МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Державний вищий навчальний заклад
«КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені Вадима Гетьмана»

АНТИКРИЗОВЕ УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ ЕКОНОМІКОЮ

Монографія

Монографія виконана відповідно до НДР: «Модернізація державного антикризового управління національною економікою» (державний реєстраційний номер 0116U001426, період виконання 2016-2020 р.р.); «Антикризове управління публічним сектором в умовах макроекономічної нестабільності та загроз державності України» (державний реєстраційний номер 0117U001196, категорія роботи: фундаментальна, фінансується МОН України (01.01.2017 р., – 31.12.2019 р.); «Макроекономічне планування та управління системою вищої освіти України: філософія і методологія» (державний реєстраційний номер 0117U002531, період виконання 2017-2019 р.р.).

За редакцією
доктора економічних наук І.Й. Малого

КНЕУ
Київ 2017

УДК 338.124.4:338.24(477):005.334
ББК 65.050я43
Д 72

Автори:
д.е.н. Малий І.Й. (вступ, пп. 1.1, 1.3, 1.4, 1.6); д.е.н. Радіонова І.Ф. (п. 3.5); д.е.н. Ємельяненко Л.М. (пп. 2.2, 2.8, 4.3); д.е.н. Тищенко О.П. (п. 4.7); д.е.н. Длугопольський О.В. (п. 1.2); д.е.н. Желюк Т.Л. (п. 2.6); д.е.н. Сафонов Ю.М. (п. 2.7); д.е.н. Тютюннікова С.В. (п. 4.4); д.е.н. Каленюк І.С. (п. 4.8); д.е.н. Бервено О.В. (п. 4.4); к.е.н. Куценко Т.Ф. (пп. 3.3, 3.6); к.е.н. Сабадош Г.О. (пп. 4.5, 4.6); к.е.н. Єфремов Д.П. (пп. 3.1, 3.2); к.е.н. Усик В.І. (пп. 2.4, 2.5, 3.4); к.е.н. Федірко Н.В. (пп. 2.1, 4.2); к.е.н. Королюк Т.О. (пп. 2.4, 4.7); к.е.н. Москалюк Н.П. (п. 2.3); к.е.н.. Кульбачний С.В. (п. 4.1); . Москаленко В.В. (пп. 2.2, 2.8); Грушко О.В. (пп. 1.5, 3.7); Постоєнко К.І. (п. 4.5); Штурба А.В. (п. 3.5); Загребельна К.В. (п. 4.9); Власенко М.М. (п. 1.6).

Рецензенти:
д-р екон. наук В.І. Кириленко
(ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»)
д-р екон. наук П.М. Леоненко
(віце-президент ДННУ «Академія фінансового управління»)
д-р екон. наук В.І. Приймак
(Львівський національний університет імені І. Франка)
д-р екон. наук І.Л. Федун
(Київський національний торгівельно-економічний університет)

Рекомендовано до друку Вченою радою ДВНЗ «Київський національний університет імені Вадима Гетьмана (протокол № 11 від 27 квітня 2017 р.)

Антикризове управління національною економікою : монографія / [І. Малий, І. Радіонова, Л. Ємельяненко та ін.] / за заг. ред. І. Малого. – К.: КНЕУ, 2017. – 368 с.

ISBN 978-966-97147-8-7

У монографії вперше комплексно досліджено проблематику державного антикризового управління національною економікою. Розкрито методологію, методи та інструменти державного управління національною економікою. Авторами визначено особливості антикризового управління економікою України за умов макроекономічної нестабільності на основі оцінювання макроекономічних шоків та детермінант збалансованого економічного розвитку. Висвітлено трансформацію публічного сектору з урахуванням поглиблення реформ та європейської інтеграції. Обґрунтовано сучасні пріоритети антикризового управління.

Рекомендовано для системи підготовки магістрів у докторів філософії з економіки, публічного управління та адміністрування, а також буде корисною для науковців, працівників державних у муніципальних органів управління, студентів ВНЗ економічного профілю.

Розповсюджувати та тиражувати без офіційного дозволу КНЕУ забороняється.

ISBN 978-966-97147-8-7

© КНЕУ, 2017

ЗМІСТ

ВСТУП 5

РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЇ ТА МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ ЕКОНОМІКОЮ 7

1.1. Використання екуменічного (міждисциплінарого) підходу до дослідження антикризового управління економікою 7

1.2. Сталий розвиток і держава добробуту: теоретико-методологічний дискурс 15

1.3. Інституціональна теорія та державне управління 23

1.4. Довіра — інституціональний чинник результативності державного управління.....28

1.5. Інституційне регулювання політичної ренти 33

1.6. Е-врядування в публічному управлінні: світовий досвід та публічне управління в Україна 44

РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ ЕКОНОМІКОЮ ЗА УМОВ МАКРОЕКОНОМІЧНОЇ НЕСТАБІЛЬНОСТІ 56

2.1. Оцінювання детермінант розвитку як інструмент макроекономічної стабілізації 56

2.2. Макроекономічні шоки в контексті викликів національній безпеці України.....68

2.3. Монетарні важелі обмеження макроекономічної розбалансованності.....74

2.4. Управління державним боргом в умовах фінансової нестабільності.....85

2.5. Правила макроекономічної політики в антикризовому управлінні економікою 115

2.6. Збалансований розвиток в системі антикризового управління 134

2.7. Обгрунтування стратегічних цілей управління в забезпеченні макроекономічної стабільності 143

2.8. Прогнозування та стратегування регіонального економічного розвитку для макроекономічної стабілізації.....151

РОЗДІЛ 3. ПУБЛІЧНИЙ СЕКТОР В СТРУКТУРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ: ФУНКЦІОНАЛЬНА ВІДПОВІДНІСТЬ 165
3.1. Логіка та тенденції змін державного сектора 165
3.2. Нетипові моделі публічного сектору: досвід Китаю 186
3.3. Публічні фінанси: структурні зміни для забезпечення економічного розвитку 193
3.4. Публічний сектор у формуванні економіки знань.....200
3.5. Публічно-приватне партнерство в оптимізації публічного сектору.....222
3.6. Децентралізація публічних фінансів як основа нової моделі міжбюджетних відносин в Україні 240

РОЗДІЛ 4. СУЧАСНІ ПРІОРИТЕТИ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ЕКОНОМІКИ 275
4.1. Пріоритети антикризового управління з огляду на глобальні виклики 275
4.2. Реакція уряду на макросоціальні ризики нестабільності для європейської інтеграції України 281
4.3. Соціально-орієнтований інклюзивний розвиток в антикризовому управлінні національною економікою.....286
4.4. Модернізація управління національною економікою в контексті забезпечення якості життя 298
4.5. Соціальні аспекти економічного розвитку як домінанта макроекономічної стабілізації.....311
4.6. Адаптація національної адміністративної моделі управління до світових стандартів адміністративних систем....326
4.7. Реформування моделі управління людськими ресурсами державної служби 339
4.8. Управління ризиками розвитку вищої освіти в Україні.....348
4.9. Формування ринку нерухомості та його регулювання в Україні 358

ВСТУП

XXI століття характеризується радикальними та масштабними змінами на світовій політичній арені, поглибленням глобалізації в економічній і фінансовій сферах, екологічними та продовольчими кризами, соціальними протиріччями, загостренням суперечностей між розвиненими країнами та країнами решти світу, вирішення яких потребує застосування синтезу макроекономічного аналізу та інституційної теорії, як складового методології екуменічного (міждисциплінарного) підходу. Інформаційні війни та протистояння є вихідними елементами в конкурентній боротьбі між різними суб'єктами господарювання. В умовах зміни цінностей в суспільстві, ресурсної та екологічної бази, посилюються конкуренція за ринки збуту товарів та доступу до ресурсів, недооцінка яких суспільством веде до зниження темпів економічного зростання, депресії, фінансової та економічної нестабільності, збільшення внутрішнього та зовнішнього боргу держави, до зубожіння населення. Інформаційна експансія в умовах поглиблення глобалізації призвела до масштабних інфо+рмаційних та політичних збурень, до формування мережевих структур і трансформації ієрархічних структур, до загострення суперечностей між процесами гомогенізації та гетерогенізації, до зміни людських цінностей і нової ролі держави в суспільстві. Результативність практичного застосування тієї чи іншої доктрини повинна зважати на рівень розвитку і структуру економіки, політичну ситуацію, культуру та менталітет, що домінують у країні на момент ухвалення державних рішень.

Боротьба за збереження територіальної цілісності, загроза фінансового дефолту, катастрофічне зубожіння населення, тотальна корупція та олігархічна монополізація у всіх проявах людської діяльності свідчить про критичну масу безпеки життєдіяльності громадян і держави, актуалізуючи проблему пошуку результативної концепції антикризового управління. Низький рівень довіри громадян до фінансових і державних інституцій, постійно змінювані законодавчо правила політичної та економічної діяльності формують у членів суспільства почуття психологічної нестійкості, апатії, зневіри у своє майбутнє, сіючи у свідомості зерна невпевненості, пасивності, безвихідності та недовіри один до одного. Під час пошуку шляхів подолання означених проблем перед науковцями України постала дилема синтезу наукових досягнень політичної, правової, економічної, фінансової, соціальної, управлінської, екологічної та психологічної наук задля вироблення системного уявлення про характер сучасної кризи в українському суспільстві. Використання екуменічного (міждисциплінарного) підходу та врахування принципу верифікації з одночасним об'єднанням зусиль учених суспільствознавців України відкривають, на наш погляд, шлях до формування національної парадигми антикризового управління та сталого розвитку. Складність вирішення означеного завдання заключається в тому, що Україна, як і більшість пострадянських країн, вимушена долати успадковану «радянську модернізацію» у культурній, ідеологічній та економічній сферах, здійснювати політичну модернізацію через ствердження інститутів державності та визначитись з форматом економічної модернізації, локалізувавши флуктуаційність і деструктивність безкінечних економічних реформ.

Катастрофічне зростання масштабів державного боргу (на межі дефолту) та ведення війни по захисту територіальної цілісності України передбачає відмову від політики ринкового фундаменталізму та сприйняття ендогенної парадигми державного антикризового управління економікою, яка була публічно презентована на трьох організованих ученими кафедри макроекономіки та державного управління КНЕУ міжнародних науково-практичних конференціях (2013, 2015 і 2016 рр.). Як результат наукового синтезу методології макроекономічного аналізу та інституційної трансформації суспільства ендогенна парадигма передбачає управління процесом стабілізації та збалансування економіки України

завдяки обґрунтуванню міждисциплінарної методології виявлення причинно-наслідкових зв'язків впливу політичних, соціальних та економічних явищ на суспільний розвиток; механізму розповсюдження фінансових та монетарних імпульсів у макроекономічному середовищі і розробці концепції трансмісії макроекономічного регулювання; переорієнтації державної політики на максимізацію використання всіх внутрішніх людських, енергетичних і природних ресурсів, переходу від корумповано-рентного до факторіально-функціонального створення та розподілу ВВП в Україні, державно-громадянської ідентифікації органів державного управління, забезпечення їх координації та реординації діяльності залежно від перманентності політико-економічних проблем на національному та регіональному рівнях.

У підготовці наукового видання брав участь творчий колектив авторів: доктор економічних наук, професор І.Й. Малий (вступ, пп. 1.1, 1.3, 1.4, 1.6); доктор економічних наук, професор І.Ф. Радіонова (п. 3.5); доктор економічних наук, професор Л.М. Ємельяненко (пп. 2.2, 2.8, 4.3); доктор економічних наук, професор О.П. Тищенко (п. 4.7); доктор економічних наук, професор О.В. Длугопольський (п. 1.2); доктор економічних наук, професор Т.Л. Желюк (п. 2.6); доктор економічних наук, професор Ю.М. Сафонов (п. 2.7); доктор економічних наук, професор С.В. Тютюннікова (п. 4.4); доктор економічних наук, професор І.С. Каленюк (п. 4.8); доктор економічних наук, доцент О.В. Бервено (п. 4.4); кандидат економічних наук, доцент Т.Ф. Куценко (пп. 3.3, 3.6); кандидат економічних наук, доцент Г.О. Сабадош (пп. 4.5, 4.6); кандидат економічних наук, доцент Д.П. Єфремов (пп. 3.1, 3.2); кандидат економічних наук, доцент В.І. Усик (пп. 2.4, 2.5, 3.4); кандидат економічних наук, доцент Т.О. Королюк (пп. 2.4, 4.7); кандидат економічних наук, доцент Н.В. Федірко (пп. 2.1, 4.2); кандидат економічних наук, доцент Н.П. Москалюк (п. 2.3); кандидат економічних наук, доцент С.В. Кульбачний (п. 4.1); аспірат О.В. Грушко (п. 1.5); аспірант В.В. Москаленко (пп. 2.2, 2.8); аспірант К.І. Постоєнко (п. 4.5); аспірант А.В. Штурба (п. 3.5); аспірант К.В. Загребельна (п. 4.9); студент М.М. Власенко (п. 1.6).

РОЗДІЛ 1

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЇ ТА МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ ЕКОНОМІКОЮ

1.1. Використання екуменічного (міждисциплінарого) підходу до дослідження антикризового управління економікою

XXI століття характеризується низкою системних трансформаційних змін у всіх сферах людської діяльності, адекватне переосмилення яких потребує розробки адекватної методології пізнання. Лінійне мислення та лінійна екстраполяція соціально-економічних тенденцій, що були виявлені шляхом аналізу минулого історичного періоду за кілька дисятиліть, сьогодні не дають правдивої картини тренду розвитку на майбутнє, так як сучасний цивілізаційний розвиток знаходиться на переломі свого не тільки кількісного, а й якісного поступу. Техногенні кризи, глобальне потепління, катастрофічне зменшення світових запасів енергетичних ресурсів при швидкому зростанні населення Землі, інформаційно-технологічна революція та мережна економіка, ці та багато інших чинників культурного та соціо-ментального характеру радикально видозмінюють уявлення людей про реальний світ, руйнують старі стеоретипи та ієрархічні системи управління. Глобальна інформаційна експансія та міграційна революція, прискорення швидкості обігу матеріальних і фінансових, а також зростання їх обсягів вступають в суперечність з традиційними методами та інструментами державного управління та міждержавної діяльності щодо формування нового світового економічного порядку. Світ став складним і не прогнозованим, а системна криза розвитку цивілізації знаходиться на переломі переходу до нових якісних змін, з мутацією і переплетінням явищ і процесів, що й потребує розробки нових методологічних інструментів його пізнання.

Становлення сучасної цивілізації розпочало свою ходу із формування філософії пізнання світу в особі Ф. Аквінського, Ф. Бекона, Дж. Локка, представників класичної політичної економії та німецької філософсько-методологічної школи, які своїми трактатами про роль науки в розвитку суспільства сприяли формуванню у людей усвідомлення свободи та гідності громадянина, економізації мислення та капіталістичної підприємливості, відповідальності та довіри між субєктами господарювання та державними інститутами. У своїй книзі «Багатство народів» за допомогою дедуктивно-індуктивного методу А. Сміт уперше зміг осягнути механізм функціонування економіки за законами ринку. Його гіпотеза щодо економічної поведінки людини, її індивідуального інтересу по отриманню економічної вигоди, як мотиваційної основи всякої діяльності та поєднання з суспільним інтересом стала гаслом розвитку ринкової економіки за минулі два століття. З моменту публікації «Багатства народів» А. Сміта економічна людина «кочує» по економічним концепціям, залишаючись незмінною. В економічній теорії ми вже отримали економічну модель REMM (Resourseful, Evaluating, Maximizing Man), що означає Винахідливу, Оцінюючу, Максимізуючу Людину, що утілює творче начало в людській природі[1]. На думку Фріца Махлупа, економічну людину зробили «універсальним опудалом»[2], що втілює в собі лише егоїзм і раціональність.

1 Див.: Васильчук Ю.А. Трансформация потребностей — развитие личности и общества — ПОЛИС,1994. — №5. — С. 6—22.

2 Machlup E. The Universal Bogey / Essays in Honour of Lord Robbins. — L., 1972. — P. 99–117.

Раціональність економічної людини зумовлює принцип методологічного індивідуалізму економічної теорії, у відповідності з яким розгляд економічних явищ повинен здійснюватись як результат цілеспрямованої діяльності людей. Реалізація індивідуального егоїстичног інтересу залишається основним спонукаючим мотивом по раціоналізації і ефективному веденні господарської діяльності на рівні приватних фірм. Виокремлення індивідуального інтересу, його егоїзму та способів задоволення складає, по своїй суті, вихідну категорію побудови теоретичної моделі функціонування вільного підприємництва на етапі свого формування в XIX столітті. З розвитком капіталізму вільного підприємництва, його монополізації та кризових явищ в якості додаткового, окрім ринку, регулятора економіки виступає держава, кейнсіанська революція якраз і відображає нові підходи до визначення функціональної ролі держави. Тобто в XX столітті держава і ринок стають визначальними інститутами регулювання економіки.

Об'єктивність і достовірність наукового дослідження сучасної економіки може бути досягнута лише за умов «інтеграції» методології суспільних наук, так як суспільство та економіка в цілому все більше стають єдиною органічною цілісністю, де не тільки економічне, а й соціальне, психологічне та ентропологічне взаємно корелюються, тісно переплітаючись між собою. Тому слід визнати, більшість науковців ще не готова до сприйняття єдності міждисциплінарних підходів, що ми називаємо екуменічним підходом до дослідження сьогоденної, постійно змінюваної і не передбачуваної економіки.

Одним з нових методологічних напрямів суспільних наук є сприйняття їх складових (економіки, філософії, соціології, історії) як органічно цілого, де об'єкт дослідження один і той же — суспільство. Тому наукове бачення дійсних сучасних тенденцій розвитку суспільства неможливе без урахування взаємодії цих складових. Розуміння економічних закономірностей розвитку суспільства як складної та багатофакторної системи неможливе без врахування філософії чи соціальної психології. Мотивація поведінки людей в організації системи виробництва розподілу та споживання виробленого продукту в суспільстві залежить не тільки від економічної вигоди, а й від економічної культури, системи цінностей у суспільстві, особистого характеру політичних лідерів. Якщо економічні чинники можна вимірити у вартісній формі, то культурні та психологічні, що впливають опосередковано, виміру не піддаються.

В. Леонтьєв, аналізуючи взаємозв'язок між економікою, антропологією, лінгвістикою чи географією, зазначав, що кожна з цих дисциплін розвинула «свій власний аналітичний апарат і досягла відповідних успіхів у поясненні явищ, що спостерігаються»[1]. Він робить висновок, що кожна з цих наук розвивається відокремлено одна від іншої і рекомендує застосовувати *плюралістичний підхід*, суть якого полягає не «в одночасному застосуванні суттєво різних типів аналізу, а в готовності переходити від одного типу інтерпретації до іншого. Пояснення такого методологічного еклектизму лежить (і це принциповий момент наших суджень) в обмеженості будь-якого типу пояснень або причинно-наслідкових зв'язків… Ні економічний, ні антропологічний, ні географічний аналіз не можуть при сучасному стані розвитку відповідних наук привести до єдиного вірного твердження»[2]. А якщо врахувати сучасні тенденції глобалізації економіки та трансформації економічної та політичної систем у постсоціалістичних країнах ухвалені політичні та правові рішення, що інколи приймаються надто суб'єктивно, стали визначальними при формуванні економічної системи, в тому числі й поведінки людини.

