

ДЕРЖАВНІ ФІНАНСИ В УМОВАХ ДЕМОКРАТІЇ



КІЗИМА
Тетяна Олексіївна,
кандидат економічних наук, доцент

ДЕМОКРАТІЯ І ДЕРЖАВНІ ФІНАНСИ: ДВОЄДИНСТВО ПРОБЛЕМ І МОЖЛИВОСТЕЙ

Розглянуто історичні аспекти становлення і розвитку демократії як моделі управління державними фінансами. Подано погляди відомих вчених щодо наявності умов, необхідних для успішного розвитку демократичних засад у суспільстві. Визначено спільні точки дотику між демократичним механізмом і сферою державних фінансів та основні переваги і вади демократичної та авторитарної (диктаторської) моделей управління фінансами.

In the article the history aspects of becoming and development of democracy are considered as management models of state finances, the outlook of well-known scientists are considered in relation to the presence of terms which are necessary for successful development of democratic bases in society, common points between a democratic mechanism and sphere of state finances are chosen, main advantages and disadvantages of democratic and authoritarian (dictatorial) management models of finances are determined.

Упродовж усього трансформаційного періоду проблема вибору оптимальної стратегії розвитку України є визначальною у виборі засобів, механізмів та спрямованості практичних кроків реформування. Відсутність чітких уявлень щодо сутнісних ознак задекларованих суспільних орієнтирів – демократії, ринкової економіки, соціальної держави, належного розуміння системи їх зв'язків і взаємозумовленостей суттєво гальмують темпи суспільних перетворень, зумовлюють непослідовність і фрагментарність у проведенні реформ. З огляду на це нині, надзвичайно важливим

є вивчення процесу еволюції та становлення демократичних засад в управлінні державними фінансами.

Дослідження різних аспектів цієї специфічної проблеми здійснювали такі видатні зарубіжні вчені, як Ш. Бланкарт, Дж. Б'юкенен, Т. Гоббс, Е. Даунс, Ф. Хайек, Й. Шумпетер та ін. Серед українських вчених, які систематизували теоретичні підходи вищезазначених науковців через призму сучасної вітчизняної фінансової науки, слід визначити В. Л. Андрущенка, В. М. Федосова, С. І. Юрія.

Вивчаючи будь-яку проблему, на наш

погляд, потрібно проаналізувати її історичний аспект.

Первинною формою безвладного суспільства була анархія – ідеал для вільно мислячого індивіда. В умовах анархії відсутніми є будь-які інститути у формі законів, що регламентують людські дії. Це означає, що кожен індивід може приймати індивідуальне рішення на власний розсуд – навіть у тому разі, якщо інші члени суспільства вважають це рішення помилковим. Наприклад, ніхто не може зашкодити індивідові пофарбувати свої входні двері в зелений колір, якщо суспільство вважає прийнятним для цього тільки червоний. Отже, анархія надає індивідам максимальну свободу дій.

Анархічне суспільство можна відстоювати, керуючись багатьма мотивами, наприклад етичними. Проте з економічної точки зору відсутність держави характеризується насамперед двома основними недоліками:

а) за відсутності держави немає чіткого обмеження свободи дій індивідів. Відсутніми також є інститути, що забезпечують захист особистої свободи громадян від зазіхань інших осіб;

б) у такому суспільстві неможливо втілити спільні інтереси, тобто досягти цілей, реалізація яких одним індивідом потребувала б занадто великих затрат, тоді як за наявності держави цю проблему можна було б вирішити спільними зусиллями. Доволі часто в суспільстві без держави індивідам надзвичайно важко прийти до спільного знаменника при досягненні спільної мети. Завжди є небезпека того, що аутсайдер буде використовувати благо, не здійснюючи затрат на його виробництво.

З огляду на ці обставини індивіди, заснувавши державу, отримали змогу поліпшити своє становище. Таким чином, основна мета заснування держави полягає не в цілковитому підкоренні кожного індивіда державній владі, а в упорядкуванні анархії.

Ще за кілька століть до нашої ери древньогрецький філософ Аристотель розумів, що були, є і будуть три основні типи державної влади: монархія, аристократія і демократія, тобто влада одного, небагатьох і більшості. Проте вчений застерігав, що ці три типи влади можуть трансформуватися у спотворені форми: монархія – в тиранію (жорстке безконтрольне владарювання), аристократія – в олігархію (влада вузької групи політиків-товстосумів), а демократія – в охлократію (тобто влада юрби).

