

УДК 336.1:330.341.2

## ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ИНФРАСТРУКТУРА ОБЕСПЕЧЕНИЯ СТАБИЛЬНОСТИ ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСОВ: К ПОСТАНОВКЕ ПРОБЛЕМЫ<sup>1</sup>

**Хмельков А.В., канд. наук по гос.упр.**

*Харьковский национальный университет имени В.Н. Каразина*

В статье поднимается проблема, связанная со стабильностью публичных финансов. Решением указанной проблемы видится наличие институциональной инфраструктуры, которая обеспечила бы устойчивую стабильность объекту исследования.

**Ключевые слова:** публичные финансы, институциональная инфраструктура, стабильность публичных финансов, институциональная инфраструктура публичных финансов.

Исходя из количественного и объёма и качественного значения публичных финансов в жизнедеятельности общества и его основного институционального образования – государства на суверенной территории, возникает необходимость в их бескризисном, сбалансированном и позитивном формировании и использовании.

В ходе **анализа последних публикаций**, как отечественных учёных так и зарубежных, проводимое нами исследование, находится в одном предметном поле с научными исследованиями на тему глобального финансово-экономического кризиса, анализа кризисных факторов, роли финансовых институтов в современном кризисе. Особое внимание привлекает научная работа авторского коллектива под редакцией В.М. Гейца, А.А. Гриценко и А.М. Некипелова [10], которыми в ходе анализа кризисных факторов и направлений сбалансирования хозяйственной системы «выявлены направления сбалансирования хозяйственной системы, проявляющиеся в ходе кризиса: ... конституирование новой финансовой и институциональной роли государства, подкреплённой новыми инструментами и методами государственного регулирования рынков, имеющих тенденцию к объединению в такую новую институцию как единый регулятор» [10, с. 17], а также научные публикации А.А. Аузана [1; 5], А.С. Власюка [4], Д. Нортон [11], Н.В. Ковтун и О.Я. Долиновская [6], И.О. Луниной и Д.М. Серебрянской [8], Масгрейва Р. А., Масгрейв П. Б. [9]; Опарина В. М. [13]; А.И. Татаркина [17], Якобсона Л.И. [18] на схожую объектно-предметную тематику.

**Цель данного исследования** состоит в выработке предложений по построению (формированию) такой институциональной инфраструктуры публичных финансов, которая обеспечивала бы им необходимую стабильность.

В соответствии с указанной целью нашего исследования, **задачами определяются** – раскрытие, утверждение (формирование определения) и установление взаимосвязи следующих понятий, а именно:

- институциональная инфраструктура;
- публичные финансы;
- стабильность публичных финансов;
- институциональная инфраструктура публичных финансов;

В границах конкретно-данного исследования нами будет тезисно (схематически) выполнены поставленные задачи.

Первой задачей, которая должна быть решена – это раскрытие существующих и предложение собственного понятия «институциональная инфраструктура».

В рамках раскрытия этого понятия, нам необходимо исследовать его составные элементы: «институт» и «инфраструктура».

Базовым определением понятия «институт» является определение сформулированное Дугласом Нортон: институт – это «правила игры» в обществе, или, выражаясь более формально, созданные человеком ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения между людьми [11].

В словаре русского языка С.И. Ожегова, также приводится толкование понятию «институт» - ... та или иная форма общественного устройства [14].

Госкомстат Украины, также классифицируя институциональные сектора экономики, даёт определение институциональной единице, а именно: «Інституційна одиниця - це господарська одиниця, основними ознаками якої є:

- право самостійного володіння товарами та активами від власного імені, що надає їй можливість обмінюватися правами власності на ці товари й активи при операціях з іншими одиницями;

- здатність приймати самостійні економічні рішення і здійснювати господарську діяльність, за яку вона сама несе прями відповідальність і відповідає перед законом;

- здатність приймати фінансові та інші зобов'язання від свого імені, а також укладати договори;

- існування для неї повного набору рахунків, включаючи баланс активів і пасивів, або практичної можливості - як з економічної, так і з юридичної точки зору - щодо підготовки повного набору рахунків, а також статистичної звітності в разі необхідності.

