

МАКРОЭКОНОМИКА

УДК: 330.16-026.564]:330.341.1:336.153.2

JEL: H2, H3, G00, E6, O23

Александра Москаленко

ЭКОНОМИЯ И ДЕМОКРАТИЯ В ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ¹

Проанализированы причины имплементации политики жёсткой экономии, которая возникла как реакция на долговой кризис в глобальной экономике и, по неолиберальной логике, предполагает целесообразность сокращения бюджетных расходов стран с целью сдерживания роста государственного и гарантированного государством долга (внешнего и внутреннего), сбалансирование государственного бюджета и, что самое главное, восстановление доверия к институтам власти со стороны населения, инвесторов и других стейкхолдеров. Сделаны выводы относительно направлений совершенствования современного публичного финансового менеджмента на основе принципов фискальной демократии, таких как принцип справедливости, равноправия, прозрачности, приоритетности, временной и финансовой симметричности в перераспределении доходов государственного бюджета, учитывающие оперативные и стратегические потребности и интересы населения стран. Показано, что в развитых странах индекс фискальной демократии стремится к нулю, что является результатом зависимости экономики стран от внешних и внутренних долгов: обязательные расходы, включая и "мягкие инвестиции", финансируются за счёт долгов. Обосновано, что политика жёсткой экономии как инструмент публичного финансового менеджмента может приводить к противоположным результатам в странах с различным уровнем экономического развития, а поэтому должна реализовываться с учётом национальной специфики, структуры и эффективности экономики, учитывать социальные последствия, чтобы исключить чрезмерно негативные их крайние формы.

Ключевые слова: фискальная демократия, жёсткая экономия, экономический рост, государственный долг.

Истоки теории политики жёсткой экономии берут своё начало в исследовании причин и последствий перманентного финансового кризиса, охватившего развитый мир в первой декаде XXI века как следствие укоренения доминанты международных финансовых рынков с широкой вариацией финансовых инструментов и активов и постоянной склонностью к кризисам. Финансовые рынки подчинили себе экономику и социальную сферу: существенно выросли диспропорции между финансовым и реальным секторами, появились метафинансовые пирамиды, а усиленное стимулирование финансовыми посредниками кредитного потребления населением в отрыве от его реальных

Москаленко Александра Николаевна (oleksandra.moskalenko@kenu.edu.ua), д-р экон. наук, проф.; проф. кафедры экономической теории ГВУЗ "Киевский национальный экономический университет имени Вадима Гетьмана".

¹ Публикация содержит результаты исследований, проведённых по гранту Президента Украины по конкурсному проекту Ф75 / 168-2018 Государственного фонда фундаментальных исследований.

© А.Москаленко, 2018

ISSN 1811-3133. Экономическая теория. 2018. № 4: 57–78

доходов породило новый характер асимметричных взаимозависимостей между финансовыми институтами и населением стран, где финансовый сектор как основной игрок этих отношений всегда имеет преимущество над слабыми игроками, гражданами страны как заёмщиками.

Изучая глубинные причины несимметричности отношений финансовых рынков, правительств и граждан стран, учёные-экономисты (Гэмбл, 2018; Krugman, 2013; Шенэ, 2017; Konzelmann, 2014) акцентируют внимание на несовершенстве политики финансовых рынков и финансовых посредников, которые всегда спасают правительства стран за счёт налогоплательщиков, причём сами налогоплательщики остаются в период кризисов, вызванных действиями и чрезмерной рискованностью операций именно финансовых рынков, один на один со своими проблемами: возросшей на порядок задолженностью по кредитам, в том числе ипотечным, теряют свою работу, а значит, имущество и недвижимость. Правительства стран берут на себя обязательства от международных финансово-экономических институтов сдерживать рост внешних долгов, при этом расходы на социальную сферу признаются априори чрезмерными и именно эти расходы, без надлежаще проведённой экономической оценки, признаются де-факто причиной роста внешних долгов, а значит, и всех последствий, с этим связанных. Хотя на самом деле "все забывают, откуда эти долги взялись" (Blyth, 2013). Если посмотреть внимательнее, то причины роста внешних долгов развитых стран преимущественно связаны с поддержкой финансовых институтов за счёт бюджетов стран, их национализацией в период кризисов и финансовых потрясений, вызванных собственно действиями вне здоровой рискованности операций финансовых рынков.

Именно при таких условиях возникает вопрос фискальной демократии, и что важно, в корреляции с политикой жёсткой экономии. Собственно понятие "фискальная демократия" является относительно новым и неустоявшимся в экономической науке, и может подвергаться серьёзной критике. Фискальная демократия предполагает наличие экономического пространства для принятия решений правительством по распределению доходов государственного бюджета. Также фискальная демократия выступает как способность правительства собирать налоги честно и прозрачно, и распределять доходы государственного бюджета справедливо. Этот термин автором статьи считается актуальным в процессе политико-экономического анализа причинно-следственных связей асимметричности отношений финансовых рынков, правительств стран, которые приняли жёсткие неолиберальные правила игры для проведения фискальной политики, и населением стран как гражданами, людьми, чьи гражданские права на социальные стандарты жизни, по доказанной тенденции к росту неравенства в доходах (Аткисон, 2018; Пикетти, 2015), оказываются крайне незащищёнными в условиях перманентной нестабильной экономики. Последняя порождена, в частности, природой глобализации, в том числе и финансовой, международной финансовой архитектоникой и объективными трансформациями структуры экономики в условиях четвёртой промышленной революции. Однако стоит отметить и субъективизм экономической политики стран, её зависимости от наднациональных финансово-экономических агентов и других сильных игроков, а значит, и субъективное восприятие объективной логики целей экономического развития.

Политика жёсткой экономии возникла в результате кризиса 2008 года как рекомендация правительствам стран сдерживать рост внешне-

го долга, сократить расходы государственного бюджета на социальную сферу с целью восстановить доверие к правительству со стороны бизнеса и граждан, а следовательно, создать условия для оживления в экономике и инвестиций. Итальянские учёные Альберто Ф. Алесина и Сильвия Ардагна приходят к выводу, что фискальные стимулы, основанные на снижении налогов, более вероятно влияют на увеличение темпов роста, чем те, которые основаны на увеличении расходов. Кроме того, корректировка расходов, а не налогов, менее вероятно создаст рецессию (Alesina & Ardagna, 2009). С поддержкой политики жёсткой экономии и признания наличия прямой взаимосвязи между ростом и пороговым значением внешнего государственного долга выступили в своей работе "Рост в период долга" (2010) Кармен Райнхарт и Кеннет С. Рогофф (Reinhart & Rogoff, 2010). С небезосновательной критикой политики жёсткой экономии, которая не приводит к ожидаемым от неё результатам, а наоборот, выступают Пол Кругман, Марк Шенэ, Сьюзен Конзельманн, Марк Блайт. Например, П. Кругман отмечает: "Поворот к жёсткой экономии после 2010 года, однако, был настолько стремительным, особенно в европейских странах-должниках, что обычные меры предосторожности теряют большую часть своей силы" (Krugman, 2013). Марк Блайт в работе "Жёсткая экономия: история опасной идеи" (2013), признанной Financial Times научным бестселлером, выступает против методов жёсткой экономии. Учёный говорит о подмене понятий: "Нам говорят, что мы все жили за пределами наших возможностей и теперь нужно затянуть пояса. Эта точка зрения является удобной для того, чтобы забыть, откуда появились все долги. Не от чрезмерного роста государственных расходов, а как прямой результат спасения, рекапитализации и добавления ликвидности в разрушенной банковской системе. Благодаря этим действиям частный долг был переименован в государственный долг, тогда как лица, ответственные за его получение, остались безнаказанными, возлагая нагрузку на государство и налогоплательщиков" (Blyth, 2013. P. 5).

С критикой методов жёсткой экономии выступает и Марк Шенэ в книге "Перманентный кризис. Рост финансовой аристократии и поражение демократии" (2017): "Сегодняшние финансовые рынки признаются богами ... и заставляют общество к постоянным жертвоприношениям" (2017. С. 30). Его ключевая позиция подкрепляется статистикой. Южная Европа, например, больше обессиленная политикой жёсткой экономии. В первом квартале 2016 года уровень безработицы в Греции достиг 25%. В начале 2016 года уровень безработицы среди молодёжи достиг 52%. Для сравнения: в Испании он достиг 45%, а в целом по ЕС – 19%. С 2008 по 2012 год прямые и косвенные налоги в Греции выросли соответственно на 53 и 22%. Для беднейшей части населения рост налогов был более ощутимым – на 337%. Налог на добавленную стоимость достиг 23%, в том числе для кафе и ресторанов. В 2014 году фирмы задерживали или выплачивали лишь частично заработную плату. Бюджет на образование также стал жертвой политики жёсткой экономии, что привело к поглощению и закрытию около тысячи школ (Шенэ, 2017. с. 31).