У двадцятому столітті між економічною теорією і соціологією впродовж кількох десятків років існував конкретний поділ праці. П.П. Гайденко зазначає, що згідно «Вебера, соціологія починається там, де з'ясовується, що економічна людина — надто спрощена

1 Леонтьев В. Экономические эссе: Теория, исследования, факты и политика. — М.: Политиздат, 1990. — С. 28.
2 Там само. — С. 29.

модель людини»[1]. А Т.Парсонс вважав соціологію наукою про цілі, а економічну теорію — про засоби досягнення поставлених цілей[2]. Соціологія, економічна психологія та економічна культура стають сьогодні все вагомішими чинниками економічного розвитку.

Вітчизняна суспільна наука ще не зверталась до дослідження взаємозалежності між українською родиною, з її гуртовими цінностями та ринковими принципами організації економіки. Домінування колективізму та принципів громади в Україні на відміну від індивідуалізму в західних країнах роблять беззахисним українського індивіда в умовах широкомасштабної економічної інтеграції країн. Крім того українському індивіду не вистачає фейєрбахівського розумного егоїзму, тобто правильно зрозумілих інтересів людини, які б збігалися з суспільними інтересами. Перехід від абстрактної людини до конкретної, тобто до людини в історичних умовах трансформаційної економіки України, повинно стати предметом дослідження вітчизняних економістів.

Нам необхідно відмовитись від фундаменталізму в економічній теорії, як надбання в філософії, що означає вічність теоретичного тлумачення окремих явищ. Фундаменталістське трактування науки у філософії зв'язане з ідеєю стандартної структури наукового знання, яка виключає розуміння розвитку знання як лінійного процесу[3]. Фундаменталізм в економіці вважається цінним, коли процедура дослідження економічних явищ задовольняє критеріям строгості, повноти і несуперчливості, а результати наукових висновків відповідають реальній дійсності. З такою точкою зору можна було погодитись при умові незмінності суспільного буття. Тобто, методологічні інструменти кожної теоретичної концепції можуть бути використані для дослідження відповідної економічної проблеми.

Методологія синергетики, що отримала розвиток в останні десятиріччя, обґрунтовує суттєві відмінності статичної і динамічної механіки, поведінки замкнутих і відкритих систем, рівноважних і нерівноважних систем, взаємодії хаотичної та упорядкованої форм розвитку, тому, на наш погляд, її необхідно використовувати при теоретичних дослідженнях економіки. Сьогодні немає такої галузі науки, в якій би не застосовувалися вироблені синергетикою поняття «складність», «нелінійність», «точка біфуркації», «флуктації», «дисипативні структури», «когерентність», «стохастичність», «хаотичність» тощо. Повний і достовірний аналіз сучасної економічної системи сьогодні неможливий лише з токи зору не тільки якоїсь однієї школи економічної теорії, тут потрібний міждисциплінарний підхід, який би охоплював право, політику, економічну культуру, традиції тощо. Міждисциплінарні дослідження, які проводяться в межах синергетики, виявили «…ефекти фазових переходів і утворення дисипативних структур»[4], тим самим підтвердили необхідність такого аналізу.

Синергетичний підхід є новим методологічним засобом, що застосовується до будь-яких за походженням систем, що функціонують на принципах самоорганізації, «сутність яких — це самодовільний перехід від менш упорядкованого стану до більш упорядкованого»[5]. Теорію біфуркації необхідно використовувати для пояснення стану хаосу в економіці, що трансформується. Відомо, що «найбільш цікаві ідеї в історії філософії і науки виникали якраз при зіткненні і взаємній критиці різних концептуальних каркасів, різних інтелектуальних парадигм»[6].

Оскільки «людство переступило допустиму межу»[7], і чисто природні ресурси, які

1 Гайденко П.П. Социология Макса Вебера / Вебер М. Избранные произведения. — М.: Прогресс, 1990. — С. 19.
2 Див.:Granowetter M. The Old and New Economic Sociology: A History and an Agenda // Beyond the Marketplace: Rethinking Economy and Society / Ed. A. F. Robertson, R. Friedland. — N.Y., 1990. — P. 89—112.
3 Рижко В.А. Концепція як форма наукового знання. — К.: Наукова думка, 1995. — 212 с. — С. 8—9.
4 Степин В.С. Философская антропология и философия науки. — М.: Высшая школа, 1992. — 191 с. — С. 183.
5 Добронравова И.С. Виненергетика: становление нелинейного мышления. — К.: Лыбидь,1990. — С. 192.
6 Лекторский В.А. О толерантности, плюрализме и критицизме // Вопросы филисофии. — 1997. — № 11 — С. 46—54. — С. 51.
7 Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология. — М.: Academia, 1999. — 640 с. — С. 578.

створюють умови його існування, майже вичерпані, люди змушені відшукувати штучні джерела сировини, енергії, води, їжі тощо. Центр уваги наукових досліджень переноситься на створення умов життєдіяльності людини. Справджуються пророчі слова П.Тейяра де Шардена про те, що наука врешті-решт повернеться обличчям до людини, зробивши її «центром перспективи» та «конструювання універсуму», поставивши завдання розглядати людину з точки зору «як жити повніше»[1]. Хоча означені слова сказані в чисто філософському плані, але, на наш погляд, для економічної теорії це має першочергове значення. Одним з засобів досягнення означеної мети може служити формування системи цінностей людей, їх цивілізаційних норм споживання, досягнення гармонії у розвитку людства. В цьому плані необхідно говорити про необхідність посилення етизації економічної науки, спрямовуючи її на досягнення загально цивілізаційних ідеалів і цінностей людства, оскільки «наука є прояв дії в людському суспільстві сукупності людського мислення»[2].

Процес розвитку наукового пізнання, як і суспільства в цілому, сьогодні стаю не лише засобом пізнавальної діяльності, а й складовою економічної культури, соціально-економічного розвитку, які взаємно обумовлені з поведінкою суб'єктів господарювання та ухваленням державних рішень. Американський соціолог та економіст Е. Тоффлер, досліджуючи ідею трьох хвиль в історії людської цивілізації, зазначав, що «протилежні сприйняття, які зіштовхуються, стрясають наш духовний всесвіт», «пронизують захисний екран свідомості»[3], викликаючи безпорадність і безсилість економічної науки перед господарською практикою. Відомо, що наука як соціальний інститут «була прямо поставлена на службу виробництву і суспільству у всіх їхніх функціях»[4], а визнаючи посилюючу роль відносин розподілу і, можна допустити, що економічна наука повинна зосередитись на розробці фінансових проблем суспільства, як визначальної риси економічного розвитку на сучасному етапі. Тому перед вченими-економістами при розробці проблем антикризового управління економікою України стоїть питання про етичну та моральну сторону економічної науки, про обґрунтування такої соціально-економічної політики та стратегії держави, які б вели до покращення життя людей, а не навпаки.

Сучасні трансформаційні зміни в економіці неможливо пояснити з позицій традиційних підходів. Ускладнення розвитку економіки та її тісного переплетіння з іншими сферами людської діяльності конче потребує синтезу методологічних прийомів не тільки суспільних, а й інших наук. Це не означає, що необхідно метафізично застосовувати всі філософські досягнення пояснення принципів функціонування організованих і неорганізованих систем, механічно переносячи їх на економіку. Механічне застосування різного роду «механізмів», «синхронізації», «терапії», «віртуальності», «парадигм» тощо лише нівелює філософське тлумачення таких термінів. Відомий американський філософ у книзі «Структура наукових революцій» впровадив термін «парадигма» для пояснення процесу зміни окремих концептуальних структур в історії розвитку науки взагалі. Він виділяв два етапи у межах кожної такої парадигми: етап розвитку «нормальної науки» та етап наукової революції[5]. Парадигма — це певна модель чи взірець, нормальна же наука спирається на одне або кілька минулих наукових досягнень. Тому в економічній теорії виокремлення парадигми передбачає порівняльний аналіз усталених економічних концепцій з новітніми з точки зору їх революційності, радикальності та прогресивності.

Еволюція суспільної думки налічує низку методологічних засад, що визначають концепцію розуміння суспільства. Так, перший революційний крок у розвитку суспільствоз-

1 Тейяр де Шарден П. Феномен человека. — М.: Накуа, 1987. — 240 с.
2 Вернадський В.И. О науке. Т. 1. Научное знание. Научное творчество. Научная мысль. — Дубна: Феникс,1997. — 576 с. — С. 344.
3 Тоффлер Э. Третья волна. — М.: Изд-во АСТ,1999. — 782 с. — С. 465.
4 Туровский М.Б. Философские основания культурологии. — М.: РОССПЭН, 1997. — 440.с. — С. 114.
5 Кун Т. Структура научных революций. — М.: Прогресс, 1975. — 281 с.

навства було зроблено в XV—XVI ст., коли на місце Бога було поставлено матеріальний інтерес. Приватна власність визначалась як головний чинник і гарант незмінності природи людини, а приватновласницькі відносини стали вихідною домінантою розуміння всієї економічної системи, у тому числі й прогресу суспільства. Егоїзм людини, її приватний інтерес стають вихідним методологічним пунктом різноманітних економічних шкіл і спонукальним мотивом розвитку капіталізму в країнах Заходу XIX—XX століттях. Аналіз суспільного життя повинно здійснюватись на підвалинах плюралізму власності та гармонійного поєднання загальнолюдських, класових, національних та інших пріоритетів. У своїх методологічних принципах аналізу сучасної економічної системи ми не відкидаємо економічного вчення К. Маркса, роздумів Е. Дюркгейма стосовно закономірностей розвитку й функціонування духовності, соціально-стратифікаційної концепції П. Сорокіна і вчення М. Вебера про культурно-побутові форми соціальності. Професор Сорбонни Еміль Дюркгейм у своїй праці «Про розподіл суспільної праці» (1893 р.) зосередив увагу на значимості для суспільства права, моралі, релігії, почуттів звичок, що визначають поведінку людини і які нав'язуються їй соціальним середовищем. М. Вебер обгрунтував теорію рівнозначності матеріальних і духовних детермінант у суспільному розвитку. Він ставить в один методологічний ряд економічний, політичний, культурний, освітній, релігійний та інші чинники. Ні матеріальні інтереси, ні ідеї, на думку М. Вебера, не існують ізольовано, одне потребує іншого як доповнення й завершення[1]. Продовжуючи ідеї М. Вебера, Й. Шумпетер зазначає, що економічна наука обов'язково «повинна включати чотири основні складові: економічну теорію, економічну історію, статистику і економічну соціологію»[2]. А в роботі «Капіталізм, соціалізм і демократія» Й. Шумпетер формулює першу теорію демократії як напрямку економічної соціології. Економісти почали звертати увагу на політичну поведінку людини, що має вирішальне значення для прийняття економічних рішень на мікро- та макрорівні, впливаючи таким чином на еволюцію економічної системи й відповідно економічної теорії.

Теорія суспільного вибору відображає спробу «раціоналізу-вати» норми, тобто побачити в нормах результат усвідомленого, раціонального вибору людей. Отже, суперечність між моделлю раціонального вибору і наслідуванню норм знімається. Теорія суспільного вибору вивчає насамперед юридичні норми, що відображають результат політичного вибору а також ті, що фіксуються у праві. Для пояснення юридичних норм використовується неокласична модель раціонального вибору. Зокрема передбачається, що «політика — це складний інституціональний процес, в основі якого люди вибирають різноманітні альтернативи, зіставляючи їх зі своїми цінностями, подібно до того, як вони вибирають на ринку товар, керуючись лише особистими вимогами»[3].

Прихильники теорії суспільного вибору виходять з того, що держава — це або потенційний ресурс, або потенційна загроза для кожної галузі даної країни, її територіальної цінності, соціальної захищеності громадян. Дж. Стіглер називає чотири головних способи використання держави галуззю чи професійною групою: 1) прямі грошові субсидії; 2) обмеження доступу в галузь, а отже і контроль за появою нових суперників (за допомогою імпортних і виробничих квот, протекціоністських тарифів і т.п.); 3) привілеї, що дозволяють даній галузі впливати на виробництво в суміжних галузях; 4) пряма фіксація цін. Як правило, одержувані галуззю вигоди (вони отримали назву «політичної ренти») не покривають збитків, заподіюваних суспільству в цілому[4]. Крім того, зростання впливу

1 Макаренко В.П. Критика методологии социального познания М. Вебера // Филос. науки. — 1984. — №6. — С. 105—116.

2 Шумпетер Й.А. История экономического анализа. — М.: Экономика, 1989. — Вып. 1. — 389 с.

3 Мильчакова Н. Игра по правилам: «общественный договор» Джеймса Бьюкенена // Вопросы экономики. — 1994. — №6. — С. 118.

4 Stigler G. Theory of Regulation // Bell Journal. — 1971. — P. 3—21.

політичного чинника на економіку викликає серйозні відхилення від умов рівноваги між приватним і суспільним виробництвом.

Розвиток цивілізації в XXI століття характеризується поглибленням глобалізації та посиленням інтеграції національних економік, технологічною та інформаційною революціями, розвиток інноваційної та мережної економіки, що не могли не вплинути на зміну системи цінностей, на спосіб сприйняття реальності, на методологію наукового пізнання, на поведінку громадян і політиків та ухвалення ними управлінських рішень. У даному контексті важливого значення набуває дослідження «точок біфуркації» та «флуктація», завдяки чому можна теретично обгрунтувати нелінійність розвитку відносин у транзитивній економіці та випадкові одиничні відхилення від стійких економічних принципів. У той же час ми відкидаємо метафізичніть підходу до використання методології синергетики в економічній теорії. Але десятирічний період трансформації суспільства, що супроводжується дезорганізацією та хаосом у прямому та переносному розумінні, підводить до висновку, що тільки єднання нашого економічного мислення з синергетичним розумінням «зруйнує стереотип страху перед хаосом, що йде з глибокої давнини, побачити красу і контруктивність хаосу»[1].

Повнота дослідження ефективності державного управління, як результату історичного розвитку держави та суспільства в цілому, залежить від умілого, цілісного та доцільного синтезованого застосування методології аналізу економіки, культури, історії релігії, які накладють відбиток на поведінку людей, на діяльність приватних і державних організацій у національно-державних межах кокретного суспільства. Цивілізаційний розвиток у цілому та трансформацію українського суспільства зокрема необхідно розглядати як прояв людської природи, а людину — як визначальну та необхідну передумову історії. «Будь-яка зміна історичного процесу, будь-який крок вперед чи назад, — пише П.Сорокін, — є справою честі людини і без неї не здійснюється … Людина завжди була єдиним творцем свої історії… »[2]. Систему цінностей, систему культури, носіями яких є людина, він розглядав як вихідний чинник розвитку суспільства. Можна погодитись, що кожна система культури втілюється в право, філософію, мораль, ідеологію та політику. На наш погляд, абстрактна абсолютизація ролі особистості та системи культури в розвитку суспільства може призвести до появи суб'єктивітських теорій економічного розвитку. Потрібен предметний та інтегрований, з точки зору суспільних наук, аналіз поведінки політичного лідера чи державної влади стосовно відповідної конкретної економічної ситуації країни та поставлених цілей.

Теоретичне обгрунтування ефективної державної економічної політики залежить не тільки від вибору теоретичної моделі економічного розвитку, а й від конкретних історичних умов її здійснення. Виступаючи проти революції в Росії, Г. Плеханов вважав, що для цього необхідні відповідна економічна культура, послідовність економічного визрівання умов. Тому є зрозумілим, наприклад, що рівень економічної культури також визначає способи здійснення економічної політики (наприклад приватизації, розподілу доходів тощо). Мається на увазі, в першу чергу, ступінь поєднання політичних та економічних методів організації економічної системи та державного управління. З іншого боку, не треба абсолютувати роль культури, але й недооцінка її може знизити науковий рівень дослідження особливостей антикризового управління економікою України.

Цікавим методологічним підходом П. Бергера в поясненні відмінностей між економічним розвитком країн є розгляд особливостей родини, як соціоекономічної ланки функціонування суспільства. Порівнюючи етику китайської родини з цінностями латиноамериканських родин, він робить висновок, що китайська родина «функціонує як виробнича інституція (джерело капіталу і кредиту, надійна мережа ділових контактів, найм на робо-

1 Князева Е.Н. , Курдюмов С.П. Антропный принцип в синергетике // Вопросы философии. — 1997. — № 3. —С. 62—79.

2 Сорокин П. Историческая необходимость // Социс. — 1989. — №6. — С. 135—147.

ту, система соціального страхування)», тоді як мексиканська родина, навпаки, функціонує «як перерозподільча інституція, тобто виступає в ролі системи зобов'язань, згідно з якими кожен здобуток індивідуальної соціальної мобільності швидко перерозподіляється численним родичам», внаслідок чого «капітал не накопичується і ніхто не відходить далеко від того місця, з якого почав»[1]. П. Бергер робить висновок, що два варіанти «родинності» характеризуються абсолютно різними формами економічної культури. З цього випливає, що першопричини критичного економічного становища в Україні та в системі розподілу благ необхідно шукати не тільки в помилковості теоретичних концепцій реформування економіки, а й в особливостях родини, її «общинності», таких ментальних рис, як «романтизм», «свавілля», тощо, які накладають свій відбиток на специфіку системи економічних, політичних і соціальних відносин. Вітчизняна економічна наука ще надто мало приділяє уваги дослідженню взаємозалежності між українською родиною, з її гуртовими цінностями, та економічними формами організації спільної діяльності. Домінування колективізму, общинності на відміну від індивідуалізму в західних країнах роблять беззахисним українського індивіда в умовах широкомасштабної економічної інтеграції країн. Крім того, слов'янському індивіду не вистачає фейєрбахівського розумного егоїзму, тобто правильно зрозумілих інтересів людини, які б збігалися з суспільними інтересами. Перехід від абстрактної людини до конкретної, тобто до людини в історичних умовах перехідної економіки України, повинно стати предметом дослідження вітчизняної економічної науки на сучасному етапі.

Трансформація економіки України в результаті політичного рішення і не стала наслідком еволюційності попереднього економічного розвитку. Революційна зміна економічної політики, трансформація економічних і політичних інститутів призвели до ліквідації попередніх економічних принципів функціонування економічної системи і становленню нової, на ринкових засадах, системи. Ми схиляємось до думки щодо вирішальності суб'єктивного чинника у визначенні пріоритетності напрямків розвитку економіки. Це підтверджується й визначальною роллю інформації в прогресі суспільства. Інформаційне суспільство, риси якого сьогодні набувають зрілості, продукується людиною, його свідомістю та відповідними політичними та економічними цілями. Якраз вплив неофіційних обмежень на поведінку людини здійснюється завдяки «суспільно передаваної інформації як частини спадщини, котру називаємо культурою»[2]. Культура створює концептуальну, побудовану на мові, основу кодування і тлумачення інформації, яку органи відчуття постачають мозгу. Словарна обмеженість мови, відсутність наукової національної спадщини з суспільних наук (дисциплін), а мова йде у першу чергу про економіку, філософію, право, політику, управління сформували у нашого покоління зневажливість до науки та принципів функціонування суспільства, в нашому випадку державного управління. Цим самим стверджується романтична самовпевненість у власних видуманих різного роду теоріях і «правильно» прийнятих державних рішень.

Формування нового економічного порядку знаходить своє відображення в структуризації суспільства, в становленні і розвитку нових організацій суспільства, які й уособлюють у собі органічну єдність економічного, правового, соціального і політичного. «При вирішенні практично будь-якої економічної проблеми, — писав лауреат Нобелівської премії Г. Мюрдаль, — об'єктом наукового дослідження повинна стати вся соціальна система, включаючи окрім так званих економічних факторів все, що може впливати на майбутні події в економічній сфері»[3]. Яскравим підтвердженням означеного є досвід по-

1 Бергер П.Л. Капіталістична революція: Пятдесят пропозицій щодо процвітання, рівності і свободи: (Монографія) / Пер. з англ. С.О. Макеєв, І.П. Дзюб, І.О. Крисіна; Передм. В.К. Черняка. — К.: Вища шк., 1995.

