиций разных социальных групп и их реакции на предложенные решения; честность и прозрачность в определении реальных проблем; общественные дискуссии и общественный контроль на этапах формирования и реализации. Реализация экономической политики требует непосредственной работы с группами интересов¹⁷, которые выигрывают или проигрывают в случае воплощения политических решений, для получения их максимальной поддержки.

¹⁵ *Аткинсон Э.Б., Стиглиц Дж.Э.* Лекции по экономической теории государственного сектора. – М., 1995. – С. 404.

¹⁶ *Бьюкенен Дж.М.* Сочинения. Серия: "Нобелевские лауреаты по экономике". – Т. 1. – М., 1997. – С. 23.

¹⁷ Группа интересов (interest group) – социальная группа, объединенная специальными интересами и пытающаяся удовлетворить эти интересы.

Реализация государственной политики – это процесс использования технологических мер и методов управления, обусловленных необходимостью осуществления политических целей и решений. Этот этап экономической политики самым непосредственным образом связан с институциональным взаимодействием властных организаций с экономическими субъектами.

Успешность реализации экономической политики невозможна без политической воли. Одновременно необходима самоорганизация государственной власти для исполнения политической воли. Деятельность государственных органов должна быть ответственной, взвешенной и технологически эффективной. Необходим систематический публичный анализ государственной политики, постоянный общественный диалог по поводу содержания экономической политики. Власть в этих условиях должна быть прозрачной и подотчетной.

В любой экономической системе объективно существует проблема несоответствия между фактическими действиями по реализации политики и содержанием программных положений – "декларациями" политического курса. Отсюда – проблема уровня предсказуемости развития экономических событий. К сожалению, у государственной власти может не быть экономической политики вообще, а только отдельные спорадические меры "пожарной команды". В этих условиях реальностью становится фактическая безответственность властных структур за принятые решения и последствия их реализации.

Действенная реализация экономической политики предполагает эффективную (порождающую доверие) коммуникацию властных организаций с обществом по поводу содержания политики, механизмов реализации соответствующих решений и их последствий.

Следует отметить, что политики часто поддерживают не те экономические решения, которые оптимальны в данных социально-экономических условиях, а те, которые способствуют их престижу, повышают рейтинг и шансы на победу на очередных выборах. Речь идет об объективности так называемого политического бизнес-цикла (электорального цикла) в демократической системе. Практика показывает, что сложные экономические проблемы часто решаются на основе новых выборов и прихода к власти новых политических сил. Тревога за собственно политическое будущее зачастую несовместима с принципами эффективной экономической политики.

Политики, находящиеся у власти, будут пытаться влиять на результаты будущих выборов путем проведения экспансионистской экономической политики непосредственно перед выборами. С приближением выборов активные реформы прекращаются. В канун выборов "требуется" увеличение бюджетных расходов, особенно на социальное развитие (бюджетная политика) и удешевление кредитов (монетарная политика). Рестрикционная экономическая политика, напротив, проводится обычно после выборов¹⁸. Она, как правило, непопулярна, поскольку требует строгой экономии бюджетных денег. Политические решения и действия власти накануне выборов определяются, в первую очередь, принципом политической целесообразности. С учетом будущих выборов осуществляется и распределение бюджетных затрат, а следовательно, ставятся задачи по наполнению доходной части бюджета.

¹⁸ Цикличность политики относительно сроков выборов достаточно полно раскрыта в западной экономической литературе. См. напр.: Nordhans W. The Political Business Cycle // Review of Economic Studies. – 1975. – April. – P. 169–190; Tufte E. Political Control of the Economy. – Princeton N. J: Princeton University Press, 1978.

Для понимания содержания экономической политики важное значение имеет анализ процесса лоббирования политических решений. Лоббизм – это средства влияния на представителей власти с целью принятия последними выгодного политического решения. Лоббизм – нормальный элемент осуществления экономической политики в условиях представительской демократии. Лоббирование, которое ведет к изменениям в законодательстве или регулировании, предоставляет тем самым общественное или коллективное благо всем тем, кто извлекает пользу из таких изменений¹⁹. Наиболее эффективно лоббирование своих интересов представителями высокополитизированных отраслей экономики, которые имеют возможность расходовать на это больше средств. В условиях трансформационной экономики лоббизм часто связан с коррупцией власти.

Соединенные Штаты Америки первыми в мире в 1946 году законодательно урегулировали деятельность лоббистов – их обязали получать лицензии и регистрироваться в Конгрессе и Сенате. В 1996 году в США был принят Акт о раскрытии лоббистской деятельности. Ни в одной постсоветской стране до сих пор закон о лоббизме не принят, прежде всего потому, что в этих обществах нет политических сил, которым была бы выгодна легализация этой сферы.