Національна економіка складається з сукупності інституційних одиниць, що є резидентами України.

Інституційна одиниця вважається резидентом певної країни тоді, коли вона має центр економічного інтересу (місце знаходження житла, виробництва чи інших приміщень), що знаходиться на економічній території цієї країни<sup>1</sup>, та коли вона бере участь в економічній діяльності країни протягом не обмеженого або досить тривалого періоду (рік або більше), а також керується законодавством цієї країни. Резидентом є також інституційна одиниця, що тимчасово знаходиться на території іншої країни та проводить діяльність в інтересах своєї країни» [16].

Инфраструктура – (от лат. *infra* — ниже, под и *structura* — строение, расположение), термин, появившийся в экономической литературе в конце 40-х гг. XX в. для обозначения комплекса отраслей хозяйства, обслуживающих промышленное и сельскохозяйственное производство (строительство шоссейных дорог, каналов, портов, мостов, аэродромов, складов, энергетическое хозяйство, железнодорожный транспорт, связь, водоснабжение и канализация, общее и профессиональное образование, расходы на науку, здравоохранение и т. п.). В советской экономической науке инфраструктура делится на две группы: производственную и непроизводственную (социальную). В первую группу включаются отрасли инфраструктуры, непосредственно обслуживающие материальное производство: железные и шоссейные дороги, водоснабжение, канализация и пр. Во вторую группу включаются отрасли, опосредованно связанные с процессом производства: подготовка кадров, школьное и высшее образование, здравоохранение и т. д. ... [2].

Термин «инфраструктура», как раз из-за своего техногенного (прикладного) характера уместен в синтезируемом нами понятии «институциональная инфраструктура».

Также, необходимо сказать, что Д. Нортон проведено принципиальное различие между институтами и организациями [11, с. 19].

В понятие «организация» входят политические органы и учреждения (политические партии, Сенат, городской совет, контрольное ведомство), экономические структуры (фирмы, профсоюзы, семейные фермы, кооперативы), общественные учреждения (церкви, клубы,

спортивные ассоциации) и образовательные учреждения (школы, университеты, центры профессионального обучения). Организация – это группа людей, объединённых стремлением сообща достичь какой-либо цели. ... Институциональные рамки оказывают решающее влияние и на то, какие именно организации возникают, и на то, как они развиваются. Но всю очередь и организации оказывают влияние на процесс изменения институциональных рамок. ... Организации создаются для достижения определённых целей благодаря тому, что существующий набор ограничений (как институциональных, так и тех, которые традиционно рассматриваются экономической теорией) создаёт возможности для соответствующей деятельности; поэтому в процессе движения к цели организации выступают главными агентами институциональных изменений [11, с. 19-20].

После того, как нами были рассмотрены определения составных элементов и основываясь на этом, предлагаем авторское определение «институциональная инфраструктура» – *это целенаправленная иерархическая система состоящая из институтов и их институциональных агентов.*

Переходим к выполнению второй задачи, осуществляющегося исследования: изучить и дать категориальное определение понятию «публичные финансы».

Изучив основные положения работ как отечественных, так и зарубежных учёных, занимающихся финансовой проблематикой, в том числе: Масгрейва Р. А., Масгрейв П. Б. [9]; Опарина В. М. [13]; Якобсона Л.И. [18], приходим к выводу об отсутствии определения понятия «публичные финансы» и его отождествления с «государственными финансами», с последующим переходом в «государственный бюджет» и его доходов и расходов.