2 Норт Даглас. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Пер. з англ. І. Дзюб. — К.: Основи, 2000. — С. 52. — 198 с.

3 Myrdal, G. «The Meaning and validity ofInstitutional Economics», in Dopfer.1976. — P. 82.

стсоціалістичних країн щодо запровадження ринкового механізму регулювання економіки, в яких, не дивлячись на майже однакові стартові умови та однакову економічну політику (проведення роздержавлення, приватизації, свободи підприємництва та лібералізації господарювання) сформувались під «свої» національні моделі економіки та державного управління. У той же час ми спостерігаємо великі відмінності між пострадянськими країнами та розвиненими країнами Заходу Німеччини, Англії, Швеції, Італії та інших, які також характеризуються між собою відповідними особливостями. Чинники цих відмінностей необхідно шукати в економічній культурі. Можна погодитись з П.Л. Бергером, що необхідно «звернути увагу на соціальні та культурні відмінності між Північною і Західною Європою, з одного боку, та Південною та Східною, з іншого»[1]. Слід визнати, що різні країни, застосовуючи схожі теоретичні та економетричні моделі, розвиваються по різному, з відмінною швидкістю та якістю. Неокласична теорія сьогодні не може пояснити ці відмінності самостійно, тому й актуалізується проблема синтезованого використання методології класичної економічної теорії, інституціональної теорії, теорії синергетики та еволюційності розвитку. На думку багатьох, давно вже слід впроваджувати міждисциплінарний підхід до вивчення економічних проблем і державного управління, який означає не механічне поєднання наукових підходів економічних, політичних, правових, соціальних наук та інших наук, а їх органічне підпорядкування для вирішення конкретних проблем, що стоять перед суспільством у відповідний історичний період.

У теорії політичних ділових циклів М. Калецького розглядається органічний взаємозв'язок між політичними збуреннями, соціальними суперечностями та економічним розвитком, які постійно переживає українське суспільство під час парламентських та президентських виборів за 25-ну історію незалежності України. Виявилось. що економіка України на сьогодні стала схожа за характером скоріше на економіку рентного типу, ніж навіть на економіку, притаманну класичній, а тим паче неокласичній індустріальній моделі розвитку суспільства. Перехід до сучасної соціально орієнтованої ринкової економіки, що базується на новітніх технологіях та інформатизації, потребує розвитку трудової активності працівника, на якого це виробництво спрямоване[2].

Держава як організаційно-політична форма функціювання суспільства може виступати і тормозом подальшого прогресу, як це було при феодальній державі коли народжуване дрібнотоварне підприємництво стримувалось феодальними законами. З іншого боку державний устрій може бути головним фактором прогресу і стабільності суспільства, як це сталося у США і багатьох країнах світу. Проголошена понад 200 років тому Конституція США поклала край багатолітній війні і відкрила шлях до створення наймогутнішої країни світу з найбільш вільним і ліберальним розвитком різних форм підприємництва. Головна ідеологічна ідея державності США в тому, що держава повинна підкорятися праву. Держава, як суспільна угода людей, про що довів Джон Локк у своїй праці «Трактати про врядування», зобов'язана визнавати і захищати сфери свобод і права кожного громадянина. Ідея правової держави, як противаги держави примусу, зустрічається вже в грецькій філософії ї знаходить своє відображення в реальному житті деяких держав. На превеликий жаль, Україні ще далеко до реалізації ідеї правової держави. Зауважимо, що в правовій державі свобода власності і підприємництва захищається державою від свавілля не тільки державних адміністративних органів, але й від громадян, які мають відповідний вплив у суспільстві.

Стосовно вироблення напрямів антикризового управління економікою України в складних умовах одночасного вирішення таких проблем, як захисту територіальної ціліс-

1 Бергер П.Л. Капіталістична революція: Пятдесят пропозицій щодо процвітання, рівності і свободи: (Монографія) / Пер. з англ. С.О. Макеев, І.П. Дзюб, І.О. Крисіна; Передм. В.К Черняка. — К.: Вища шк., 1995. — 247 с.

2 Безчасний Л., Онишко С. Тенденції на світовому ринку капіталів та їх вплив на інвестиційну діяльність в Україні. — 2001. — №3. — С. 4—12. — С. 7.

ності та державного устрою, боротьби з корупцією і тіньовою економікою, фінансової стабілізації та національної економічної безпеки, європейської інтеграції та подолання безробіття, вирішального значення набуває класифікація вагового значення того чи іншого фактору, тобто вибір ведучого елементу в державному управлінні.

Тисячолітня боротьба народу України за свою незалежність сформувала у людей лише прагнення до державності, тоді як наукового обгрунтування і практичного досвіду державотворення майже немає. Єдиним і самим сильним позитивом процесу державотворення в Україні слід відзначити останній трьохрічний період незалежності України, під час якого Парламентом України прийнято великий пакет законів що громадянської ідентифікації інститутів державності України. Відсутність філософії та ідеології державного будівництва в Україні спричиняє досить часто виникнення колізій у відносинах між законодавчою і виконавчою гілками влади, до грубого порушення законів громадянами, підприємцями, урядовцями і законодавцями, тим самим створюючи умови анархії і невпевненості в завтрашній день.

Сьогодні вже повинна відбутись трансформація світогляду на модель розвитку економіки, на форми та методи державного управління. Теорія державного сектору та управління національною економікою вже використовує в своєму арсеналі такі концепції, як державне регулювання, державна економічна політика, державне прогнозування та планування, державне управління фінансами, державне управління інфляцією тощо. Окрім цього, процеси глобалізації, які екстенсивно та інтенсивно розвиваються, вимагають активної ролі держави по управлінні процесами європейської інтеграції, в боротьбі з корупцією, безробіттям і борговою кризою.

Тільки на сучасному етапі українське суспільство ціною крові своїх громадян усвідомило пріоритетність політичного фактору, тобто формування реальної державницької української влади та відповідних громадянських інститутів, що повинні відображати інтереси всього суспільства, а не окремих фінансових груп. Для виходу з сьогоденної кризи та для безповоротного ствердження державності дуже актуальним є застереження німецького вченого Ф. Ліста, висловлені понад півстоліття тому стосовно формування німецької держави: «Нація повинна жертвувати матеріальними багатствами і переносити … позбавлення для придбання розумових і соціальних сил заради вигоди в майбутньому»[1].

1.2. Сталий розвиток і держава добробуту: теоретико-методологічний дискурс

В економіці публічного сектора, матеріальну основу якого складають доходи і видатки державного та місцевих бюджетів, значна роль відводиться фінансуванню охорони навколишнього природного середовища, якість якого виступає необхідною умовою підтримки збалансованого еколого-економічного розвитку країн світу в XXI столітті та забезпечення добробуту. Соціально-економічний аналіз держав добробуту може дати відповідь на питання: як держави добробуту розв'язують дилему посилення власних зобов'язань за одночасного дотримання принципів бюджетної консолідації та інноваційності, що дозволяють застосовувати принципи зеленої економіки за умов дефіцитного бюджету.

Держава добробуту виступає концептом урядування, в якому державі відводиться ключова роль у захисті та пропагуванні економічного та соціального добробуту для громадян. Вона базується на принципах рівності можливостей, рівності розподілу добробуту та публічної відповідальності щодо тих, хто не здатен забезпечити собі мінімальний рівень достойного життя. Проте загальний термін приховує безліч форм економічної та

1 Лист Ф. Национальная система политической экономии. — СПб.: А.Э. Мертенс, 1891. — 452 с.

соціальної організації[1].

Виділяють три підходи до добробуту суспільства:

1. Підхід соціального добробуту та політики добробуту, що наголошує на зв'язку добробуту людей із тими режимами добробуту, які притаманні тій чи іншій країні. Режими добробуту є таргетами якості та стандартів життя.

Ідея та типології держави добробуту були закладені у відомій праці Г. Еспінг-Андерсена «Три світи капіталізму добробуту», яка стала точкою відліку подальшим дослідженням у цій сфері. Вчений, спираючись на кілька ключових критеріїв (наприклад, рівень декомодифікації[2], стратифікації[3], резидуальності[4]), на основі аналізу даних 1980-х рр. виокремив три моделі держави добробуту: ліберальна, консервативна та соціал-демократична.

Ліберальна модель спирається на ринок, базується на принципах «страхової сітки» і соціальної патології, тобто під соціальний захист потрапляють лише ті категорії населення, які не здатні самостійно забезпечити свій добробут (соціально-незахищені). Спостерігається також дуалізм держави і ринку у соціальному страхуванні, забезпеченні житлом, освіті, медичному обслуговуванні, благодійності, застосовуються жорсткі правила і норми тестування рівня добробуту громадян для визначення прожиткового мінімуму. В рамках цієї моделі надаються, переважно, адресні соціальні послуги, що сприяє репродукуванню соціальної нерівності. Держава гарантує лише мінімум, а ключову роль відіграє усе ж ринок. Рівень декомодифікації є досить низьким, а стратифікація призводить до існування великої різниці між одержувачами державної допомоги та рештою суспільства.

Консервативна модель сповідує принципи субсидіарності (участь різних секторів економіки в сфері соціального захисту) та солідарності (можливість інституціям нижчого рівня звернутися за допомогою до інституцій вищого без загрози втрати контролю над своєю діяльністю), а також необхідності забезпечення рівноваги патерналістського інструментарію влади з адресними програмами підтримки різних груп населення (за професійним чи майновим критеріями). Ця модель реалізується за допомогою послуг, що орієнтуються на індивідуальні життєві біографії, які стабілізують статусні відмінності та пом'якшують «рівень напруження» всередині соціальних прошарків. У такій моделі визначальною є сім'я, а різні страхові схеми адресовані різноманітним групам населення. Рівень декомодифікації є середнім, а існуюча стратифікація дозволяє зберігати рівність згідно професійного статусу.

Соціал-демократична модель ґрунтується на універсальній системі соціального захисту, за якої державні зусилля спрямовуються на мінімізацію соціальних проблем і максимізацію державних доходів через систему прогресивного оподаткування. Державне забезпечення добробуту на високому рівні робить приватні ініціативи у цій сфері зайвими. Рівень декомодифікації є високим, а також пропагується рівність між громадянами. В цій моделі універсальні соціальні послуги сприяють утвердженню рівності статусів незалежно від класової приналежності. Свої теоретичні ідеї вчений протестував емпірично на прикладі 18 країн ОЕСР, вибравши три найважливіших програми грошової компенсації: пенсійне, медичне та страхування по безробіттю.

---

1 Britannica Online Encyclopedia [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://www.britannica.com.

2 Декомодифікація — міра, в якій окремі індивіди чи сім'ї можуть підтримувати соціально прийнятні стандарти життя незалежно від своєї участі в ринкових відносинах. Якщо ступінь декомодифікації високий, то слабшає залежність індивідів від праці та ризику втрати доходу (наприклад, за даними 1999—2001 рр. у Греції та Іспанії коефіцієнт DSR (decommodified security ratio) складав 6,2—6,4, Великобританії — 8,3, Німеччини — 18,5, Швеції — 27,9).

3 Стратифікація дозволяє пояснити відносини між соціальними правами і соціальними класами. Наділяючи групи соціальними правами, держава відтворює нову суспільну стратифікацію і створює нові взірці соціальних відносин. У результаті права соціального громадянства конкурують із класовим становищем індивіда або ж видозмінюють його.

4 Резидуальність — обсяг послуг соціальної допомоги у загальному суспільному продукті.

У табл. 1.1 наведено узагальнення моделей держави добробуту за Г. Еспінг-Андерсеном.

Таблиця 1.1

РЕЖИМИ ДЕРЖАВИ ДОБРОБУТУ Г. ЕСПІНГ-АНДЕРСЕНА*

Фактори	**Ліберальний (залишковий)**	**Консервативний (корпоративний)**	**Соціал-демократичний (універсальний)**
Політична економія	Лібералізм (laissez-faire і лівий лібералізм)	Консерватизм (корпоративізм, етатизм, патерналізм)	Соціал-демократія
Цілі та цінності	Самозабезпечення індивідів на ринку, свобода	Безпека, підтримка статусних відмінностей	Декомодифікація, рівність, безпека
Домінуючі форми послуг	Послуги із допомоги, стимулювання приватної системи опіки	Соціальне страхування, послуги із допомоги	Універсальні послуги
Декомодифікація	Низька	Середня (для зайнятих — висока)	Висока
Резидуальність	Висока	Висока	Слабка
Приватизація	Висока	Низька	Низька
Корпоративізм / Етатизм	Слабкий	Сильний	Слабкий
Стратифікація	Загострення існуючої нерівності	Закріплення статусної диференціації	Егалізація
Перерозподіл	Низький	Помірний	Високий
Гарантія повної зайнятості	Слабка	Середня	Сильна
Центр добробуту	Ринок	Сім'я	Держава
Прагнення до гендерної рівності	Середнє	Низьке	Високе

* *Джерело*: складено автором на основі Esping-Andersen, G. Three World of Welfare Capitalism. — Oxford: Oxford Polity Press, 1990.; Ященко, В. Гендер і «держава загального добробуту» в країнах Західної Європи [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.politik.org.ua.

Проте чимало країн «вибиваються» за своїми ознаками із запропонованої класифікації, зважаючи навіть на численні спроби її більш пізньої модифікації, проведеної як самим Г. Еспінг-Андерсеном, так і його послідовниками (М. Каутто, Дж. Бонолі, М. Ферररою, В. Корпі, Дж. Палме)[1]. Саме до таких держав належать Японія, Австрія, Нідерланди, Великобританія, Австралія, Нова Зеландія та багато інших країн (рис. 1.1).

Рис. 1.1. Трикутник режимів добробуту та країн, що до них належать*

**Джерело*: складено автором на основі Esping-Andersen, G. Three World of Welfare Capitalism. — Oxford: Oxford Polity Press, 1990.; Esping-Andersen, G. Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies. — London: Sage, 1996.

Сучасна політика добробуту відіграє важливу роль гарантування базового стандарту рівності життєвих шансів та соціальної інтеграції. Меритократична тріада (рівень освіти, займана посада та пов'язаний із роботою дохід) стає головним принципом соціальної стратифікації суспільства[2]. Отже, здорові дорослі люди, що відхиляються від цих норм економічної незалежності та індивідуальної автономії, покладаються на політику державного добробуту чи неформальної підтримки, стикаються із негативним ставленням, неувагою, завжди нечуйними до реальних причин їх залежності від держави[3].

2. Підхід економічний стосується того, що держави добробуту надають адекватну рамкову основу для розуміння рівнів оціночних ефектів, які залежать від політичних орієнтирів, взаємозв'язку між ринковими інституціями та соціальними витратами, а також їх ефектами для подолання бідності. Фактично це дилема зв'язку між політичними преференціями і бідністю та ринками праці і інституціями добробуту. Ці теорії можна поділити

1 Bonoli G. Classifying Welfare States: a Two-dimension Approach // Journal of Social Policy. — 1997. — Vol.26(3). — P. 351— 372.

Ferrera M. The Southern Model of Welfare State in Social Europe // Journal of European Social Policy. — 1996. — Vol.6(1). — P. 17—37.

Esping-Andersen G. Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies. — London: Sage, 1996.

Kautto M. Investing in Services in West European Welfare States // Journal of European Social Policy. — 2002. — Vol. 12(1). — P. 53—65.

Korpi W., Palme J. The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality Welfare Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries // American Sociological Review. — 1998. — Vol. 63. — P. 661—687.

2 Siegrist J. Work, Health and Welfare: New Challenges // International Journal of Social Welfare. — 2006. — Vol.15(1). — P. 5—12.

3 Sennet R. Respect in a World of Inequality. –New York: W.W. North, 2002.

на два класи[1]: а) структурний підхід, що наголошує на важливості структурно-функціональних факторів у забезпеченні добробуту; б) політико-економічний підхід, що апелює до ролі політичних факторів у забезпеченні добробуту.

Ринок і держави добробуту тісно пов'язані із політичним процесом. Ліві партії часто асоціюють із посиленням держав добробуту, а праві — із дерегуляцією та імплементацією ринкових механізмів розв'язання соціальних проблем. Є, отже, два підходи до імплементації соціальної політики в контексті цього підходу: 1) ліберальний — сповідується консервативними та правими партіями; 2) редистрибутивний — наближений до соціал-демократич-них і лівих партій. Однак більшість ринкових механізмів існують незалежно від режимів, а запровадження регулювання наштовхується на безліч факторів очікуваної корисності та раціональності.

3. Екологічний підхід, який пов'язує економічну ефективність із екологічною політикою. Головна ідея при цьому — виявити та імплементувати активності, які б зробили виробництво одночасно більш ефективним і чистим. Еко-ефективність є ключовою для допомоги індивідам, компаніям та уряду ставать стійкішими. Це включає кілька речей: економічний та екологічний прогрес, ефективне використання ресурсів, нижчий рівень викидів, використання повторної переробки тощо.

Індикатори сталого розвитку важливі для представлення полісімейкерам і громадськості, моніторингу прогресу у досягненні економічних, соціальних та екологічних цілей, оцінці правильності прийнятих рішень. Вимір сталості потребує постійного моніторингу економічних, екологічних і соціальних взаємозв'язків і залежностей, вироблення трендів розвитку та аналізу проблем [2].

Політики переважно фокусуються на показнику ВВП і зайнятості для прогнозу економічного процвітання країн світу. Проте еко-ефективні індикатори можуть стати додатковим наповнювачем виміру екологічного впливу на економічну активність або попередження емісії викидів забруднюючих речовин. Для досягнення цього важливо вимірювати макроекономічну еко-ефективність[3]. Індикатор еко-ефективності (eco-efficiency indica-tor — EEI) демонструє зв'язок між економічним ефектом, використанням ресурсів та екологічним впливом для оцінювання економічної політики з точки зору еко-ефективності. Не концентруючись на єдиному показнику, EEI надає простір економічним та секторним індикаторам, що показують цей зв'язок між економічною активністю та екологічною стійкістю:

$$EEI = \text{Environmental costs} / \text{Economic Output}, \quad (1.1)$$

де Environmental costs — викиди забруднюючих речовин ($CO2$, SOx) і використання ресурсів (енергії, води тощо), а Economic Output — ВВП на особу, одиниці випущеної продукції чи послуг тощо.

Саме тут виникає т.з. «парадокс велферизму» — після запровадження політики одночасного врахування фіскальної та екологічної сталості виникає дилема, якщо знижувати через податки економічну активність за аналогією рекомендацій post-growth і de-growth теорій, то виникатиме за інших рівних умов загроза публічному сектору та державі добробуту, що вимагатиме застосування інструментів кризового менеджменту[4]. Економічне зростання вимагає значних обсягів викидів вуглецю і використання

1 Bambra C. The Worlds of Welfare: Illusory and Gender-blind? // Social Policy and Society. — 2004. — Vol.3. — P. 201— 212. Medar M., Oun K., Looring M. Economic Growth versus Development of Social Welfare Structures in Europe // International Conference «Sustainable Economics within the New Culture of Development». — Liege, 2011.

2 United Nations ESCAP [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://www.unescap.org.

3 Wursthorn S., Poganietz W.R., Schebek L. Economic-Environmental Monitoring Indicators for European Countries: a Disaggregated Sector-based Approach for Monitoring Eco-efficiency // Ecological Economics. — 2011. — Vol.70. — P. 487— 496.