Термин "фискальная демократия" был введён Евгением Штойрле, но он не имеет окончательного и правильного определения в настоящее время. Однако его смысл вполне интуитивно понимают учёные и практики, политэкономы в частности (Profeta & Puglisi, Scabrosetti, 2013). Демократия, согласно Штойрле, – это принципиальность "относительно равных прав на голосование" и право "иметь своих пред-

ставителей в голосовании", что касается текущих приоритетов нации [в распределении государственного бюджета] (Steuerle, 2008). Поскольку нынешние приоритеты нации, как правило, имеют финансовые последствия – они требуют выделения государственных денег, то демократия, как считает цитируемый учёный, по своей сути является финансовым делом. Это касается равных прав голоса на налоговую политику, и политику расходов. Однако голосование обеспечивает демократический контроль только в той мере, в которой голосующий может изменить политику. Если "нет альтернативы", голосование является излишним. Фискальная демократия имеет не только формальные предпосылки – равные права голоса, а также материальные предпосылки, которые являются выбором политики и автономией. Фискальная демократия заключается в том, что избиратели имеют право менять правительство и правительство имеет право изменять фискальную политику с учётом предпочтений избирателей. В своей работе Штойрле сосредоточился на основных предпосылках фискальной демократии, а именно – на ограничениях политики обязательств, введённых "вчерашними законодателями" (Steuerle, 2010. Р. 876), налагаемых на фискальный выбор сегодняшних законодателей. Для измерения этих ограничений Штойрле разработал так называемый "Индекс фискальной демократии". Индекс определяется как процент государственных поступлений, доступный после расходов на обязательные программы (включая выплату процентов по государственному долгу).

Целью статьи является проанализировать причины имплементации и тренды политики жёсткой экономии, показать ограниченность такой фискальной политики; раскрыть теоретическое содержание фискальной демократии и определить её роль в распределении бюджетных расходов в условиях политики жёсткой экономии; определить основные принципы фискальной демократии, сдерживающие рост экономического неравенства в странах.

Понятие "жёсткая экономия" многозначное и вариативное. На первом уровне проявляется в рассмотрении жёсткой экономии как редкости ресурсов (это её первая "ниша"). Второй подход – это представление об экономике, которая находится в условиях экономического и политического кризиса, а значит, и дефицита ресурсов, который заключается не только в дефиците материальных ресурсов, а в *недостатке* таких базовых основ для развития экономики и политического строя, как демократия (качество демократических институтов), политический и управленческий капитал государства, мотивационная система, и, вместе с тем, в экстрактивности экономических и политических институтов власти. Третий подход основывается на представлении концепции Барнетта "о трёхъядерной системе глобальной экономики" (Барнетт, 2004. С. 1–14), согласно которой существует основное ядро стран, способных разрабатывать, внедрять технологии, как результат НТР и политики развития инновационной экономики. Второй блок – страны, которые заимствуют технологии. В этом как раз и проявляется жёсткая экономия с дуалистическими ограничителями: дефицитом демократии, несовершенством, а следовательно, нехваткой управленческого капитала на государственном уровне и качественной экономической политики, дефицитом научно-технических разработок и внедряемых технологий (редкость финансовых ресурсов для развития образования и науки). Третья группа – страны, которые не могут разрабатывать технологии, внедрять их и использовать.

По политико-экономическому подходу, жёсткая экономия – уровень возможностей использования и формирования инструментов инновационного развития, где потребность в *новом, инновационном* невозможно реализовать в условиях сокращения мотивационных условий.

При прагматическом финансовом подходе государственного финансового менеджмента жёсткая экономия имеет целью поддержание на сбалансированном уровне основных макроэкономических показателей, таких как экономический рост, дефицит государственного бюджета, объём суверенного государственного долга и, соответственно, выполнение обязательств стран по обслуживанию внешних долгов перед международными кредиторами, соблюдение целевых таргетов по уровню инфляции и денежной эмиссии, недопущение повышения налогов, уровня безработицы и т. п. Политика жёсткой экономии, по мнению её идеологов, должна определять условия, принципы и основания управления суверенным внешним долгом стран, администрирование доходов в государственный бюджет, осуществление налоговых расходов.

Причины (тренды) жёсткой экономии в развитых странах сводятся к следующему:

1. Завершение "взросления" государств всеобщего благосостояния и демографические изменения.
2. Международная налоговая конкуренция, не позволяющая повышать налоги (*Genschel & Schwarz, 2012*).
3. Режим постоянной экономии (одновременное сокращение ограниченной способности воспроизводить доход и рост расходной части бюджета).

Определим сущность фискальной демократии и её роль в развитии экономики, её вписывание в политику жёсткой экономии. С точки зрения действующего правительства любой страны или законодательной власти, накопленное политическое наследие, занимающее значительную часть государственных налоговых поступлений, составляет проблему "фискальной демократии": она оставляет малое пространство для решения вопросов в настоящем, так как многие уже были решены в прошлом предыдущими правительствами. Поскольку фискальная демократия, по сути, заключается в гибкости бюджетных ресурсов, её можно измерить по доле налоговых поступлений, которая не нужна для покрытия обязательств, принятых в прошлом, то есть это доля налоговых поступлений, которая будет выделена для покрытия вновь избранных текущих целей. Индекс фискальной демократии Евгения Штойрле и Тимоти Попера был представлен в начале 2010 года в статье газеты USA Today (*Steuerle, 2010*). Среди прочего, индекс имеет преимущества, определяющие фискальную демократию в последовательно-численном отношении, а значит, развитие этого индекса можно проследить в длительном периоде и легко встроить во временной ряд. Таким образом, можно проследить траекторию "фискальной демократии" при смене правительств. Поскольку дискреционные расходы государственного бюджета (*discretionary spending*) – это те расходы, которые не предусмотрены законом (субсидии, дотации, расходы на товары и услуги). Сторонники системы дискреционных расходов отмечают, что такая система позволяет местным органам власти оперативно реагировать на насущные потребности общества, учитывая изменения общественного мнения. Дискреционные расходы нужно отличать в недискреционных расходах (*mandatory spending*), т.е. обязательных.

Фундаментальное отличие, лежащее в основе индекса Штойрле-Ропера, – между обязательными и дискреционными государственными расходами. Обязательные расходы не участвуют в голосовании, поскольку они считаются управляемыми событиями, которые лежат вне желаний законодателей, в частности, требования о социальном страховании, страховании на случай безработицы или расходы на медицинскую помощь по государственным программам здравоохранения. Обязательные программы создают юридические права граждан на получение выгод, которые не могут быть отклонены или сокращены, поскольку права существуют. Конечно, парламент может сократить права, такие как пенсии, и тем самым уменьшить обязательные расходы. Однако для этого нужно переписать законы о расходах, вместо простого урезания или установления предельного размера бюджетных ассигнований (*Streek*, 2010. Р. 6).

Политика жёсткой экономии в Украине проявилась в следующих формах:

1) принятия законов по изменению государственных программ, которые были обязательными (недискреционными) расходами государственного бюджета (например, замораживание заработных плат в период 2014–2015 гг. при одновременном росте тарифов на коммунальные услуги до уровня мировых, в частности на отопление (газ), сокращение пенсий, их налогообложение и установление верхних пороговых значений, уменьшение помощи при рождении ребенка до 41280, до 30 июня 2014 года было на первого ребенка – 30960,00 грн, на второго – 61920,00 грн, на третьего и последующих детей – 123840,00 грн) и др.

2) укоренения модели дешёвой рабочей силы, что на сегодняшний день проявляется в низком уровне оплаты труда и усложняется с колоссальным ростом неравенства в оплате труда между секторами экономики, государственным и частным сектором и внутри этих секторов, между квалификационными уровнями внутри квалификационных уровней работников, в том числе в пределах одного квалификационного уровня, превышение доходов менее квалифицированных работников над более высококвалифицированными в пределах одного сектора.

Корень этой проблемы лежит, во-первых, в задекларированной борьбе с коррупцией в государственном секторе, что проявляется в чрезмерно высоких заработных платах директоров государственных корпораций, где разрыв в оплате труда в пределах одного такого предприятия превышает 100 раз. Сопутствующая проблема на таких предприятиях заключается в искусственно заниженной оплате труда рядовых работников, что является фактором деградации трудовых ресурсов. Заработная плата в Украине для многих украинцев (около 60% бедного населения, по оценкам Госстата и ООН) не выполняет функций, возложенных на неё по воссозданию и расширению физической силы человеческого ресурса, его духовных, нравственных и эмоциональных составляющих, а поэтому она играет роль скорее социальной помощи, является оторванной от сферы трудовых отношений, и не обеспечивает стандарты и качество жизни современного человека.

