

МІЖНАРОДНА ЕКОНОМІКА

Віктор БУДКІН

ОСОБЛИВОСТІ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ ПОСТРАДЯНСЬКИХ ДЕРЖАВ

Розглядаються проблеми формування бюджетної політики країн СНД, проаналізовані характерні риси бюджетів основної частини цих держав, особливості міжбюджетних відносин в системі бюджетного федералізму.

Проблеми формування й, особливо, вдосконалення національних бюджетів займають вагомe місце в наукових дослідженнях вчених – економістів та практиків країн Співдружності Незалежних держав (або, за західною термінологією, – «нових незалежних держав» – ННД). Ці питання розглядаються у працях В. В. Кліманова, Д. Р. Білоусова, А. М. Лаврова, Л. І. Сергєєва (Російська Федерація), Ф. Г. Юсифова (Азербайджан), Т. В. Топаліяна (Вірменія), Л. Т. Чихладзе (Грузія), Р. І. Космамбетової (Казахстан), С. К. Абдувалієва (Узбекистан) та ін. Але більшість таких розробок обмежені вивченням досвіду окремих країн, не включають зіставний аналіз спільного та специфічного в бюджетних процесах усіх регіонів СНД. Намагання провести такий комплексний аналіз чотирьох країн було здійснено лише у збірнику «Бюджетні системи Білорусі, Казахстану, Росії та України», підготовленому у 2004 році за грантом міжнародного Інституту «Схід – Захід» [1]. У виданій у 2005 році монографії Ю. А. Константинова «Грошово-кредитні та фінансові системи країн СНД» наведені лише окремі зіставні матеріали про особливості бюджетів низки країн регіону [2]. *Актуальність* даної проблеми саме й викликала необхідність підготовки цієї статті, завданням якої є висвітлення основних тенденцій сучасної бюджетної політики більшості пострадянських країн за винятком деяких центральноазіатських держав, де відповідні дослідження не набули необхідного розвитку.

Доцільно вказати, що розробка раціональної бази національної бюджетної політики в усіх країнах СНД розглядалася як важлива та невід’ємна частина формування власних фінансових систем. На відміну від більшості держав світу із принципово відпрацьованими протягом багатьох років правовими та економічними засадами такої політики, зазначені країни підійшли до створення бюджетної системи в умовах дії багатьох факторів невизначеності та впливу важкої економічної ситуації після розпаду СРСР. На формування бюджетної системи країн СНД в 90-х роках минулого століття негативно впливали такі різнопорядкові фактори, як кризовий стан економіки, гіперінфляція, необхідність великих додаткових витрат на реструктуризацію успадкованої некомплексної економіки, а також завдання

побудови бюджету ринкового, а не командно-адміністративного типу із відповідним його правовим та кадровим забезпеченням із вихідного нульового рівня. Як наслідок, до початку цього століття національні бюджетні політики в регіонах СНД характеризувалися значним рівнем непорядкованості та нестабільності, із частими змінами засадничих підходів до їх здійснення та великим впливом тимчасових кон'юнктурних змін в цій сфері господарювання. Лише після 2001 року зазначені країни поступово спромоглися конституціонувати правові підвалини бюджетного процесу, що було забезпечено прийняттям Бюджетних кодексів в Україні, Росії, Білорусі, відповідних нормативних актів в інших країнах СНД. Значну допомогу у вирішенні цієї проблеми відіграла допомога з боку західних експертів, яка разом з тим не була позбавлена й такої негативної риси, як нав'язування неадекватних умовам кожної країни моделей бюджетних систем.

Сучасна бюджетна політика нових незалежних держав вже не може не базуватися на ринкових засадах, але й досі має значні відмінності від «стандартної» (хоча й із національними особливостями) політики економічно розвинутих країн Заходу. Доцільно саме підкреслити багатоваріантність їх національних підходів до такої політики в межах загальної моделі бюджету ринкового типу. Це важливо тому, що деякі міжнародні інституції, зокрема МВФ та Світовий банк, пресингували країни СНД щодо впровадження у них стандартизованої трансформаційної моделі, в тому числі й у бюджетній сфері. Такий пресинг мав особливо негативні наслідки зокрема в таких країнах, як Киргизстан та Грузія. Визначаючи низку позитивних аспектів співробітництва з цими міжнародними організаціями, грузинські економісти В. Г. Папава та Т. А. Берідзе присвятили багато розділів своєї книги «Нариси політичної економії посткомуністичного капіталізму» детальному розкриттю помилок МВФ стосовно рекомендацій щодо економічних реформ, в тому числі у фінансово-бюджетній сфері [3]. Вони, зокрема, підкреслили, що «фонд часто не враховує історію країн, де працює, культуру та національні особливості. Такі помилки із самого початку виявилися і в діяльності МВФ у Грузії» [3, 208].

