

Л.Л. ЛАЗЕБНИК, к.е.н., доцент,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОЇ ФОРМИ ПІДТРИМКИ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО БУДІВНИЦТВА

Одним із досягнень сучасної економічної науки є усвідомлення ролі інститутів у розвитку економіки. Основні висновки дослідників¹ зводяться до того, що якість інститутів впливає на економічне зростання та можливість здійснення модернізації. Інститути забезпечують певну стандартизацію економічної поведінки і виконують функції обмежувача діяльності суб'єктів економіки. При цьому зміни у інституціональній організації суспільства можуть розглядатися і як умова, і як наслідок суспільно-економічного розвитку. Перефразувавши російського соціолога С.Кірдіну, можна сказати, що «прогрес країни є розвитком притаманного їй інституціонального середовища»². Модифікація інститутів відбувається як еволюційним шляхом внаслідок інституціональної імпровізації господарюючих суб'єктів, так і завдяки цілеспрямованим державним зусиллям щодо трансформації інституціональних форм.

Метою статті є висвітлення деяких способів державного конструювання стратегій інституціонального розвитку серед яких увага акцентується на інституціональних змінах у фінансовій сфері та ролі публічної адміністративної форми підтримки певних фінансових стандартів у процесі як інституціональної, так і економічної модернізації. Вибір саме фінансової сфери як об'єкту уваги пояснюється тим, що фінанси замість обслуговуючої ролі, яка раніше їм відводилась, вважаються важливим інструментом економічної модернізації, оскільки продуктивність фінансового капіталу як фактора виробництва позитивно впливає на галузеву та географічну структуру інвестицій,

а звідси – і на продуктивність інших факторів виробництва.

Інституціональні зміни у фінансовій сфері ми зводимо до модифікації фінансових інститутів або конкретних фінансових механізмів. Усвідомлюємо при цьому певну умовність такого підходу, адже інститути не є ізольованими один від іншого. Правила, які регулюють суміжні сфери, тісно переплітаються, внаслідок чого неможливо «підтягнути» один сектор, не торкаючись іншого, або проводити серйозні зміни в одній сфері, не передбачаючи наслідків у суміжних.

Фінансові інститути забезпечують відтворення правил у сфері фінансових відносин. Вони встановлюють порядок, який стабілізує економічну структуру, контролює наслідування загальноприйнятими нормами поведінки у фінансовій сфері. Структура і межі інститутів можуть змінюватися шляхом:

- міждержавного перенесення інститутів (запозичення, «трансплантація», імітація тощо);
- трансформації, модифікації, модернізації національних інституціональних форм фінансової системи;
- інституціонального проектування і інновацій, інституціональної імпровізації господарюючих суб'єктів у сфері фінансів.

Перші два способи здійснює держава, різниця між ними – у екзогенності та ендегенності перетворень. Під ендегенними змінами розуміються такі трансформації, які здійснюються шляхом еволюційних змін існуючих правил і норм, що становлять основу інститутів. Екзогенні зміни пов'язані з імпортом інститутів, при цьому такий імпорт є можливим тільки у випадку, якщо вектор розвитку чинних інститутів в конкретному суспільстві співпадає або не суперечить привнесеним ззовні інститутам. Третій з наведених способів інституціональних змін реалізується економічними суб'єктами згідно із чинним фінансовим механізмом та поведінковим раціоналізмом, який є способом пристосування економічних гравців до заданих фінансовими інститутами правил.

Вкрай важливим для одержання позитивного результату від проведених державою ін-

¹ Brunetti A., Kisunko G., Weder B. Institutions in Transition: reliability of rules and economic performance in former socialist countries // World Bank Policy Research, Working Paper. № 1809; Grogan L., Moers L. Growth empirics with institutional measures for transition countries // Economic systems. 2001. V. 25, № 4; Общее европейское экономическое пространство: Перспективы взаимоотношений России и ЕС. – М.: Дело, 2004. – 240 с.

² Кирдина С. Институциональная структура современной России: эволюционная модернизация / С.Кирдина // Вопросы экономики. – 2004. - № 10. - С.89

ституціональних змін є передбачення максимальної захищеності від протидій приватних економічних агентів, які, ймовірно, матимуть збитки від нововведень. Тому хоча держава може сприяти виникненню фінансових інститутів, реально вони діятимуть лише у тому випадку, коли суб'єкти мікрорівня вважатимуть їх корисними для себе. Суперечність, яка при цьому виникає, може бути розв'язана наступним чином:

- шляхом запровадження і вкорінення у свідомість перевірених практикою розвинутих країн фінансових інститутів;

- передбачення системи стимулів, яка відповідає інтересам економічних агентів і не суперечить цілям держави.