Во-вторых, в Украине в отличие от развитых и многих успешных развивающихся стран не проводится систематизированная оценка производительности труда, что создаёт основу для спекуляций как на государственном уровне при установлении размеров заработных плат, так и в частном секторе. Такие спекуляции на сегодня приводят к переоценке результатов труда топ-менеджеров на государственных пред-

приятиях и в государственном управлении всех ветвей власти, и к недооценке работников на средних и низших звеньях (Юрчишин, 2010).

3) роста экономического неравенства в Украине (как продолжения предыдущей формы жёсткой экономии). "Тяготение" к неравенству является тенденцией, которая характерна для всех типов политических систем, обществ и моделей экономик. Неравенство проявляется в различных плоскостях и уровнях общественной жизни отдельного человека, гражданина, общественных слоёв, групп интересов, страны в целом. Неравенство формируется из "несовершенства человеческой природы", в противном случае неравенство можно признать в определённой степени "справедливым", если оно возникает из различных природных способностей человека и достигнутых им различных результатов. Вместе с тем неравенство является несправедливым, если оно порождается за счёт неэффективной государственной политики, в том числе социальной, экономической, использования ограниченного доступа к ресурсам, к возможностям участия в экономической жизни страны в условиях низких доходов, неравенства возможностей в получении качественного образования и доступа к качественным медицинским услугам, неравенства в распределении национального дохода.

Политико-экономический анализ проблемы неравенства в Украине доказывает его усиление в условиях политики жёсткой экономии, которая является жёсткой для срединных и бедных общественных слоев, и привлекательной для политических и бизнес-элит. Для сравнения, в эгалитарных системах распределения доходов не допускается крайнего неравенства в оплате труда. Как механизм стимулирования высококвалифицированной, интеллектуальной (творческой), эффективной работы должна сохраняться дифференциация населения по уровню доходов, что обусловлено различиями в способностях людей и интенсивностью использования этих способностей. Оптимальным мотивационным инвариантом обеспечения нормативного уровня дифференциации доходов должен быть задан разрыв в 3–5 раз между самыми низкими и самыми высокими доходами работающих (профессионалов и рабочих), которые имеют одинаковую квалификацию, однако разный уровень интенсивности использования своих квалификационных компетенций. Должны также приниматься во внимание способности специалиста и другие социально обусловленные характеристики его работы, измерение которых осуществляется в рамках формальных законодательно определённых норм и неформальных оценок работника работодателем.

Итак, в теории адекватным считается экономический инвариант, при котором разрыв в оплате труда специалистов одного квалификационного уровня не должен превышать 3–5 раз. Этого инварианта придерживаются, например, в "колыбели демократии" – в Соединённых Штатах Америки. Выберем для анализа высший государственный пост – президента США. В соответствии со ст. II, секции I Конституции США президенту США назначается самая высокая среди федеральных служащих заработная плата в год – 400000 долл. и необлагаемый налогами счёт расходов (для покрытия расходов на встречи, которые не финансируются правительственным департаментом или агентством, в случае неиспользования – возвращаются) – 50000 долл. Годовые доходы американцев (т.н. медианный доход домохозяйства), представителей среднего класса, отличаются от штата к штату, так, например, в штате Вашингтон составляют 58405 долл. (Kane & Kiersz, 2015). Статистика ведётся по медианному и среднему доходу. Итак,

по статистике Census, в 2016 году номинальный медианный доход на душу населения был 31099 долл., а средний доход был 46550 долл. Реальный медианный доход домохозяйства в 2016 году был 59039 долл. (*U.S. Census Data and Statistics*, 2016).

Колоссальное обесценивание гривни примерно в 3,5 раза, галопирующая инфляция и стремительный рост цен на потребительские товары и товары промышленного производства, цен на газ (более чем в 6 раз), многократный рост коммунальных тарифов, дефицит рабочих мест вызвали сильное падение реальных доходов граждан. Учитывая тот факт, что ценообразование в малой "зависимой" экономике (по терминологии теории международной экономики) сильно зависит от объемов экспорта сырьевых товаров, а значит, и валютной выручки, то есть товаров с низкой добавленной стоимостью, и от цен на импорт готовых товаров, и мировых цен на газ и нефть (доля импорта топлив минеральных, нефти и продуктов её переработки составляет в процентах к общему объёму импорта за 9 месяцев 2018 23,3%)², в стране с высокой долей долларизации экономики, страны, зависимой от экспорта и импорта, всё это привело к обнищанию населения страны, к поляризации неравенства, экономического в частности, в распределении доходов.

Что касается инновационного развития Украины, то возникает практический вопрос: как коррелирует идея политики жёсткой экономии с инновационным развитием страны? Фактическое снижение стимулов в доходах, падение "мягких инвестиций", которые являются инвестициями в будущее, отсутствие инвестиционных сигналов от государства как инвестора для иностранных инвесторов не способствуют целям роста, а приводят к усилению экономического неравенства.

Так, в фискальном мониторинге МВФ 2018 года внимание фокусируется на двух широких темах: бремя высокой задолженности, а также возможности и проблемы цифрового правительства. Глобальная задолженность достигла своего пика в 2016 году и составила 164 трлн долл. США. Рост долгов развивающихся стран ведёт к большей доле налогов и расходов. Некоторым странам с низким уровнем дохода рекомендуется мобилизовать доходы, рационализировать издержки и повысить эффективность расходов. МВФ настоятельно призывает страны проводить политику поддержания среднесрочного роста путём поощрения человеческого и физического капитала и повышения производительности. Обсуждается, как цифровизация предоставляет возможности и одновременно создаёт проблемы для фискальной политики и способов её изменения правительствами, то есть разработку и осуществление текущей и будущей политики правительствами. Отмечается, что цифровизация может положительно трансформировать правительство путём совершенствования налоговой политики и администрирования, повышения эффективности расходов и повышения уровня бюджетного управления (*Fiscal Monitor*, 2018).

Цифровизация требует активной, перспективной и всеобъемлющей программы реформ. Правительства должны решать многочисленные политические, социальные и институциональные проблемы и управлять цифровыми рисками. Цифровизация уже является непреодолимой ускоряющейся тенденцией. Правительства должны принять её, предусмотреть и сформулировать ответы на эти вызовы. Страны с

² Товарна структура зовнішньої торгівлі за 9 місяців 2018 року / Державний служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

растущими рынками и развивающиеся страны должны получать доход для финансирования критических издержек на физический и человеческий капитал и социальные расходы. МВФ рекомендует, чтобы все страны способствовали инклюзивному росту, чтобы избежать чрезмерного неравенства, которое может препятствовать социальной мобильности, подорвать социальную сплочённость и повредить росту (*Fiscal Monitor*, 2018).

Политика жёсткой экономии и фискальная демократия в Украине: практическая значимость и перспективы реализации ключевых принципов. Экономика Украины нуждается в реконструкции, "оздоровлении": отраслевой и секторальной структуры, архитектоники институтов власти, гражданского общества, модели социально-экономического развития. С этими стратегическими целями в сокращённом варианте связана государственная политика инновационного развития и фискальная демократия. Политика жёсткой экономии, которая реализуется в Украине, выпадает из логики этой цепи. Она не коррелирует с целями развития, а закрепляет искажённую неолиберальную логику государственного управления в стране с отличными от "западных" стран стартовыми возможностями и исходными позициями.

В мире измеряется индекс фискальной демократии, однако не для всех стран. Для Украины этот индекс не измеряется. Демократия, по мнению Штойрле, является финансовым вопросом, поскольку она должна реализовывать интересы нации, связанные с финансированием расходов. Для начала сравним показатели демократии, которые измеряются для нашей страны. По статистическим оценкам, в 2017 году впервые после революции Достоинства в Украине ухудшились сразу несколько показателей развития демократии (по данным международной организации "Freedom House"). Показатель демократии снизился в Украине с 4,61 в 2017 году до 4,64 в 2018 году (уровень прогресса по шкале, где 1 – самый высокий уровень и 7 – самый низкий). "В частности, согласно исследованию, ухудшился уровень независимых СМИ (с 4,00 до 4,25) и гражданского общества (с 2,50 до 2,75). С 2014 года показатели в основном или улучшались, или оставались постоянными. В то же время ухудшение уровня гражданского общества организация зафиксировала ещё в прошлом году"³. Индекс демократии определяется также Economist Intelligence Unit по шкале от 0 до 10, где 0–3 – авторитарные режимы, 4–6 – гибридные режимы, 6–8 – несовершенная демократия, 8–10 – полная демократия. Этот индекс в общем итоге включает 60 показателей по пяти широким категориям: избирательный процесс и плюрализм, функционирование правительства, участие в политической жизни, демократическая политическая культура и гражданские свободы. В Украине результаты индекса демократии представлены на рис. 1, и ситуация далека от идеальной (*The Economist Intelligence Unit's Democracy Index*, 2017). Как общая тенденция, продолжается эрозия доверия к правительству и выборным должностным лицам.