Принциповий підхід до формування дохідної та видаткової частин бюджету в усіх СНД збігається, відмінність полягає у співвідношенні окремих складових частин. До обов'язкових платежів до бюджету відносяться податок на додану вартість, податок на прибуток, податки з доходів фізичних осіб, акцизи тощо. ПДВ виступає як найважливіше джерело надходжень до бюджету, але його частка в середині цього десятиліття коливалася від 20% у Білорусі до 47% у Казахстані. У Росії та Білорусі, порівняно із іншими країнами регіону підвищеним є рівень соціальних платежів, які складають третину, а разом з ПДВ – більшість бюджетів цих держав. З іншого боку, для Казахстану характерна підвищена (до 70% загальних надходжень до бюджету) частка сукупності податку на прибуток та ПДВ. Порівняно із європейськими країнами, в Україні, Росії, Білорусі та Казахстані частка ПДВ у формуванні бюджету є відносно низькою. Щодо податку на прибуток, то відповідні показники Росії та Білорусі наближені до європейських параметрів, а у Казахстані та в Україні перевищують ці показники [1, 35]. В Азербайджані у доходах бюджету перше місце займав ПДВ, друге – заснований на прогресивній шкалі прибутковий податок з фізичних осіб, і лише третє – податок на прибуток підприємств.

В окремих країнах СНД є також деякі специфічні джерела надходжень до бюджету. Так, в Азербайджані існує так званий «промисловий податок» (до 2001 року – роялті), яким оподатковується діяльність з видобутку корисних копалин на території країни, в тому числі при розробці нафтових родовищ на Каспійському шельфі. У Вірменії до 2009 року не існував ПДВ в галузі сільського господарства – при вступі цієї країни до СОТ у 2002 році їй був наданий шестирічний термін для його введення. Згідно до російсько-вірменської угоди від 2003 року про передачу у власність РАО ЄЕС за державні борги Разданської теплової електростанції, було зменшено оподаткування цього об'єкта з метою компенсації заборгованості Вірменії протягом 15 років. Республіканський бюджет Білорусі отримує «Надзвичайний податок для ліквідації наслідків катастрофи на ЧАЕС», кошти для республіканського фонду «Енергозбереження».

Специфічним джерелом поповнення бюджетів є сплата за іноземне використання об'єктів на території деяких країн СНД. Так, Україна отримує платежі за перебування в Криму Чорноморського флоту Росії, Казахстан – за експлуатацію Росією космодрому Байконур, Киргизстан – за надання США можливості використання авіаційної бази Манас. У Росії, в Україні, Білорусі, Грузії, в меншій мірі Узбекистану та Казахстану бюджет поповнюється за рахунок рентної плати за транзитне транспортування нафти, нафтопродуктів, газу магістральними трубопроводами (в Україні – також аміакопроводом). Україна та Грузія включають до бюджетних надходжень виплати від Секретаріату ООН, ОБСЄ та інших міжнародних організацій за участь своїх контингентів Збройних сил у миротворчих операціях.

Одним із напрямів поповнення валютних резервів ННД виступає так званий «міграційний капітал» – кошти, які надходять до цих держав від заробітку гастарбайтерів в Росії, Західній та Центральній Європі. Особливо вагомим є значення такого капіталу для національних економік Молдови, Таджикистану, Грузії та Вірменії. Грошові перекази тимчасових мігрантів досягають майже 20% експортної виручки Вірменії та Грузії, 11% – Киргизстану, 7% – Азербайджану (вірогідно, що внаслідок великої кількості таджицьких гастарбайтерів у Росії та невеликих обсягів експорту найбільшим є цей процент у Таджикистані, але відсутність навіть побічних оцінок величини передач мігрантами коштів родинам не дозволяє й приблизно оцінити наведений вище показник для цієї країни). У Молдові надходження міграційного капіталу зросли з 179 млн. доларів у 2000 році до 1201 млн. доларів у 2006 році. Для порівняння необхідно вказати, що прямі іноземні інвестиції за цей же час збільшилися з 134 млн.доларів до 330 млн.доларів [4, 22, 28]. Порівняння наведених даних свідчить про більшу динаміку та вагомість надходжень від гастарбайтерів порівняно з припливом до Молдови іноземного капіталу, оподаткування якого безпосередньо впливає на зростання доходів бюджету. Якщо за зазначений період перекази від мігрантів зросли у 6,7 раза, то обсяг ПІІ – всього у 2,5 раза. При цьому у 2006 році обсяг таких інвестицій складав всього 27,5% від надходжень міграційного капіталу до молдавської держави. Специфічною особливістю Вірменії є те, що, крім міграційного капіталу для сімейних бюджетів громадян країни велике значення має також переказ коштів від «спюрку» – закордонної вірменської громади. Важливість таких «родинних» переказів чітко

констатується найбільш авторитетними міжнародними експертами. «У Вірменії, Республіці Киргизстан та Таджикистані приватні трансферти (переважно перекази робітників) є головним джерелом іноземної валюти... Грузія отримує користь як від приватних трансфертів, так і від припливу значних іноземних прямих інвестицій, в невеликій мірі пов'язаних із будівництвом трубопроводу Баку – Тбілісі – Джейран» [5, 3]. Необхідно вказати, що всі ці отримані з-за кордону кошти лише побічно виступають джерелом бюджетних надходжень. Насамперед, практично, всі міжнародні та національні оцінки таких трансфертів констатують, що сам механізм таких переказів (особисто або з довіреними особами) не дозволяють вирішити питання про їх оподаткування. Але частково вони все ж уловлюються податковими службами. У вже цитованій статті А. Гайдуцький відзначає, що зазначені «родинні» надходження суттєво впливають на збільшення валютних резервів національних банків шляхом проходження через обмінні пункти і міжбанківські валютні біржі. Саме оподаткування всіх цих операцій виступає специфічним додатковим джерелом поповнення державного бюджету пострадянських країн із великою часткою індивідуальних валютних переказів з-за кордону. Побічним позитивним фактором стабілізації державних бюджетів є також вплив значного міграційного капіталу на фінансову кредитоспроможність зазначених країн, на що також вказує автор згаданої статті.