Например, Масгрейв Р. А., Масгрейв П. Б. в своей работе «Государственные финансы: теория и практика» так характеризуют указанное отождествление: «В этой книге описывается, как функционирует государственный сектор в смешанной системе. ... И хотя тема нашего изучения традиционно называется «государственные финансы», в нашей книге исследуется, как собственно финансовый сектор, так и процессы, происходящие в реальной экономике. ... Несмотря на то, что круг рассматриваемых в книге проблем достаточно широк, мы не будем разбирать весь спектр существующих экономических политик, а ограничимся той их частью, которая сводится к управлению доходами и расходами государственного бюджета. ... Соответственно термин «государственный сектор» в дальнейшем будет относиться только к бюджетной части государственной политики» [9];

В свою очередь, Л.И. Якобсон считает: «... Экономический взгляд на функционирование государства предполагает, что внимание концентрируется на ресурсах, которыми оно распоряжается с целью выполнения возложенных на него функций. Совокупность ресурсов, находящихся в непосредственном распоряжении государства, образует общественный сектор хозяйства. Общественный сектор – это не только предприятия и учреждения, находящиеся в собственности государства. Важнейшим видом ресурсов в рыночной экономике являются денежные средства. Поэтому ключевую роль среди компонентов общественного сектора играют государственные финансы, прежде всего государственный бюджет, его доходы и расходы» [18].

Указанное отождествление, считаем не бесспорным, в том числе и по причине существующего и принятого (распространённого) толкования слова «публичный», например: в словаре русского языка С.И. Ожегова – это ... общественный, не частный... [14].

Уместно будет, привести существующее теоретическое определение и понятию «государственные финансы»: «Державні фінанси — це сукупність розподільно-перерозподільних відносин, що виникають у процесі формування і використання централізованих фондів грошових коштів, призначених для фінансового забезпечення виконання державою покладених на неї функцій. ... Склад державних фінансів, ..., розглядається за ланками і рівнями органів державної влади й управління. Ланками державних фінансів, ..., є:

— бюджет держави;

— фонди цільового призначення;

- державний кредит;
- фінанси державного сектора.

За рівнями державні фінанси поділяються на загальнодержавні й місцеві. ... Загальнодержавні фінанси призначені для забезпечення тих потреб суспільства, які мають загальнонаціональний характер і відображають інтереси держави загалом. ... Місцеві фінанси являють собою фінансову базу місцевих органів влади та управління. ... Функціонування сфери державних фінансів характеризується такими фінансовими категоріями: державні доходи, державні видатки, державний кредит.» [13].

Мы видим, что выборочно рассмотренные существующие определения понятия «государственные финансы» изложены или общими экономическими категориями, или в детализации, однако не исчерпывающей, примером является: бюджетный дефицит, государственный долг, квазифискальные операции, доходы центрального банка страны.

Несмотря на повсеместное распространение и употребление понятий «государственный бюджет» и «государственные финансы», указанные определения отсутствуют в основном финансовом нормативно-правовом акте государства – Бюджетном кодексе Украины [3].

С учётом вышеизложенного, предлагаем первоначальный вариант собственного определения понятия «публичные финансы» – *это совокупность денежных средств общественного сектора, участвующие в распределительно-контрольных отношениях во время формирования и использования государством фондов денежных средств.*

Далее переходим к выполнению третьего задания – изучить понятие «стабильность публичных финансов».

Возьмём за пример определение и рассмотрение схожего понятия «финансовая стабильность», которым пользуется Банк России: «финансовая стабильность (financial stability) – это характеристика состояния финансовой системы страны или региона. В 1990-е гг. такое состояние определялось как отсутствие финансовых кризисов. Позднее под влиянием дискуссий и событий в мировой экономике определение «финансовая стабильность» эволюционировало, и сейчас можно говорить о различных трактовках этого термина. Тем не менее большинство трактовок содержит следующие общие характеристики:

- финансовая система должна бесперебойно и эффективно выполнять свои функции, в том числе функцию по перераспределению сбережений в инвестиции;
- финансовая стабильность характеризуется устойчивостью финансовой системы к шокам;
- финансовая стабильность оказывает положительное влияние на состояние реального сектора экономики.