Такая ситуация с демократией, которая, по сути, реализуя интересы народа страны, является финансовым вопросом, не коррелирует с конечными целями политики жёсткой экономии, такими как восстановление доверия к правительству и, как результат, экономический рост. Именно с экономическим ростом украинская экономика и испы-

³ В Україні погіршилися одразу кілька показників демократії – FH (2018). *Українська правда*. Середа, 11 квітня. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2018/04/11/7177358/>

тывает серьёзные проблемы. Есть ли оно вообще? Как констатируется на государственном уровне в Среднесрочном плане приоритетных действий правительства до 2020 года (Распоряжение КМУ от 3 апреля 2017

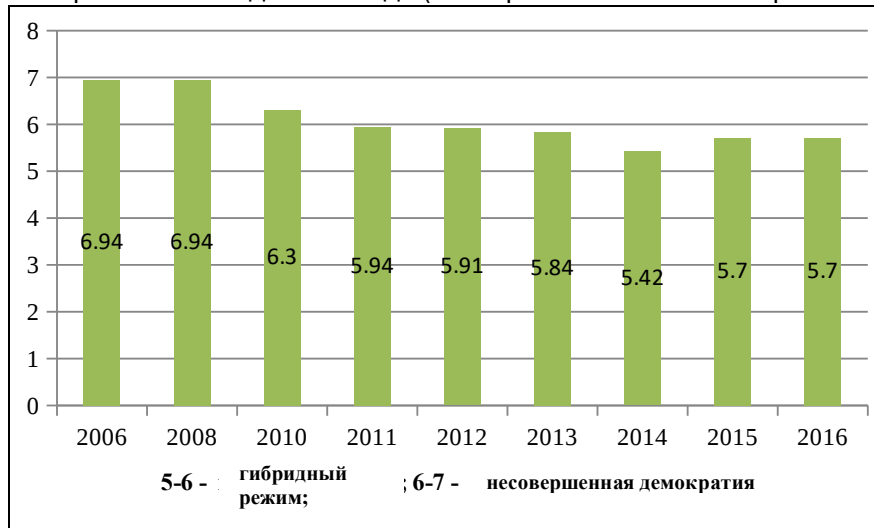


Рисунок 1. Индекс демократии в Украине по данным Economist Intelligence Unit, 2008–2016 годы, коэффициент

Источники: Ukraine / The Economist Intelligence Unit's Democracy Index / Declining trust in government is denting democracy. *The Economist Intelligence Unit's Democracy Index 167 countries scored on a scale of 0 to 10 based on 60 indicators.* URL: <https://www.economist.com/graphic-detail/2017/01/25/declining-trust-in-government-is-denting-democracy>

№ 275-р)⁴, за годы независимости в Украине не созданы институты современной рыночной экономики, способные обеспечить устойчивый и инклюзивный экономический рост, который рассматривается на международном уровне как приоритетный. Акцентируется наличие таких недостатков экономических отношений, как ненадлежащий уровень защиты прав собственности, монополизация рынков, неравные "правила игры" в экономике, её сырьевой характер и низкий уровень инвестиций в создание новых производственных мощностей и новых рабочих мест. Это, также отмечается в многочисленных трудах украинских учёных, делает возможной констатацию системного и структурного кризиса существующей экономической модели развития страны. Поэтому перед украинским правительством стоит ряд вызовов, а именно: реализовать ожидания граждан в создании свободного и демократического общества, дееспособную рыночную экономику и улучшение качества жизни в Украине.

При этом логика жёсткой экономии в корреляции с принципами фискальной демократии не способствует обеспечению интересов граждан, связанных с экономическим ростом. Проявление политики жёсткой экономии в Украине прослеживается по отдельным статьям расходов государственного бюджета. Увидеть и оценить понятную логику политики жёсткой экономии в нашей стране достаточно сложно. Аналитик

⁴ Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік: Розпорядження Кабінет Міністрів України від 3 квітня 2017 р. № 275-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D1%80>

обязательно наталкивается на трудности правильного статистического сравнительного анализа, поскольку все показатели должны быть скорректированы на уровень инфляции. И, собственно, государство в лице органов власти – распорядителей бюджетных средств из года год меняет приоритеты или к росту, или к сокращению недисcretionных бюджетных расходов. Например, плановое сокращение расходов в 2016 году на жилищно-коммунальное хозяйство (-91,67%), духовное и физическое развитие (-38,41%), экономическую деятельность (-10,54%) связывалось с передачей этих статей на финансирование местным бюджетам⁵. Однако на первый взгляд рост расходов на социальную защиту и социальное обеспечение нивелируется растущим уровнем цен и непомерно высокими ценами для большинства населения на жилищно-коммунальные услуги, цены на газ в частности.

Структура государственного долга и гарантированного государством долга за 2013 – 8 месяцев 2018 года представлена в табл. 1.

Из Решения Совета НБУ "Влияние политики государственных заимствований и налоговой политики на состояние денежно-кредитной сферы Украины" от 30.10.2018⁶ следует вывод, что рост доходов

Таблица 1

Государственный долг и гарантированный государством долг Украины, млрд грн

Показатель	31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017	31.08.2018
Государственный долг	480,22	947,03 1	1 334,27	1 650,83	1 833,7	1830
Внутренний долг	256,96	461,00	508,00	670,65	753,40	1071
Внешний долг	223,26	486,03	826,27	980,19 1	1 080,31	759
Гарантированный государством долг	104,57	153,80	237,91	278,98	307,98	286,8
Внутренний долг	27,13	27,86	21,46	19,08	13,28 D	13,2
Внешний долг	77,44	125,94	216,45	259,89	294,70	273,6
Расходы государственного бюджета, в т.ч. трансферты в местные бюджеты	403,456 1	430,217 8	576,911 4	684,883 7	839,453 0	-
Обслуживание долга (в объеме расходов государственного бюджета), %	-	11,2%	14,6%	14,0%	13,2%	12,1% (полугодие)

Источник: Статистичний збірник: "Бюджет України 2016" підготовлено відділом статистики державних фінансів Департаменту державного бюджету Міністерства фінансів України (те-

⁵ Бюджетний щоденник на 2016 рік / Financial and Economic Analysis Office in the VRU (Офіс з економічного і фінансового аналізу у ВРУ). URL: https://feao.org.ua/wpcontent/uploads/2016/04/FEAO_Schodennyk_A5_web.pdf.

⁶ URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/vr048500-18>

лефон для довідок: 206-59-18). Київ: 2017.2; Статистичний збірник: "Бюджет України 2017" підготовлено відділом статистики державних фінансів Департаменту державного бюджету Міністерства фінансів України. Київ: 2018. URL: [https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202017%20\(publish\).pdf](https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202017%20(publish).pdf)

государственного бюджета в 2015–2017 гг. в среднем на 30% в год был обусловлен в значительной степени "девальвацией национальной валюты, которая приводила к росту налогов и акцизов на товары, импортируемые в Украину, и стабильно высокой инфляцией (дефлятор ВВП в 2015–2017 годах составил 38,9%, 17,1% и 22% соответственно), что увеличивало поступление налогов и акцизов от реализации товаров, произведённых в Украине. В условиях макроэкономической стабилизации (согласно прогнозу, дефлятор ВВП на конец 2018 года составит около 12%) и из-за того, что нет существенных сдвигов в реформировании налоговой сферы и таможни, даже умеренный рост доходов в 2018 году (16% по сравнению с 29% фактического роста по итогам 2017 года) оказался под угрозой". То, что Украина приняла курс на жёсткую экономию, свидетельствует рекомендация следования нормативу государственного долга и гарантированного государством долга на конец периода не более 60% ВВП. Сейчас 72% такого долга на начало 2018 года считаются Советом НБУ высокой долговой нагрузкой и значительные расходы на обслуживание долга считаются "причиной уменьшения первичных расходов бюджета на активизацию экономической деятельности". На рис. 2 представлены показатель отношения государственного и гарантированного государством долга к ВВП Украины за 2008–2017 гг.