В цілому, у регіоні СНД стосовно ситуації із формуванням дохідної частини бюджетів СНД чітко виділяються дві групи країн із винятково сприятливими або складними умовами формування дохідної частини бюджетів, доповнені проміжною групою держав із середніми показниками можливостей збалансування національного бюджету. До першої з них відносяться Росія, Туркменистан, Казахстан та Азербайджан, які до останнього часу використовували кон'юнктурно високі ціни на світовому ринку енергетично-сировинних товарів. Наприклад, російський бюджет на третину формується за рахунок доходів від експорту нафти, нафтопродуктів та газу, до чого необхідно додати надходження від вивозу кольорових та чорних металів, лісоматеріалів, хімічної сировини тощо. Туркменистан не оприлюднює національні статистичні дані, але, за оцінками, його виручка від монотоварного експорту газу перевищує всі інші статті доходів бюджету цієї країни. При цьому частка такої «газової» складової зростатиме внаслідок збільшення до європейського рівня ціни на цей вид палива, починаючи з 2009 року. Укладання у 2004 році президентом Г. Алієвим так званого «Контракту століття» з найбільшими нафтовими компаніями світу про розробку родовищ на каспійському шельфі та про нафтопровід Баку – Тбілісі – Джейхан (Туреччина) різко підвищило рівень надходжень іноземної валюти до Азербайджану із відповідним зростанням стабільності бюджету країни. У Казахстані перше місце в експорті займає сира нафта, друге – мідь, далі йдуть інші кольорові метали з відносно невеликою часткою інших товарних груп. Як і в Азербайджані, головне джерело валютних надходжень до країни – нафтова індустрія – розвивається на базі вкладень західних ТНК, але також при суттєвому зростанні участі китайського капіталу. При цьому, як вказує казахська дослідниця Р. Космамбетова, при стагнації або навіть зменшенні в окремі роки цього десятиліття вивозу нафти, міді, свинцю, цинку валютна виручка від їх

експорту незмінно зростала майже у 1,5 раза щорічно, становлячи основну частину поповнення бюджету Казахстану [6, 39]. Саме за рахунок високої кон'юнктури на світових ринках енергетичних та сировинних товарів в цій групі країн була забезпечена висока динаміка бюджетного приросту. За 2000–2006 роки дохідна частина бюджету Азербайджану збільшилася у 5,4 раза, Росії – у 5,3 раза та Казахстану – у 4,4 раза (зрозуміло, не лише за рахунок прямого включення експортних надходжень до бюджету, але й у наслідок мультиплікаційного ефекту їх впливу на всі сфери національної економіки) [7, 114]. Як відзначали експерти МВФ, «в Азербайджані та Казахстані підвищення цін на нафту та інші товари [йдеться про світовий ринок – В. Б.] вело до збільшення експортних надходжень і стимулювало приплив приватного капіталу (прямі іноземні інвестиції в нафту і газ, видобувну промисловість, будівництво), що допомагало зростанню формування іноземних резервних фондів» [5, 3].

До другої групи відносяться ті країни, які не мають достатньо енергоресурсів та інших, в основному сировинних товарів, які є конкурентоздатними на світовому ринку. У Вірменії, Киргизстані, Таджикистані особливо велика, а у Грузії та Молдові значна частка дохідної частини бюджетів покривається за рахунок міжнародних грантів, прямої іноземної фінансової допомоги, а також кредитів Світового банку та МВФ. Зокрема, у Таджикистані у 2007 році бюджетні доходи збільшилися у 2,3 раза переважно внаслідок отримання декількох грантів на великі інвестиційні проекти, насамперед у енергетичній галузі [7, 109]. Як вже відзначалося, Таджикистан, Грузія та Молдова поповнюють свій бюджет також за рахунок міграційного капіталу, а Грузія – за кошти від транспортування каспійської нафти. При цьому великі для цих країн іноземні внески на розвиток економіки носять, як правило, одиничний та піковий характер. Так, утворена в США приватна фундація створила спеціальний фонд для інвестицій у будівництво житла, доріг, об'єктів культури у Вірменії, який був еквівалентний 2–3% ВВП цієї країни у 2002–2003 роках [8, 7]. Внаслідок обмежених внутрішніх та зовнішніх джерел економічного розвитку, приріст доходів бюджетів всіх цих держав значно поступається їх динаміці у першій групі країн. Ці доходи за 2000–2006 роки збільшилися у Киргизстані всього у 3 рази, у Вірменії – у 3,3 раза та в Таджикистані – у 3,6 раза. Прямим результатом виходу з кризи стало збільшення у 3,7 раза доходу бюджету Молдови, а Грузія свій бюджет не оприлюднює [7, 114].