4 Bailey D. The Environmental Paradox of the Welfare State: the Dynamics of Sustainability // New Political Economy. — 2015. — Vol.20(6).

нестійкого рівня природних ресурсів. «Планета потребує 18 місяців для продукування екологічних послуг, які суспільство використовує протягом одного року»[1]. І політичний діалог у цих питаннях лише загострює процес розвитку економіки та сприяє скороченню ВВП по усьому світу.

На думку деяких учених, усі розмови про «зелене зростання» реалізуються через діалоги щодо довгострокового розвитку на балансі економіки та довкілля, однак просте розв'язання цього питання є ілюзією[2]. У той час як процес екологізації капіталізму є неявним джерелом надії для продовження статус-кво способу життя із високим рівнем споживання, досягненню росту без витрачання ресурсів і зростання вуглецевих викидів немає історичного прецеденту, а розділення процесу зростання і викидів вуглецю в необхідних масштабах сьогодні не відбувається. Багато країн просто переносять свої виробництва, наприклад, у Китай.

The United Nations Conference on Trade and Development адаптувала глобальний огляд, в якому було підраховано, що для забезпечення втримання порогу клімату на рівні 2оС необхідно скоротити карбономістність на $1 продукту із 770 г до лише 6 г, що вимагає скорочення викидів вуглецю на 11% щорічно[3]. Post-growth теорії є досить скептичними щодо слоганів т.з. «зеленого росту» чи «сталого росту» в контексті їх досяжності та універсальності. Зрозуміло, що вони не повинні містити апріорного припущення, що недавня відсутність економічного зростання була тимчасовою інтерлюдією з економічної рівноваги. Ціна нульового економічного зростання може вимірюватись втратами добробуту на індивідуальному рівні через скорочення державного фінансування соціальних програм. Витрати на адаптацію до кліматичних змін оцінюються у 2 % глобального ВВП і навіть вище, що може «задушити» економічне зростання в окремих регіонах світу[4].

Інші вчені наголошують, що екологічні проекти підтримують ріст ВВП, оскільки це економічний простір для продуктивного росту, інвестицій і попиту (якщо ВВП вимірює потоки доходів, а не запаси капіталу). І навіть якщо державні витрати на захист довкілля не є драйвером зростання ВВП, не приносять прибутків, оскільки більшість екологічних програм не оподатковуються і вимагають субсидування, це додає конкуренції між міністерствами для бюджетного фінансування більше, ніж сприяє сталій податковій базі для забезпечення можливостей фінансування державних витрат.

За умов відсутності регулюючих заходів держави може проводитися така господарська діяльність, яка призводить до зниження економічної цінності екологічних ресурсів країни. Це може призвести до перевищення надходження доходів, які забезпечуються самою цією діяльністю. В такому разі про розвиток можна лише говорити в контексті стабільності та допустимості. При застосуванні регулюючих механізмів ця діяльність також може здійснюватись, проте в значно менших масштабах. Для того, щоб економічний розвиток був допустимим, надходження доходів від цієї діяльності повинно, як мінімум, бути еквівалентним витратам, що покладені на суспільство. Проте реальна оцінка видатків у сфері економіки навколишнього середовища є досить складною. Відсутність прав власності щодо довкілля означає, що зовнішні видатки в багатьох випадках не визнаються, а вигоди від зменшення шкоди навколишньому природному середовищі, як правило, не можуть бути привласнені. Відсутність процедури обліку цих зовнішніх ефектів може призводити до завищеної віддачі від різних видів господарської діяльності, що чинять шкоду навколишньому середовищу, і применшенню віддачі від підприємств, які включають у свої

1 Growth Isn't Possible: NEF [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.neweconomics.org.

2 Helm D. Environmental Challenges in a Warming World: Consumption, Costs and Responsibilities // Tanner Lecture (21 February 2009). — New College, Oxford, UK.

3 Simms A. Cancel the Apocalypse: The New Path to Prosperity. — London: Hachette Digital, 2013.

4 Climate Change 2014: Impacts, Adaptations and Vulnerability [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.ipcc-wg2.gov.

витрати значний компонент на охорону довкілля.

Спроби встановити вартість екологічної шкоди ґрунтуються або на опосередкованих показниках (наприклад, ступінь зниження цін на житло поблизу аеропортів і залізниць, рівень захворюваності населення, яке проживає на забруднених територіях), або на дослідженнях готовності оплачувати видатки, в рамках яких громадянам пропонують відповісти, скільки вони готові заплатити для недопущення чи виправлення шкоди навколишньому середовищу. В кращому випадку, такі оцінки є лише наближеними і слугують якісними орієнтирами при прийнятті рішень щодо розподілу ресурсів.

Складною проблемою є також неспроможність врахування видатків користувачів, що стосуються вичерпання ресурсів і деградації навколишнього середовища, оскільки значна частина збитків, що наносяться навколишньому середовищу, має незворотній характер. Визначення видатків користувача означає те, що вплив поточної політики на збереження екологічного капіталу для майбутніх поколінь повинно враховуватися в рішеннях щодо розподілу ресурсів. Проте оскільки на питання про те, який обсяг екологічного капіталу повинно споживати певне покоління, ні теорія, ні практика не дають однозначної і чіткої відповіді, оцінка видатків користувача є ускладненою. Наразі, значення категорії «видатки користувача» полягає лише у якісних наслідках — у рішеннях щодо розподілу ресурсів повинна бути відображена, принаймні, поінформованість щодо майбутніх наслідків таких рішень.

Оскільки навколишнє середовище є прикладом суспільного блага, то уряду доцільно усіляко заохочувати збереження довкілля. Серед низки інструментів екологічної політики держави (адміністративне і правове регулювання, моральне переконання, субсидіювання і оподаткування) в умовах ринку на особливу увагу заслуговують: санкції щодо порушників екологічного законодавства; екологічні податки; ліцензії на забруднення; застава, що повертається; дотації на охорону навколишнього середовища (табл. 1.2).

У кінці XX століття почала формуватись концепція нових інструментів екологічної політики, запропонована К. Сегерсоном, Т. Міселі, Р. Ставінсом[1], згідно якої поряд з традиційними регуляторами охорони довкілля повинні прийматись до уваги також інформаційні інструменти (відкритість і доступність інформації), добровільні екологічні угоди, програми з вирішення складних екологічних проблем, наприклад, з утилізації відходів.

Беззаперечний факт вичерпності більшості природних ресурсів актуалізує розробку наукових теорій, переважно інституціонального напрямку, що намагаються розв'язати проблему неузгодженості дій урядових інститутів і різноманітних міжнародних організацій стосовно захисту і збереження довкілля.

Таблиця 1.2

ІНСТРУМЕНТАРІЙ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

№	Інструмент	Зміст
1.	Санкції щодо порушників	З підприємств-забруднювачів довкілля в більшості країн світу стягуються великі штрафи, які згодом спрямовуються на фінансування заходів щодо збереження та відновлення екологічного капіталу країни
2.	Екологічні податки	Своєрідна форма прогресивного оподаткування забруднювачів довкілля, оскільки їх сплачують лише ті суб'єкти господарювання, що здійснюють масштабні викиди шкідливих речовин в повітря, воду чи ґрунти. При цьому зростання обсягів викидів означає підвищення податкового тиску на забруднювачів

1 Segerson K., Miceli T.J. Voluntary Environmental Agreements: Good or Bad News for Environmental Protection? // Journal of Environmental Economics and Management. –1998. – Vol.36. — P. 109— 130. Stavins R. Environmental Economics and Public Policy // Selected Papers of R.N. Stavins, 1998-1999, 2003. –— P. 109— 124.

Продовження таблиці 1.2

№	Інструмент	Зміст
3.	Ліцензії на забруднення	Багато країн світу запроваджують практику «торгівлі правами на забруднення», згідно якої підприємствам — потенційним забруднювачам довкілля пропонується придбати ліцензію (дозвіл) на викиди певного обсягу шкідливих речовин, що, з одного боку, стимулює конкуренцію між виробниками стосовно захисту довкілля. Підприємства, які не використали ліцензію в повному обсязі, можуть продати своє право на забруднення фірмам, які перевищили ліміт викидів. З іншого боку, кошти від такого адміністративного заходу держава використовує для відновлення навколишнього природного середовища
4.	Застава, що повертається	З підприємств — потенційних порушників екологічного законодавства в адміністративному порядку стягується застава (у вигляді майна чи грошових засобів), яка покладає тягар доказів боротьби з забрудненням на фірму, що вимагає повернення застави, оскільки в разі юридичної неспроможності підтвердити свою непричетність до завданої екологічної шкоди застава не підлягає поверненню
5.	Дотації	Направляються на компенсацію видатків для тих економічних агентів, хто добровільно обмежує обсяг продукованого ним забруднення (наприклад, дотації на впровадження сонячних чи вітрових енергетичних установок, для створення лісосмуг, що запобігають ерозії ґрунтів)

Найвідомішими на сьогодні є теорія перерозподілу майнових прав Р. Коуза та концепція ієрархії майнових прав Д. Бромлея і Е. Остром[1]. Згідно теорії перерозподілу майнових прав на природні ресурси Р. Коуза, перерозподіл майнових прав відбувається за двома основними напрямками: ідіосинкратична реаллокація — ідентифікація учасників процесу перерозподілу майнових прав з позицій врахування значущості екстерналій (наприклад, проведення комерційних аукціонів з використанням максимальної аукціонної плати, аукціонний продаж квот на видобуток ресурсів); неспецифічна реаллокація — перерозподіл не супроводжується значними зовнішніми ефектами (наприклад, має місце включення результатів в контракти). За концепцією ієрархії майнових прав розглядається концепція «закладених» інститутів, яка полягає в тому, що для більшості ресурсів існує безліч рівнів реалізації майнових прав, починаючи з права держави або національного уряду встановлювати загальні умови майнових прав і здійснювати контроль за використанням ресурсів, і завершуючи правом індивідуальних користувачів ресурсів приймати інвестиційні та виробничі рішення з їх розробки чи відновлення. Між цими двома крайніми полюсами існує безліч інших рівнів прийняття рішень. При цьому варто враховувати, що майнові права є важливою підсистемою суспільних інститутів.

Від захисту навколишнього середовища програють чи виграють різні групи населення, а розподіл цих вигод і втрат здійснює суттєвий вплив на готовність проводити ефективну екологічну політику. Існує точка зору[2], яку ми підтримуємо, що охорона довкілля є своєрідним предметом розкошу, і вигоди від цієї діяльності зорієнтовані на багатих, які володіють і часом, і освітою задля ефективної лобістської діяльності. Мова йде про те, що багаті люди активніше використовують засоби відпочинку і розваг, у них є більше коштів і можливостей для того, щоб компенсувати негативні наслідки екологічної політики. Бідні ж не можуть дозволити собі відстрочити споживання, зробивши заощадження, а більш швидке вичерпання природних ресурсів їм необхідне для виживання. У політичному сенсі урядам промислово розвинутих країн важко протистояти бажанням чисельного серед-

1 Пахомова Н.В. Концепция иерархии имущественных прав на природные ресурсы // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 5: Экономика. — 2005. — Выпуск 2. — С. 3— 17.

Bromley D.W. Economic Interests and Institutions: the Conceptual Foundations of Public Policy. — New York, 1989. — P. 187—190.

2 Cornes R., Sandler T. The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods. — Cambridge University Press, 1986.

нього класу, а урядам країн, що розвиваються, — ігнорувати потреби бідних. Політичні труднощі з проведенням екологічної політики ускладнюються фактом, що саме ті, хто повинен витрачати кошти на захист навколишнього середовища (промислові групи), мають можливість ефективно протидіяти таким політичним заходам.

Загалом, на сьогодні формування попиту на особливе суспільне благо «якісне екологічне середовище» часто залишається за межами теоретичного осмислення нових тенденцій у сфері функціонування публічного сектора. В цьому контексті актуалізується проблема появи додаткового регуляторного та податкового тягаря екологічних стандартів, що зумовлює нові виклики та можливості для конкурентоспроможності національних економік та інвестицій у екологічні інновації. Формування якісно нової моделі екологізації національних економік у контексті забезпечення добробуту пов'язано не лише з тим, що сьогодні не спрацьовують жодні чинні концепції, а й з появою кардинально нових викликів: кліматичні зміни, старіння населення, екологічна та продовольча кризи, криза публічних фінансів, нові вимоги до якості та кількості суспільних благ тощо. Усе це вимагає доктринального перегляду фундаментальних основ макроекономічного та інституціонального аналізу держав добробуту в контексті екологічного вектору розвитку.

1.3. Інституціональна теорія та державне управління

Використання методології інституціоналізму, як одного з перспективних напрямків дослідження економіки у тісному взаємозв'язку з іншими сферами людської діяльності, дозволяє виокремити сутність і специфіку управління економікою України, яка понад чверть століття перебуває в стані перманентних змін (транзитивності). Предметом дослідження інституціоналізму є визначення впливу на економічний розвиток формальних і неформальних правил та обмежень, політичних і соціальних організацій, особливо функціональної ролі держави в досягненні суспільного добробуту громадян, їх задоволення від життя. Для тих, хто матиме намір поглиблено вивчати інституціоналізм, без знання якого неможливо здійснювати економічну політику держави, називаємо основоположників цього наукового напрямку: Торстейн Веблен, Макс Вебер, Уеслі Мітчелл, Джон Гелбрейт, Ян Тинберген, Даглас Норт, Трауінн Егертсон, Френк Найт, Олівер Вільямсом, Річард Нельсон, Сідней Уінтер та інші.

Формування нового економічного порядку знаходить своє відображення в структуризації суспільства, в становленні і розвитку нових інститутів, які й уособлюють у собі органічну єдність економічного, правового, соціального і політичного. «При вирішенні практично любої економічної проблеми, — писав лауреат Нобелівської премії Г. Мюрдаль, — об'єктом наукового дослідження повинна стати вся соціальна система, включаючи окрім так званих економічних факторів все, що може впливати на майбутні події в економічній сфері»[1]. Використання методології інституціоналізму, як одного з перспективних напрямків дослідження економіки у тісному взаємозв'язку з іншими сферами людської діяльності, дозволяє виокремити сутність та перманентність рутин трансформаційної економіки України, що спричиняють негативні соціальні наслідки та економічні втрати. Інституціональна теорія набуває для аналізу пострадянських економік особливого значення. «Технологічні та інституційні зміни — це ключі до розуміння суспільної та економічної еволюції, якій властива залежність від її шляху… Взаємодія між державним устроєм та економікою, численність учасників з різним ступенем впливу на інституційну зміну і роль культурної спадщини, що лежить в основі живучості багатьох неофіційних обмежень, — усе це спричиняє до цієї складності»[2]. Інституціональний підхід передбачає розгляд економіки не як

1 Myrdal, G. (1976) «The Meaning and validity of Institutional Economics», in Dopfer (1976. — P. 82.

2 Даглас Норт. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Пер. з англ. У. Дзюб. –К.: Основи, 2000. — 198 с. — С. 133.

раз і назавжди статичної системи, а як живий організм, що постійно трансформується. Економіка України саме тепер і переживає цей момент трансформації.

Нам необхідно відмовитись від фундаменталізму в економічній теорії, як надбання в філософії, що означає вічність теоретичного тлумачення окремих явищ. Фундаменталістське трактування науки у філософії зв'язано з ідеєю стандартної структури наукового пізнання, яка виключає розуміння розвитку знання як лінійного процесу[1]. Фундаменталізм в економіці вважається цінним, коли процедура дослідження економічних явищ задовольняє критеріям строгості, повноти і несуперечливості, а результати наукових висновків відповідають реальній дійсності. З такою точкою зору можна було погодитись при умові незмінності суспільного буття. В реальній же практиці, особливо в трансформаційній економіці України, де постійно змінюються всі складові суспільства (правова, політична і економічна системи), а стосовно нашого предмету дослідження — змінюються економіка, право, політика та цінності людини, надто проблематичним стає використання методологічних засад ринкового фундаменталізму.

Специфіка соціально-економічного та політичного становища в Україні та, що одночасно відбувається становлення державності, реформування економічної системи, демократизація та інтеграція в ЄЕС. Тому відсутність сталих і розвинутих інститутів державності уповільнює і деформує налагодженню цивілізованого економічного механізму функціонування економіки. Відсутність зрілих державно-політичних інститутів, політичної волі по реформуванню економічної системи, а також низький рівень знань ринкової економіки призвели суспільну систему України до кризи. Під час вручення нобелівської премії Р. Коуз зауважив: «Значення інституціональних факторів в економічній теорії стало ясним у зв' язку з сучасними подіями в країнах Східної Європи. Колишні комуністичні країни хочуть просуватися по шляху до ринкової економіки, їх керівники прагнуть цього, але без відповідних інститутів ніяка ринкова економіка неможлива. Якщо б ми більше знали про свою власну економіку, ми могли б надати їм більшу допомогу»[2].

Такі інститути, як власність, влада, держава, економічна культура, менталітет, релігія та історичні особливості накладають відбиток на поведінку людей, на економічний розвиток і мають великий вплив на державне управління, так як останні є не тільки відбитком чисто економічних закономірностей, а й результатом діяльності державних владних установ, політичних інституцій тощо. У цьому плані не можна обійти концепцію відомого американського соціолога Петирима Сорокіна. Особливістю його методології є розгляд розвитку суспільства через еволюцію типів культури. Історичні закони він розглядає як прояв людської природи, а людину — як визначальну та необхідну передумову історії. «Будь-яка зміна історичного процесу, будь-який крок вперед чи назад, — пише П. Сорокін, — є справою честі людини і без неї не здійснюється… Людина завжди була єдиним творцем свої історії…»[3]. Систему цінностей, систему культури, носіями яких є людина, він розглядав як вихідний чинник розвитку суспільства. Радикальна трансформація економіки України на сучасному етапі сконцентрувала увагу вчених-суспільствознавців до проблем формування ринкового середовища, захопившись лише питаннями свободи підприємництва, лібералізації економіки та ціноутворення, романтично розраховуючи на всесильність законів ринкового механізму. Чверть столітній досвід реформування свідчить про однобокість такого підходу, сьогодні на формування механізму вільного підприємництва, економічних пропорцій і забезпечення темпів економічного зростання впливають не тільки економічні закони, а й культура, право, політика, мораль тощо.

З точки зору єдності історичного і логічного в кожний історичний період такими інститутами були релігія, державність, свобода, справедливість, гуманізм тощо. Відомо, що кожна економічна концепція в економічній науці базувалась на виокремленні базового інституту,

1 Рижко В.А. Концепція як форма наукового знання. — К.: Наукова думка, 1995. — 212 с. — С. 8—9.
2 Amer. Ekon.1992. — Vol. 82. — N 4. — P. 714.
3 Сорокин П. Историческая необходимость // Социс. — 1989. — №6. — С. 138.

цінності при поясненні мотиваційного механізму функціонування національної економіки. Так, наприклад, класики політичної економії виходили з індивідуального інтересу та його реалізації, марксизм — з суперечностей розвитку та соціального принципу справедливості, маржиналізм — з психологічних чинників поведінки, історична школа — з національних особливостей тощо. Цілі економічної поведінки, його організація і результати складають, на думку вчених, предмет економічної поведінки[1]. Кожна економічна школа висуває своє трактування цілей, що супроводжується і відповідною поведінкою. Так, представники ліберального напрямку на перший план висувають максимізацію задоволення індивідуальних потреб, інші школи вбачають в якості мети економічної поведінки забезпечення «життя, що відповідає уявленню про людську гідність»[2]. Якраз революція гідності в Україні 2014 року розбудила масове самоусвідомлення громадян своє свободи, честі, достоїнства, і що особливо важливе, це усвідомлення своєї приналежності до держави Україна. Тобто, на сьогодні, при дослідженні державного управління в Україні, базовим інститутом є держава та свобода громадян, функціонування яких у суспільстві є взаємозалежними та взаємообумовленими.