На рис. 2 видно, что начиная с 2014 года долговая нагрузка на государственный бюджет Украины существенно возросла на 30,1% к предыдущему году. В 2015 и 2016 годах показатель валового госдолга вырос до около 80% к ВВП. При этом, что важно, основными причинами увеличения в 2017 году государственного и гарантированного государством долга Советом НБУ признаются в том числе и "расходы государственного бюджета на докапитализацию ПАО "Государственный экспортно-импортный банк Украины", ОАО "Государственный сберегательный банк Украины" и ПАО КБ "ПРИВАТБАНК", девальвация национальной валюты, курс которой по отношению к доллару США вырос с 27,2 грн/долл. на конец 2016 году и до 28,1 грн/долл. на конец 2017 года, а также финансирование расходов государственного бюджета за счёт государственных заимствований"⁷. На наш взгляд, фискальная политика в Украине попадает в ловушку адептов политики жёсткой экономики. Вслед за ними НБУ повторяет, что "... высокий уровень государственного долга требует значительных затрат на его обслуживание, последствиями чего является большой объём соответствующих расходов государственного бюджета, сужение источников государственных инвестиций в развитие и модернизацию экономики и т.д.". Однако, как автор доказывает в своих предыдущих исследованиях (Moskalenko, 2018), не долги стали причиной сужения источников финансирования государственных инвестиций в развитие и модернизацию экономики, а собственно использование этих заимствований не на инновационное развитие и модернизацию, но на поддержку и спасение финансового сектора, который продуцирует кризис не меньше, выступая основным реципиентом этих заимствованных государством

⁷ Вплив політики державних запозичень та податкової політики на стан грошово-кредитної сфери України: Рішення Ради НБУ №48-рід від 30.10.2018. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/vr048500-18>

финансовых ресурсов. К тому же кризис ответственности финансовой политики Министерства финансов Украины и монетарной политики НБУ. Так, Совет НБУ отмечает, что "... в значительной степени стоимость заимствований определяет суверенный рейтинг – Украина имеет

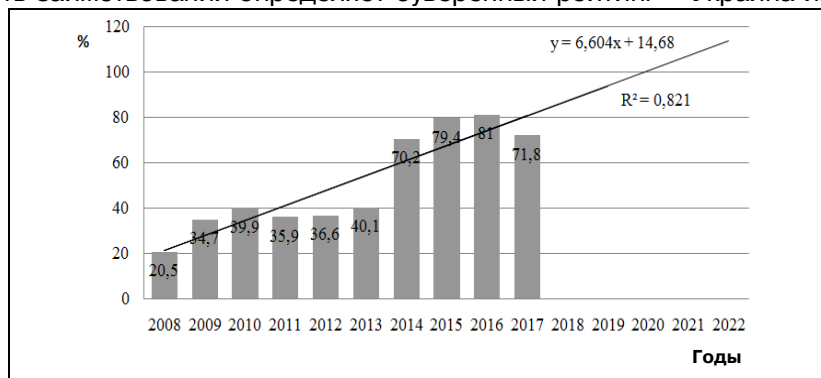


Рисунок 2. Государственный долг к ВВП в Украине, %, 2008–2017 годы, и тренд до 2022 года

Источник: построено по данным: Ukraine Government Debt to GDP / Trading Economics. URL: <https://tradingeconomics.com/ukraine/government-debt-to-gdp>; Вплив політики державних за-
позичень та податкової політики на стан грошово-кредитної сфери України: Рішення Ради
НБУ. № 48-рід від 30.10.2018. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/vr048500-18>

самый плохой кредитный рейтинг среди соседних стран и стран бывшего СССР". Например, недавно Украина погасила шестимесячные еврооблигации номинальным объемом 725 млн долл., которые выпустила и разместила среди пула частных инвесторов в конце августа 2018 года. Украина пользовалась средствами кредиторов с 28 августа по 2 ноября 2018 – 67 дней, заплатила кредиторам 21,75 млн долл. процентов. В пересчете на годовую доходность – это составляет 17,1%⁸, что, разумеется, является очень дорогим кредитом и, безусловно, идет в разрез с национальными экономическими интересами и здоровым экономическим смыслом.

Для сравнения валовой федеральный долг в США с 2008 по 2017 год по показателю Debt/GDP Ratio значительно превышает рекомендуемые 60% от ВВП (см. рис. 3), и, несмотря на это, почему-то экономика страны не падает в пропасть, а эти кредиты идут на пользу экономике, подпитывая экономический рост, и стимулируют государственные инвестиции, а значит, выступают сигналом и для частных инвесторов. Безусловно, мы понимаем причины несравнимости экономик США и Украины, однако неоклассическая экономическая наука исходит из равноправия применения рецептов экономической политики для всех стран, а следовательно, и макроэкономических нормативов.

Для сравнения, фискальная консолидация в таких странах как стремление к сокращению дефицита государственного бюджета и государственного долга, сбалансирования государственного бюджета проявляется в развитых странах неоднозначно. Уровни государственного долга в таких странах как Франция, Германия, Великобритания,

⁸ "Зовнішні кредитори заробили за рахунок України 17% річних". *Економічна правда*. 4 листопада 2018 року. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2018/11/4/642281/>.

Япония за период с 2008 до 2017 год были такими, как представлено на рис. 4–8.

Графическое представление динамики показателя государственного долга к ВВП стран (США, Франция, Германия, Великобритания, Япония) (см. рис. 3–7) показывает, что нормативного его значения в 60% развитые страны не соблюдают, даже в условиях акцептованной ими политики жёсткой экономии.

Итак, вопрос заключается в том, что обязательные статьи расходов в современной модели экономик стран начали финансироваться из кредитов при сокращении источников доходов государственных бюджетов при одновременной нагрузке на государственные бюджеты финансированием для спасения финансового сектора. Такие принципы фискальной демократии, как независимость от политики предыдущих правительств, конкуренция государственных программ для реализации общественных интересов, справедливость в распределении доходов государственного бюджета, соответствие доходов и расходов, ответственность и справедливость в сборе налогов начали нарушаться.

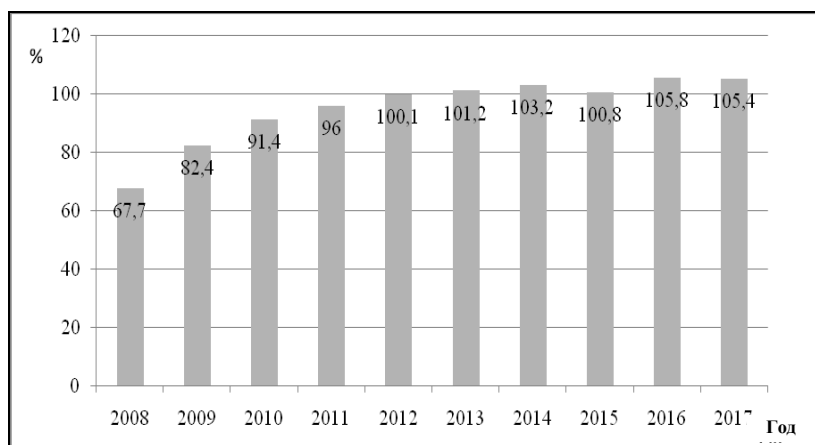


Рисунок 3. Валовой федеральный долг к ВВП в США, 2008–2017 годы, %

Источник: United States Gross Federal Debt to GDP / Trading Economics. URL: <https://tradingeconomics.com/united-states/government-debt-to-gdp>.

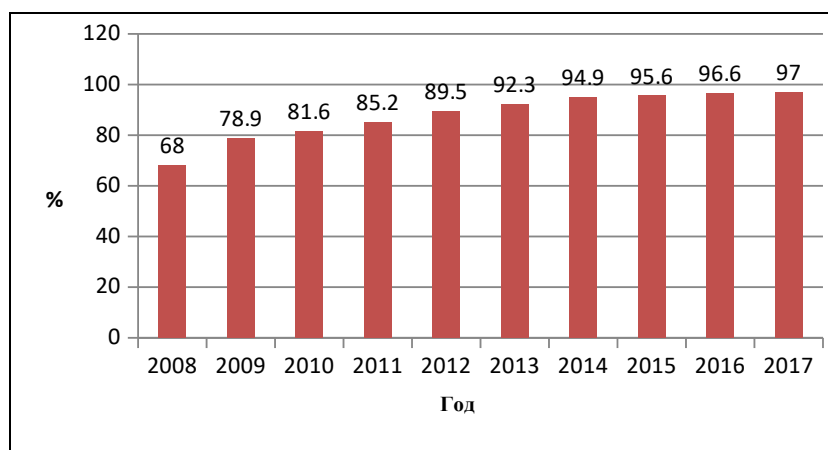


Рисунок 4. Государственный долг к ВВП Франции, 2008–2017 годы, %

Источник: France Government Debt to GDP / Tradings Economics. URL: <https://tradingeconomics.com/france/government-debt-to-gdp>

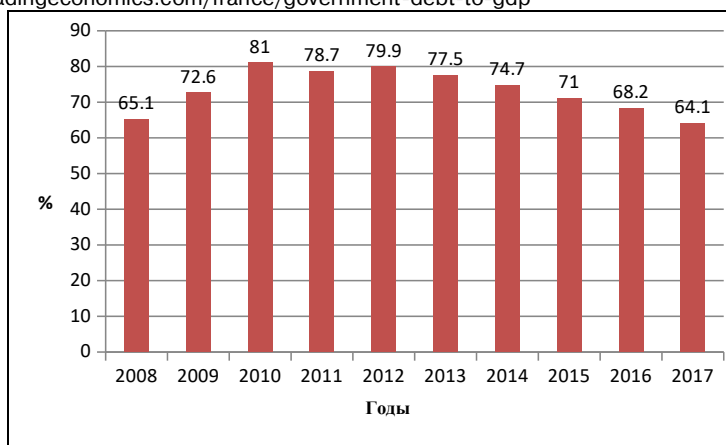


Рисунок 5. Государственный долг к ВВП Германии, 2008–2017 годы, %

Источник: Germany Government Debt to GDP / Trading Economics. URL: <https://tradingeconomics.com/germany/government-debt-to-gdp>