До третьої, проміжної, групи країн можна віднести Україну та Білорусь, й, за деякими показниками, – Узбекистан. На відміну від попередньої групи, дохідна частина українського і білоруського бюджетів не включає прямої іноземної грантової допомоги, натомість велике значення мають прямі й особливо опосередковані доходи від операцій на світовому ринку (щоправда, це джерело за вагомістю впливу на бюджет поступається показникам таких держав, як Туркменистан або Азербайджан). При цьому, пряме оподаткування зовнішньоторговельних операцій в Україні та Білорусі складає лише невелику частку доходів національних бюджетів (в Україні, наприклад, податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції не перевищували 5,0% дохідної частини бюджету у 2005 році, 4,3% у 2006 році та 4,6% у 2007 році) [9, 52], але у поповненні бюджетів важливу роль відіграють

податок на прибуток та на додану вартість тієї частини діяльності суб'єктів господарювання, яка пов'язана із світовим ринком. Провідною галуззю української економіки є гірничо-металургійна індустрія, частка підприємств якої у 2007 році складала 27% ВВП України. Але ця галузь працює, практично, виключно на експортні замовлення й в тому ж році забезпечила 39,9% від загального надходження валюти до країни [10]. Україна, крім того, посідає шосте місце у світовому експорті озброєнь, вагомими є її позиції на світовому ринку деяких сільськогосподарських та хімічних товарів, у міжнародних транзитних транспортних послугах. Невелика за обсягом білоруська промисловість, поряд з тим, є значним постачальником до інших країн зброї, хімічної продукції, транспортних засобів (колісні трактори, вантажівки), бере активну участь у поставках деталей та вузлів в межах міжнародної спеціалізації виробництва, переважно з таким великим партнером по кооперації, як Росія з її пільговим режимом для партнера по Союзній державі обох країн. Узбекистан є провідним постачальником бавовни для регіону СНД, здійснює вивіз хімічних продуктів, поступово посилює свої позиції як експортер газу. На відміну від монотоварного експорту деяких пострадянських держав (превалювання доходів від експорту нафти в Азербайджані, газу – в Туркменістані або продукції ювелірної промисловості у Вірменії) для експортних поставок трьох зазначених держав характерна відносно широка товарна номенклатура вивозу, що позитивно впливало на вищу стабільність бюджетних доходів в умовах звичайних кон'юнктурних коливань на зовнішніх ринках аж до виникнення світової кризової ситуації у другій половині 2008 року. Необхідно, однак, вказати, що у формуванні національного бюджету Узбекистан має багато спільного із другою групою країн. Він, зокрема, ще не має такого вагомого для бюджету експортно-орієнтованого енергетичного сектора, який характерний для країн першої групи. Як і в інших країнах – експортерах гастарбайтерів, надходження від міграційного капіталу практично є невлотними для податківців. Домінування в країні бідного сільського населення звужує податкову базу, а стимулювання державою місцевого ремісницького виробництва дещо вирішує проблему безробіття на селі, але мало впливає на поповнення державної скарбниці. Внаслідок цього доходи бюджету Узбекистану впали з 3878,6 млн. доларів у 2000 році до 3085,0 млн. доларів у 2005 році, а пізніше перестали наводитися Міждержавним статистичним комітетом СНД [7, 114].

Що ж стосується України та Білорусі, то у них є чимало позитивних аспектів формування бюджетних доходів порівняно із більшістю країн другої й навіть деяких – першої групи. На відміну, наприклад, від Туркменістану та Азербайджану з їх очевидним переважанням зовнішніх джерел поповнення бюджету, українська та білоруська модель орієнтується на доходи від внутрішньої бізнесової діяльності (частково пов'язаними також з експортно-імпортними операціями національних суб'єктів господарювання). При цьому, в Білорусі перше місце у надходженнях до бюджету займає ПДВ, друге – податок на прибуток господарюючих суб'єктів, і третє – податок з доходів фізичних осіб. В Україні перше місце також припадає на ПДВ, але оподаткування господарської діяльності аж на третьому місці – воно поступається податку [9, 52; 11, 79]. Крім того, для цих двох держав

характерна все ж таки більша ефективність оподаткування порівняно із країнами з особливо великим неформальним сектором (Вірменія, Грузія) або із неоподаткованим міграційним капіталом (Таджикистан, Молдова, Узбекистан). Стосовно Білорусі, це пов'язано із жорстким адміністративним контролем над господарською діяльністю та доходами громадян. Показовим є той факт, що у Білорусі – найвищий в регіоні СНД показник щодо відношення доходів бюджету до ВВП (49% у 2007 році) при найнижчому у Вірменії у 20% [7, 109]. В Україні існує високий рівень «тіньової» економіки, розповсюджена практика укривання реальних доходів, виплата заробітної плати у «конвертах» та ін., що, безперечно, звужує сукупний податковий діапазон. Характерно, що більше половини бюджетних надходжень у 2007 році надійшло від незначної за кількістю групи найбільших українських компаній, які не можуть не вести прозору податкову політику. На нашу думку, саме завдяки таким великим платникам ситуація із надходженнями до бюджету в Україні являє собою більш привабливу картину порівняно із наведеними вище кавказькими та центральноазіатськими державами.