В умовах економічної відкритості національні фінансові інститути об'єктивно перебувають під впливом системи міжнародних економічних зв'язків країни. На нашу думку, взірцем і прискорювачем інституціональних змін у сфері взаємозв'язків фінансового порядку для України є її євроінтеграційні наміри. Свого часу аналіз законодавства країн-кандидатів у члени ЄС дозволив зробити важливий висновок: перспектива членства в ЄС спроможна прискорити структурні зміни. Д.Піазоло показав, що вимоги ринкової економічної реформи співпадають із вимогами для вступу в ЄС. На його думку, країни Центральної та Східної Європи, здійснивши реформу інститутів, необхідну для вступу в ЄС, одночасно поліпшать свої перспективи економічного зростання. Адаптація економічних інститутів відповідно до законодавства ЄС допомогла в країнах – нових членах ЄС створити ефективну ринково орієнтовану структуру економіки³. Інститути дозволяють використовувати переваги послідовної інтеграції і реалізувати можливості, які інтеграція відкриває. Звичайно, що формування інститутів пов'язане із фінансовими та соціальними витратами, але останні компенсуються очікуваними вигодами, які може принести спільний економічний простір.

Першим кроком на шляху запровадження і вкорінення у свідомість перевірених практикою розвинутих країн фінансових інститутів є відповідна зміна фінансового законодавства. Процеси уніфікації права на регіональному і світовому рівні називають інтернаціоналізацією права. Науковці зазначають, що в сучасних

умовах швидкість процесу правової глобалізації не поступається швидкості економічної глобалізації⁴. В науковій літературі і в міжнародних угодах процес формування одноманітного правового регулювання або результат цього процесу зазвичай називають наближенням, гармонізацією, узгодженням права. Для уніфікації використовують як міжнародні договори, так і односторонню рецепцію⁵ понять, конструкцій та інститутів фінансового права. Деякі фахівці не вважають таке наближення правових систем уніфікацією, розглядаючи його лише як копіювання або імітацію іноземного права⁶. Очевидно, для високорозвинутих країн може йти мова і про конвергенцію – наближення фінансового управління за рахунок взаємного збагачення окремими елементами.

Друга половина 80-х, 90-ті роки ХХ ст. характеризуються масштабним запозиченням правової регламентації, насамперед країн Західної Європи, державами з перехідною економікою. Безумовно, для країн з перехідною економікою йдеться не про наближення, а про запозичення певних моделей (або їх елементів) правової системи. Можливо виділити декілька загальносвітових тенденцій, які є характерними для подальшого удосконалення фінансового права:

- використання універсальних стандартів аудиту, бухгалтерського обліку, процедур банкрутства, реструктуризації фінансових інститутів, платіжних систем;

- посилення вимог «прозорості» (розкриття інформації) фінансових транзакцій, в тому числі і зовнішніх зобов'язань фінансового (банків, хедж-фондів, інституціональних інвесторів) і корпоративного секторів, валютну позицію країни щодо резервів і зобов'язань;

- впровадження Базельських стандартів розрахунку достатності банківського капіталу;

⁴ Глобализация и национальные финансовые системы / [пер. с англ.] ; под ред. Дж.А. Хансона, П.Хонохана, Дж. Маджони. – М. : Издательство «Весь Мир», 2005. – С.97.

⁵ Рецепція визначається як відтворення без будь-яких змін та переробок норм міжнародного права або норм права зарубіжних країн у внутрішньодержавному праві.

⁶ Радьгин А., Энтов Р. Унификация корпоративного законодательства: общемировые тенденции, законодательство ЕС и перспективы России / Общее европейское экономическое пространство: Перспективы взаимоотношений России и ЕС. – М.: Дело, 2004. – С.196.

³ Piazolo D. Growth effects of institutional change and European integration // Economic Systems. – 1999. V.23, №4. P.305-330/

- посилення правомочності органів фінансового управління;

- зміцнення внутрішніх систем контролю і управління ризиками в діяльності банків та фінансових посередників, страхування банківських депозитів;

- поширення позасудового способу розв'язання суперечок між приватними дебіторами і їх кредиторами за активної участі держави;

- розповсюдження сучасних стандартів корпоративного управління.