Лоббистскую деятельность проводят так называемые группы давления, которые отражают взгляды или интересы тех или иных политических течений. Но часто такие группы создаются какими-то общественными объединениями. В США их называют лоббистскими организациями, или заинтересованными группами. Группы давления образуются для консультации парламентов и правительств и информационного их обеспечения по политико-экономическим вопросам.

Экономическая политика связана с деятельностью властных организаций. Государственная политика и государственные программы воплощены в организации и реализуется ими²⁰. В трансформационных экономиках деятельность властных организаций зачастую направлена на обслуживание собственных интересов. Для радикального изменения ситуации недостаточно разработать новый политический курс, необходимо изменить общественные институты и властные организации, призванные претворять его в жизнь.

Стабильность экономической политике обеспечивает бюрократия, способная приспосабливаться к внешним изменениям. Контролируют власть политики, а управляют бюрократы. "Всякая государственная политика выступает комплексным феноменом, состоящим из действий многих выбранных, назначенных или нанятых чиновников", – отмечал в книге "Процесс разработки политики" Ч.Линдблом²¹. Бюрократия помогает сохранять преемственность в экономической политике, контролировать оппортунистическое поведение²². В основе деятельности бюрократии лежит принцип поиска политической рен-

¹⁹ Олсон М. Піднесення та занепад держав. Економічний розвиток, стагфляція та соціальний застій. – Харків, 2002. – С. 28.

²⁰ Нельсон Р.Р., Уинтер С.Дж. Эволюционная теория экономических изменений. – М., 2002. – С. 480.

²¹ Цит. по: Деятярев А.А. Основы политической теории. – М., 1998. – С. 169.

²² Основы теории экономики бюрократии заложены в работах У.Нисканена. См.: Niskanen W.A. The Peculiar Economics of bureaucracy // American Economic Review. – 1968. – Vol. 58. – P. 293–305; Niskanen W.A. Bureaucracy and Politicians // Journal of Law and Economics. – 1975. – Vol. 18. – P. 617–643.

ты (political rent seeking) – стремление к получению рентного вознаграждения с помощью политического процесса.

Безусловно, при малоквалифицированной и коррумпированной бюрократии экономическая политика не будет эффективной. Однако проблемы борьбы с коррупцией и повышения эффективности экономической политики необходимо решать одновременно на основе общего улучшения качества властных институтов.

Власть, имеющая положительную репутацию, оказывает более сильное влияние на рыночные ожидания экономических субъектов. Оценка ожиданий не может быть точной, в ее основе на практике лежит принцип учета прошлого опыта. Очевидно, что реакцию рыночных субъектов на изменение экономической политики невозможно предугадать, опираясь только на прошлый опыт.

Для реализации действенной экономической политики необходимы эффективные управленческие процедуры, нормы, стандарты и умение. Обеспечение обратной связи для правительства достигается путем сознательной поддержки гражданами политических решений. Непонимание и непредсказуемость действий власти приводят к раздражению и разочарованию со стороны общества. Очень сложно спрогнозировать результаты реализации экономической политики, когда рыночные субъекты не имеют полной информации о действительных намерениях власти.

Недостатки процесса реализации экономической политики органично связаны с недостатками функционирования системы государственного управления. Очевидно, что наряду с несостоятельностью рынка реально имеет место и несостоятельность государственной власти и государственной политики. Нет никаких гарантий того, что даже государственная власть, которая одарена, по выражению Д.Веймера и Э.Вайнинга, самыми умными, самыми честными и самыми преданными служащими, будет благоприятствовать общественным интересам при любых обстоятельствах²³. Нельзя рассчитывать на успех экономической политики, когда власть (бюрократия) тесно связана с бизнесом (частным капиталом).

Чтобы избежать ошибок в экономической политике, нужно разработать и внедрить средства снижения рисков ошибок при ее реализации, законодательно установить общественный контроль за ее формированием и реализацией.

Отсутствие в странах с трансформационной экономикой действенной экономической политики стало следствием невысокой эффективности государственной власти. К сожалению, правительства далеко не всегда находят адекватные решения финансово-экономических проблем, встающих перед этими странами. Крайне негативно влияют на реализацию экономической политики существующие в обществах с трансформационной экономикой дисбаланс полномочий между ветвями власти, закрытость власти для общества, высокий уровень коррупции. При господстве теневой экономики экономическая политика часто реализует интересы не общества, а отдельных финансово-экономических групп, которые стремятся использовать власть в своих интересах. Необходимым условием успешной реализации экономической политики является наличие доверия к действиям правительства (в целом, лиц, осуществляющих политику)²⁴.