За загальною динамікою бюджетних доходів, обидві країни займають місце посередині між першою і другою із вже аналізованих груп. Вони поступаються країнам з великим енергетичним експортом і є рівними, або кращими від держав другої групи – за 2000–2006 роки надходження до державного бюджету України зросли у 3,3 рази (приблизно як у більшості «неенергетичних» країн СНД), а у Білорусі – в 4 рази, тобто нижче, ніж у першої, але вище, ніж у другої групи [7, 114].

Таким чином, структура формування бюджетів країн СНД збігається лише в загальних рисах, значні відмінності у вагомості окремих статей дохідної частини бюджету та наявність низки додаткових податків дозволяє висловитися за існування в регіоні мультिवаріантної моделі бюджетної політики, яка лише частково впливає із реальної ситуації в національних економіках, а дуже часто виходить за межі врахування раціональних факторів її розвитку. Навіть у Білорусі, яка в межах Союзної держави проголошує намагання наблизитися до російської системи господарювання, реальна картина уніфікації бюджетної політики з Росією не відповідає заявленим цілям.

За оцінками експертів Інституту «Схід – Захід», податкове навантаження в чотирьох розглянутих ними країнах СНД в цілому нижче порівняно із старими й новими членами Європейського Союзу. При цьому, найменше податкове навантаження характерне для Казахстану, а найбільше – для Білорусі. Україна займає проміжне місце між ними, а зростання податкового навантаження в Росії поступово наближає її до показників Білорусі. Їх оцінка зводиться до наступного: «Таким чином, принципи формування бюджетів в країнах, що розглядаються, можна назвати подібними. Не можна також сказати, що Росія, Білорусь, Казахстан та Україна намагаються іти слідом за європейськими стандартами бюджетної системи. Окремі країни мають чимало подібних рис, але при цьому неможливо говорити про їх спільну однорідність, відмінностей між ними більше, ніж спільних характеристик» [1, 32–35].

Динаміка видаткової частини бюджетів нових незалежних держав у своїх загальних рисах лише частково збігається з показниками зростання дохідної

частини. За 2000–2006 роки найбільш високим був приріст видатків бюджету у Азербайджану – вони зросли за цей період у 5,0 разів. Відповідний показник у Росії склав 4,4, Білорусі – 4,3, Казахстану і Молдови – 4,0, у України – 3,9, Таджикистану – 3,4, Вірменії – 2,8 та Киргизстану – 2,6. Видатки з бюджету за перерваними в останній час даними збільшилися у Туркменистану за 2000–2003 роки в 1,9 раза, а Узбекистану за 2000–2005 роки зменшилися з 3975,5 млн. доларів до 3073,1 млн. доларів, або на 23%. Грузія оприлюднила бюджетні показники лише за один 2005 рік у розмірі 1796,5 млн. доларів доходів та 1809,7 млн. доларів видатків, що не дає змоги визначити динаміку показників обох частин бюджету країни [7, 114 і 116].

З наведених даних можна зробити висновки. Перший з них зводиться до того, що більшість цих країн в умовах певної стабілізації економічної ситуації в національних та світовому господарствах вже мали можливість збалансувати бюджет. Навіть показники його дефіциту в 2006 році у 5,5 млн. доларів у Киргизстану та 9,0 млн. доларів у Молдови не свідчать про різку диспропорцію між дохідною та видатковою частинами. Відносно великим був дефіцит у Вірменії – 95,4 млн. доларів або 9,0% до дохідної частини бюджету та у України – 735,2 млн. доларів або 2,2% від доходів бюджету. Багато країн забезпечили значний бюджетний профіцит. В абсолютних цифрах такий профіцит у 2006 році був найбільш значним у Росії (83546 млн. доларів), у Казахстані – 1486,8 млн. доларів, у Білорусі – 528,9 млн. доларів, значно менший – у Азербайджана – 88,0 млн. доларів та Таджикистана – 11,5 млн.доларів. Це ж стосується відносних показників. Саме Росія у 2006 році забезпечила найбільш високе перевищення бюджетних доходів над витратами (на 27,1%), далі за цим показником йдуть Казахстан (8,7%), Білорусь (3,0%), Азербайджан (2,1%) та Таджикистан – 2,3% (інші країни, як вже вказувалося, або мали дефіцит, або не оприлюднювали бюджетні показники) [7, 114 та 116].