Історично склалося так, що в більшості країн світу становлення держави, як форми і організаційної структури суспільства, випереджало на кілька століть розвиток різних форм підприємництва. Сучасне підприємництво — це капіталістичне підприємництво, яке формується і утверджується між шістнадцятим і вісімнадцятим століттями. Індустріальна революція дев'ятнадцятого століття і нова технологічна система двадцятого суттєво вдосконалює форми і методи підприємницької діяльності, узагальнення світового досвіду яких має неабияке значення для формування підприємницького середовища в Україні. Підприємець, підприємництво, підприємство і т.п. є категоріями, що виражають суть одного явища. Способи і форми взаємовідносин між державою і підприємцем постійно і завжди були в центрі уваги діяльності законодавців, урядовців і політиків. Для науковців проблема поєднання цих начал організації суспільства є головною вимогою при розробці теоретичних моделей регулювання економіки. Коротко викладемо своє бачення цієї проблеми.

Законодавство, політичні інституції, ринкова інфраструктура, демократичні та політичні інституції ще не настільки є зрілими, щоб можна було досягти вищого рівня ефективності державного управління. Інституційні зміни, як результат трансформації економіки України, є визначальними чинниками дієвості державного управління. Це обумовлено такими трансформаційними змінами. По-перше, незавершеність приватизації є дамоклевим протидіючим важелем подальшого розвитку державного управління. Приватизація постійно продукує боротьбу за переділ власності, а значить порушення юридичного статусу суб'єкту ринку, що веде до порушення мікро- та макросередовища. По-друге, зосередження уваги державного менеджменту навколо об'єктів приватизації, обсяги яких постійно зменшуються, відволікає увагу від головного — вирішення проблем державного управління післяприватизаційними проблемами (корупція, злодійство, рейдерство, бандитизм, тіньова економіка тощо). По-третє, так як сама державність в Україні лише стверджується, то як наслідок цього й державне управління ще надто незріле й недосконале.

Крім того, відносна архаїчність формування державних структур управління, відсутність наукового обґрунтування моделі управління, що пов'язана з пошуком моделі державного устрою, лише відволікають від вирішення нагальних проблем. Гіпотетичне державне управління, що кочує по сторінкам наукових праць, є по своїй суті вірним, але надто абстрактним, щоб можна було застосувати до конкретної ситуації, наприклад України.

Необхідно також зважити на спадщину, яка дісталась Україні від розпаду Радянського Союзу. В командно-адміністративній системі не було не те що підприємців, кожна людина виконувала роль гвинтика великої машини насильства. Старі правила були виразом

1 Менеджмент и рынок: германская модель: Учебное пособие / Под. ред. проф. У. Рора и проф. С. Долгова. — М.: Издательство БЕК, 1995. — С. 1—2.

2 V. Nell-Breuning, O., Wirtschaftsethik, in: Lenk, H. / Maring, M. (Hrsg.)/ — Wirtschaft und Ethik, Stuttgart, 1992. — S. 32.

соціальних, моральних і економічних ідей Радянського періоду утопізму, романтизму й догматизму; вони були скоріше продуктом почуттів, ніж розуму та характеризували свавілля в економіці й політиці по керівників Комуністичної партії. Якщо в Англії чи іншій країні нова нація підприємців виростала з тих, хто самостійно створив власне багатство, тобто з людей сильних, рішучих, підприємливих, то в Україні генерація підприємців походить з тих, хто володів до реформи відповідною економічною чи політичною владою. А враховуючи те, що раніше наше суспільство було розподільчим, то й сучасні підприємці, як правило, є носіями розподільчої ідеології, а не ідеології трудового примноження багатства, розбудови держави.

Історична память у країнах з трансформаційною економікою таких інститутів, як колективізм та общинність, на відміну від індивідуалізму в західних країнах, характеризує рутини, які постійно присутні при прийнятті рішень і які роблять беззахисним українського індивіда в умовах широкомасштабної фінансово-ринкової експансії. Крім того, слов'янському індивіду не вистачає фейєрбахівського розумного егоїзму, тобто правильно зрозумілих інтересів людини, які б збігалися з суспільними інтересами. Перехід від абстрактної людини до конкретної, тобто до людини в історичних умовах трансформаційної економіки України, повинно стати предметом дослідження вітчизняної економічної науки на сучасному етапі.

Ситуація, що склалась сьогодні в Україні, можна охарактеризувати за висновком Г. Колодко, як системний вакуум: ні плану, ні ринку[1]. Визначаючи висновки авторів[2] щодо переважання недоліків (негативів) трансформаційного процесу над позитивами, важливим для розуміння іституціоналізації відносин розподілу є виокремлення основних негативних наслідків та усвідомлення реалій в економічній системи перехідних економік. По-перше, вже стало зрозумілим неспроможність романтичних надій (сподівань) щодо скорочення між сходом і заходом: ця розбіжність зросла, а не зменшилась, як ми того очікували. По-друге, держава відмежувалась від виконення соціальних функцій, що є суперечливого тенденцією у відповідності до світових закономірностей. По-третє, психологічна неготовність населення до ринкових перетворень деформувала поведінку всіх суб'єктів господарювання: з одного боку населення, яке було паралізоване шоковими змінами, повністю перетворилось в апатичну масу, тоді з другого, — державний менеджмент відчуваючи безконтрольність і переслідуючи власні інтереси, ще більше своїми рішеннями ускладнив ситуацію. Тому на сьогодні визначальним чинником стабілізації економіки виступає держава, як головний і вирішальний інститут у процесі антикризового управління.

Старі стереотипи в трансформаційному суспільстві України рухнули, а нові ще не народилися. Наступив період вакууму, який і сформував деформовані, відносно загально цивілізаційних, цінності і гіпертрофовану економічну систему. У вакуумі хаотичності і анархічності організації суспільства і в погоні за переділ власності та багатства було загублено головний суб'єкт активно функціонуючого ринкового господарства — масовий середній підприємець, який складає економічну і соціальну основу індустріального капіталістичного суспільства та громадянського суспільства.

Державне управління — це не тільки організаційно-управлін-ська діяльність, це органічно цілісна система інструментів, за допомогою яких держава досягає відповідних цілей і вирішення соціально-економічних і політичних проблем. Виступаючи основним носієм економічних знань і їх втіленням у життя, державне управління є також виразником розвитку таких наукових дисциплін, як право, економічна культура, економічна географія, муніципальні фінанси, менеджмент, економічна історія, статистика, галузеві та функціональні економіки. По своїй суті державне управління пронизує всі сторони суспільного

1 Колодко Г. От шока к терапии. Политическая экономия постсоциалистических преобразований: — М.: Журнал Эксперт, 2000. — 336 с. — С. 115.

2 Гринберг Р. Итоги и уроки десятилетия системной экономической трансформации в странах ЦВЕ и в России // Рос. Экон. журнал. — 2000. — №1. — С. 67—74

буття, тому, звичайно, на його ефективність і результативність впливають чинники економічного та інституціонального плану. Головним стрижнем сутності державного управління є визначення цільової мети функціонування економічної системи, конкретних функцій кожного елементу системи по реалізації цієї мети і їх взаємодії з іншими елементами системи державного управління.

Знання про суспільство є визначальним у формуванні поведінки людини, та урядовця зокрема. Ще Джон Стюарт Мілль зазначав, як люди мислять, зумовлює те, що вони роблять. Спосіб мислення, сприйняття навколишнього середовища, обробка інформації та на її основі прийняття рішень і визначають поведінку людини. Крім цього, на поведінку впливають людські цінності, що домінують у державі. Якщо населення не вірить ні в релігію, ні в справедливість чи будь-які інші ідеали, то й поведінка буде не прогнозованою та архаїчною, або навпаки, якщо легко піддається увіруванню в утопічні проекти чи рішення, як це відбулось з побудовою комунізму, то, звісно це вже інша крайність, яка може відкинути державу на узбіччя цивілізації на ціле століття. Романтизм, що властивий нам, у черговий раз за останні два століття спонукав до радикальних змін суспільного життя, наслідком чого є великі соціальні втрати, спад виробництва, зубожіння тощо. Мова йде про ринкове реформування економіки, яке обов'язково в нас повинно супроводжуватись радикалізмом, компанійщиною, бездумним знищенням набутих здобутків в управління економікою та державою. Наша ментальність у тому, що заперечуємо власну історію, відкидаємо цінності економічної культури, ми цураємось власного досвіду, і нарешті ми заперечуємо власну історію. Якщо ми не поламає такий стереотип мислення, то ще не одне наше покоління буде здійснювати різного роду експерименти та реформи над власним народом. Нерозвиненість неофіційних правил, або їх ще можна назвати традиціями, звичаями, нормативними правилами, тобто правила, що стали законом поведінки за різноманітних обставин для кожного індивіда і які не стверджуються державою. Особливість України в тому, що тут не було державності, а це значить що не сформовані офіційні правила, а з іншого боку, національна неоднорідність не сприяли розвитку та встановленню неофіційних правил. Таким чином, національна психологія поведінки не викристалізувалось у єдине органічне ціле з відповідними рисами та вимогами, цим самим у ще більшій мірі ускладнює формування органічно-цілісної ефективної системи державного управління.

Прийняття державних рішень (законів, нормативних актів чи адміністративних рішень виконавчої влади) є віддзеркаленням суспільної економічної думки та думки окремих виконавців. Все залежить від того, наскільки в суспільстві утвердились демократичні начала та об'єктивність прийняття рішень, коли поведінка окремого індивіда підпорядковується волі більшості. При адміністративній моделі економіки волюнтаристські рішення владних структур стають домінуючими, тому вони не можуть відображати об'єктивність економічного розвитку. Ми також не аналізуємо вплив окремих осіб на перебіг політичних та економічних процесів. Ми просто відкидаємо роль особистості у становленні держави та державного управління. Історія засвідчує, що величність держави завжди пов'язується з існуванням у відповідний історичний період особистості чи філософії, яка забезпечує реалізацію державності Конфуціанство у поєднанні з Мао дозволило відродитись у формі держави китайському народу. Німецька філософія, історична школа в економіці зуміли переломити історичний перебіг війн між князівствами та спонукати до створення єдиної німецької держави. Сила мови, духу та неофіційних правил стали визначальними у постійному відродженні держави. Самоцінність та суверенітет людської особистості формується на протязі кількох століть. Психологічні та морально-етичні риси репрезативної людини є інституціональним чинником, що стримує чи спонукає до прийняття відповідних рішень. Раціональна чи ірраціональна поведінка державної бюрократії, яка на відповідному етапі своєї зрілості починає розвиватись за власними їй (бюрократії) законами, призводить до її відокремлення від суспільства та громадських інтересів.

В сучасних умовах становлення державних структур в Україні і формування приватних монополізованих власників надто ускладнюється процес регулювання монополізації і підтримки конкурентного середовища. В Україні спостерігається тенденція органічного поєднання і взаємозалежності між владними структурами і новоявленими монопольними власниками, що є основною і головною причиною затухання малого підприємництва. Для цього використовуються економічні, політичні і навіть законодавчі засоби. Парламент, Президент і Уряд України повинні усвідомити історичну необхідність, яка є властива всім індустріальним країнам, що без дрібного власника, без свободи підприємницької діяльності розвиток економіки України не має перспективи. Невеликий досвід України по ствердженню самої демократії, недостатній рівень її інституціоналізації є сприятливим ґрунтом для дій впливових груп, що прагнуть роздобути якнайбільше власних вигод від державного втручання в економіку. А монополізоване підприємництво, яке розбавлене кримінальними елементами, веде суспільство до деградації, так як обмежує всяку ініціативу та ініціативу мільйонів людей. Ця мільярдна енергія і творчість залишається сьогодні осторонь суспільних процесів, а самі носії внаслідок відторгненості також втрачають професійні якості, моральні переконання, віру у можливість досягнення прогресу.

Недорозвиненість державних інституцій, а також великий вплив корпоративного капіталу на економічну політику держави, створили в Україні анархію владних угрупувань. Розглядаючи питання економічного і державного порядку Вальтер Ойкен підкреслював, що в «…історії середньовіччя анархія спричинила тенденцію до абсолютизму, а сучасна анархія владних структур веде до панування більш страхітливих у порівнянні з абсолютизмом сил, а саме до тиранії[1].

1.4. Довіра — інституціональний чинник результативності державного управління

Перетворення національної економіки в умовах поглиблення глобалізації в самостійно відокремлений суб'єкт конкурентної боротьби на світовому ринку, потребує перегляду методологічних і теоретичних підходів стосовно аналізу функціональної ролі держави в розвитку суспільства. На сьогодні набуває все більшої значимості парадигма нової інституціональної теорії, яка оперує достатньо широким набором таких інститутів, як власність, влада, держава, право, культура, традиції, релігія, національна ментальність тощо[2], які, на наш погляд, набувають особливої ваги при обґрунтуванні концепції антикризового управління економікою України, яка знаходиться в стадії рецесії, в умовах загроз національній економічній безпеці та боротьби з воєнною агресією з боку Росії.

Категорія «довіра» характеризує у першу чергу суспільні відносини, що втілюють у собі генезу ствердження стосунків між суб'єктами господарювання (громадянином, домашнім господарством, державою і на сьогоднішній день міжнародними організаціями) стосовно реалізації взаємних зобов'язань між ними та дотримання відповідних правил поведінки, що сформувались у результаті ствердження протягом довготривалого історичного періоду формалізованих і неформалізованих інститутів. Тлумачення «довіри» неможливе без розгляду та характеристики таких явищ, як примус, влада, невизначеність, сумнів, ризик, очікування тощо. Аналіз вище зазначених дефініцій свідчить про їх неоднорідність і функціональну неоднозначність і відображають три важливих сфери прояву людської діяльності: економічну, інституціональну та психологічну.

Історично інститут довіри формувався під впливом ствердження у громадян наукового

1 Ойкен В. Основні принципи економічної політики. Пер. з нім. на рос. / Заг. ред. П.І. Цедиліна і К. Херманн-Пілата, вступ. сл. О.Р. Лаціса. — М., 1995. — 354 с. — С. 248—354.

2 Детальніше про суть і логіку розвитку інституційної архітектоніки та субординації категорій див.: Институциональная архитектоника и динамика экономических преобразований / Под ред. д-ра экон. наук А.А. Гриценко. — Х.: Форт, 2008. — 928 с.

усвідомлення реальної дійсності, визначення свого ставлення до інших людей та адекватної реакції оточуючого середовища. Мається на увазі еволюцію поглядів на систему взаємовідносин між людьми, що сформувались протягом тисячолітньої історії та практичного досвіду країн світу та цивілізацій до нової ери та сучасності. Власне через слово, через письменність людство накопичувало цивілізаційний досвід формування різних соціально-організованих систем єдності взаємодії та співіснування індивідів, що відображають багатоликий світ формалізованих і неформалізованих ієрархічних структур, які визначають сутність інституту довіри. Головною та визначальною організаційною формою спільної діяльності людей виступає держава, яка й продукує інститут влади, філософію, мораль, ідеологію та ієрархію суспільних відносин, показником прогресивності розвитку яких і виступає інститут довіри.

Ефективне та стабільне відтворення національної економіки забезпечується окрім економічних ресурсів дієздатністю відповідних інститутів, серед яких інститут довіри виступає фундаментальним імперативом любого суспільства[1]. Довіру до інститутів держави в суспільній науці називають інституціональною довірою[2], характеристика якої не просто відображає ставлення громадян і бізнесу до держави, а має зворотній зв'язок: зростання довіри до інститутів держави підвищує ефективність роботи самого державного управління. Довіра є вихідною засадою взаємодії людини із зовнішнім середовищем, а її зміст розкривається через виконання нею таких функцій: адаптаційної, комунікативної, розвиваючої, функції пізнання та самовдосконалення особистості[3]. Серед усіх означених функцій найзначимішу роль у довірі відіграє адаптаційна функція, що полягає в постійному прагненні людини співвідносити себе із зовнішнім світом, виявляючи таким чином міру довіри до світа та міру довіру до себе. Означений постулат є вихідним методологічним пунктом розуміння діалектики довіри до інститутів держави та фінансових організацій, поведінка яких змінюється залежно від макроекономічного середовища, що не може не впливати на рівень довіри.

Державі відводиться особлива місія щодо формування цінностей у суспільстві, вона й несе відповідальність за ступінь довіри в суспільстві. Держава, як свідчить історичний досвід державотворення в других країнах, формувалась в умовах ствердження національної ідеї, культури та єдності дій по захисту території, прав громадян чи національного багатства. Можна припустити, що історичною передумовою ствердження інституту довіри становив державний насильницький механізм формування культури поваги як до державної влади, так і до других суб'єктів, який еволюціонував у недосконалу демократичну систему політичних виборів, а значить у демократичний механізм реалізації та виявлення довіри громадян до здійснюваної у країні соціально-економічної та політики. Можна зробити висновок, що інститут довіри в широкому розумінні слова є важливим чинником ефективної взаємодії громадян, фірм і держави, що вирішальним чином впливає на економічне та інституційне середовище в суспільстві, на ефективність державного управління в частині реалізації основної цілі — зростання суспільного добробуту громадян. У цьому плані беззаперечним є висновок Ф. Фукуями про те, що «... добробут країни, а також її змагальна здатність на тлі інших країн визначається однією універсальною культурною характеристикою — властивим її суспільству рівнем довіри»[4].

Інститут довіри є особливою неформальною нормою в суспільстві, що відображає стосунки людей у всіх проявах людської діяльності і формується протягом довгого історичного періоду. Відсутність у населення переконливої віри в своє майбутнє, що обумовлено недо-

1 Див.: Ostrom E. A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action // American Political Science Review. — 1998. — Vol. 92. — № 1.

2 Див.: Дементьев В. Доверие — фактор функционирования и развития современной рыночной экономики // Российский экономический журнал. — 2004. — №8. — С. 46—65.

3 Детальніше про означені функції див.: Ворожбит С. Соціально-психологічні функції явища довіри // Соціальна психологія. — 2006. — № 5. — С. 56—63.

4 Фукуяма Ф. Доверие. — М., 2004. — С. 20—21.

вірою до економічної та соціальної політики влади, деморалізує його, підриває реалізацію трудової та творчої ініціативи, та й взагалі подавляє творчий потенціал людини. Довіра, відповідальність, терпимість і солідарність, — це базові компоненти соціального капіталу, які між собою взамозвязані та взаємозалежні. Методологічно важливим є аналіз довіри в тісному взаємозв'язку з соціальною сутністю держави, розвитком демократії, формуванням у суспільстві політичної та економічної свободи, гідності та свободи волевиявлення кожним громадянином свого ставлення до політики держави та участі в ухваленні управлінських рішень.

