
В.Д.Лагутін, д-р екон. наук

Київський національний торговельно-економічний університет

ЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ: СУТНІСТЬ, ЕТАПИ, МЕХАНІЗМИ

Проаналізовано теоретичну сутність економічної політики на підставі розмежування різних її етапів. У центрі статті – проблема взаємозв'язку політики з процесом реалізації інтересів суспільства. Розкрито зміст дискреційного і недискреційного механізмів економічної політики.

Дослідження політики держави в економічній сфері має важливе значення. Потреби державного втручання в ринкові механізми господарювання обумовлюють необхідність теоретичного обґрунтування сутності, змісту, ролі та місця економічної політики в суспільстві. Політика означає політичний курс, свідомо вироблену політичну лінію чи стратегію. Економічна політика є процесом реалізації суспільних інтересів, сформованих у контексті певних цінностей і потреб.

Важливим і необхідним предметом дослідження сучасної економічної теорії є зв'язок економічної політики з економічними інтересами суспільства. Саме таке розуміння проблеми зумовило постановку мети дослідження в цій статті: теоретичне обґрунтування змісту, етапів і механізмів політики у трансформаційній економічній системі.

Базова теорія економічної політики розроблена в 50-х роках ХХ століття видатним голландським економістом Я.Тінберґеном¹. Вона передбачала органічний взаємозв'язок трьох параметрів: цільові показники – інструменти політики – модель економіки. Основними цільовими показниками економічної політики були випуск та інфляція. У подальшому Р.Манделл розвинув ідеї базової теорії економічної політики. Те, що в реальній дійсності інструменти економічної політики перебувають під контролем різних урядових органів, істотно змінює, за Р.Манделлом, теоретичне розуміння сутності економічної політики. Р.Лукас показав, що за зміни економічної політики змінюються також закономірності формування очікувань².

Наведемо низку визначень економічної політики. Словник сучасної економічної теорії Макмілана дає спрощено-прагматичне тлумачення: "Економічна політика – це поведінка держави відносно економіки країни"³. П.Єщенко вважає, що "...за допомогою економічної політики розподіляється, перерозпо-

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

² Про розвиток теорії економічної політики див.: *Малий І.Й., Дуба 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.

діляється, обслуговується і утримується влада, у тому числі економічна"⁴. В теорії суспільного вибору політика визначається як процес обміну між громадянами і державою, коли перші добровільно погоджуються обміняти свою частку витрат з утримання держави на послуги держави, що їх споживають спільно.

Проблема економічної політики і влади останнім часом активно досліджується у вітчизняній літературі з позицій інституціональної теорії⁵.

У західній економічній теорії досить детально обґрунтована нормативна і позитивна теорія економічної політики⁶. Економічна політика виявляється через здійснення урядом дій і заходів із регулювання економіки. Держава здійснює економічну політику тому, що в її руках зосереджена економічна влада. "Головне завдання, – писав В.Ойкен, – полягає в тому, щоб зробити видимим ядро феномена економічної влади. Інакше ми не зможемо пізнати економічну дійсність"⁷.

Якщо розглядати сутність і зміст економічної політики в контексті теорії ігор, то стає очевидним, що політика є моделлю безперервної гри, яка постійно повторюється у відповідь на зміни макроекономічної ситуації та стохастичні збурення в економіці. При цьому має забезпечуватися спадкоємність економічної політики, адже рівень соціально-економічного розвитку країни не підвладний різким змінам. Отже, економічна політика не зводиться до моделі "одноразової" гри.

Теорія часової непослідовності політики (time-inconsistent policy) виникла в контексті макроекономічної моделі раціональних очікувань. У силу того, що політика не є одноразовою подією, а послідовним процесом, перед державною владою постає питання міжчасового вибору – насамперед вибору між поточними втратами і майбутніми перевагами⁸.

Економічній політиці притаманний тривалий часовий "горизонт", саме завдяки цьому держава може здійснювати дієвий регулюючий вплив на розвиток національної економіки. Довірою буде користуватися послідовна в часі політика, яка не породжує в майбутньому стимулів порушувати прийняті зобов'язання. Проте витрати забезпечення послідовності економічної політики можуть бути досить великими⁹.