Разом із цим, демократія залишається одним із найпривабливіших і найсуперечливіших політичних ідеалів сьогодення. Демократи переконані, що люди мають здатність до самоврядування або ж їх можна навчити цьому мистецтву; їхні опоненти вважають, що люди надто нерозумні та ниці, щоб правити мудро. Вони мусять підпорядковуватись або вищим прошаркам суспільства (аристократії), або ж абстрактним принципам (таким, як розум, справедливість, закон, право тощо). Ж.-Ж. Руссо щодо цього песимістично зазначив, що "ця форма правління (демократичний устрій) більше годиться для янголів, аніж для людей" [1, 49].

Усі, хто вивчав науку врядування, починаючи від Аристотеля до науковців наших днів, намагалися визначити умови, за яких можна найуспішніше розвивати демократію. Ж.-Ж. Руссо стверджував, що це залежить від таких особливих умов, таких як держави (в малій країні громадяни знають одні одних); вид поведінки (якнайпростіші, невимушені стосунки між людьми); відповідність здібностей людей рангам, які вони займають; неухильне дотримання певних норм і правил (суворість життя та звичаїв), – умов, характерних для незначної кількості штучно створених малих суспільств (таких, як міста-республіки та сільські общини, гідні стати поруч з іще простішим світом

античної Греції або щойно народженої Європи). За наявності згаданих умов демократія видається майже неунікною; за їх відсутності – ані інституції, ані договір, ані конституція не в змозі зберегти її. Якщо керуватися такими стандартами, то сучасне масове суспільство є надзвичайно несприятливим середовищем для розвитку демократії.

Лауреат Нобелівської премії Й. Шумпетер наголошує на умові ефективності демократичного механізму. "Переваги демократичної форми правління виявляються повністю лише тоді, коли всі впливові верстви практично однотайні не тільки у вірності батьківщині, а й у вірності засадам її соціальної структури" [2, 366]. В суспільстві, розколеному на ворожі табори, демократія функціонуватиме неефективно. Якщо ж з'являються проблеми, які виключають будь-який компроміс, демократичний механізм взагалі може зупинитись. Вище сказане наводить на думку, що демократія – це насамперед система, орієнтована на умови злагоди та однорідності суспільства. За потреби об'єднання різнобічних, а то й непримиримих позицій, вона буде неефективною. Системою вирішення конфліктних ситуацій, за Й. Шумпетером, є жорстка централізована влада. Між цими двома екстремальними позиціями, на наш погляд, і знаходиться той оптимальний механізм управління фінансами, який найкраще підійшов би для вітчизняних умов політичної конфліктності: досить сильна та морально стійка влада, щоб відмовити корисливим інтересам і зуміти не використовувати привілейованого становища, та одночасно доволі гнучка й орієнтована на людину, щоб скористатись перевагами демократії, децентралізації та індивідуальної ініціативи.

Світова історія засвідчила доцільність і необхідність існування демократії як форми управління в сучасному суспільстві.

На нашу думку, демократію не слід ототожнювати з поняттям "громадянського суспільства", тобто із ситуацією, коли люди можуть створювати багато незалежних від держави спілок. Разом із цим, демократія доволі тісно поєднана із громадянським суспільством, проте воно існувало в низці країн Західної Європи ще в XIX ст., тобто перед запровадженням масової демократії. Так само демократії не варто ототожнювати і з правовою державою, альтернативою до якої є поліцейська держава. Демократію традиційно супроводжувала правова держава, але вона існувала у згаданих країнах Західної Європи ще перед масовим поширенням розвинених демократичних засад. Таким чином, демократія – поєднання трьох механізмів: демократії як особливого способу набору та відкликання керівників, громадянського суспільства та правової держави. Демократія не може стабільно існувати без цих двох механізмів, хоча вони (принаймні за певних обставин) можуть існувати без демократії.

Державні фінанси, як відомо, дислокуються у сфері взаємодії між господарською і політичною системами, між економікою і політикою. Один із видатних науковців Заходу Р. Масгрейв щодо цього зазначив: "Справді, було б важко розшукати ще одну наукову дисципліну, такою мірою придатну для взаємодії економічного аналізу, соціальної філософії, політичної думки, а також змінюваних політичних інститутів, як державні фінанси" [3, 15].

Пріоритет наукової постановки питання про взаємозв'язок між демократією, ринком і суспільною системою належить Й. Шумпетеру. В праці "Капіталізм, соціалізм і демократія" він проаналізував сферу політики як ринок, на якому "політичні підприємці" цікавляться голосами виборців, а не їхніми доларами. З подібних трактувань почала формуватись економічна теорія політики ("economics of

politics”), а також теорія суспільного вибору (“public choice theory”), на основі яких державних діячів, політиків, навіть простих виборців уподібнюють господарюючим суб’єктам, які переслідують власні інтереси.