Більш рівні та справедливі умови діяльності, отримані через поступове підвищення ступеня гармонізації під інституціональним і ринковим впливом, в кінцевому підсумку відкривають великі можливості для стабільного економічного зростання.

Звернення до практики європейської інтеграції дозволить краще висвітлити низку принципових питань державного регулювання через фінансові інструменти, аналогічні ЄС. Як зазначається у монографії «Євроінтеграційний розвиток фінансової системи України»⁷, рівень розвитку та розгалуженості фінансових ринків країн ЄС є різним. У 1980-1995 рр. показник відношення капіталів фондових ринків до ВВП становив від 8% у Греції та 12% в Італії до 41% у Голландії та 76% у Великобританії. Так само показник вимог банків та інших фінансових установ до ВВП коливався від 40 і 50% у Греції та Італії до більше ніж 100% у Швеції та Голландії. Рівень диверсифікації є ще вищим, якщо говорити про нові країни – члени ЄС, Саме тому очікується, що фінансова інтеграція прискорить розвиток нерозвинутих фінансових ринків через підвищення ефективності фінансових посередників. Оскільки підвищення ефективності стимулює попит на ресурси та фінансові послуги, розмір національних фінансових ринків країн також збільшується.

Європейська Комісія активно працює над створенням єдиного ринку фінансових послуг. Згідно з Планом дій у сфері фінансових послуг, реалізація якого розпочалася в 1999 р., розроблено і прийнято 42 документи, що регулюють єдиний фінансовий ринок Європи. Директива щодо зловживань на ринку надає європейським органам контролю великі повноваження у сфері розслідування і застосування штрафних санкцій, а також розширення співробітництва. Директива щодо біржових про-

спектів дає можливість компаніям випускати акції і мобілізувати капітал на всіх європейських ринках, використовуючи біржовий prospect, затверджений у країні, де зареєстрована компанія. Директива про інвестиційні послуги, щодо якої лише не всі країни-члени ЄС прийшли до загальної згоди, усуває конкуренцію між усіма місцями проведення торгів, ліквідує привілеї для «офіційних» фондових бірж.

На хвилі уніфікації механізмів фінансового управління Європа досягла значного прогресу у справі створення єдиного ринку оптового продажу фінансових послуг. Ринки міжбанківського кредитування, державних облігацій, інвестиційної діяльності банків і похідних фінансових інструментів майже повністю інтегровані⁸.

Дослідження сучасних інституціональних аспектів функціонування української економіки свідчить, що модернізація фінансової сфери виключно на основі прямого імпорту ефективних інститутів є маловірогідною. Гальмом на цьому шляху є насамперед, відсутність реальної економічної зацікавленості у такій націленості реформ у найсильніших господарюючих суб'єктів і частини представників державних органів управління. В такій ситуації доцільно створити систему стимулів, яка відповідає інтересам економічних агентів і не суперечить цілям держави. Світовий досвід дозволяє виділити два основних напрямки компенсації державою неефективності «чистих» стратегій інституціонального розвитку:

- модифікація окремих елементів фінансового механізму у реальному секторі;

- створення бізнес-єдиниць для підтримки їх реалізації.

Йдеться про створення механізму адміністративного мотивування дотримання мінімальних фінансових стандартів у найбільших компаній. Метою тут, як правило, є розповсюдження існуючих неформальних зв'язків держави, крупного бізнесу і фінансових установ на процес організації фінансових відносин та забезпечення нової якості фінансової взаємозалежності. При цьому інституціональні вимоги до такої моделі виявляються менш суттєвими, порівняно із орієнтацією на радикальні зміни.

По-перше, допускається збереження непрозорості суб'єктів реального сектора. По-друге, позитивно виявляється роль високої концентрації власності. Наявність домінуючих

⁷ Євроінтеграційний розвиток фінансової системи України [монографія] / За ред. І.Я.Чугунова. – К. : Акад. фін. упр. 2009. – С.295-296.

⁸ Євроінтеграційний розвиток фінансової системи України [монографія] / За ред. І.Я.Чугунова. – К. : Акад. фін. упр. 2009. – С.302.