В економічній теорії значну увагу приділяють проблемі лагу часу між розробленням і реалізацією економічної політики. Під лагом тут розуміють проміжок часу між ухваленням державних заходів, їх реалізацією і реальними результатами. Зміна політичних параметрів справляє вплив на обсяг ВВП лише

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

⁵ Див.: 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. Макроекономіка. Глобальний підход. – М., 1999. – С. 640–672.

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

⁸ Про проблему динамічної ефективності/неефективності економічної політики див., напр.: Prescott E. Should Control Theory Be Used for Economic Stabilization? // Optimal Policies, Control Theory and Technology Exports. Ed K. Brunner A.H. Meltzer, Canneqie-Rochester Conference Series on Public Policy (1977). – № 7. – Р. 13–38.

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

через певний (часто-густо досить тривалий) проміжок часу. Передбачити часовий лаг здійсненого заходу дуже важко.

Як правило, виокремлюють два види лагів політики: 1) внутрішній лаг – період від моменту виникнення збурення в економіці до моменту ухвалення відповідних заходів макроекономічної політики; 2) зовнішній лаг – період від моменту ухвалення заходів макроекономічної політики до моменту, коли ці заходи вплинуть на обсяг виробництва, зайнятість і рівень цін¹⁰. Тривалі лаги, пов'язані з застосуванням бюджетно-монетарного інструментарію, безперечно, ускладнюють процес і, головне, погіршують наслідки реалізації економічної політики.

Уплив часових лагів слід завжди брати до уваги. Серед лагів, які сповільнюють вплив економічної політики на стан економіки, найбільш значущими є такі: лаг спостереження (період, потрібний державі для збору інформації про те, що відбувається в економіці), лаг підтвердження (проміжок часу, необхідний для того, щоб уточнити тенденцію розвитку економічної кон'юнктури), лаг законодавчої процедури (час, потрібний для законодавчого затвердження обраної політики), лаг здійснення (період, необхідний владі для здійснення накреслених заходів економічної політики), лаг впливу (час для того, щоб заходи державної політики вплинули на економіку)¹¹. Р.Міллер і Д.Ван-Хуз виокремлюють три види часових лагів у політиці: затримка розпізнавання, затримка здійснення (реакції), затримка передання¹².

Цікавим є аналіз у західній науці ефектів (наслідків) очікуваної та неочікуваної економічної політики. В неокласичній теорії під впливом постулату про апріорну неефективність економічної політики переважає точка зору, що лише неочікувана політика може впливати на обсяг сукупного випуску. Натомість посткейнсіанська теорія обґрунтовує моделі впливу на обсяги випуску й очікуваної економічної політики¹³. Безумовно, відмінності між ефектами очікуваної та неочікуваної економічної політики мають місце. В умовах демократичного суспільства і довіри до влади з боку населення прийнятнішою стає послідовна очікувана економічна політика.

Економічна політика – це складова загального політичного процесу, цілісна система заходів державного впливу на економіку, ефективність яких виявляється за взаємозв'язку її елементів. Держава здійснює певну економічну політику, спрямовану на забезпечення ринкової рівноваги і стабільності. Класичною моделлю державної політики, яка описує функції різних інститутів у політичній сфері, вважається модель Г.Алмонда і Г.Пауела. В цій моделі виокремлено п'ять основних функціональних етапів (фаз) розгортання політичної динаміки і відповідних їм носіїв у вигляді інститутів: 1) артикуляція індивідуальних і групових інтересів, носієм функції вираження яких є групові об'єднання

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.

("групи інтересів"); 2) агрегування інтересів, що пов'язано, головню, з діяльністю політичних партій; тут відбуваються селекція й об'єднання в єдиній партійно-політичній позиції досить різномірних інтересів індивідів і груп; 3) вироблення політичного курсу; інтегруючу роль тут відіграють представницькі та законодавчі інститути, які формують колективні рішення; 4) реалізація ухвалених рішень, що пов'язано, здебільшого, з функціонуванням інститутів виконавчої влади, які організують для цього належні заходи і знаходять необхідні ресурси; 5) контроль і арбітраж, що належать до діяльності інститутів судового і конституційного нагляду, які виконують функції усунення розбіжностей між різними організаціями і групами на базі загальноновизнаних норм¹⁴. Неузгодженість і нескоординованість етапів економічної політики створює серйозні проблеми для суспільного розвитку.