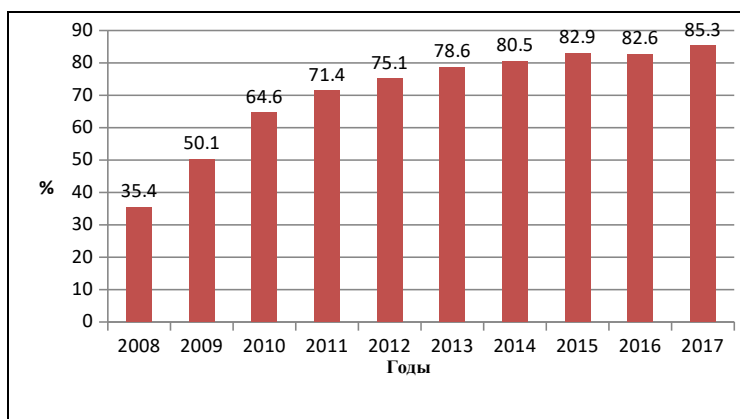


Рисунок 6. Чистый долг публичного сектора к ВВП в Великобритании, 2008–2017 годы, %

Источник: United Kingdom Public Sector Net Debt / Trading Economics. URL: <https://tradingeconomics.com/united-kingdom/government-debt-to-gdp>

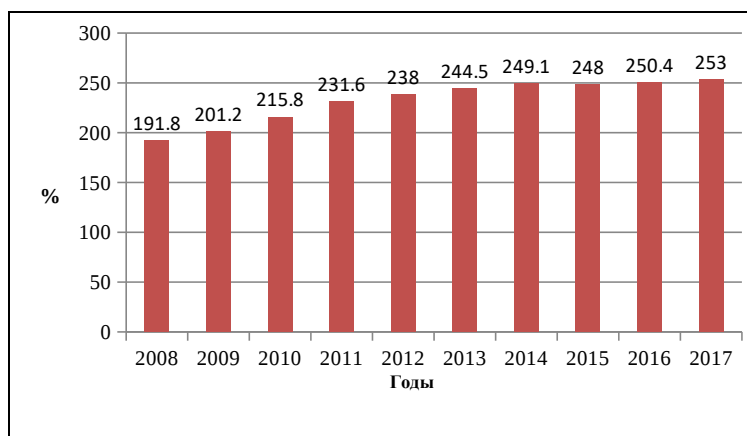


Рисунок 7. Государственный долг к ВВП в Японии, 2008–2017 годы, %

Источник: Japan General Government Gross Debt to GDP / Trading Economics. URL: <https://tradingeconomics.com/japan/government-debt-to-gdp>

Индекс фискальной демократии начал падать в развитых странах начиная с 1970-х годов до наших дней. Так, по данным В. Штрик (Streek, 2010. Р. 6–8), с начала 1970-х годов тенденция фискальной демократии в Соединённых Штатах снизилась с 60 процентов в 1970 году до чуть менее нулевого процента в 2009 году. Между 1970 и 2009 годами наблюдались четыре циклические подъёмы; самый сильный оказался в период с 1992 по 2000 год – "процветание Клинтона" – когда доходы удвоились, а процентные платежи подверглись стагнации вследствие падения процентных ставок. Дальнейшие экономические спады, однако, всегда заканчивались новым рекордом, за исключением одного раза (2000–2003 гг.) (рис. 8). Нынешний кризис серьёзно обострил проблему. Странам была рекомендована фискальная осмотрительность и консолидация. Формула для индекса фискальной демократии Евгения Штойрле:

$$\text{Индекс фискальной демократии} = 1 - \frac{\text{Обязательные расходы} + \text{проценты}}{\text{Доходы}} \cdot 100. \quad (1)$$

"Индекс" падает, когда доходы уменьшаются без сокращения обязательных расходов, и сокращается, когда обязательные расходы увеличиваются без увеличения доходов и, следовательно, является "нейтральный по величине правительства".

Проблема, с которой сталкиваются современные государства, точнее правительства этих государств, – это долговая модель экономики (Herwartz & Theilenb, 2017). Правительства берут на себя обязательства спасать финансовый сектор, обслуживать государственный и гарантированный государством долг, финансировать государственные программы, которые являются обязательными (недискреционными) статьями расходов государственного бюджета (в Украине это статьи по функциональной классификации), и одновременным сокращением

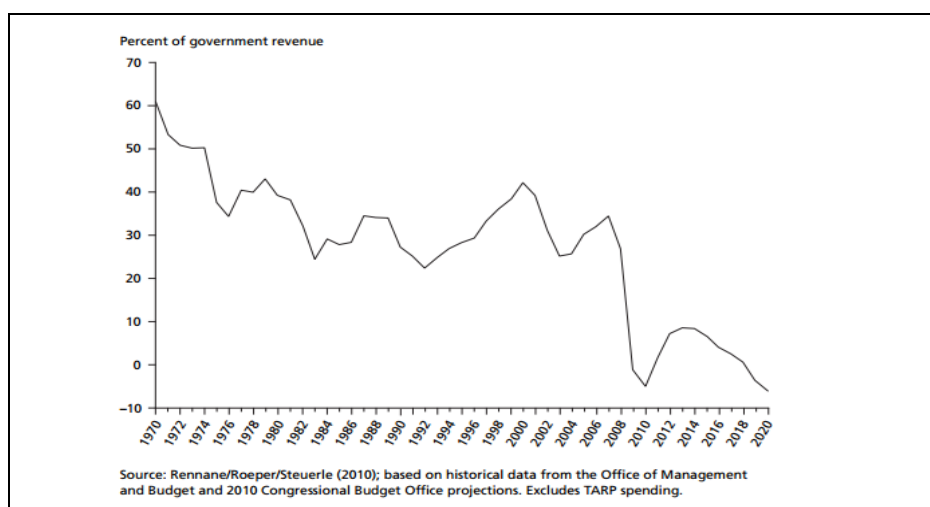


Рисунок 8. Индекс фискальной демократии Штойрле–Ропера, США, 1970–2020 годы

Источник: Streeck, Wolfgang, An Index of Fiscal Democracy (April 1, 2010). MPIfG Working Paper 10/3. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1817772> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1817772>. P. 7

доходов государственного бюджета⁹. Ситуация, при которой в период перманентного кризиса обязательные расходы, включая выплаты процентов, превышающих доходы государственного бюджета, становится привычной. Это вызвано одновременным снижением доходов и быстрым увеличением обязательных расходов. В итоге все дискреционные расходы, включая военные расходы как в США и Германии, должны приобщаться к долгу.

Для того чтобы применять индекс фискальной демократии Штойрле–Ропера в анализе Украины, необходимо внести определённые поправки. Концепция "обязательные расходы" не совсем соотносится с украинской действительностью. В отличие от США, Верховная Рада Украины каждый год голосует за утверждение государственного бюджета, и в этом смысле нет никакой разницы между дискреционными и недискреционными расходами. Однако обязательными являются расходы на обслуживание государственного и гарантированного государством долга, расходы по функциональной классификации, в том числе на социальную сферу, которые в международной экономической терминологии называются мягкими инвестициями", то есть инвестициями развития, инвестициями в будущее страны.

Относительно бюджетно-налоговой политики Украины, то на сегодняшний день правительство заявляет о приоритетной политике фискальной консолидации, а значит, и политики жёсткой экономии,

⁹ Для того чтобы применять индекс фискальной демократии Штойрле–Ропера в анализе Украины, необходимо внести определённые поправки. Концепция "обязательные расходы" не совсем соотносится с украинской действительностью. В отличие от США, Верховная Рада Украины каждый год голосует за утверждение государственного бюджета, и в этом смысле нет никакой разницы между дискреционными и недискреционными расходами. Однако обязательными являются расходы на обслуживание государственного и гарантированного государством долга, расходы по функциональной классификации, в том числе на социальную сферу, которые в международной экономической терминологии называются "мягких инвестиций", то есть инвестиций развития, инвестиций в будущее страны.