Наведені вище дані не можна залишити без детальнішого пояснення. Цього, звичайно, не вимагає наявність найбільш великого профіциту у Росії, яка має найбільший економічний потенціал і відносно вагомій позиції на світовому ринку. Але все ж таки причини такого профіциту для інших країн регіону СНД суттєво відрізняються. Для Казахстану основним фактором великого перевищення доходів над видатками була сприятлива кон'юнктура на світовому енергетично-сировинному ринку, якої, в майбутньому, вочевидь вже не буде. Білорусь забезпечила профіцит завдяки високій стабільності свого господарства, Таджикистан – внаслідок поступової ліквідації кризових явищ в економіці. Що ж стосується Росії, то найбільший в регіоні відносний рівень профіциту (дохідна частина бюджету у 2006 році майже на третину перевищувала його видатки) пов'язана із неможливістю раціональної витрати понадвисоких доходів в національній економіці, які утворилися не на основі внутрішніх процесів господарського розвитку, а завдяки «енергетичній» кон'юктурі на світовому ринку. Практично, така ж ситуація склалася в Азербайджані, де піковий великий приплив іноземної валюти внаслідок початку у 2005 році виплат нафтовими ТНК згідно із їх зобов'язаннями за так званим «Контрактом століття» (доходи національного бюджету у 2006 році порівняно із 2004 роком збільшилися у 2,8 раза саме за рахунок такого джерела) могли розбалансувати господарську систему країни [7, 114 та 116].

Структура видаткової частини бюджетів країн СНД приблизно збігається – перше місце в них займають витрати на соціальний захист і соціальне забезпечення, далі йдуть асигнування на освіту та охорону здоров'я. На відміну від бюджетних параметрів за часів командно-адміністративної системи, прямі витрати бюджету на підтримку економічної діяльності значно поступаються цим трьома найбільшим статтям бюджетних витрат. Це стосується навіть Білорусі з її найбільшим рівнем втручання держави в господарське життя й більшою часткою державної власності порівняно з іншими країнами регіону СНД. «Білорусь стабільно є країною з найбільш високою часткою витрат ... уряду на економіку», – підкреслили експерти проекту «Схід – Захід» [1, 11]. Але і в цій країні ситуація із державними витратами на економіку може суттєво змінитися внаслідок офіційно проголошеного у 2008 році курсу на посилену приватизацію. Соціальні статті хоча й займають перші рядки у витратах бюджетів країн СНД, але їх сукупна питома вага дещо поступається показникам більшості європейських держав, в тому числі й нових членів ЄС. Так, в останні роки більше третини витрат державного бюджету Угорщини та чверть польського бюджету використовується саме на соціальні послуги [12, 30]. Щодо інших статей бюджетних витрат, то місцеві та іноземні експерти країн СНД вказують на негативну тенденцію до зростання витрат на бюрократичний апарат, підкреслюючи поряд з тим низький рівень бюджетної підтримки житлово-комунального господарства й особливо культури, науки, охорони навколишнього середовища, на які абсолютна величина та частка в загальних бюджетних асигнуваннях значно поступаються показникам найбільш розвинутих країн світу.

Однією з важливих статей видаткової частини бюджетів країн СНД є виплати по державному боргу. В Україні відношення видатків на обслуговування та погашення державного боргу до ВВП коливалося від 4,1% у 1996 та 2004 роках до 11,3% у 1998 році та 3,2% у 2005 році. Високими є й сплата боргу іноземним державам, приватним інституціям, МВФ, групі Світового банку, який зростав особливо високими темпами у 90-х роках минулого століття. Серед держав регіону вирішила цю проблему лише Російська Федерація, яка завдяки значним валютним надходженням спромоглася до середини цього десятиліття достроково (при цьому навіть подолавши небажання іноземних кредиторів) розрахуватися з боргами перед членами Лондонського та Паризького клубів кредиторів. Інші ж нові незалежні держави, включаючи Україну, вимушені обов'язково передбачати в своїх національних бюджетах спеціальні статті щодо часткового погашення та обслуговування отриманих іноземних кредитів.

Суперечливою є оцінка політичними силами та експертами більшості країн СНД ситуації із бюджетними витратами на оборону. З одного боку, рівень таких витрат визнається явно недостатнім для забезпечення національної безпеки держави, а з іншого – абсолютні витрати на армію зростають практично в усіх державах регіону (міжнародна група експертів, що працювала за замовленням Інституту «Схід – Захід», визначила, що частка витрат на оборону в перші роки цього століття мала тенденцію до зниження лише у Казахстані) [1, 93]. Відповідні витрати систематично зростають у Росії, Білорусі, в Україні, в більшості центральноазіатських держав, й особливо у трьох кавказьких республіках. У Закавказзі це пов'язано із невирішеністю

наслідків Карабахського конфлікту між Вірменією та Азербайджаном, із протистоянням Грузії та Росії відносно незалежності Абхазії і Південної Осетії. Узбекистан та Киргизстан вимушені підтримувати боєздатність своїх військових формувань проти ісламських екстремістів, які намагаються створити на їх території релігійну державу – Туркестанський халіфат. В останні три роки, з метою повернути колишню радянську геополітичну вагомість, керівництво Росії різко збільшило абсолютні показники та частку військових асигнувань в бюджеті країни. Наприклад, на 2009 рік передбачається витратити на державне оборонне замовлення 1,2 трлн. рублів проти 0,8 трлн. у 2008 році й значно менших витрат у 80–303 млрд. зростаючим ітогом з 2002 по 2007 рік [13]. Додатковим стимулом для такого розвитку цих статей бюджетних асигнувань є можливість подальшого зміцнення військово-промислового комплексу Росії, яка, поряд із США, очолює перелік найбільших експортерів озброєння в світі. Необхідно відзначити, що і в Україні поступово зростають оборонні витрати, які збільшилися з 5279,6 млн. гривень у 2003 році до 9414,8 млн. гривень у 2007 році. Але, на відміну від Росії, їх частка в загальних витратах українського бюджету за цей період зменшилася з 7,0% до 4,2%, а по відношенню до валового внутрішнього продукту країни – відповідно з 2,0% до 1,3% [9, 54 та 57].