На наш погляд, слід, насамперед, чітко розрізняти процес розроблення (вироблення) і процес реалізації економічної політики. Якщо кейнсіанська теорія об'єктом свого дослідження мала, головню, процес реалізації макроекономічної політики (вплив фіскальних і монетарних заходів на економіку), то неокласична теорія суспільного вибору в центр дослідження поставила процес розроблення (формування) економічної політики – політичний механізм формування економічних рішень.

Розробленням політики слід вважати процес визначення цілей, пріоритетів, завдань, кількісних і часових характеристик, конкретних виконавців і необхідних ресурсів. Розроблення економічної політики – це ухвалення державних рішень, пов'язаних із законодавчим процесом (парламент) і оперативним управлінням з боку органів виконавчої влади (уряд). Розроблення економічної політики держави полягає в її науковому обґрунтуванні, врахуванні необхідності забезпечення соціально-економічної стабільності та розвитку країни. Це передбачає наукове визначення цілей, завдань і пріоритетів, які відбивають потреби та інтереси суспільства, вибір механізмів та інструментів її практичної реалізації. Труднощі розроблення економічної політики обумовлюють необхідність дотримання певних вимог, яким мають задовольняти цей процес і зміст самої політики.

Так, публічні документи, які розкривають зміст політики (програми, плани), не можуть мати суто формальне ідеологічне значення. Це мають бути реальні дієві політичні документи, що свідчать про розуміння політиками своєї відповідальності за наслідки рішень, які вони ухвалюють. Зміна змісту економічної політики ґрунтується на змінах законодавчих і нормативних актів та документів.

Розроблення економічної політики невіддільно від інтересів суспільства й окремих його членів. Проте ці інтереси дуже різні. Е.Аткінсон і Дж.Стігліц зазначають: якщо інтереси членів суспільства можна було б розглядати як інтереси "типового" індивіда, тоді роль держави скоротилася б до функції ефективного виконання узгоджених рішень. Лише шляхом точного моделювання відмінностей великого масиву економічних інтересів можна розглядати

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

державу в її головній ролі механізму, завдяки якому конфліктуючі інтереси перетворюються на колективні рішення¹⁵.

Необхідність активнішого впливу держави на економічні процеси в Україні сьогодні є очевидною. Економічна політика у трансформаційній економіці має бути не тільки активною і такою, що викликає довіру, а й стабільною та градуалістською. Зміст економічної політики не може при цьому визначатися суто ідеологічними принципами. Економічна політика – це "мистецтво можливого". Механізми, інструменти і технології економічної політики мають відповідати принципам здорового глузду. "Нормальність" економічної політики – в її адекватності тим завданням, які слід розв'язувати, щоб забезпечити прогресивний соціально-економічний розвиток країни. Економічна політика за своїм змістом має бути адекватною наявним умовам соціально-економічного розвитку суспільства. За цих умов соціальний популізм не повинен стати головною мотивацією дій влади. Вона не може відкрито вдаватися, наприклад, до системної статистичної дезінформації та маніпулювання громадською думкою.

Очевидно, що в розвинутому громадянському суспільстві існують реальні важелі впливу на владу щодо проведення нею раціональної для даних умов економічної політики. Проте в постсоціалістичних країнах ситуація дещо інша. У громадськості тут, як правило, відсутня і належна поінформованість, і реальні можливості впливу на процеси розроблення і реалізації економічної політики.

Отже, зміст розробленої політики має бути планом співвідношення цілей, інструментів, ресурсів і загроз (перешкод). Слід урахувувати, що практично будь-яке політичне рішення передбачає неминучий спротив, і не тільки з боку політичної опозиції. У процесі розроблення економічної політики мають аналізуватися всі інтереси, які зачіпатимуться ухваленими рішеннями. Індивіди, – писав Дж.Б'юкенен, – погодяться підпорядкуватися примусу з боку держави лише в тому разі, якщо кінцеві результати політичного "обміну" відповідають їхнім інтересам¹⁶. За розроблення і реалізації економічної політики неможливо ігнорувати суспільні конфлікти та інтереси. Вибір політики не має виходити за межі об'єктивної реальності. Економічна політика може бути успішною в разі виконання таких умов: урахування позицій різних соціальних груп та їхньої реакції на запропоновані рішення; чесність і прозорість у визначенні реальних проблем; суспільні дискусії та громадський контроль на етапах формування і реалізації. Реалізація економічної політики потребує безпосередньої роботи з групами інтересів¹⁷, які виграють чи програють у разі здійснення політичних рішень, для одержання їх максимальної підтримки.