акціонерів для зв'язаних фінансових установ означає певну гарантію стабільності виникаючих нових фінансових взаємовідносин та надійності. Навпаки, за орієнтації на незалежні ринки капіталу цей факт сприймається як чинник зменшення ліквідності і доходності вкладень сторонніх інвесторів. По-третє, сприятливо впливає існування тісних неформальних зв'язків у реальному секторі. В умовах адміністративної орієнтації на формування покращуючих фінансових механізмів, перерозподіл ресурсів і гнучкість умов взаємодії компаній нові підприємці можуть розраховувати на підтримку з боку крупніших господарських структур. За жорсткої націленості автономних підприємств на одержання прибутків це не є можливим, оскільки тут інтереси окремого учасника не відповідають інтересам господарської системи в цілому.

Таким чином, держава може створити мотивації в реальному секторі для модифікації окремих елементів фінансового механізму. Вихідним моментом у розв'язанні цього завдання є визначення переліку мінімальних фінансових стандартів. В якості останніх можуть бути виділені: дотримання визначеного співвідношення між задекларованим рівнем доходів та рівнем витрат; незастосування офшорних схем; відповідна частка довгострокових кредитів виробничим підприємствам у кредитному портфелі банків тощо.

Після визначення пріоритетів формуються механізми створення державою економічних мотивів дотримання мінімальних фінансових стандартів господарюючими суб'єктами. Найзагальнішим є фіскальний механізм адміністрування, в межах якого ключову роль відіграє політика загальних і цільових субсидій, тарифів, податкових пільг, імпортного мита і кількісних обмежень доступу іноземних господарюючих суб'єктів на внутрішній ринок.

Проте часто подібних заходів недостатньо. Причина криється у відсутності у захищених від конкуренції пріоритетних галузей і компаній стимулів до змін. Наприклад, дослідження південнокорейської економіки у 1990-1998 рр. свідчать, що загроза появи на ринку конкурентів і, як наслідок, відсутності гарантій довгострокового виживання підприємств у період циклічного зростання економіки спричиняє підвищення факторної продуктивності на 45 %, а під час спаду – на 65 %⁹. Тому фіскальні заходи

звичайно доповнюються включенням держави або її уповноважених інститутів до механізму фінансування економічних агентів, які дотримуються запропонованих державою заходів. Для цього можливо створити спеціальні фінансові установи – банки розвитку, принципи діяльності яких відрізняються від стандартних цілей приватних суб'єктів фінансового сектора і спрямовані на розв'язання макроекономічних завдань. Банки розвитку одержують особливий пільговий порядок рефінансування з боку центрального банку, звільняються від податків, для них застосовуються занижені вимоги щодо формування обов'язкових резервів, відкривається доступ до державних гарантій за умови залучення коштів з ринків капіталу. Консолідовані таким чином грошові ресурси направляються на підтримку економічних агентів, які дотримуються мінімальних фінансових стандартів, і сприяють розповсюдженню новацій у масштабах всього господарства.

На жаль, розглянутий механізм модернізації фінансової сфери має суттєві недоліки, зумовлені домінуванням обмеженої кількості лідерів в економіці. Найбільші компанії, залучені до неформальних відносин з органами влади, а також ті, що мають тісні зв'язки з фінансовою системою, одержують пріоритет у розвитку стратегічних напрямків бізнесу. Але потрібно відмітити такий позитив, як чинник взаємної довіри органів влади і крупного бізнесу, наявність спільних чи таких, що перетинаються, рентних інтересів, які сформувались під впливом неформальних інститутів.

Завершуючи тему, варто зазначити що інституціональне будівництво відіграє важливу роль у справі забезпечення модернізації. Адже інституціональне середовище в країні суттєво впливає на її економічний розвиток і є ефективним стимулом для стабільного економічного зростання внаслідок того, що інституціональна подібність країн полегшує економічні контакти і розширює для країни ринкові межі. Проте варто підкреслити, що адаптація фінансових правил сама по собі ще не забезпечує їх виконання і сумніви в цьому спроможні звести нанівець всі названі позитивні ефекти.

Статья поступила в редакцию 22.05.2010

⁹ Райская Н. Государство, инновации и развитие экономики / Райская Н., Сергиенко Я., Френкель А. // Мировая экономика и международные отношения. – 2006. – № 10. – С.28.