Проблема довіра виникає лише на етапі демократичного розвитку суспільства. На ранніх стадіях становлення суспільства, коли ствердження державної влади будувалось на насильстві, відносини суб'єктів господарювання та держави формувались на інстинкті страху та усвідомленні відповідальності за недотримання законів. У той же час, неможливо заперечити, що при феодалізмі відносини між людьми не базувались на інституті довіри. Зокрема, значний пласт відносин у сфері обміну товарами будувались лише на довірі. Законів держави про регулювання стандартів якості товарів, ціноутворення чи продажу в кредит просто не існувало. Це означає, що такий суспільний феномен як довіра, завжди мали місце в історії людства. Але з розвитком всіх видів інститутів суспільства (економічних, політичних, соціальних, правових і т.д.) й особливо людських цінностей, еволюціонує і сам інститут довіри. На ранніх етапах цивілізації й становлення процесу самоусвідомлення людиною своєї значимості, вагому роль у відносин між людьми відігравали честь, благородство, достоїнство, цінність і вага обіцянки (слова), які, говорячи сучасною мовою інституціоналізму, й визначали міру і межі поведінки людини та ухвалення рішень. В інституціональній теорії дефініція довіри є складною багатофункціональною категорією, внутрішня сутність якої охоплює прояв економічного, соціального, політичного, правового та інших складових в поведінці людини, як єдиного, головного та визначального суб'єкта суспільних відносин.

Для різних країн (національних економік чи суспільств) зміст і реалізація інституту довіри неоднакова. Це обумовлено, в першу чергу, характером інституційного середовища та його архітектонікою, що формується в кожній окремій країні під впливом еволюції багатьох національних, культурних, політичних, соціальних і моральних чинників, що відображають історичний досвід і генетичну свідомість кількох поколінь. Так, наприклад, радикальна зміна ідеології та системи людських цінностей, що мала місце в пострадянських країнах лише в XX столітті (побудова командного соціалізму 1917—1991 рр. і спроба формування моделі ринкової економіки 1992—2009 рр.) похитнула у людей впевненість в успішність та ефективність проведення в суспільстві різного роду реформ. Формою прояву означеного явища є ствердження в населення апатії, економічної та політичної пасивності, злодійства, правового нігілізму, суєцизму тощо. Відсутність у населення переконливої віри в своє майбутнє, що обумовлено недовірою до економічної та соціальної політики законодавчої, виконавчої та судової влади, деморалізує його, підриває реалізацію трудової та творчої ініціативи, та й взагалі подавляє творчий потенціал людини. Синергетичний ефект недовіри дезорганізує суспільство в цілому, що призводить до архаїчності в організації та управлінні національною економікою, а значить, суттєвим чином знижує її потенційну можливість до конкурентної боротьби на світовому ринку.

Можна виділити три рівні довіри. Міжособистісну, яка гармонізує відносини у суспільстві. Її рівень сприяє неприйняттю дискримінації та орієнтує на соціальну рівність, тому можна сказати, що вона виконує соціальну функцію. Внутрішньогрупову та міжгрупову довіру, які формують групові ідентичності та відносини співпраці, солідарність, різноманітні форми громадянських асоціацій, забезпечуючи таким чином функціонування локального соціуму. Інституційна довіра — виконує об'єднуючу роль на макрорівні існування суспільства (національно-державних і міжнародних рівнях), поле якої охоплює інститути, організації в єдине ціле. В прогресивних культурах громадянська солідарність поширюється на

країну, цивілізацію, усе людство, у традиційних — ідентичність і довіра поширюються на сім'ю, клан. Суспільства з низьким рівнем ідентифікації і довіри «схильні до корупції, податкових порушень і не схильні до філантропії»[1]. Таке становище характерне для Італії, всієї Латинської Америки, а також Східної Європи (в тому числі й України), де навіть є приказка, що якщо ви не вкрали у держави, то ви вкрали у вашої сім'ї[2]. Тому основною функцією соціального капіталу є формування таких соціальних зв'язків, які забезпечили б максимально припустимий рівень взаємодії суб'єктів економічної діяльності при розв'язанні завдань виробничого та соціального змісту, рівноправну, довірчу спрямованість цієї взаємодії.

Обґрунтування антикризової політики держави в умовах важкої боротьби за ствердження інститутів державності в Україні потребує системного дослідження довіри з такою базовою складовою соціального капіталу як громадянська ідентичність, що, на наш погляд, означає приналежність особи до певного суспільства, народу, країни і визнання зобов'язань перед суспільством як внутрішніх спонукань.

Механізм довіри в стосунках держави та громадян базується на таких принципах: публічності влади; першочерговості вирішення соціальних проблем; наявності справедливої і несуперечливої законодавчої бази; можливості кожного виражати свої інтереси і мати вплив на прийняття рішень; захист власності громадян; при наявності чіткого зворотного зв'язку; незворотність заохочення; стабільність інститутів, правил гри, неформальних відносин і партнерських зв'язків; добросовісності, чесності і компетентності. Інститут довіри, по-перше, є функціонально найзначимішим неформальним інститутом по забезпеченню ефективності економічної діяльності суб'єктів господарювання, а по-друге, процес його формування обумовлений довготривалим історичним досвідом не одного покоління населення й залежить від ствердження в суспільстві таких інститутів, як держава, власність, влада, економічна культура, релігія, повага, демократія, реалізація прав людини, верховенство права тощо

Довіра, відповідальність, терпимість і солідарність, — це базові компоненти такої соціально-економічної та політичної організації як держава. Стабільність та ефективність функціонування держави та суб'єктів господарювання формується протягом довгого історичного період, так як спирається на неформалізовані інститути та цінності. Якщо на ранніх етапах становлення держави та й розвитку цивілізації державна влада реалізовувалась через систему примус, то в теперішній час самоусвідомлення людиною своєї гідності та значимості, інструменти насильства (примусу) не є визначальними, тому на передній план висувається інститут довіри, повнота прояву якої також залежить від таких цінностей, як громадянська ідентичність, терпимість, солідарність, відповідальність, культура, лояльність, тощо. Термін «довіра» близький за змістом до понять «упевненість» і «віра»[3].

Якраз віра в майбутнє державності України допомогла патріотам захистити територіальну цілісність держави від зазіхань східного агресора. Усвідомлення громадянами своєї приналежності до соціально-політичної спільноти України, а не Росії, складає вихідну інституціональну цінність ствердження державності України та її захисту на майбутнє. Існує і зворотна взаємозалежність держави і громадян. Державі відводиться особлива місія — формувати цінності та нести відповідальність за ступінь довіри в суспільстві. Майбутнє національної економіки залежить від мобілізації провідної ролі держави. Сьогодні можна переконливо стверджувати, що загальною тенденцією антикризового управління в більшості країн світу є активне використання державних інструментів і методів регулювання.

Контрактна теорія держави будується на демократії, а значить невідємним атрибутом

1 Пахомов Ю. Ситуация в Украине: предкризис, кризис, посткризис [Електронный ресурс] / Ю. Пахомов, С. Пахомов. — Режим доступу: http://soskin.info/ea/2009/7-8/20092.html

2 Там само.

3 Інститут довіри та конкурентоспроможність національної економіки / І.Й.Малий // Теоретичні та прикладні питання економіки. — 2009. ?Випуск 19. — С. 11-16

означеного є реалізації феномену довіри. Відсутність у населення переконливої віри в своє майбутнє, що обумовлено недовірою до економічної та соціальної політики влади, деморалізує його, підриває реалізацію трудової та творчої ініціативи, та й взагалі подавляє творчий потенціал людини. Синергетичний ефект недовіри дезорганізує суспільство в цілому, що призводить до архаїчності в організації та управлінні національною економікою, а значить, суттєвим чином знижує її потенційну можливість до конкурентної боротьби на світовому ринку. Недовіра з боку громадян до державних інститутів може су-проводжуватись різного роду порушеннями громадського порядку, недовіра до роботодавців знижує ініціативу, технологічну дисципліну та й продуктивність праці найманих працівників, що підриває конкурентоспроможність національного товаровиробника, недовіра веде до зростання в суспільстві витрат на здійснення додаткових інформаційних, контрольних і примусових дій[1].

В суспільстві, де переважають настрої соціального цинізму, люди орієнтуються у напрямі егоцентризму і байдужості до співгромадян. Впевненість у тому, що ти оточений ворожими, егоїстичними і владними індивідами, групами, інститутами викликає єдино розумний спосіб поведінки — обмежити зв'язки в суспільстві або самому стати такими самим. Висновок цей підтверджує і загальноєвропейське опитування, що охопило 24 країни. За його підсумками виявилось, що Україна знаходиться на останньому (24-му) або передостанньому місці за такими показниками, як:

— довіра до працівників центральних і місцевих органів державного управління (24-е місце);
— довіра до фінансових компаній і банків (24-е місце);
— довіра до міліції (24-е місце);
— відчуття себе активною і енергійною людиною (23-е місце);
— відчуття себе щасливою людиною (24-е місце)[2].

В Україні існує певний розрив між декларованими державою цінностями-цілями та реально існуючими практиками. Такий стан справ не сприяє гуманітарному розвитку України, суспільній консолідації, оскільки суперечить традиційним цінностям суспільства. Проведені в 2006 році опитування показують, що в країнах, де показник довіри високий, там висока і готовність громадян захищати свою країну зі зброєю в руках. На запитання: чи готові ви воювати за вашу державу навіть у тій ситуації, коли результат боротьби буде несприятливий? У Фінляндії ствердну відповідь дали 86 %. В Україні готовність захищати свою країну висловили 26 % опитаних[3]. Коли перед Україною нависла загроза втрати своєї державності в 2014 році, готовність захищати свою батьківщину зросла втричі.

Виявляється, що українському суспільству потенційно притаманний високий рівень довіри, що пов'язано передусім з православною релігією, світоглядом і милосердям. Найпереконливішим прикладом є наявність потужної тіньової економіки, яка просто не могла б існувати без високої довіри в суспільстві, оскільки відносини в ній не регулюються державою і часто ґрунтуються просто на чесному слові. Цим високим рівнем довіри в суспільстві неодноразово користувалася й держава у корисливих цілях. Роздаючи обіцянки, влада не розуміє, що таким чином вона не лише збільшує зовнішні борги й знижує кредит довіри державних інститутів у своїх громадян. Тому лише за умов відновлення довіри можна було б здійснити реальну стратегію легалізації сірої економіки та сірих капіталів, вивезених за кордон. Повернення капіталів з-за кордону і введення в обіг тих, що бездіяльно лежать у населення як засіб страхування недовіри до владної та банківської систем, могли б змінити стан економіки країни.

1 Ясин Е. Г. Модернизация и общество [Текст]: докл. к VIII Междунар. науч. конф. «Модернизация экономики и общественное развитие», Москва, 3—5 апреля 2007 г. / Е. Г. Ясин ; Гос. ун-т — Высшая школа экономики. — М. : Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2007. — 114, [2] с.

2 Шангина Л. Нет доверия друг к другу — нет и социума [Електронний ресурс] / Л. Шангина. — Режим доступу: http://dialogs.org.ua/print.php?part=opinion&op_id=1341

3 Гнатюк С.Л., Здіорук С.І. Проблеми становлення інформаційного суспільства в Україні // Стратегічні пріоритети. — №1(2). — 2007.

В Україні формування довіри до влади ускладнюється тим, що в суспільстві сформувались кілька груп економічного й політичного впливу, інтереси яких представляють відповідні партії, які будують свою політичну кар'єру на суспільному незадоволенні владою, не маючи при цьому системних конструктивних ідей прогресивних змін у суспільстві. Тобто, політичні партії працюють не на зміцнення довіри населення та бізнесу до державної влади, а навпаки, спекулюють на їхній недовірі. Л. Ерхард, автор концепції соціальної ринкової економіки та виконавець антикризової програми в післявоєнній Західній Німеччині, оцінюючи дії влади, відзначав, що «тривалі проблеми та негаразди, зумовлені постійними суб'єктивними прорахунками та зловживаннями влади, забезпечують цій же владі суспільну підтримку через зневіру людей у можливості корінного виправлення ситуації на краще, сприйняття ними труднощів як закономірних та об'єктивних на шляху до «світлого майбутнього»[1].

На сьогодні інститут довіри активно використовується, з одного боку, як індикатор визначення прямого та зворотного зв'язку між політико-економічними рішеннями держави та суспільством у цілому, а з другого, як активний інструмент державного управління національною економікою. Дуалізм феномену довіри виражається не тільки завдяки його неформалізованій цінності в державному управлінні, а ще й тому, що за маніпуляціями з результатими опитування під час визначення рівня довіри свідомо може приховуватися правдива інформація, що призводить до викривлення дійсних уподобань людей, тим самим фетишизується взаємодія держави та громадянина, а значить у довгостроковому періоді формуються передумови посилення недо-віри громадян.

1.5. Інституційне регулювання політичної ренти

Перехід від планової економіки до ринкової призвів до гострих протиріч у становленні соціальної ринкової економіки. Це стало причиною формування в суспільстві рентоорієнтованої поведінки, що проявилася у зближенні політичної та економічної системи й виникненні поняття «політична рента». Політична рента — це дохід суб'єктів політичного процесу, отриманий внаслідок перерозподілу доходів і майна первинного розподілу ВВП з використанням політичної влади (як легітимної, так і нелегітимної) через адміністративний механізм держави. Економічні агенти намагаються заволодіти винятковими перевагами, використовуючи примус держави для реалізації приватного інтересу. Саме тому на сьогодні дуже актуальною є проблема регулювання політичної ренти.

Інституційне регулювання політичної ренти є комплексом заходів, які складають боротьбу з корупцією, тіньовим ринком, «чорним» рейдерством, деолігархізацією, тобто будь-яким проявом використання публічної влади у власних егоїстичних цілях.

Основою державного регулювання політичної ренти має бути антикорупційна політика, адже корупція є яскравим прикладом зловживання владою і перешкоджає розвитку України. Ознакою важливості боротьби з корупцією є втрати, спричинені нею, адже зараз чітко зрозуміло, що корупція підриває стабільне економічне зростання, перешкоджає державотворенню та національній безпеці країни. Все це призвело до того, що політичні та бізнес-групи дійшли згоди щодо розподілу основних галузей економіки та підпорядкували собі державний апарат. На ранніх етапах української незалежності це призвело до утворення потужних фінансово-промислових груп, які тісно пов'язані з владою, бюрократичним апаратом, політичними партіями та ЗМІ, та використали свій вплив на останніх з метою розширення та зміцнення контролю над економікою держави та основними джерелами добробуту. Результатом цього стало реальне підпорядкування держави та всієї системи регулювання суспільних відносин інтересам бізнес-еліт[2]. Таким чином, корупція стала

1 Соціальна ринкова економіка: основні орієнтири для України / під ред. проф. Р. Клапгана. — К., 2003. — С. 8. — 119 с.

2 Management Systems International, Corruption Assessment: Ukraine // Final Report by Bertram I. Spector, Svetlana Winbourne and other, 2006.

джерелом політичної ренти та інструментом перерозподілу доходу суспільного сектору на користь певних політико-економічних груп. Також усе це підтримувалося високим рівнем терпимості суспільства до корупційних процесів і відсутністю громадянського суспільства. Склалося своєрідне партнерство влади та бізнесу, де держава стала інструментом перерозподілу ресурсів на користь зацікавлених груп чи осіб, а не всього суспільства. Тому першочерговим завданням держави має стати антикорупційна політика, яка повинна мінімізувати рентні доходи, які отримуються завдяки державній владі. Складається своєрідна інституційна пастка, адже викорінення пошуку ренти не вирішити тільки інструментами державного управління (державний апарат зацікавлений у збереженні існуючого положення), тому до цього процесу повинні залучатися також небайдужі громадяни та представники бізнесу, які зацікавлені у прозорих і справедливих методів ведення бізнесу. Також неминучий зовнішній тиск і втручання міжнародних держав та організацій, як глобалізаційний фактор, що може призвести до втрати автономності в управлінні державою.

Для успішної боротьби проти корупції повинно бути три головні складові: наявності політичної волі найвищого керівництва держави; усуненні (або максимальному скороченні) умов і стимулів для корупції; ефективному виявленні та переслідуванні корупційних правопорушень, невідворотності покарання за їх вчинення[1]. На жаль, в Україні жодних умов не дотримано, тому маємо прояв корупції на всіх рівнях як системного явища.

На думку експертів з Групи держав проти корупції (ГРЕКО), корупція в Україні має характер системного явища, і нею вражені всі рівні та сектори публічної адміністрації, у тому числі — правоохоронні органи, прокуратуру, суди та органи місцевого самоврядування[2]. Це є причиною поширення в Україні як дрібної, так і великої корупції. Умовно її можна поділити на корупцію низового рівня, або бюрократичну корупцію (наприклад отримання дозволів, хабарів тощо) та корупцію високопосадовців (корупція під час проведення великих державних тендерів, недоброчесне голосування у Парламенті тощо)[3].

Якщо проаналізувати діяльність міжнародних організацій у сфері протидії та запобігання корупції, то можливо виділити одну з найважливіших тенденцій — антикорупційні угоди посилюють політичні зобов'язання у боротьбі з корупцією і визначають основоположні міжнародні норми і процедури протидії цьому явищу[4]. Це є доказом, що міжнародна спільнота зацікавлена у боротьбі та не поширенні такого негативного явища, як корупція. Адже це стане фактором дестабілізації світового господарства та може призвести до політичного та економічного перерозподілу в світі. Посилення інтеграційних процесів між національними економіками призводить до акумуляції зусиль для протидії та запобіганню корупції. Україна є яскравим прикладом такої міжнародної співпраці та тиску міжнародних організацій для зменшення корупції. Україна активно залучена до підписання міжнародних антикорупційних угод, зокрема, Конвенції ООН проти корупції, Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією, Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, Додаткового протоколу до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією. У зв'язку з набуттям для України чинності Цивільної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією з 1 січня 2006 року Україна стала сороковим членом ГРЕКО [с. 7][5]. Участь України в міжнародному співробітництві не

1 Лопушинський І. П. Національна антикорупційна стратегія на 2011-2015 роки: надійний та ефективний шлях до виходу українського суспільства з моральної кризи / Лопушинський І. П. // Нові підходи до боротьби з корупцією: законодавче забезпечення та проблеми реалізації: [матеріали засідання круглого столу] / за заг. ред. Ю. М. Бардачова, І. П. Лопушинського. — Херсон: Грінь Д.С., 2011. — С. 32—41.

2 GRECO, Joint First and Second Evaluation Rounds. Evaluation Report on Ukraine, adopted by GRECO at its 32nd Plenary Meeting (Strasbourg, 19-23 March 2007)

3 Tirole J. A Theory of Collective Reputations (with Applications to the Persistence of Corruption and to Firm Quality) / J. A. Tirole // The Review of Economic Studies. — 1996. — Vol. 63. — № 1. — P. 1–22.

4 Антикорупційна політика держави: міжнародне співробітництво, участь громадськості та правова освіта населення, як засоби боротьби з корупцією / Методичні рекомендації з правової освіти населення. — Черкаси: Видавництво ЧОІПОПП, 2011. — 25 с.

5 Там само.

вирішують проблеми корупції, а є лише незначним фактором стимулювання через імідж країни. Адже порушення цих документів не веде до санкцій, тому варто орієнтуватися на внутрішні ресурси країни — політичну волю вищого керівництва та тиск громадськості.

Так, під тиском громадянської спільноти, міжнародних організацій, а також у контексті позачергових виборів у 2014 році було прийнято низку важливих антикорупційних законів, що створило масштабне та системне реформування антикорупційне законодавство: ЗУ «Про запобігання корупції»; ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України», ЗУ «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо невідворотності покарання за окремі злочини проти основ національної безпеки та корупційні злочини», ЗУ «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014—2017 роки»; Указ Президента України від 14 жовтня 2014 р. №808 «Про Національну раду з питань антикорупційної політики». ЗУ «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення». До того ж, 29 квітня 2015 р. Уряд схвалив «Державну програму щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015—2017 роки».