Реалізація державної політики – це процес використання технологічних заходів і методів управління, які зумовлені необхідністю здійснення політичних цілей і рішень. Цей етап економічної політики найбезпосереднішим чином

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 Група інтересів (interest group) – соціальна група, яка об'єднана спеціальними інтересами і яка намагається задовольнити ці інтереси.

пов'язаний з інституційною взаємодією владних організацій з економічними суб'єктами.

Успішність реалізації економічної політики неможлива без політичної волі. Одночасно потрібна самоорганізація державної влади для виконання політичної волі. Діяльність державних органів повинна бути відповідальною, зваженою і технологічно ефективною. Необхідний систематичний публічний аналіз державної політики, постійний суспільний діалог щодо змісту економічної політики. Влада в цих умовах має бути прозорою і підзвітною.

У будь-якій економічній системі об'єктивно існує проблема невідповідності між фактичними діями з реалізації політики і змістом програмних положень – "деклараціями" політичного курсу. Звідси виникає проблема рівня передбачуваності розвитку економічних подій. На жаль, у державної влади може не бути економічної політики взагалі, а лише окремі спорадичні заходи "пожежної команди". В цих умовах реальністю стає фактична безвідповідальність владних структур за ухвалені рішення і наслідки їх реалізації.

Дієва реалізація економічної політики передбачає ефективну (таку, що породжує довіру) комунікацію владних організацій із суспільством стосовно змісту політики, механізмів реалізації відповідних рішень та їх наслідків.

Слід зазначити, що політики часто-густо підтримують не ті економічні рішення, які є оптимальними в даних соціально-економічних умовах, а ті, що сприяють їхньому престижу і підвищують рейтинг та шанси на перемогу на чергових виборах. Ідеться про об'єктивність так званого політичного бізнес-циклу (електорального циклу) в демократичній системі. Практика показує, що складні економічні проблеми часто розв'язуються на підставі нових виборів і приходу до влади нових політичних сил. Тривога за власне політичне майбутнє часто є несумісною з принципами ефективною економічної політики.

Політики, які перебувають при владі, намагатимуться впливати на результати майбутніх виборів шляхом проведення експансіоністської економічної політики безпосередньо перед виборами. З наближенням виборів активні реформи припиняються. Напередодні виборів "вимагається" збільшення бюджетних видатків, особливо на соціальний розвиток (бюджетна політика) і здешевлення кредитів (монетарна політика). Рестрикційна економічна політика, навпаки, проводиться зазвичай після виборів¹⁸. Вона, як правило, є непопулярною, адже вимагає суворої економії бюджетних коштів. Політичні рішення і дії влади напередодні виборів визначаються, насамперед, принципом політичної доцільності. З урахуванням майбутніх виборів здійснюється й розподіл бюджетних видатків, а отже, ставляться завдання щодо наповнення доходної частини бюджету.

Для розуміння змісту економічної політики важливе значення має аналіз процесу лобювання політичних рішень. Лобізм – це засоби впливу на представників влади з метою ухвалення останніми вигідного політичного рішення.

¹⁸ Циклічність політики стосовно термінів виборів досить повно розглянуто в західній економічній літературі. Див. 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.*

Лобізм – нормальний елемент здійснення економічної політики в умовах представницької демократії. Лобіювання, яке веде до змін у законодавстві або регулюванні, надає тим самим суспільне або колективне благо всім тим, хто дістає користь із таких змін¹⁹. Найефективнішим є лобіювання своїх інтересів представниками високополітизованих галузей економіки, які спроможні витратити на це більше коштів. В умовах трансформаційної економіки лобізм часто-густо пов'язаний із корупцією влади.

Сполучені Штати Америки першими у світі 1946 року законодавчо врегулювали діяльність лобістів – їх зобов'язали отримувати ліцензії і реєструватися в Конгресі та Сенаті. 1996 року у США був ухвалений Акт про розкриття лобістської діяльності. У жодній пострадянській країні досі закон про лобізм не ухвалений, насамперед тому, що в цих суспільствах немає політичних сил, яким була б вигідна легалізація цієї сфери.