²³ Веймер Д., Вайнинг Э. Анализ политики: Концепция і практика. – К., 1998. – С. 179.

²⁴ "Доверие, – по мнению А.Гриценко, – характеризует меру уверенности в соответствии субъективных ожиданий и объективных результатов деятельности". См.: Гриценко А.А. Развитие форм обмена, стоимости и денег. – К., 2005. – С. 154.

Слабое правительство – это то, у которого нет достаточной политической поддержки или институциональной власти, необходимой для регулирования экономики. Слабая власть не способна противодействовать давлению со стороны разных политико-экономических групп. А удовлетворение запросов этих групп закономерно приводит к росту бюджетных расходов.

Тормозом для реализации политики является низкое качество общественных институтов. Реализация целей и задач экономической политики возможна только при консолидированных, согласованных и ответственных действиях всех ветвей государственной власти. Резко ухудшает условия реализации экономической политики противостояние законодательной и исполнительной ветвей власти. В этом плане конституционная реформа в Украине, безусловно, призвана сыграть положительную роль в усилении системности взаимоотношений во властном треугольнике "президент – парламент – правительство".

Важным этапом политики является контроль – мониторинг хода выполнения мер, соответствующих результатов и их последствий. Контроль – необходимое условие эффективности экономической политики, направленное на недопущение злоупотреблений и ошибок. Речь идет о создании институтов контроля за властью. Такими институтами могли бы стать, в частности, аналитические и экспертные неправительственные организации. Отсутствие механизмов контроля за деятельностью властных организаций приводит к снижению исполнительской дисциплины на всех уровнях. Опыт развитых стран мира свидетельствует, что представительская демократия – наиболее эффективная форма поддержания связи между обществом и государством. Именно представительская демократия позволяет, хотя и с опозданием, фиксировать ошибки властных организаций и исправлять их на основе политической конкуренции и изменения правительства.

Теперь рассмотрим механизм экономической политики как совокупность правовых норм, организационных форм и методов управления, обеспечивающих достижение целей политики. Эффективное использование механизма экономической политики как комплекса средств государственного регулирования экономики становится возможным при условии обеспечения политической стабилизации и укрепления институтов гражданского общества.

Механизм экономической политики может базироваться на правилах (policy rule)²⁵ или осуществляться на основании дискреционных форм (ad hoc). В 1977 году Ф.Кидланд и Э.Прескотт – будущие лауреаты Нобелевской премии по экономике – на основе теории непоследовательности политики во времени провели четкое разграничение между правилами и дискреционными действиями²⁶. Правила определяют выбор решений в каждый момент времени. При дискреционной же политике органы власти применяют свободу действий, исходя из обстоятельств, то есть имеют свободу выбора инструментов в каждый момент времени. Безусловно, реализация (соблюдение) твердого и действенного правила на практике – далеко не простая задача, она ограничивает возможности властного органа в принятии им решений согласно обстоятельствам. Следует отметить, что в западной экономической теории уже в

²⁵ Проблема правил в финансовой науке рассматривается в целом ряде работ. См., напр., широко известную работу: Buchanan J., Brennan G. The Reason of Rules. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

²⁶ Kydland F.E., Prescott E.C. Rules rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans // Journal of Political Economy. – 1977. – Vol. 85. – P. 473–492.

течение многих лет ведется дискуссия: какая политика более эффективна – та, что основывается на жестких правилах, нормах и законах, или та, при которой решения о проведении тех или иных мер принимаются в зависимости от обстоятельств, в частности от текущего макроэкономического состояния.

В трансформационной экономике дискреционные решения часто имеют произвольный характер. В экономической литературе встречается довольно образная характеристика дискреционной политики – как лекарства от неожиданностей, с которыми приходится иметь дело каждому политику, гибкого приспособления к меняющимся обстоятельствам²⁷. Использование недискреционной экономической политики особенно важно в условиях слабой государственной власти и сильных позиций олигархического капитала. Соблюдение правил позволит свести к минимуму корыстность в политике.

Кейнсианская теория рассматривала экономическую политику, как правило, с точки зрения ее дискреционного характера, что обеспечивало правительствам, действовавшим на основе кейнсианских подходов, лучшие условия для маневрирования между разными, часто альтернативными макроэкономическими целями. В монетаристской теории, напротив, основное значение имеет проведение недискреционной политики.

Дискреционная политика предполагает четкие знания властных органов относительно времени и величины эффектов своих действий. Иными словами, властные институты должны иметь выбор лучших решений в данной ситуации, а также верно оценивать ситуацию в конце периода действия мер экономической политики.