Старі державні установи, такі як підрозділ по боротьбі з організованою злочинністю МВС України, а також підрозділ по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України виявились неефективними та корумпованими у протидії корупції. Тому з 2005 року органами державної влади, міжнародними донорськими інституціями, організаціями громадянського суспільства та іншими зацікавленими суб'єктами було здійснено ряд кроків у напрямі запобігання та протидії корупції, однак переважна більшість з них не досягла поставлених цілей[1]. Більшість заходів по боротьбі з корупцією носила скоріше формальний характер, чим реальні кроки по її зменшенню. Тому до 2014 року реформи, які могли б зменшити рівень корупції в Україні, не були реалізовані, а система законодавства не прийнята. Як правило, все зводилось до ухвалення документів політичного характеру, розгляд парламентом антикорупційних законів та ін. До 2010 року основним документом у сфері антикорупційної політики була схвалена президентом України Концепція подолання корупції «На шляху до доброчесності»[2]. Але реальних результатів вона не принесла, а лишилась лише формальним документом, адже не передбачала механізмів контролю за її виконанням, не визначала строків здійснення відповідних антикорупційних заходів, пріоритетів антикорупційної політики, обов'язків органів влади, відповідальних за втілення положень Концепції в життя, а також джерел та обсягів фінансування передбачених нею заходів[3]. Так, 2008 року Кабінетом Міністрів України було створено посаду Урядового повноваженого з питань антикорупційної політики, яка забезпечувала підготовку і подання КМУ пропозицій щодо спрямування і координації роботи органів виконавчої влади із запобігання і протидії корупції[4]. Але вже у 2011 році Кабінетом Міністрів без належного обґрунтування цю посаду було ліквідовано[5].

Тому на зміну посади Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики та в навантаження до раніше існуючих неефективних після, було створено три потужні антикорупційні установи:

1) Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) — державний правоохоронний орган, місія якого полягає у попередженні, виявленні, припиненні, розслідуванні та знешкодженні корупції у владі;

1 Оцінювання національної системи доброчесності [Електронний ресурс] Режим доступу:http://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2016/11/toro_book_ukr3.pdf

2 Указ Президента України від 11.09.2006 р. № 742/2006.

3 OECD/ACN, Monitoring of NationalActions to Implement Recommendations Endorsed During the Reviews of Legal and Institutional Frameworks for the Fight against Corruption. Monitoring Report on Ukraine, 2006.

4 Постанова КМУ від 4.06.2008 р. № 532.

5 Розпорядження КМУ від 7.02.2011 р. № 86-р.

2) Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) — центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику;
3) Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП) — самостійний структурний підрозділ Генеральної прокуратури України. САП створюється спеціально для допомоги та нагляду за розслідуваннями детективами новоствореного Антикорупційного бюро.

Додатковими окрім перерахованих суб'єктів у формуванні та реалізації державної політики беруть участь такі інституції:

1) Верховна Рада України — через схвалення та коригування антикорупційної стратегії, проведення щорічних парламентських слухань на тему антикорупційної політики, затвердження щорічної доповіді щодо стану справ з корупцією;
2) Кабінет Міністрів України — через схвалення державної програми з реалізації антикорупційної стратегії, коригування її за результатами парламентських слухань щодо стану справ з корупцією, затвердження проекту національної доповіді про стан справ з корупцією[1].

На жаль, не зважаючи на суттєвий прогрес у реформуванні антикорупційного законодавства, влада не справилася із його впровадженням. Імплементація оновленого антикорупційного законодавства проходить без проактивної позиції основних носіїв політичної волі (Кабінету Міністрів України, Президента України, Верховної Ради України), під величезним тиском з боку громадськості й міжнародних організацій[2]. В Україні створено достатні законодавчі передумови для розбудови ефективного державного механізму запобігання та протидії корупції. Наявність політичної волі у керівництва держави щодо боротьби з корупцією є ключовим чинником успішності антикорупційних реформ. Для України цей чинник має ще більше значення, враховуючи попередній невдалий досвід антикорупційних кампаній, незрілість демократичних інститутів та низьку резистентність населення до корупції[3]. Але відсутність політичної волі щодо імплементації можливостей антикорупційного законодавства призводить до того, що перезавантаження системи запобігання корупції відбулося лише в законотворчій площині, тобто на папері. Як результат, очікувані від антикорупційної реформи зміни щодо зменшення корупційних проявів, утвердження стандартів доброчесної поведінки в діяльності представників владних структур та бізнесу, мінімізація у їх діяльності корупційних ризиків, підвищення прозорості та підзвітності як органів влади в цілому, так і окремих службових осіб перед суспільством і переважній більшості не знаходить свого реального втілення[4].

Ефективність антикорупційної політики є індекс сприйняття корупції — Corruption perceptions index, який складає громадська організація Transparency International. В оцінюванні беруть участь міжнародні фінансові та правозахисні експерти. В процесі стандартизації даних вони конвертуються з використанням шкали від 0 до 100, де 0 — найвищий рівень сприйняття корупції, а 100 — найнижчий. Будь-який результат, менший за 30 балів, з точки зору Transparency International, вважається «ганьбою для нації». В 2012 р. Україна посіла 144 місце зі 176 країн, охоплених дослідженням, набравши при цьому 26 балів зі 100 можливих. Результати парламентських виборів в Україні та загальне згортання демократичних процесів, безумовно, негативно позначилися на сприйнятті України у світі. Але найголовнішими чинниками зростання корупції на думку експертів Transparency International стали такі:

1 Антикорупційна політика в Україні: Доповідь від платформи громадянського суспільства / О. Хмара, А. Волошина / 2-е засідання, 11 лютого 2016 року, Брюссель, с. 7.

2 Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики / Р.Г. Рябошапка, О.С. Хмара, А.В. Кухарук, М.І. Хавронюк, О.В. Калітенко; За заг. ред. А.В. Волошиної. — К., 2015. — 268 с.

3 Там само.

4 Антикорупційна політика в Україні: Доповідь від платформи громадянського суспільства / О. Хмара, А. Волошина / 2-е засідання, 11 лютого 2016 року, Брюссель, с. 7

3) бездіяльність Національного антикорупційного комітету при Президенті України, яка вже більше року не проводить засідань. Протягом 2012 року Президент лише продукує документи про зміни в складі комітету та оновлення підходів його роботи;
4) державна програма протидії корупції коштує не дорожче за папір, на якому вона надрукована. Заявлені кошти на реалізацію державної антикорупційної програми в 2011—2012 рр. так і не було виділено;
5) зміни у законодавстві про державні закупівлі вивели в тінь десятки мільярдів державних коштів, тобто близько третини бюджетних коштів. Громадян фактично позбавили права на інформацію про закупівлі, здійснені за народні гроші[1].

Не набагато кращі результати Україна отримала в 2013 році, згідно з дослідженням ІСК в України залишився практично незмінним — 25 балів зі 100 можливих. Таким чином країна посіла 144 місце серед 177 держав, охоплених дослідженням. Так, у загально агрегованому рейтингу корумпованості Україна зменшила показник на 10 пунктів за параметром політичної та фінансової корупції (складова CPI індексу взята з даних дослідження Political Risk Services International Country Risk Guide). Державні установи та чиновники частіше вимагають від бізнесу сплати хабарів, про що свідчить падіння відповідного рейтингу України на 5 пунктів (складова CPI індексу взята з даних дослідження World Economic Forum Executive Opinion Survey). Головні проблеми, які варто виділити:

1) монополізація бізнесу, що призвело до перерозподілу бізнес-ресурсів між олігархічними кланами, які витісняють з ринків прозорість і здорову конкуренцію;
2) неможливість довгострокового планування бізнесу внаслідок слабким захистом приватної власності, адже перестають діяти єдині і незмінні правила ведення бізнесу для всіх учасників ринку;
3) процедури отримання дозволів на ведення бізнесу все більше корумпуються, процвітає хабарництво при взаємодії з державними органами, посадовці, які приймають рішення захоплюють контроль над фінансовими потоками[2].

За результатами Індексу сприйняття корупції у 2014 р. Україна так і не подолала межу «корупційної ганьби». Отримавши лише один додатковий бал, у порівнянні з 2013 роком, Україна залишається в клубі тотально корумпованих держав отримавши 26 балів зі 100 можливих і 142 місце зі 175 позицій. Такі невтішні результати, на думку міжнародної антикорупційної спільноти, спричинені малопомітним поступом у руйнуванні корупційних схем, отриманих у спадок від усіх правлячих режимів часів незалежності України. Натомість, Transparency International відмічає і певні позитиви в антикорупційних кроках країни — за останній рік бюрократія стала менше душити бізнес, експорт та імпорт стають трохи вільнішими від хабарів[3]. Деякий прогрес у боротьбі з отриманням ренти все ж відбувся, адже були прийняті основні антикорупційні закони.

За 2015 рік Україні вдалося заробити лише один додатковий бал, — індекс країни складає 27 балів зі 100 можливих. У всесвітньому рейтингу Україна посідає 130 місце зі 168 позицій. Здійснити невеличке зростання індексу Україні вдалося завдяки збільшенню суспільного осуду корупціонерів, створенню антико-рупційних органів і появі руху викривачів корупції. А от зволікання із реальним покаранням хабарників, а також збільшення корупційної складової у стосунках бізнесу та влади не дають Україні зробити рішучій крок уперед за показниками ІСК. Але варто відзначити, що збільшилася кількість викривачів корупції,

1 Індекс корупції CPI — 2012 [Електронний ресурс] Режим доступу: http://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiji-cpi-2012/

2 Індекс корупції CPI — 2013 [Електронний ресурс] Режим доступу: http://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiji-cpi-2013/

3 Індекс корупції CPI — 2014 [Електронний ресурс] Режим доступу: http://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiji-cpi-2014/

зростає число гострих матеріалів про корупціонерів у ЗМІ на які влада змушена реагувати. Представники законодавчої та виконавчої гілки влади дедалі менше використовують свої службові повноваження для незаконного збагачення, побоюючись зіпсувати свій імідж в очах суспільства. Утім, питання невідворотності покарання корупціонерів залишає бажати кращого. На сьогоднішній день високопосадовці рідко притягуються до відповідальності та отримують належне покарання за свої злочини. Незначне просування також спостерігається в частині створення державних інституцій з протидії корупції, що відмічено у дослідженні Freedom House Nations in Transit. Влада дійсно зробила низку позитивних кроків у бік створення законодавства щодо важливих антикорупційних органів, але зволікає із його імплементацією. Окремим болючим питанням залишається намагання представників влади особисто контролювати обрання керівництва цих органів. Найгірше на індексі CPI позначилася взаємодія влади та бізнесу. За останній рік рівень корупції виріс у частині надання комунальних послуг підприємцям, щорічних податкових відрахувань. За цим показником Україна отримала -3 бали за шкалою World Economic Forum Executive Opinion Survey. Водночас відбулося несуттєве покращення щодо винесення судових рішень на користь підприємців і етичних норм поведінки державних чиновників при спілкуванні з представниками бізнесу. Але позитив у цих питаннях не переважив негатив від взаємодії із комунальниками та податківцями[1]. Боротьба з корупцією та пошуком ренти державними органами бажає кращого, адже значного просування не відбулося, тільки в правовому полі є зрушення. Але не зважаючи на це, є позитивні зміни, адже можна сказати з впевненістю, що рушійною силою змін в Україні стають прості громадяни, журналісти, громадські організації, які намагаються контролювати посадовців та тиснути на владу. Головною проблемою залишається корупція в судовій системі, що призводить до уникнення покарання корупціонерам.

У 2016 році проблеми з корупцією в Україні залишаються невирішеними — Індекс сприйняття корупції склав 29 балів зі 100 можливих, посівши 131 місце серед 176 країн. Цього недостатньо для країни, влада якої назвала боротьбу з корупцією головним пріоритетом. Покращення нашої позиції у світовому рейтингу сприяло просування антикорупційної реформи, проте відсутня дієва судова система та фактична безкарність корупціонерів. Найбільше балів Україні принесло дослідження World Justice Project Rule of Law Index, де показник нашої держави в ньому виріс на +10 балів порівняно з минулими роками. Це пов'язано зі зменшенням використання службового становища в органах виконавчої влади (показник покращився на 14 %), у поліції та збройних силах (показник покращився на 6 %), але в судовій гілці влади ситуація залишилася такою ж, що і за часів режиму Януковича. Про цю саму проблему свідчить і дослідження World Competitiveness Yearbook, яке принесло цього року Україні +3 бали. Велику роль громадянського суспільства у втіленні демократичних перетворень відзначає дослідження Freedom House Nations in Transit, цього року воно принесло Україні +4 бали. Підзвітність державних закупівель завдяки системі ProZorro, державне фінансування партій, перші розслідування НАБУ, участь громадськості в антикорупційних реформах — саме ці зміни експерти назвали найголовнішими. Найбільшими викликами дослідження визнало слабкість інституцій, які мають забезпечувати верховенство права, надмірну зарегульованість економіки та зосередження влади в руках олігархічних кланів. Також бізнес побачив значну корупцію при розподілі державних коштів, а судову систему визнав нездатною зашкодити цьому. Дійсно, унаслідок роботи систем ProZorro та Dozorro випадки порушень у закупівлях стали очевиднішими для бізнесу та громадськості порівняно з паперовими тендерами. Активне викриття таких тендерів за допомогою Dozorro може значно зменшити корупцію при закупівлях[2]. Головними пробле-

1 Індекс корупції CPI — 2015 [Електронний ресурс] Режим доступу: http://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2015/

2 Індекс корупції CPI — 2016 [Електронний ресурс] Режим доступу: http://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2016/

мами залишаються безкарність і недієва система правосуддя, які не дають можливість Україні здійснити прорив у подоланні корупції. Саме безкарність, яку відчувають корупціонери, не дає реформі відбутися. До цього варто додати відсутність хоч якогось прогресу у питанні повернення коштів режиму Януковича і його соратників. Тому варто для подальшої роботи в площині антикорупційної політики здійснити реальне очищення системи правосуддя та створити прозору, справедливу судову систему, яка зможе захистити інвесторів і бізнес.

Але цього недостатньо для країни, яка стратегічно висунула ідею боротьби з корупцією на національному рівні. Покращення позиції у світовому рейтингу відбулося завдяки реалізації антикорупційної реформи, але відсутність дієвої судової системи, яка призводить до уникнення покарання корупціонерів, не дає можливості реально подолати корупцію в країні. Досить багато прикладів, коли корупціонерів затримують, але відпускають під заставу, що є свідчення корупції у судовій системі. Тому, на думку директора Артема Ситника, причиною корупції у судовій системі України є її застарілість, низький рівень заробітних плат, правова недоторканість судів і відсутність відкритого конкурсного відбору[1]. З ним погоджується виконавчий директор Transparency International Україна Ярослав Юрчишин: саме проблеми безкарності та недієвої системи правосуддя не дають Україні здійснити прорив у подоланні корупції[2].

Варто погодитися, що загальний аналіз системи запобігання корупції в Україні дозволяє прийти до висновку, що наразі органи влади не демонструють рішучості до побудови стійкої та ефективної системи запобігання корупції. Розпочато багато реформ, які не доведені до свого логічного завершення, відсутня чітка послідовність і пріоретизація як самих законодавчих змін, так і їх імплементації. Не дивлячись на те, що окремі складові антикорупційної політики все ще потребують законодавчого врегулювання, ключовим завданням залишається практичне впровадження вже передбачених у законодавстві антикорупційних превентивних механізмів. Носії політичної волі виявляються незацікавленими та неготовими реалізовувати антикорупційні реформи на практиці. Відсутність належної уваги з боку керівництва держави на такий стан справ лише підтверджує, що антикорупція, насправді, не є пріоритетом їх порядку денного[3].

Але, не зважаючи на значну критику та незацікавленість влади у боротьбі з корупцією, все таки є незначні досягнення. Детективам головного антикорупційного органу НАБУ за період з 4 грудня 2015 року і на кінець січня 2017 року у взаємодії з прокурорами САП вдалося повернути державі понад 115 мільйонів гривень, запобігти розкраданню ще більш ніж півмільярда гривень. У рамках розслідувань накладено арешт на понад 601 млн грн, 80 млн дол. США, більш ніж 7 млн євро, а також велику кількість рухомого та нерухомого майна. Розмір предмету злочинів, які зараз розслідуються в НАБУ, перевищує 82 млрд грн. Станом до суду передано матеріали у 50 провадженнях стосовно 69 осіб[4].

Боротьба з корупцією не обмежується діяльністю державних органів і тиску міжнародних організацій, які полягають у розслідуванні, розкритті корупційних правопорушень і притягненні до судового процесу причетних до цього осіб. Жоден з цих заходів не буде успішним, якщо під час реалізації антикорупційної політики буде відсутня підтримка та зацікавленість з боку суспільства, яке повинно створити санкції для чиновників, які відхиляються від встановлених норм і правил, порушуючи суспільний договір. Тому ресурси влади, яким володіє суспільство по відношенню до держави, містить, по-перше, голос виборця на виборах; по-друге, здатність до колективних протестів, а також захист і підтримка певних політичних сил; по-третє, права влади по відношенню до державних

1 Національне антикорупційне бюро України [Електронний ресурс] Режим доступу:– nabu.gov.ua/novyny/sudova-reforma-dozvolyt-podolaty-kompleks-bezkarnosti-sytnyk

2 Офіційний сайт Transparency International — http://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2016/

3 Антикорупційна політика в Україні: Доповідь від платформи громадянського суспільства / О. Хмара, А. Волошина / 2-е засідання, 11 лютого 2016 року, Брюссель, с. 7

4 Національне антикорупційне бюро України [Електронний ресурс] Режим доступу:https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/nab_report_02_2017_0.pdf

агентів, закріплені в конституції та реалізуються шляхом судової процедури; по-четверте, існує такий фактор, як «суспільна думка»[1]. Основна проблема контролю суспільства над державою полягає у здатності громадян нести певні витрати на контроль. Але, як правило, граничні витрати контролю перевищують граничні вигоди від цього контролю, тому мотивація суспільства постійного контролю над діяльністю влади — мінімальна.

Співпраця Уряду та громадськості у сфері розробки антикорупційної політики була досить активною, однак неоднозначною. З одного боку, вдалося досягти суттєвого прогресу у законодавчому регулюванні ролі громадянського суспільства у здійсненні громадського контролю та широкого комплексу заходів із формування, моніторингу реалізації антикорупційної політики, запобігання та протидії корупції. З іншого боку, влада намагається маніпулювати таким інструментом, як діалог із громадянським суспільством з метою досягнення вигідних для себе результатів[2]. Саме зацікавленість є важливим фактором протидії корупції, адже якщо корупція стала системною та звичним явищем у суспільстві, то більшій частині хабарництво є звичним і вигідним явищем. Тому суспільство повинно усвідомлювати свою власну роль у боротьбі з корупцією, що є чинником формування громадянського суспільства. Головне завдання це перелом суспільної свідомості, формуванню у суспільстві атмосфери жорсткого неприйняття корупції. Рішення цієї задачі забезпечується передусім шляхом планомірного підвищення правової культури населення, досягнення максимальної прозорості процедур надання державних послуг, а також постійною адресною профілактичною роботою в усіх державних і муніципальних органах і в саморегулювальних організаціях. При цьому саме правові засоби і методи можуть надати реальну практичну допомогу в боротьбі з корупцією. Закони є сполучною ланкою в об'єднанні усіх здорових сил суспільства, дають можливість у широкому плані брати участь у боротьбі з корупцією інститутам громадянського суспільства і населенню, активізуючи їх діяльність по контролю за роботою державних органів[3]. Ще одним ефективним інструментом контролю над корупцією є незалежні ЗМІ та свобода слова, як інституту суспільного контролю.