Лобістську діяльність проводять так звані групи тиску, які відбивають погляди чи інтереси тих або тих політичних течій. Проте дуже часто такі групи створюються певними громадськими об'єднаннями. У США їх називають лобістськими організаціями, або зацікавленими групами. Групи тиску утворюються для консультації парламентів і урядів та інформаційного їх забезпечення з політико-економічних питань.

Економічна політика пов'язана з діяльністю владних організацій. Державна політика і державні програми впроваджені в організації і реалізуються ними²⁰. У трансформаційних економіках часто-густо діяльність владних організацій спрямована на обслуговування власних інтересів. Для радикальної зміни ситуації недостатньо розробити новий політичний курс, необхідно змінити громадські інститути і владні організації, покликани втілювати його в життя.

Стабільність економічній політиці забезпечує бюрократія, яка здатна пристосовуватися до зовнішніх змін. Контролюють владу політики, а управляють бюрократи. "Будь-яка державна політика виступає комплексним феноменом, який складається з дій багатьох вибраних, призначених чи найнятих чиновників", – відзначав у книзі "Процес розроблення політики" Ч.Ліндблом²¹. Бюрократія допомагає зберігати спадкоємність в економічній політиці, контролювати опортуністичну поведінку²². В основі діяльності бюрократії лежить принцип пошуку політичної ренти (political rent seeking) – прагнення до отримання рентної винагороди за допомогою політичного процесу.

Безумовно, за малокваліфікованої та корумпованої бюрократії економічна політика не буде ефективною. Проте проблеми подолання корупції та під-

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. за: Деятарев А.А. Основы политической теории. – М., 1998. – С. 169.

²² Основи теорії економіки бюрократії закладені в працях У.Нісканена. Див.: 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.

вищення ефективності економічної політики слід розв'язувати одночасно на підставі загального поліпшення якості владних інститутів.

Влада, яка має позитивну репутацію, здійснює більш вагомий вплив на ринкові очікування економічних суб'єктів. Оцінка очікувань не може бути здійснена точно, в її основі на практиці лежить принцип урахування минулого досвіду. Очевидно, що реакцію ринкових суб'єктів на зміну економічної політики неможливо передбачити, спираючись лише на минулий досвід.

Для реалізації дієвої економічної політики необхідні ефективні управлінські процедури, норми, стандарти і вміння. Забезпечення зворотного зв'язку для уряду досягається шляхом свідомої підтримки громадянами політичних рішень. Нерозуміння і непередбачуваність дій влади призводять до роздратування і розчарування з боку суспільства. Дуже важко спрогнозувати результати реалізації економічної політики, коли ринкові суб'єкти не мають повної інформації про дійсні наміри влади.

Недоліки процесу реалізації економічної політики органічно пов'язані з недоліками функціонування системи державного управління. Очевидно, що поряд із неспроможностями ринку реально мають місце й неспроможності державної влади і державної політики. Немає ніяких гарантій того, що навіть державна влада, обдарована, за висловом Д.Веймера і Е.Вайнінга, найрозумнішими, найчеснішими і найвідданішими службовцями, сприятиме суспільним інтересам за будь-яких обставин²³. Неможливо розраховувати на успішність економічної політики, коли влада (бюрократія) тісно пов'язана з бізнесом (приватним капіталом).

Для запобігання помилок в економічній політиці слід розробити і запровадити засоби зниження ризиків помилок за її реалізації, законодавчо встановити громадський контроль за її формуванням і реалізацією.

Відсутність у країнах із трансформаційною економікою дієвої економічної політики є наслідком невисокої ефективності державної влади. На жаль, уряди далеко не завжди знаходять адекватні рішення щодо фінансово-економічних проблем, які постають перед цими країнами. Вкрай негативно впливають на реалізацію економічної політики існуючі в суспільствах із трансформаційною економікою дисбаланс повноважень між гілками влади, закритість влади для суспільства, високий рівень корупції. За панування тіньової економіки економічна політика часто реалізує інтереси не суспільства, а окремих фінансово-економічних угруповань, що прагнуть використовувати владу в своїх інтересах. Необхідною умовою успішної реалізації економічної політики є наявність довіри до дій уряду (загалом, осіб, які здійснюють політику)²⁴.