... Многообразие определений «финансовая стабильность» усложняет количественную оценку этой характеристики финансовой системы. В отличие от ценовой стабильности «финансовая стабильность» сложно оценить с помощью одного показателя, поэтому для оценки системных рисков часто используют несколько показателей финансового состояния и устойчивости финансовых учреждений страны и их контрагентов из реального сектора экономики и сектора домашних хозяйств. ... Ответственность за достижение финансовой стабильности на государственном уровне, как правило, закреплена за центральным банком (эта функция также может быть возложена на мегарегулятор или межведомственный совет (комитет) по финансовой стабильности, в который могут входить представители центрального банка, казначейства, а также ведомства, ответственного за микропруденциальное регулирование и надзор за банковскими и небанковскими финансовыми организациями) [7].

Очевидно, что предъявляемые условия к «финансовой стабильности», также можно предъявить и к «стабильности публичных финансов».

Таким образом, имеем возможность сформулировать собственное определение понятия «стабильность публичных финансов» – *это качественно-позитивное состояние*

*публичных финансов, при котором отсутствует отрицательная изменчивость в утверждённых целях и параметрах.*

Следовательно, определение состояния «стабильности публичных финансов» требует разработки собственных показателей (индикаторов-лакмусов: «Лакмус –... способ безошибочной проверки кого-чего-н.» [14]) и конечно же алгоритма их контроля. Ориентиром или основой для таких показателей могут быть показатели как применяемые для мониторинга и оценки качества управления региональными финансами [12], так и рекомендуемые международными институтами показатели финансовой устойчивости [15], а также разрабатываемые отечественными учёными показатели мониторинга местных бюджетов [8] и индикаторы оценки безопасности сектора государственных финансов [4, с. 23]

Переходим к очередному поставленному заданию (четвёртому) и его выполнению – раскрытие понятия «институциональная инфраструктура публичных финансов».

*На наш взгляд, институциональная инфраструктура публичных финансов – это целенаправленная иерархическая система институтов и их институциональных агентов формирующих, использующих перераспределяющих и контролирующих денежные средства общественного сектора.*

Исходя из сформулированного определения, в состав институциональной инфраструктуры публичных финансов входят следующие элементы:

- государство;
- исполнительная, законодательная и судебная власти;
- парламент, центральные органы исполнительной власти, высшие судебные органы, Национальный банк, Счётная палата;
- местные советы, местные органы исполнительной власти, бюджетные учреждения, субъекты хозяйствования государственной и коммунальной собственности.

Указанные структурные элементы находятся в иерархических и горизонтальных связях, объединённые достижением общих целей, в том числе и в обеспечении стабильности публичных финансов.

Завершая наше краткое, тезисно и схематически изложенное, исследование, **можно подытожить**, что поставленные задачи по раскрытию, утверждению (формированию определения) и установлению взаимосвязи понятий: институциональная инфраструктура, публичные финансы, стабильность публичных финансов, институциональная инфраструктура публичных финансов выполнены, а также определены структурные элементы институциональной инфраструктуры публичных финансов, что в свою очередь позволило установить факторы воздействия на функционирование финансов общественного сектора. Кроме, этого **вырисовались перспективы последующего исследования**, заключающегося в разработке институциональной инфраструктуры и её инструментария с набором индикаторов-лакмусов, что обеспечивало бы необходимую стабильность публичных финансов, а также изучить – формальное и неформальное закрепление как институтов, так и институциональной инфраструктуры процесса обеспечения стабильности публичных финансов.

## **Литература:**

1. Аузан А.А. Институциональная экономика для чайников / А.А. Аузан // Приложение распространяется совместно с майским номером Esquire. — 2011.
2. Большая советская энциклопедия: Гл. ред. А.М. Прохоров, 3-е изд. Т. 1-30. М., «Сов.энциклопедия», 1969-78.— Т. 10.
3. Бюджетный Кодекс України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17&p=1282847394309931>. — Загол. з екрану.