Вітчизняний вчений, доктор економічних наук, професор В. Л. Андрущенко в монографії “Фінансова думка Заходу в ХХ столітті: теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів” визначає спільні точки дотику між системою сучасної політичної демократії й державними фінансами як формою фіскально-бюджетного господарювання. Спорідненість проявляються в низці моментів.

По-перше, у процесі боротьби за владу ведеться конкурентна боротьба за розпорядження фінансовими ресурсами держави. Конкуренція у сфері політичного контролю за державними фінансами має багато спільного з конкурентною боротьбою господарюючих суб’єктів. У конкурентній боротьбі за голоси виборців політики виборюють владу як право ухвалювати рішення (у сфері державних фінансів зокрема).

По-друге, фінансова політика уряду – це один із найсуттєвіших чинників його популярності у виборців. Популярність може проявитись лише в умовах вільного політичного ринку, подібно до попиту та пропозиції на товарному ринку. Завоювати популярність доволі складно. За спостереженням американських соціологів, вимоги більшості виборців до фінансової діяльності уряду часто бувають поверхневими й неузгодженими. Так, наприклад, вимога щодо зменшення податків і одночасного збереження максимального обсягу соціальних видатків; відстоювання високого рівня бюджетних видатків і викорінення марнотратства й неефективності тощо. Часто, маючи змогу проголосувати за програму, ефективну з точки зору виборців, вони надають

перевагу економічно необґрунтованій програмі, запропонованій із популістських міркувань.

По-третє, сфера державних фінансів є сприятливим середовищем для досягнення прагматичних компромісів між економічною ефективністю, соціальною справедливістю і політичною реальністю. На цій основі складається конкурентна рівновага інтересів у загальносуспільному масштабі.

По-четверте, через процедури суспільного вибору й бюджетного процесу під впливом демократичного процесу функціонує система соціальних допомог і трансфертів із бюджету, що перетворює державні фінанси в чинник добробуту для ринково незадіяних та економічно неактивних верств населення [4, 108–110].

Доволі часто у вітчизняних періодичних виданнях на економічну тематику ведеться дискусія щодо переваг і недоліків демократичної та авторитарної моделей управління державними фінансами.

Так, ідеалізуючи демократію, її визначають як систему влади народу, хоча щодо конкретних та емоційно нейтральних категорій – це система, в якій державну владу обирає і змінює загал виборців під час регулярних та автентичних виборів. З огляду на це легше аналізувати переваги й недоліки демократичного ладу, уникаючи небезпеки ідеалізації. Адже такі дефініції можуть сформувати нездійсненні уявлення, а відтак призвести до розчарування, а подекуди й відмови від вирішення суспільно важливих проблем.

Як зазначають автори статті “Державні фінанси і демократія: до проблеми раціоналізації бюджетного вибору” С. І. Юрій та А. Ю. Дерлиця, “відмінність демократичної та диктаторської моделей прийняття фінансових рішень настільки вагома, що є підстави говорити про існування двох різних концепцій державних фінансів” [5, 5]. Як одна, так й інша моделі мають свої переваги й недоліки.

За певних умов диктатура може бути ефективнішим способом управління державними фінансами. Зокрема, їй властиві такі переваги, як стабільність бюджетної політики, єдність, цілісність, стратегічна виваженість і своєчасність прийняття фінансових рішень, швидкість реагування тощо.

Незважаючи на це, демократичний спосіб управління державними фінансами має і недоліки, які яскраво проявились після розпаду командно-адміністративної системи господарювання.

Зокрема, недоліком демократичної форми правління вважають те, що фінансові заходи, які проводить уряд, не є комплексно виваженою та ідейно єдиною програмою, а строкатою сукупністю багатьох складових, сформованою під впливом вимог і прагнень різних суспільних груп. Це значить, що доволі часто політики, боячись програшу на виборах або під тиском лобістських груп, не приймають необхідних для держави рішень. Це може призвести до нагромадження проблем, а далі – до загальної кризи в усій країні, найчастіше – до зростання бюджетного дефіциту й державного боргу.