Слабким урядом є той, у якого немає достатньої політичної підтримки чи інституційної влади, необхідних для регулювання економіки. Слабка влада не спроможна протидіяти тискові з боку різних політико-економічних угруповань.

²³ Веймер Д., Вайнінг Е. Аналіз політики: Концепція і практика. – К., 1998. – С. 179.

²⁴ "Довіра, – на думку А.Гриценка, – характеризує міру впевненості у відповідності суб'єктивних очікувань і об'єктивних результатів діяльності". Див.: Гриценко А.А. Развитие форм обмена, стоимости и денег. – К., 2005. – С. 154.

вань. А задоволення запитів цих угруповань закономірно призводить до зростання бюджетних видатків.

Суттєвим гальмом для реалізації політики є низька якість суспільних інститутів. Реалізація цілей і завдань економічної політики можлива лише за консолідованих, узгоджених та відповідальних дій усіх гілок державної влади. Різно погіршує умови реалізації економічної політики протистояння законодавчої та виконавчої гілок влади. В цьому плані конституційна реформа в Україні, безумовно, покликана відіграти позитивну роль у посиленні системності взаємовідносин у владному трикутнику "президент – парламент – уряд".

Важливим етапом політики є контроль – моніторинг ходу виконання заходів, відповідних результатів та їх наслідків. Контроль – необхідна умова ефективності економічної політики, спрямована на недопущення зловживань і помилок. Ідеться про створення інститутів контролю за владою. Такими інститутами могли б стати, зокрема, аналітичні та експертні неурядові організації. Відсутність механізмів контролю за діяльністю владних організацій призводить до зниження виконавчої дисципліни на всіх рівнях. Досвід розвинутих країн світу показує, що представницька демократія є найефективнішою формою підтримання зв'язку між суспільством і державою. Саме представницька демократія дозволяє, хоча і з запізненням, фіксувати помилки владних організацій і виправляти їх на підставі політичної конкуренції та зміни уряду.

Тепер розглянемо механізм економічної політики як сукупності правових норм, організаційних форм і методів управління, які забезпечують досягнення цілей політики. Ефективне використання механізму економічної політики як комплексу засобів державного регулювання економіки стає можливим за умов забезпечення політичної стабілізації та зміцнення інститутів громадянського суспільства.

Механізм економічної політики може базуватися на правилах (policy rule)²⁵ або здійснюватися на підставі дискреційних форм (ad hoc). 1977 року Ф.Кідланд і Е.Прескот – майбутні лауреати Нобелівської премії з економіки – на основі теорії непослідовності політики в часі провели чітке розмежування між правилами і дискреційними діями²⁶. Правила визначають вибір певних рішень у кожний момент часу. За дискреційної ж політики органи влади застосовують свободу дій, виходячи з обставин, тобто мають свободу вибору певних інструментів у кожний момент часу. Безумовно, реалізація (дотримання) твердого і дієвого правила на практиці – далеко не просте завдання, воно обмежує можливості владного органу щодо ухвалення ним рішень відповідно до обставин. Слід відзначити, що в західній економічній теорії вже багато років точиться дискусія: яка політика ефективніше – та, що заснована на жорстких правилах, нормах і законах, або та, за якої рішення щодо проведення тих чи

²⁵ Проблема правил у фінансовій науці розглядається в цілій низці праць. Див., напр., широко відому працю: *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.

тих заходів ухвалюються залежно від обставин, зокрема від поточного макроекономічного стану.

У трансформаційній економіці дискреційні рішення часто набувають довільного характеру. В економічній літературі трапляється досить образна характеристика дискреційної політики – як ліків від несподіванок, з якими доводиться мати справу кожному політику, гнучкого пристосування до обставин, що змінюються²⁷. Використання недискреційної економічної політики особливо важливо в умовах слабкої державної влади і сильних позицій олігархічного капіталу. Дотримання правил дозволить звести до мінімуму корисливість у політиці.

Кейнсіанська теорія розглядала економічну політику, як правило, з точки зору її дискреційного характеру, що забезпечувало урядам, які діяли на підставі кейнсіанських підходів, кращі умови для маневрування між різними, часто альтернативними макроекономічними цілями. В монетаристській теорії, навпаки, головне значення має проведення недискреційної політики.