Якщо підводити загальні підсумки, то необхідно вказати на існування значних потенційних проблем у здійсненні раціональної та стабільної бюджетної політики практично всіх країн СНД. Прикметною рисою для них є неспроможність забезпечити такі бюджети саморозвитку, дохідна та видаткова частина яких забезпечується власними відтворювальними процесами й скерована на підтримку високої динамічності таких процесів. Для регіону СНД в цілому характерною є висока залежність бюджетів від зовнішніх, а не національних факторів, що створює передумови їх нестабільності, особливо зараз, після розгортання кризових явищ у світовій економіці з другої половини 2008 року. Для економічно слабших пострадянських держав надходження міграційного капіталу з його посереднім, але реально існуючим впливом на дохідну частину національних бюджетів прямо залежить від політичної волі країн імміграції, яка вже негативно проявилася в обмеженнях доступу на ринки праці старих та нових членів ЄС згідно до умов Шенгенського режиму. Це ж відноситься до посилення регламентаційних правил для гастарбайтерів на території Росії. Аж ніяк не можна вважати стабільним джерелом поповнення національних бюджетів низки закавказьких та центральноазіатських держав отримання грантів та інших форм допомоги з боку міжнародних організацій.

Безпосередньо від коливань світової кон'юнктури залежать бюджети експортерів енергетичних ресурсів, що зараз внаслідок світової фінансової кризи та пов'язаним з нею ускладненням господарської активності вплинуло на стрімке падіння цін на нафту та газ й, як наслідок, на скорочення валютних надходжень до Росії, Туркменистану, Азербайджану та інших країн з великою часткою енергетичних товарів у вивозі. Залежність національної економіки в цілому та бюджету, зокрема, від кон'юнктури світового ринку особливо негативно впливає на Україну. Провідна експортна галузь української економіки – чорна металургія поступово втягується в глибоку кризу. Вже в середині 2008 року світовий попит на металургійну продукцію

та ціни на неї на зовнішньому ринку різко впали, внаслідок чого в жовтні того ж року було зупинено 17 з 36 українських домен [10]. Безперечно, що наслідки погіршенні ситуації в металургійній промисловості негативно вплинуть не лише на безпосереднє надходження коштів від цієї галузі до бюджету, але й на опосередковане зменшення доходів від інших галузей економіки, пов'язаних із металургією. І в інших країнах СНД висока залежність від постачань на світовий ринок разом із досить високим або близьким до цього рівнем монотоварності експорту й раніше підривали стабільність їх національних бюджетів, яка стане ще більш низькою в сучасних кризових умовах.

До останнього часу, в умовах високої кон'юнктури на енергетичні товари однією з характерних рис декількох країн СНД була необхідність утилізації частини отриманих від експорту доходів, які не можна було раціонально використати в їх економіці. Вкидання до неї «зайвих» грошей могло лише призвести до штучного посилення інфляційних процесів, до зламу цінових компонентів відтворювального процесу. Перенасичення державної скарбниці валютою у розмірах понад найвищих потреб національної економіки створило в Росії, Азербайджані, Казахстані та Туркменістані ситуацію, яка в своїх основних рисах була аналогом ситуації в нафтоекспортуючих державах Перської затоки з їх повною неспроможністю використати всі отримані доходи у власному господарстві. І рецепт вирішення цієї проблеми був обраний аналогічним. Туркменське керівництво за часів президента С. Ніязова перекачало значну частину таких доходів в зарубіжні банки та витратило їх на різні невиробничі потреби (будівництво палаців, монументів на честь Туркменбаши тощо). Росія ж, Казахстан і Азербайджан пішли іншим шляхом – створення позабюджетних Стабілізаційних фондів. Такі фонди за аналогами з Арабськими Еміратами частково мали бути розміщені у надійних західних цінних паперах, а також слугувати для страхування національних економік на випадок різкого погіршення платіжного балансу. Дійсно, в умовах сучасної світової фінансової кризи й масового вилучення іноземного капіталу з економіки трьох наведених країн Стабілізаційні фонди можуть відіграти свою позитивну роль. Але набагато краще було б використати «зайву» валюту для отримання в масових масштабах найновіших зарубіжних технологій, створення на цій базі новітньої економіки інноваційного типу, як це робили у 60–80-і роках Японія, а пізніше Тайвань та Південна Корея, а з 90-х років минулого століття – й Китай.