4. Власюк О.С. Тіньоваекономіка та її вплив на безпеку сектору державних фінансів України / О.С. Власюк // Фінанси України. — 2013, №6 — С. 18—25.
5. Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория: Учебник / Под общей ред. д.э.н., проф. А.А. Аузана. — М.: ИНФРА-М, 2005.—416 с. — (Учебник экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова).
6. Ковтун Н.В., Долиновська О.Я. Факториформування зовнішнього державного боргу / Н.В. Ковтун, О.Я. Долиновська // Фінанси України. — 2013. — №6 — С. 38—52.
7. Концепция макропруденциальной политики [http://www.cbr.ru/ireception/terms\\_dfs.pdf](http://www.cbr.ru/ireception/terms_dfs.pdf)
8. Луніна І.О., Серебрянська Д.М. Методичні засади моніторингу місцевих бюджетів у контексті забезпечення стабільності державних фінансів / І.О. Луніна, Д.М. Серебрянська // Фінанси України. — 2013 — №7 — С. 33—43.
9. Масгрейв Р. А., Масгрейв П. Б. Государственные финансы: теория и практика / Пер. с англ. — М.: Бизнес Атлас, 2009. — 716 с.
10. Новые вызовы для денежно-кредитной политики в современных условиях : в 2-х кн. / под ред. акад. НАНУ В.М. Гейца, акад. РАН А.Д. Некипелова. — М., 2010 ; К., 2012. Кн. 2: Взгляд из Украины / под ред. акад. НАНУ В.М. Гейца, чл.-корр. НАНУ А.А. Гриценко ; НАН Украины, Ин-т экон. и прогнозир. — К., 2012. — 360 с.
11. Норт Дуглас. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Пер. с англ. А.Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б.З. Мильнера. — М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. — 180 с. — (Современная институционально-эволюционная теория)
12. О порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами: Приказ Минфина РФ от 3 дек. 2010 г. № 552 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://base.garant.ru/12180862/>. — Загл. с экрана.
13. Опарін В. М. Фінанси (Загальна теорія): Навч. посібник. — 2-ге вид., доп. і перероб. — К.: КНЕУ, 2002. — 240 с.
14. Ожегов С.И. Словарь русского языка: Ок. 57 000 слов/Под ред. докт. филол. наук, проф. Н.Ю. Шведовой. — 14-е изд. стереотип. — М.: Рус.яз.. 1983. — 816 с.
15. Показатели финансовой устойчивости. Руководство по составлению — Вашингтон, округ Колумбия, США: Международный Валютный Фонд, 2007 год. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fsi/guide/2006/pdf/rus/guide.pdf>. — Загл. с экрана.
16. Про затвердження Класифікації інституційних секторів економіки України : Наказ, Класифікація, Державний комітет статистики України 18 квіт. 2005 р. № 96 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1157.597.3&nobreak=1>. — Загол. з екрану.
17. Татаркин А.И. Российский налоговый федерализм: проблемы и пути совершенствования в условиях экономической нестабильности / А.И. Татаркин // Фінанси України. — 2013 — №6 — С. 26—37.
18. Якобсон Л.И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика: Учебник для вузов. — М.: ГУ ВШЭ, 2000. — 367 с.

ІНСТИТУЦІЙНА ІНФРАСТРУКТУРА  
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАБІЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ:  
ДО ПОСТАНОВКИ ПРОБЛЕМИ

Хмельков А.В., канд.держ.упр.

*Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна*

У статті піднімається проблема, пов'язана із стабільністю публічних фінансів. Вирішенням вказаної проблеми бачиться наявність інституціональної інфраструктури, яка забезпечила б шукану стабільність об'єкту дослідження.

*Ключові слова:* публічні фінанси, інституціональна інфраструктура, стабільність публічних фінансів, інституціональна інфраструктура публічних фінансів.

INSTITUTIONAL INFRASTRUCTURE  
PROVIDING of STABILITY of PUBLIC FINANCES:  
TO RAISING OF PROBLEM

Khmelkov A.V., Ph.D

*V.N. Karazin Kharkiv National University*

A problem, related to stability of public finances, rises in the article. The decision of the indicated problem is see the presence of institutional infrastructure which would provide the sought after stability to the research object.

*Key words:* public finances, institutional infrastructure, stability of public finances, institutional infrastructure of public finances.

Поступила в редколлегию 07.10.2014 г.