Дискреційна політика передбачає чіткі знання владних органів щодо часу і величини ефектів своїх дій. Інакше кажучи, владні інститути повинні мати вибір кращих рішень у даній ситуації, а також вірно оцінювати ситуацію наприкінці періоду дії заходів економічної політики.

Установлення правил обмежуватиме дискреційні рішення владних інститутів, які ухвалюються залежно від обставин. Звичайно, такі правила знижуватимуть гнучкість економічної політики в разі виникнення непередбачуваних обставин. Проте вважається, що це принесе меншу шкоду, ніж довільні дії відповідних владних інститутів. Узгоджена система правил виконує роль ефективного "дисциплінуючого засобу" стосовно поведінки владних інститутів.

Існує проблема поєднання сталості та гнучкості правил. Важливо в самі правила "вбудувати" певну гнучкість. У цьому зв'язку розрізняють фіксовані правила і правила з оберненим зв'язком. Фіксовані правила є постійними, тобто не змінюються за зміни стану економіки. Правила з оберненим зв'язком допускають зміни змісту політики залежно від зміни макроекономічного становища, але ці зміни мають здійснюватися згідно з наперед установленою формулою²⁸.

Розглянемо детальніше дію правил на прикладі бюджетної політики. Переваги так званих бюджетних правил перед дискреційною політикою полягають, насамперед, у тому, що саме такі норми, затверджені законодавчо чи прийняті як своєрідний суспільний договір, здатні обмежувати популістську діяльність демократично обраних урядів, які формуються під тиском електорату.

Бюджетні правила, зазвичай закріплені в законодавстві, й є чітко сформульованими обмежувачами у сфері бюджетної політики. Їх дія може поширюватися на обсяг бюджетного дефіциту, бюджетних видатків або на обидва ці параметри разом, а відповідні показники можуть встановлюватися в реальному вираженні або з урахуванням циклічності²⁹.

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.

²⁹ Див.: 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.

Дієві бюджетні правила сприяють реалізації ефективної бюджетної політики. Вони визначають цільові показники, які допомагають дисциплінувати діяльність владних органів і протидіяти надмірному лобістському тиску. Дж.Копіц і С.Сіманські зазначали, що бюджетні правила значною мірою ґрунтуються на політекономічних аргументах. Вони обмежують прагнення слабких урядів до збільшення державного боргу, згладжують суперечності бюджетної політики, а також підвищують довіру суспільства до уряду³⁰.

Наведемо як приклад організацію недискреційної бюджетної політики у Великобританії починаючи з 1997 року. Там застосовуються два основних бюджетних правила: 1) "золоте правило", згідно з яким упродовж економічного циклу уряд запозичує виключно на інвестиційні цілі, а не для фінансування поточних видатків; 2) "правило сталих інвестицій", відповідно до якого відношення чистого обсягу державного боргу до ВВП упродовж економічного циклу має бути стабільним і обґрунтованим³¹.

Цікавим для України є досвід Польщі щодо застосування правила бюджетної політики "інфляція плюс 1", завдяки якому зростання державних видатків було обмежено до рівня, що не перевищував рівень інфляції більше ніж на 1%. Це правило використовувалося у плануванні державних видатків на 2003 рік. Згодом було оголошено нове бюджетне правило, згідно з яким зростання реальних видатків державного бюджету не мало перевищувати зростання реального ВВП. Проте ці правила формально закріплені не були³².

Розроблення правил бюджетної політики для умов трансформаційної економіки – це нова проблема для української економічної науки. Безумовно, наявність дієвих правил дало б Міністерству фінансів можливість успішніше розв'язувати основні бюджетні проблеми.

Таким чином, підсумовуючи вищевикладене, слід відзначити, що в теоретичному плані проблема сутності економічної політики пов'язана з проблемою неспроможності ринку і необхідністю державного втручання в економічні процеси. Проведений у статті аналіз підкреслює значущість вибору такої моделі економічної політики, яка б була адекватною наявному рівню соціально-економічного розвитку країни. В основі такої політики має бути наукове визначення змісту стратегічних напрямів (пріоритетів) розвитку національної економіки, методів і засобів реалізації розроблених державою цілей та завдань. Механізм економічної політики при цьому має відповідати потребам реалізації суспільних інтересів.

³⁰ Див.: *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.