Установление правил будет ограничивать дискреционные решения властных институтов, которые принимаются в зависимости от обстоятельств. Конечно же, эти правила будут снижать гибкость экономической политики в случае возникновения непредсказуемых обстоятельств. Однако считается, что это принесет меньший вред, чем произвольные действия соответствующих властных институтов. Согласованная система правил исполняет роль эффективного "дисциплинирующего средства" по отношению к поведению властных институтов.

Существует проблема сочетания постоянства и гибкости правил. Важно в сами правила "встроить" определенную гибкость. В этой связи различают фиксированные правила и правила с обратной связью. Фиксированные правила постоянны, то есть не меняются с изменением состояния экономики. Правила с обратной связью допускают изменения содержания политики в зависимости от изменения макроэкономического положения, но эти изменения должны осуществляться согласно заранее установленной формуле²⁸.

Рассмотрим детальнее действие правил на примере бюджетной политики. Преимущества так называемых бюджетных правил перед дискреционной политикой заключаются, прежде всего, в том, что именно эти нормы, утвержденные законодательно или принятые как своеобразный общественный договор, способны ограничивать популистскую деятельность демократически избранных правительств, которые формируются под давлением электората.

Бюджетные правила, обычно закрепленные в законодательстве, и есть четко сформулированными ограничителями в сфере бюджетной политики. Их

²⁷ Бункина М.К., Семенов А.М. Экономическая политика. – М., 1999. – С. 85–86.

²⁸ Сакс Дж.Д., Ларрен Ф.Б. Макроэкономика. Глобальный подход. – С. 667.

действие может распространяться на объем бюджетного дефицита, бюджетных расходов или на оба эти параметра вместе, а соответствующие показатели могут устанавливаться в реальном выражении или с учетом цикличности²⁹.

Действенные бюджетные правила способствуют реализации эффективной бюджетной политики. Они определяют целевые показатели, помогающие дисциплинировать деятельность властных органов и противодействовать избыточному лоббистскому давлению. Дж.Копиц и С.Симански отмечали, что бюджетные правила в значительной мере основываются на политэкономических аргументах. Они ограничивают стремление слабых правительств к увеличению государственного долга, сглаживают противоречия бюджетной политики, а также повышают доверие общества к правительству³⁰.

Приведем в качестве примера организацию недискреционной бюджетной политики в Великобритании начиная с 1997 года. Там применяются два основных бюджетных правила: 1) "золотое правило", согласно которому на протяжении экономического цикла правительство берет в долг исключительно на инвестиционные цели, а не для финансирования текущих расходов; 2) "правило постоянных инвестиций", в соответствии с которым отношение чистого объема государственного долга к ВВП в течение экономического цикла должно быть стабильным и обоснованным³¹.

Интересен для Украины опыт Польши в плане применении правила бюджетной политики "инфляция плюс 1", благодаря которому рост государственных расходов был ограничен до уровня, не превышающего уровень инфляции более чем на 1%. Это правило использовалось в планировании государственных расходов на 2003 год. Впоследствии было объявлено новое бюджетное правило, согласно которому рост реальных расходов государственного бюджета не должен был превышать роста реального ВВП. Однако эти правила формально закреплены не были³².

Разработка правил бюджетной политики для условий трансформационной экономики – новая для украинской экономической науки проблема. Безусловно, наличие действенных правил дало бы Министерству финансов возможность более успешно решать основные бюджетные проблемы.

Итак, подытоживая все сказанное, следует отметить, что в теоретическом плане проблема сущности экономической политики связана с проблемой несостоятельности рынка и необходимостью государственного вмешательства в экономические процессы. Проведенный в статье анализ подчеркивает значимость выбора такой модели экономической политики, которая была бы адекватна существующему уровню социально-экономического развития страны. В основе этой политики должно быть научное определение содержания стратегических направлений (приоритетов) развития национальной экономики, методов и средств реализации разработанных государством целей и задач. Механизм экономической политики при этом должен отвечать потребностям реализации общественных интересов.

²⁹ См.: OECD. OECD Economic Outlook, 2002, Chapter 4; Kopits G. Ed. Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis, and Prospects. London, Palgrave Macmillan, 2004.

³⁰ См.: Kopits G., Symansky S. Fiscal Policy Rules. – IMF Occasional Paper, 1998. – № 162.

³¹ Принципы финансирования структурных реформ. Всемирный банк // Вопросы экономики. – 2005. – № 6. – С. 22.

³² Rozkrut M. The monetary and fiscal mix in Poland // BIS Papers. – 2003. – № 20. – P. 216.