Наявність цього недоліку доволі часто провокує появу політичних криз. Вони нерідко супроводжуються зміною уряду, що не може не відобразитись на фінансовій політиці країни. Часта зміна урядів та окремих міністрів є досить звичним явищем і в державах із традиційною ринковою економікою. Так, у Франції за період з 1959 по 1993 рр. змінилось 30 урядів (у середньому – 1 рік і 4 місяці роботи). В Греції з 1974 по 1990 рр. замінено 10 урядів; в Італії з 1947 по 1992 рр. – 45; у Португалії з 1976 по 1991 рр. – 13. Оскільки окремі аспекти діяльності кожного уряду ще протягом тривалого періоду впливають на стан економіки та фінансів, це створює певні обмеження для активності його нас-

тупників. Таке твердження є справедливим щодо фінансового законодавства, боргових зобов'язань держави, сформованої податкової системи, структури суспільних благ тощо. Для України також характерною є значна нестабільність політичних умов, зокрема часта зміна урядів.

Ще одним недоліком вищезгаданої демократичної процедури є несвоєчасність прийняття фінансових рішень, що проявляється в бюджетному процесі на стадії ухвалення бюджету. Ця проблема загалом позбавлена економічного змісту. Її основою є ідейні, а не економічні суперечності, різне бачення пріоритетів, тобто суб'єктивні чинники, "політична торгівля", що перешкоджає досягненню компромісу. Демократична процедура у цьому разі є методом реалізації політичного тиску та пошуку вигоди. Це означає, що в умовах парламентської конфронтації напрями та пропорції витрачання бюджетних коштів не завжди відповідають суспільним інтересам і вимогам раціональності [5, 6].

Іншим недоліком є те, що, використовуючи свободу об'єднання, виникають групи тиску, лобісти ("lobbies"), які прагнуть здобути для себе якнайбільше вигод. Усе це відбувається під гаслом всезагального добра. Лобістські групи намагаються досягти індивідуальних вигод саме шляхом отримання суспільних благ у натуральній формі, а не у вигляді грошових трансферів, оскільки перші, на відміну від останніх, маючи позитивні суспільні характеристики, дають змогу досягти консенсусу при їх розподілі. Вищезазначене можна підтвердити низкою прикладів:

- при затвердженні розміру державних витрат вимоги лобі-вчителів щодо збільшення кількості вчительських місць і надання додаткових асигнувань задовольнять швидше, ніж вимоги щодо збільшення заробітної плати;
- одержати субвенції з метою збіль-

шення заробітної плати тим, хто працює у галузі кораблебудівної промисловості, значно важче, ніж отримати асигнування у такому самому обсязі, але для будівництва кораблів з метою поліпшення берегової охорони країни;

ініціативи щодо розширення мережі лікувальних установ швидше матимуть підтримку, ніж лобювання представниками тютюнової галузі законопроекту про надання податкових пільг.

Депутати, в свою чергу, зацікавлені в активній підтримці з боку впливових виборців, оскільки збільшує шанси їх переобрання на новий термін. Лобізм дає змогу вишукувати джерела фінансування передвиборної кампанії та політичної діяльності. Отримання лобістами вигод (як грошових, так і негрошових) називають "економічною рентою".

В Україні дослідники цього явища визначають такі групи лобістів: політичні (партії, рухи, блоки); соціальні (профспілки, громадські організації, асоціації); економічні (фінансово-промислові групи, галузеві комплекси, корпорації); регіональні (відстоюють інтереси окремих регіонів та місцевої еліти). У нашій країні значним є вплив економічних лобі при доволі низькій активності соціальних.

Типовим явищем, характерним для представницької демократії, є логролінг – "політична торгівля", "обмін голосами", тобто ситуативна домовленість про взаємні поступки у парламенті ("logrolling" у перекладі з англійської означає "перекачування колоди"). Цей термін розуміють як здатність різних груп меншості взаємно підтримувати одна одну й перетворюватися за певних умов у більшість. Обмін голосами може здійснюватися у відкритій формі – при голосуванні щодо тієї чи іншої пропозиції в парламенті або у прихованій – при об'єднанні передвиборних програм різних груп чи схваленні

пропозицій (рішень) у загальному пакеті. Обмін голосами активно використовується в парламентській практиці демократичних держав, оскільки за відсутності постійної більшості застосування логролінгу є єдиною умовою прийняття будь-якого рішення.

Окремі дослідники недовіком демократичного устрою вважають дію так званого "правила більшості", коли прийняття рішень щодо колективного сектору (окрім "правила одностайності") спричинює потенційну загрозу інтересам меншості. Щодо цього Дж. Б'юкенен зазначив: "Безперечно, суттю процесу колективного вибору за правилом більшості є примушування меншості до дій, яких вона не може попередити і за збитки від яких не може вимагати компенсації" [6, 214]. Вчений першим визначив, що колективна діяльність на основі правил, відмінних від умов одностайності, пов'язана із виникненням зовнішніх ефектів (екстерналій) для осіб, подібно до зовнішніх ефектів, наявних за ринкової взаємодії.