Однією з важливих проблем, яку намагаються вирішити країни СНД, є оптимізація міжбюджетних відносин. Сучасна система співвідношення централізованих та місцевих бюджетів базується в усіх цих країнах на дворівневому взаємозв'язку між ними. Винятком є лише Російська Федерація, що, як федеративна держава, має триланкову модель – дві ланки у системі державного бюджету (федеральний бюджет та бюджети суб'єктів Федерації – республік, областей, країн) та муніципальні бюджети як третю ланку бюджетної системи країни. Особливістю дволанкової бюджетної системи Вірменії є відсутність власних бюджетів у областей – в такій невеликій країні було визнано недоцільним виділяти окремо такі бюджети, обмежившись лише державним та муніципальними бюджетами. Є також певна особливість в бюджетній системі Казахстану, де всі податки надходять до

централізованого бюджету, а потім також централізовано, за визначеними нормативами, розподіляються для адміністративних одиниць нижчого рівня.

Бюджетна модель країн СНД передбачає, що найважливіші види оподаткування – податок на додану вартість, податок на прибуток підприємств і організацій, оподаткування фізичних осіб, акцизи спрямовуються винятково до централізованого бюджету цих держав. Набір податків до місцевих бюджетів в різних країнах дуже відрізняється, але взагалі обмежується другорядними статтями – податками на ігровий бізнес, на індивідуальних підприємців, земельний податок тощо.

Загальним проявом міжбюджетних відносин в усіх країнах СНД є дотування нижніх рівнів бюджетної системи. При цьому в Росії федеральний бюджет дотує лише бюджети суб'єктів Федерації, які, в свою чергу, можуть дотувати муніципальні бюджети. Характерною тенденцією всіх країн СНД є посилення такого дотування – в Росії, наприклад, федеральні субсидії передбачені у розмірі 1,1 трлн. рублів у 2008 році із їх зростанням ще на 100 млрд. рублів на 2009 рік [14].

В останні роки у деяких країнах СНД жваво обговорюється проблема посилення місцевих бюджетів із передачею ним більш вагомих джерел оподаткування та зменшення їх дотаційності. Такі дискусії були проведені зокрема на сторінках російських наукових видань [15, 73–86], українськими [16, 3–12; 17], грузинськими [3, 200–201] вченими та спеціалістами інших країн СНД. Необхідність такого посилення визнається й на державних рівнях, але на практиці зберігається зовсім протилежна тенденція до посилення залежності місцевих бюджетів (і відповідно – місцевої влади) від центру. Констатуючи таку ситуацію, Ц. Огонь слушно відзначає «зменшення частки доходів місцевих бюджетів і збільшення обсягу міжбюджетних трансфертів. Це, на нашу думку, є пасивним інструментом впливу держави на формування місцевих бюджетів і фінансову стабільність територій» [16, 11]. Певну відповідь на таку політику надають грузинські вчені В. Папава та Т. Берідзе, які вбачають в ній небажання центральної влади втратити свій вплив на місцеві політичні та економічні процеси.

Література

1. *Бюджетные системы Беларуси, Казахстана, России и Украины: сравнительный анализ.* Москва: УРСС, 2004. – 137 с.
2. Константинов Ю. А. *Денежно-кредитные и финансовые системы стран СНГ: общность и особенности развития.* Москва: Моск. банк. ин – т, 2005. – 145 с.
3. Папава В. Г., Беридзе Т. А. *Очерки политической экономики посткоммунистического капитализма (опыт Грузии).* Москва: Изд. «Дело и Сервис», 2005. – 288 с.
4. Mansoor A., Quillin M. *Migration and Remittances . Eastern Europe and the former Soviet Union.* Washington, D.C. : World Bank Publication. 2007. – P.63. Цитується за: Гайдуцький А. П. Роль міграційного капіталу у забезпеченні макроекономічної стабільності країни// *Фінанси України*, 2007, № 7.
5. Holger Floerkemeister, Mariusz Sumlinski. *International Reserve Trends in the South Caucasus and Central Asia Region.* IMF Working Papers. New York: IMF, Feb. 2008.

6. Космамбетова Р.И. Организация стратегического управления экономикой в условиях глобализации. Алматы: ТОО «Казстатинформ», 2007. – 416 с.
7. Содружество независимых государств в 2007 году. Москва: Межгосударственный статистический комитет СНГ, 2008. – 452 с.
8. Republic of Armenia. IMF Country Report 03/379. Wash.D.C., Dec. 2003. P. 6.
9. Моніторинг макроекономічних та галузевих показників. Вип. 6 (98). // Міністерство економіки України, червень 2008.
10. Коррозия металла // Известия в Украине, 7 октября 2008.
11. Беларусь. Факты. Минск: Кавалер паблишерс, 2005. 223 с.
12. Стукало Н. В. Деякі аспекти формування фінансової політики України в умовах глобалізації. // Фінанси України, 2006, № 1.
13. Д. Литовкин. На оружие денег не жалко // Известия, 15 сентября 2008.
14. Помощь растет // Ведомости, 5 августа 2008 года.
15. Д. Татаркин. Совершенствование российского налогового федерализма как фактор повышения конкурентоспособности индустриально развитых регионов // Экономика региона, 2008, №2 (14).
16. Ц. Огонь. Доходи місцевих бюджетів та напрями їх реструктуризації. // Фінанси України, 2006, №1.
17. Бюджетний федералізм: бути чи не бути // Голос України, 19 вересня 2008, № 178.

Редакція отримала матеріал 25 вересня 2008 р.