где на 2019 год предусматривается "сокращение роли государства в экономике за счёт снижения перераспределения доходов через государственный бюджет до 25%", при этом "государство профинансирует все необходимые расходы, включая расходы на оборону и социальную сферу, а показатель госдолга будет снижен в рамках утверждённой правительством трёхлетней стратегии". Проведённый анализ трудов западных учёных и международной экономической статистики государственного долга позволяет нам утверждать, что политика жёсткой экономии не борется с системными причинами экономического спада в условиях рецессии, а пытается устранить лишь симптомы¹⁰. В. Штрик и Д. Мэртенс отмечают: *"Если правительства хотят или вынуждены проводить фискальную консолидацию, то оказывается невозможным сохранить – или, как это, возможно, необходимо, увеличить – социальные инвестиции без увеличения налогов"* (Штрик, Мэртенс, 2015. С. 81). Поэтому, как отмечается в многочисленных трудах учёных, с выводом которых мы согласны, нельзя полагаться на такой тип фискальной политики, что предусматривает сокращение государственных расходов на социальные нужды, не достигает ожидаемых результатов в соответствии с поставленными целями. Такие цели политики жёсткой экономии, как восстановление доверия и возобновление экономического роста, не оправдываются. Напротив, сокращение государственных расходов, или их консервация в реальном выражении, а значит, и государственных инвестиций, порождает дальнейшую слабость и заставляет правительство прибегать к новым внешним заимствованиям. То есть политика жёсткой экономии, которая не учитывает национальную специфику экономики, оказывается неэффективным инструментом макроэкономической стабилизации, поскольку обеспечивает условия для социализации убытков финансовых рынков, о чём свидетельствует спасение коммерческих банков, и при этом одновременно проявление низкой лояльности к населению. В то же время такое понятие как "фискальная демократия" в Украине остаётся не внедряемым, хотя запрос общества на справедливость и честность в сборе налогов и распределении расходов, безусловно, существует.

Проведённый анализ в рамках этой статьи позволяет прийти к следующим **выводам**:

1. Фискальная консолидация, которая предусматривает сокращение дефицита государственного бюджета и уровней государственного долга до нормативов, в неоклассической неолиберальной парадигме экономической политики считается панацеей для восстановления экономического роста, что стало рекомендацией правительствам стран после кризиса 2008 года, выработанной субъектами международной экономической политики. Однако экономический кризис становится перманентным в глобальной экономике, и причины кризиса кроются не в росте государственных долгов, в наращивании которых обвиняется социальная сфера. Причиной долгов учёные называют бюджетные расходы на спасение разрушенной банковской системы, и перенос финансирования социальной сферы (недискреционных расходов) на кредиты (долги). Несамостоятельность правительств в принятии финансовых решений, что связано с зависимостью от финансо-

¹⁰ Голова Мінфіну назвала пріоритет держбюджету-2019. УНІАН. URL: <https://economics.unian.ua/finance/10269573-golova-minfinu-nazvala-prioritet-derzhbyudzhetu-2019.html> <https://economics.unian.ua/finance/10269573-golova-minfinu-nazvala-prioritet-derzhbyudzhetu-2019.html>

вых обязательств предыдущих правительств, стала причиной падения до нуля индекса фискальной демократии в развитых странах.

2. Ключевой идеей политики жёсткой экономии, с рациональной точки зрения, является восстановление рыночных принципов функционирования экономики на основе института доверия. В этом контексте модель экономики должна быть трансформирована в модель экономики жёсткой экономии (экономики строгости), что означает эффективное управление, расширение базы для получения доходов, использование имеющихся в стране ресурсов для обеспечения инновационного развития и роста, и новый тренд – цифровизация правительства.

3. Меры фискальной консолидации в развитых странах, и в Украине в частности, доказывают, что жёсткая экономия как политика "не работает", поскольку доверие к государству населения и бизнеса не восстанавливается, экономический рост не наступает, а экономика продолжает падать в пропасть существующих проблем, происходит "свёртывание" экономики самой в себя. Целевые ориентиры отечественного правительства на сокращение государства в экономике, в частности по показателю перераспределения доходов через государственный бюджет, который планируется сократить до 25%, указывают на укоренение неолиберальных ориентиров политики жёсткой экономии. Государство отказывается быть социальным. Для сравнения, в развитых экономиках через государственный бюджет перераспределяется от 30 до 50% ВВП, например, в США в 2007 году перераспределялось 37%. При этом важно, что политическая идеология имеет значение при установлении размеров государственного сектора. МВФ считает, что финансирование физического и человеческого капитала являются критическими затратами, которые способствуют инклюзивному росту. Страны должны получать доход для их финансирования. Неравенство¹¹ нивелирует возможности для инклюзивного роста. Следовательно, бюджетно-налоговая политика, которая порождает неравенство, является плохой политикой, не отвечает потребностям современного государства и общества.

4. Проанализирована теория фискальной демократии и причины снижения индекса "фискальной демократии" в развитых экономиках, которые по своей природе являются долговыми: зависимыми от решений и обязательств предыдущих правительств. Очевидно, что бюджетно-налоговая политика нуждается в совершенствовании на основе принципов фискальной демократии, а именно справедливости, равноправия, прозрачности, приоритетности распределения доходов государственного бюджета, учитывающих оперативные и стратегические потребности населения страны. При этом в Украине индекс фискальной демократии стремится к нулю, что является результатом зависимости экономики страны от внешних и внутренних долгов: обязательные расходы, включая и "мягкие инвестиции", финансируются за счёт долгов.

5. Политика жёсткой экономии как инструмент публичного финансового менеджмента приводит к противоположным результатам в странах с разным уровнем экономического развития, а поэтому должна реализовываться с учётом проблем национальной специфики, структуры и эффективности экономики. Такая политика также должна

¹¹ Если обратиться к научным взглядам на неравенство, то оно имеет тесную связь с категориями равенства и справедливости, в частности социологические и политологические теории справедливости Джона Ролза и Амартия Сена, политико-экономическая теория – неолиберальная теория справедливости Фридриха фон Хайека.

учитывать социальные последствия, чтобы исключить чрезмерно негативные их крайние формы. Должны быть реализованы такие принципы фискальной демократии, как временная и финансовая симметричность перераспределения доходов государственного бюджета, равенство и справедливость в сборе налогов и перераспределении доходов, прозрачность в принятии решений, адекватность и соответствие национальным интересам, своевременность удовлетворения общественных потребностей, принцип соответствия экономической безопасности. В частности, в Украине необходимо не допускать асимметрии в перераспределении доходов, что, например, проявляется в неодновременном и/или неэквивалентном повышении заработных плат граждан в государственном секторе и порождает экономическое неравенство между различными социальными слоями, профессиональными группами одного квалификационного уровня и т.п., что противоречит адекватному эгалитаризму в оплате труда работникам с одинаковым уровнем квалификации, профессиональных компетенций и полномочий. Неравенство, по предостережению МВФ¹², может повредить росту. Важно, что на этой проблеме акцентирует жёсткая неолиберальная организация. Напротив, существует потребность в обосновании и выявлении направлений рационализации государственных расходов, что должно основываться на фискальной демократии, конкуренции социальных программ при их бюджетировании.

Перспективами дальнейших исследований является развитие теоретической концепции экономики жёсткой экономии и роли фискальной демократии в формировании её положительного потенциала для инновационного развития страны. Необходимы разработки стратегических целей и инструментов публичного финансового менеджмента Украины в условиях экономики жёсткой экономии, которые позволят отказаться от модели ниспадающего общества, предотвратить суверенное долговое бремя и стимулировать экономику. Такие принципы могут быть развиты через институты гражданского общества и реализованы законодательным институциональным путём. Фискальная демократия нуждается в консолидации. Автор отстаивает национальную идею формирования и развития сильной конкурентной экономики, настаивая на необходимости разработки институциональных основ ухода от навязанной модели жесткой экономии.

Литература

- Аткисон Э.Б. (2018). Неравенство. Как с ним быть. Москва: Дело. 536 с.
Барнетт Т. (2014). Новая карта Пентагона. Война и мир в XXI веке. Москва. С. 1–14.
Гэмбл Э. (2018). Кризис без конца? Крах западного процветания. Москва: Изд. дом Высшей школы экономики. 304 с. doi: <https://doi.org/10.17323/978-5-7598-1522-8>
Пикетти Т. (2015). Капитал в XXI веке. Москва: Ад Маргинем Пресс. 592 с.
Шваб К. (2018). Технологии Четвёртой промышленной революции. Москва: Эксмо, 320 с.
Шенэ, М. (2017). Перманентный кризис. Рост финансовой аристократии и поражение демократии. Москва: Высшая школа экономики. 150 с.
Штрик В., Мэртенс Д. (2015). Государственное финансирование и снижение работоспособности государств в условиях демократического капитализма.