Проте, незважаючи на певні недоліки, демократична модель є прогресивнішою порівняно з диктаторською, і, як свідчить історія, поширенішою у світовій практиці.

Переваги сучасних західних демократій саме в тому, що вони розвивались еволюційно, органічно переплітаючись з історичними традиціями і політичними умовами. Адже демократію характеризують саме як еволюційно встановлену протягом століть систему (наприклад, в США, Англії, Франції), політичний порядок в якій є результатом своєрідного "еволюційного відбору".

Світовий досвід показує, що демократія найбільш ймовірна в країнах, де діє продумана соціальна політика, а уряд об'єднаний з громадянами так званим (у нас цей термін не популярний) "соціальним договором". Тобто, населення справно платить податки на користь держави, а та під його ж контролем використовує їх за

призначенням. Якщо ж джерелом отримання коштів державою є не податки з населення, а, скажімо, розпродаж природних ресурсів, то вона не відчуває залежності від платників податків на виборах, і це породжує певні зловживання та нецільове використання цих коштів з одночасним витрачанням значних сум на утримання репресивного апарату. Наприклад, Венесуела, Нігерія та інші т. зв. нафтові країни доволі багаті, проте через корупцію на всіх суспільних рівнях вони витрачають величезні зусилля для збереження порядку і спокою в державі.

Вчені – дослідники демократичних засад функціонування державних державних фінансів стверджують, що в економічно розвинених країнах, громадяни яких отримують на рік по 6 тис. дол. США, демократія є стійкою. Наприклад, у "старій" Швейцарії чи "молодій" Словенії немає жодних подібних проблем саме в зв'язку з досягненням такого рівня, в той час як у сусідніх бідніших країнах соціальні бурі не вщухають донині. Якщо громадянин отримує 9 тис. дол. США на рік, то, як зазначають дослідники, демократичний устрій є надзвичайно надійним і міцним. Народ утримує уряд за рахунок податкових відрахувань і суворо його контролює. Півтори тисячі доларів США на рік вчені вважають нижньою межею надійності, зоною ризику, тому що уряд при цьому вже не залежить від податків, а, отже, й від волі виборців. Він більше заклопотаний максимізацією власної вигоди, а прем'єр-міністра такого уряду часто порівнюють з вершником, який "більше заклопотаний тим, як утриматися в сідлі, ніж тим, куди несе його кінь" [7, 186].

Таким чином, демократія – це суспільний устрій, що дає змогу громадянам облаштувати своє життя в межах правової держави, яка про них турбується. Але варто пам'ятати й про спотворений варіант демократії – охлократію, тобто владу

агресивної юрби знедолених людей, що втратили надію на ліпше життя. Тому нині розвинені країни світу турбуються про те, щоби насамперед зробити своїх громадян багатшими, заможнішими, оскільки розуміють: і невдоволених стане менше, і державі буде спокійніше.

Насамкінець варто зазначити, що справжня демократія набуває дієвості лише тоді, коли теорія втілюється у практику. І навпаки – її соціальна енергетика та конструктивізм зникають, коли вона сприймається як щось чужорідне й недоречне у вирішенні повсякденних державних проблем, в тому числі фінансових.

У світі немає нічого досконалого. Демократія – не виняток. Але її цінність у тому, що при справжній демократії не буває зайвих людей. До цього ми і повинні прагнути.

Література

1. Руссо Ж.-Ж. *Общественный договор: Пер. с франц.* – М., 1906. – 208 с.
2. Shumpeter J. A. *Capitalism, Socialism and Democracy.* – 3-d ed. – New York: Harper & Brothers Publishers, 1950. – 186 p.
3. Musgrave R. A. *Theory of Public Finance.* – New York etc.: McGraw-Hill Book Company, 1959. – 282 p.
4. Андрущенко В. Л. *Фінансова думка Заходу в ХХ столітті: теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів.* – Львів: Каменяр, 2000. – 303 с.
5. Юрій С. І., Дерлиця А. Ю. *Державні фінанси і демократія: до проблеми раціоналізації бюджетного вибору // Фінанси України.* – 2001. – № 6. – С. 3–13.
6. Бьюкенен Дж. *Сочинения: Пер. с англ.* – М.: Таурис альфа, 1997. – 560 с.
7. Hayek F. A. *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas.* – Chicago: Chicago University Press, 1978. – 314 p.