¹² Fiscal Monitor 2018 / World Economic and Financial Surveys / International Monetary Fund. April 2018. Retrieved from: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2018/04/06/fiscal-monitor-april-2018>

- Политика в эпоху жёсткой экономии*. Москва: Нац. исследов. ун-т "Высшая школа экономики". С. 44–88.
- Юрчишин В. (2010). Заморожування різниці у рівнях номінальних доходів населення. *Діалог* / Центр Разумкова. 05 липня 2010. URL: http://old.razumkov.org.ua/ukr/article.php?news_id=792
- Alesina, A.F., Ardagna S. (2009). Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending Working Paper 15438. National Bureau of Economic Research. Retrieved from: <http://www.nber.org/papers/w15438>.
- Blyth, M. (2013). *Austerity: the History of Dangerous Idea*. Oxford University Press. 304 p.
- Genschel, P., Schwarz, P. (2012). *Tax competition and fiscal democracy*. TranState working papers, No. 161.
- Herwartza, H., Theilenb B. (January, 2017). Ideology and redistribution through public spending. *European Journal of Political Economy*. Vol. 46, Pp. 74–90. Retrieved from: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2016.11.002>.
- Kane L., Kiersz A. (2015). How much you have to earn to be considered middle class in every US state. *Business Insider*. Apr. 2, 2015. Retrieved from: <http://www.businessinsider.com/middle-class-in-every-us-state-2015-4>.
- Konzelmann, Suzanne J. (2014). The political economics of austerity. *Cambridge Journal of Economics*. Vol. 38 (4). pp. 701–741. doi:10.1093/cje/bet076.
- Krugman, P. (2013). How the Case for Austerity Has Crumbled? *The New York Review of Books*. Issue June 6. Retrieved from: <http://www.nybooks.com/articles/2013/06/06/how-case-austerity-has-crumbled/> [accessed: 27.01.2016].
- Moskalenko, O.M. (2017). Neoliberal logics of the “austerity” policies in Ukraine: the relationship with innovative growth. *Scientific Bulletin of Polissia*. No. 4 (12). Pp. 28–35. doi: 10.25140/2410-9576-2017-1-4(12)-28-35
- Profeta P. & Puglisi R., Scabrosetti S. (August, 2013). Does democracy affect taxation and government spending? Evidence from developing countries. *Journal of Comparative Economics*. Vol. 41, Issue 3. Pp. 684–718. Retrieved from: <https://doi.org/10.1016/j.jce.2012.10.004>.
- Reinhart, C.M., Rogoff, K.S. (2010). Growth in a Time of Debt. Working Paper 15639. National Bureau of Economic Research, January 2010. Retrieved from: <http://www.nber.org/papers/w15639> [accessed: 27.02.2017].
- Steuerle, C.E. (January 27, 2010). The U.S. Is Broke: Here's Why. In: USA Today. Retrieved from <http://blogs.usatoday.com/oped/2010/01/columntheusisbroke-hereswhy.html>.
- Steuerle, C. Eugene (2008). Contemporary U.S. Tax Policy. *The Urban Institute*. 344 p.
- Streeck, W. (2010). An Index of Fiscal Democracy (April 1, 2010). *MPIfG Working Paper 10/3*. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1817772> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1817772>

Поступление в редакцию 03.12.2018

ECONOMY AND DEMOCRACY IN FISCAL POLICY

Aleksandra Moskalenko

Author affiliation : Doctor of Economics, Professor, Professor of the Department of Economic Theory at Vadym Hetman Kyiv National Economic University, oleksandra.moskalenko@kneu.edu.ua

The problem formulation. The article analyzes the reasons for implementation of the austerity policies that arose as a response to the debt crisis in the global economy and, according to neo-liberal logic, imply the expediency of reducing the government expenditures of countries in order to contain the growth of state and guaranteed state debt (external and internal), balancing the state budget and, most importantly, to restore the confidence to the authority institutions from the side of population, investors and other stakeholders. The ultimate goal of austerity policies is the

recovery/revitalization of economic growth, which is very seldom achieved in practice. It is proved that the increase in the debt burden does not depend on the growth of the social sphere, but on the support of the financial sector, and the rescue of the banking system in a situation of permanent crisis. Therefore, the austerity policies are controversial and are also generated by financial markets. The article considers the role of fiscal democracy as an instrument of influence on the redistribution of state budget revenues in correlation with austerity policies.

The purpose of the article: to analyze the reasons for the implementation and trends of austerity policies; to show the limitations of such a fiscal policy; to reveal the theoretical content of fiscal democracy and determine its role in the distribution of budget expenditures in austerity policies; and to define the basic principles of fiscal democracy that hold back the growth of economic inequality in the countries. Methodological approaches: political and economic analysis, economic and statistical method; and logical method.

Conclusions. On the analysis of the Public Debt to GDP dynamics indicator in developed countries, it is determined that its normative value in 60% developed countries is not observed, even under austerity policies. The analysis has made it possible to draw conclusions about the directions of improving the public financial management of a country based on the principles of fiscal democracy, such as the principles of justice, equality, transparency, priority, and time and financial symmetry in the redistribution of state budget revenues, taking into account the operational and strategic needs and interests of the population. It is shown that, in developed countries, the fiscal democracy index approaches zero, which is a result of the dependence of the country's economy on external and internal debt: mandatory expenditures, including "soft investments", are financed by debts. A similar tendency is observed in Ukraine. It is substantiated that austerity policies as the tools of public financial management lead to opposite results in countries with different levels of economic development, and therefore they should be implemented taking into consideration the national specificity, economic structure and efficiency, as well as social consequences, in order to exclude their excessively negative extreme forms.

Key words: fiscal democracy, austerity policies, economic growth, government debt.

References

- Atkison, E.B. (2018). Inequality. How to be with him. Moscow: Delo [in Russian].
- Barnett, T. (2014). New Pentagon card. War and peace in the twenty-first century. Moscow [in Russian].
- Gamble, E. (2018). Crisis without end? The collapse of Western prosperity. Moscow: Izd. dom Vysshej shkoly jekonomiki. doi: <https://doi.org/10.17323/978-5-7598-1522-8> [in Russian].
- Piketty, T. (2015). Capital in the XXI century. Moscow: Ad Marginem Press [in Russian].
- Schwab, K. (2018). Technologies of the Fourth Industrial Revolution. Moscow: Eksmo [in Russian].
- Shene, M. (2017). Permanent crisis. The growth of the financial aristocracy and the defeat of democracy. Moscow: Higher School of Economics [in Russian].
- Streeck, V., Mertens, D. (2015). State funding and reduction in the performance of states in a democratic capitalism. *Politics in the era of austerity*. Moscow: Nac. issledov. un-t – Vysshaya shkola ekonomiki [in Russian].
- Yurchyshyn V. (2010). Freeze the difference in the levels of nominal incomes. *Dialog ua / Razumkov Center*. Retrieved from http://old.razumkov.org.ua/ukr/article.php?news_id=792 [in Ukrainian].
- Alesina, A.F., Ardagna S. (2009). Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending Working Paper 15438. National Bureau of Economic Research. Retrieved from <http://www.nber.org/papers/w15438>
- Blyth, M. (2013). Austerity: the History of Dangerous Idea. Oxford University Press.
- Genschel, P., Schwarz, P. (2012). Tax competition and fiscal democracy. *TranState working papers*, 161.
- Herwartza, H., Theilenb B. (January, 2017). Ideology and redistribution through public spending. *European Journal of Political Economy*, 46, 74-90. doi: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2016.11.002>

- Kane L., Kiersz A. (Apr. 2, 2015). How much you have to earn to be considered middle class in every US state. *Business Insider*. Retrieved from <http://www.businessinsider.com/middle-class-in-every-us-state-2015-4>
- Konzelmann, Suzanne J. (2014). The political economics of austerity. *Cambridge Journal of Economics*, 38 (4), 701-741. doi: <https://doi.org/10.1093/cje/bet076>
- Krugman, P. (June 6, 2013). How the Case for Austerity Has Crumbled? *The New York Review of Books*. Issue. Retrieved 27.01.2016 from <http://www.nybooks.com/articles/2013/06/06/how-case-austerity-has-crumbled/>
- Moskalenko, O.M. (2017). Neoliberal logics of the 'austerity' policies in Ukraine: the relationship with innovative growth. *Scientific Bulletin of Polissia*, 4 (12), 28-35. doi: [https://doi.org/10.25140/2410-9576-2017-1-4\(12\)-28-35](https://doi.org/10.25140/2410-9576-2017-1-4(12)-28-35)
- Profeta, P. & Puglisi, R., Scabrosetti, S. (August, 2013). Does democracy affect taxation and government spending? Evidence from developing countries. *Journal of Comparative Economics*, 41, 3, 84-718. doi: <https://doi.org/10.1016/j.jce.2012.10.004>
- Reinhart, C.M., Rogoff, K.S. (January, 2010). Growth in a Time of Debt. Working Paper 15639. National Bureau of Economic Research. Retrieved 27.02.2017 from <http://www.nber.org/papers/w15639>
- Steuerle, C.E. (January 27, 2010). The U.S. Is Broke: Here's Why. *USA Today*. Retrieved from <http://blogs.usatoday.com/oped/2010/01/columntheusisbrokehereswhy.html>
- Steuerle, C. Eugene (2008). Contemporary U.S. Tax Policy. The Urban Institute.
- Streeck, W. (2010). An Index of Fiscal Democracy (April 1, 2010). *MPIfG Working Paper 10/3*. doi: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1817772>