Ефективна боротьба з корупцією можлива тільки при використанні системи економічних, політичних, правових і психологічних заходів. Реальною метою такої боротьби має бути зниження поширеності корупції до рівня, що не перешкоджає розвитку суспільства[4]. Але тут варто відзначити, що окремі антикорупційні заходи не вимагають законодавчих змін, а можуть бути впроваджені рішеннями керівників конкретних органів публічної адміністрації. Зокрема, це стосується мінімізації особистих контактів службовців з приватними особами, збільшення годин прийому громадян і боротьби з чергами або їх впорядкування, більшої прозорості в діяльності органів публічної інформації, посилення функції внутрішнього контролю тощо[5].

Якщо проаналізувати антикорупційну політику України, то можна назвати чинники, які впливають на рівень корупції: непрозорість діяльності і непідзвітність органів державної влади; відсутність (або дуже малий відсоток) політичної волі щодо запобігання та протидії корупції, не ефективна участь у цій роботі правоохоронних структур і органів на ціональної безпеки держави; розгалуженість дозвільно-регуляторної системи; надмірний

1 Дементьев В.В. Экономика как система власти: Монография. — Донецк: Каштан, 2003. — 404 с.

2 Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики / Р.Г. Рябошапка, О.С. Хмара, А.В. Кухарук, М.І. Хавронюк, О.В. Калітенко; За заг. ред. А.В. Волошиної. — К., 2015. — 268 с.

3 Лазаренко С.Ж., Бабенко К.А. Корупція як результат системної неефективності державного управління // Інвестиції: практика та досвід. — № 24. — 2015. — С. 149—151.

4 Аверинская А.С. Формирование навыков и умений антикоррупционного поведения у сотрудников и государственных гражданских служащих органов внутренних дел: курс лекций / А.С. Аверинская, М. Ю. Аграфонов, А.В. Ваньков и др. — М.: ДГСКМВД России, 2011. — 248 с.

5 Ковенко О. Ю. Прояви корупції у сфері надання адміністративних послуг / О. Ю. Ковенко // Людське середовище: сучасний стан і перспективи : матеріали всеукр. студ. наук. конф., м. Севастополь, 24 квіт. 2013 р. / М-во освіти і науки, молоді та спорту України ; Севастоп. нац. техн. ун-т; ред. Н. П. Стрежелецька. — Севастополь : СевНТУ, 2013. — 132 с.

вплив певних олігархічних груп на прийняття державних рішень і процедуру кадрових призначень; неврегульованість конфлікту інтересів; часта відсутність правил професійної етики на публічній службі; низький рівень забезпечення захисту прав власності; недотримання разом з недосконалістю законодавства у сфері боротьби з корупцією, суперечлива діяльність судової системи у цьому напрямі; відсутність системності в роботі з виявлення корупції в органах дер жавної влади; відсутність публічного контролю за доходами та видатками вищих посадових осіб держави, а також ефективних механізмів участі громадянського суспільства у формуванні та реалізації антико рупційної політики[1].

Система запобігання корупції в Україні перебуває у процесі реформування. Наразі здійснені прогресивні кроки з прийняття законодавчих актів, які містять нові превентивні антикорупційні приписи, що ґрунтуються на міжнародних стандартах. Разом з цим, прийняте антикорупційне законодавство переважно не реалізоване на практиці, відтак, оцінити ефективність антикорупційних реформ неможливо. Взагалі низький рівень імплементації нових антикорупційних інструментів залишається одним із головних викликів для ефективного функціонування української антикорупційної системи. Саме через пасивність влади у впровадженні антикорупційного законодавства цей процес потребує підвищеної уваги з боку громадськості та міжнародних організацій. Повільне впровадження нової системи запобігання корупції викликає сумніви в зацікавленості влади у інтенсифікації цього процесу, та проведенні його на засадах прозорості й об'єктивності[2].

Визначаючи стратегію антикорупційної політики, доцільно врахувати такі основоположні принципи:

1) спрямованість антикорупційної політики та координація діяльності органів влади з її реалізації;
2) системний аналіз корупційних ризиків;
3) проведення антикорупційної експертизи проектів і чинних нормативно-правових актів;
4) поєднання зусиль і забезпечення ефективної взаємодії на центральному та регіональному рівнях між органами виконавчої влади, їх територіальними підрозділами, іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, об'єднаннями громадян з питань реалізації державної антикорупційної політики;
5) провадження у національне законодавство досвіду інших країн і пропозицій міжнародних організацій з питань антикорупційної політики;
6) взаємодія інститутів громадянського суспільства з органами влади у сфері формування та реалізації державної антикорупційної політики;
7) відкритість та інформованість громадськості про здійснення заходів щодо запобігання та протидії корупції[3].

В Україні антикорупційна стратегія реалізовується через прийняття низки нормативних актів:

1) ЗУ «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупцій-

1 Прохоренко О. Організаційно-правові аспекти та стан протидії коруп ційним проявам у системі державної служби України // Боротьба з органі зованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). — К., 2002. — № 6. — С. 35, 44; Прохоренко О. Я. Прояви корупції — загроза національній безпеці України // Науковий вісник НАВСУ. — 2002. — Вип. 3. — С. 61–64.

2 Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики / Р.Г. Рябошапка, О.С. Хмара, А.В. Кухарук, М.І. Хавронюк, О.В. Калітенко; За заг. ред. А.В. Волошиної. — К., 2015. — 268 с.

3 Добродумов П. Антикорупційна політика як функція держави // Під приємництво, господарство і право. — 2007. — № 9. — С. 54–58; Доля Л. М. Корупція в Україні: стан і проблеми // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). — 2004. — С. 21–29; Камлик М., Невмержицький Є. Корупція в Україні. — К.: Знання, 1998. — 179 с.; Невмержицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії. — Вид: КНТ. — 2008. — 368 с.

на стратегія) на 2014—2017 роки». Стратегія покликана визначити першочергові заходи із запобігання та протидії корупції, що повинні створити основу для подальшого проведення реформи у цій сфері, закласти засади формування та реалізація державної антикорупційної політики, запобігання корупції, покарання за корупцію, формування негативного ставлення до корупції та оцінки результатів і механізмів реалізації антикорупційної стратегії[1];

2) постанова КМУ «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в України (Антикорупційної стратегії) на 2015—2017 роки»[2];
3) ЗУ «Про запобігання корупції», який визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст і порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень, закладає засади функціонування Національного агентства з питань запобігання корупції[3];
4) ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції», який регулює отримання фінансової підтримки політичною партією і внесків, порушення порядку надання або отримання державного фінансування статутної діяльності політичної партії, фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації або агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму за рахунок коштів державного бюджету, фінансову звітність політичних партій. Державний контроль за законним і цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, здійснюють Рахункова палата та Національне агентство з питань запобігання корупції[4].

На основі проведеного аналізу антикорупційної політики, рекомендуємо здійснити такі положення щодо її покращення:

1) системне реформування судової системи та створення дієвої системи антикорупційного правосуддя — запуск реальної роботи Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;
2) активне залучення громадськості до боротьби з корупцією та налагодження комунікації з органами державної влади у протидії корупції;
3) залучення національного та міжнародного бізнесу до встановлення прозорих правил взаємовідносин;
4) антикорупційна політика повинна бути спрямована на реальну боротьбу, а не на популістські політичні цілі;
5) багаторівневість і системність — ефективна антикорупційна політика не може бути вибірковою і політично мотивованою;
6) систематизувати інформаційно-статистичні дані щодо корупції та боротьби з нею, які варто б привести в єдину систему;
7) усунення головних причин корупції шляхом зниження ролі держави в економіці та впливу бюрократів на прийняття адміністративних рішень в економічній сфері;
8) позбавлення імунітету та недоторканості депутатів і суддів.

Загальний аналіз системи запобігання корупції в Україні дозволяє прийти до виснов-

1 Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» від 14.10.2014 № 1699-VII // http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1699-18

2 Постанова про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки [Електронний ресурс] Режим доступу:http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-п

3 Закон «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII // http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18

4 Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» // http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/731-19

ку, що наразі органи влади в Україні не демонструють рішучості до побудови стійкої та ефективної системи запобігання корупції. Розпочато багато реформ, які не доведені до свого логічного завершення, відсутня чітка послідовність і пріоретизація як самих законодавчих змін, так і їх імплементації. Не дивлячись на те, що окремі складові антикорупційної політики все ще потребують законодавчого врегулювання, ключовим завданням залишається практичне впровадження вже передбачених у законодавстві антикорупційних превентивних механізмів. Як показує проведений аналіз, носії політичної волі виявляються незацікавленими та неготовими реалізувати антикорупційні реформи на практиці. Відсутність належної уваги з боку керівництва держави на такий стан справ лише підтверджує, що антикорупція насправді не є пріоритетом їх порядку денного.

За останні роки в Україні процеси перерозподілу власності здійснюються незаконним і силовим методом, який отримав назву «чорне» рейдерство. Цей негативний процес не може відбуватися без корупційної підтримки державних і політичних діячів. Тому фактично відбувається корупційний перерозподіл власності, що призводить до отримання політичної ренти.

Згідно з Міжнародним індексом прав власності (International Property Rights Index) за 2016 рік Україна посіла 115 місце з 128 країн, отримавши 3,9 балів, що свідчить про незахищеність прав власників у державі. За 10-бальною шкалою показники України Індексу прав власності є такими:

1) захист прав фізичної власності — 5,1 (101 місце);
2) правове та політичне середовище — 2,4 (126 місце);
3) захист прав інтелектуальної власності — 4,3 (91 місце)[1].

До основних причин поширення рейдерства в Україні можна віднести:

1) невідокремленість бізнесу від політики, що є основною причиною отримання політичної ренти завдяки рейдерству;
2) недосконалість судової влади та корумпованість органів виконавчої влади. Саме це стає головною умовою для підкріплення рейдерських дій постановами та рішеннями судів, які реалізуються за допомогою органів виконавчої влади та забезпечують підтримку правоохоронних органів;
3) чинником розвитку рейдерства є і певна недосконалість нашої правової системи;
4) суттєво впливає на розвиток явища правовий нігілізм, що сформувався у суспільстві, недостатня висвітленість у ЗМІ проблем, пов'язаних із рейдерством, і відсутність активної позиції громадянського суспільства щодо його протидії[2].

У рамках протидії рейдерству з позиції економіки слід перехо-дити на мікрорівень і приділяти значну увагу зростанню конкурентоспроможності з метою збереження і прискорення темпів економічного зростання і, як наслідок, отримаємо трансформацію відносин корпоративної власності, що здійснюється шляхом диференціації та інтеграції. Також ще однією причиною поширення рейдерства в Україні є законодавча невизначеність ставлення держави доцієї проблеми, і друга складова, що випливає з першої, — недостатність державних заходів, які б спрямовувалися на знищення небезпечних причин виникнення рейдерства. Формуванню попередніх причин сприяє глобальне поширення корупції на всіх рівнях і гілках влади. Тому подолати можливо лише завдяки удосконаленню форм існуючого соціального контролю, а саме законодавства; покращення практики правозастосування; поліпшення загального стану економічного середовища (оздоров-лення); найголовніше — зміна стереотипів суспільної свідомості[3].

---

1 Офіційний сайт Міжнародного альянсу праву власності — http://internationalpropertyrightsindex.org/country?c=UKRAINE

2 Юрченко О.М. Рейдерство в Україні // Рейдерство в Україні. Правові та організаційні аспекти: матеріали міжвідомчого круглого столу, 7 черв. 2012 р., м. Київ. — К.: Наук.-вид. центр НА СБ України, 2012. —132 с.

3 Скулиш Є.Д. Рейдерство як суспільне явище // Рейдерство в Україні. Правові та організаційні аспекти: матеріали міжвідомчого круглого столу, 7 черв. 2012 р., м. Київ. — К.: Наук.-вид. центр НА СБ України, 2012. — 132 с.

Ураховуючи суспільну небезпечність рейдерства, захист підприємств необхідно здійснювати на всіх рівнях, а саме на рівні законодавства шляхом встановлення відповідальності: як кримінальної за силове захоплення, так і приватно-правової[1].

Коли йдеться про загальнодержавні заходи протидії рейдерству, слід зосередити увагу на необхідності якнайшвидшого формування сприятливих умов для інноваційної та інвестиційної діяльності, так і на внутрішньому ринку підвищенню конкуренто-спроможності товарів та послуг. Держава, забезпечуючи економічну безпеку, повинна спиратися на принципи розвитку цивілізованих відносин власності з одночасним покращанням захисту права власності через повноваження власників і держави в цілому[2].

Серед основних напрямків державної політики у боротьбі з рейдерством варто виділити такі:

1) варто подолати корупцію на всіх рівнях влади як основне джерело існування рейдерства, адже без підтримки судових і правоохоронних органів не відбувся б жоден правовий і силовий захват власності;
2) варто розробити комплексну державну програму боротьби з рейдерством;
3) удосконалити законодавство, яке пов'язане з корпоративними спорами і посилити кримінальну відповідальність за силове захоплення приватної власності;
4) на загальнодержавному рівні формувати у суспільстві негативне відношення та засудження будь-яких форм і спроб протиправного захоплення приватного майна будь-якими методами із активним залученням до цього відповідних державних органів.

Отже, задля успішного регулювання політичної ренти необхідно встановити контроль над владними організаціями та особами на законодавчому рівні, поєднати зусилля та забезпечити ефективну взаємодію на центральному та регіональному рівнях між органами виконавчої влади, їх територіальними підрозділами, іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, об'єднаннями громадян з питань реалізації державної антикорупційної політики. Важливим є постійний аналіз наявного стану корупції в Україні, а також результатів, яких досягла антикорупційна діяльність. Подолання корупції в Україні неможливе без активної участі самого суспільства та його усвідомлення необхідної єдності дій на всіх соціальних рівнях. Лише чітко визначивши мету, методи та засоби боротьби з корупцією на всіх рівнях влади, а також термін досягнення результатів, можна казати про антикорупційну діяльність в Україні.

1.6. Е-врядування в публічному управлінні: світовий досвід та публічне управління в Україна

Цивілізаційний розвиток світу набуває нових рис, змінюються цінності в суспільстві, міняється навколишнє середовище, що не може не позначитись на якісних і кількісних показниках розвитку економіки, на еволюції її організаційно-економічних форм, засобах обміну благами та інформацією. Поштовхом до радикальних змін у всіх сферах людської діяльності стала технологічно-інфор-маційна революція. Інформація на сучасному етапі перетворилась у провідний чинник розвитку суспільства в порівнянні з такими економічними факторами виробнитцва, як земля, робоча сила (праця), капітал і підприємництво[3] Технології доставки інформаціії до споживача внесли радикальні зміни у систему взаємовідносин між людьми, фірмами, між різними рівнями ієрархічної структури управління,

1 Стрельбицька Л.М. Приватно-правові аспекти протидії рейдерству // Рейдерство в Україні. Правові та організаційні аспекти: матеріали міжвідомчого круглого столу, 7 черв. 2012 р., м. Київ. — К.: Наук.-вид. центр НА СБ України, 2012. — 132 с.

2 Там само.

3 Малий І.Й. Теорія розподілу суспільного продукту: Монографія. — К.: КНЕУ, 2000. — 248 с.

між споживачами та виробниками, між керівниками та підлеглими, а також революціонізували систему освіти, ствердження в суспільстві нових цінностей, поведінки та ухвалення рішень суб'єктами господарювання[1].

Сфера інформації та знань стає «особливим видом виробництва», яке не визнає кордонів між країнами, галузями та фірмами, де «… відкриття входять у певний єдиний процес, що розвивається, в якому бере участь незчисленна кількість людей»[2]. Інформаційні системи сприяють формуванню мережевих структур, що визначають нові параметри структурних зрушень суспільства у планетарному масштабі, видозмінюючи таким чином співвідношення елементів державної організаційної ієрархії та підвищуючи значущість горизонтальних соціально-господарських взаємовідносин. Одночасно із глобалізацією збільшується розвиток інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ).

ІКТ створюють інструментальну і технологічну базу для запровадження електронного врядування. Електронний уряд, або англіською «E-government» — означає використання пристроїв електронного зв'язку, комп'ютерів та Інтернету для надання державних послуг громадянам та іншим особам у країні або регіоні. Термін складається з цифрових взаємодій між громадянином і його або її уряду (C_2G), між урядами та іншими державними органами (G_2G), між урядом і громадянами (G_2C), між урядом і співробітниками (G_2E), а також між державою і бізнесом (G_2B)[3]. Електронне управління традиційно розуміється як розширення сфери публічного управління шляхом включення участі громадян в процес управлінні. Слід відзначити, що поняття «електронного уряду» на Заході з'явилося на початку 90-х років, реалізовуватися ж практично воно почало тільки наприкінці 90-х. Однак, першим у світі ідею урядового порталу реалізував Сінгапур. Портал не тільки надає інформацію про державні органи, але й дозволяє вчиняти деякі дії, для яких раніше населення було змушене відвідувати державні установи.

Запровадження електронного врядування є практичним втіленням переваг інформаційних комунікацій. Стратегічними завданнями впровадження електронного врядування є подолання інформаційної нерівності, перебудова відносин з громадянами, вдосконалення технології державного управління задля забезпечення прозорості, доступності та зручності отримання громадянами публічних послуг. Електронне врядування традиційно розуміється як розширення сфери публічного управління шляхом включення участі громадян у процес управління. Таким чином, дотримуючись відповідно до визначення ОЕСР електронного уряду, електронне врядування можна визначити як використання ІКТ в якості інструменту для досягнення ефективнішого управління.

На сьогодні немає однозначного трактування сутності, функцій і завдань, що виконує електронний уряд. Так, зокрема, в Японії вважають, що «Е-врядування має на меті розміщення в інформаційних мережах даних про виконання функцій (завдань), які здійснюються всередині адміністративних органів або між адміністративними органами і громадськістю або організаціями»[4]. Електронне врядування — це досягнення нового стилю управління, де замість паперового документообігу з великим часовим лагом, «відбувається миттєве використання інформації та обмін нею»[5].

Детальніше визначення сутності е-врядування вічизняними науковцями подано в табл.1.3.

---

1 Малий І.Й. Суперечливість еволюції інформації як фактору економічного розвитку // Вісник Львівського університету. Серія економічна. — 2014. — Вип. 51. — С. 52—53.

2 Ясперс К. Смысл и назначение истории. — М., 1994. — 356 с. — С. 121.

3 Щеглюк С. Д. Електронне урядування як інструмент модернізації державного управління міським розвитком / С. Д. Щеглюк // Регіональна економіка. — 2015. — № 2. — С. 44—54. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/regek_2015_2_8

4 Japan's e-Government Initiatives / Офіційний сайт з електронного врядування в Японії [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://www.e-gov.go.jp/en/e-government.html

5 System for promoting e-government Офіційний сайт з електронного врядування в Японії [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://www.e-gov.go.jp/en/pdf/en/ apparatus.pdf

Таблиця 1.3

КЛАСИФІКАЦІЯ ВИЗНАЧЕНЬ Е-ВРЯДУВАННЯ

Автор	Визначення	Коментар
Грабовець І. В.[1]	форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, зорієнтованої на задоволення потреб громадян	розглядається в контексті інструменту для формування нового типу держави, тобто свого роду інформаційног суспільства
Буличева Н. А.[2]	можливість підвищення оперативності процесу надання адміністративних послуг, прозорості та від-критості цієї діяльності, налагодженню зворотного зв'язку органів влади та фізичних і юридичних осіб — одержувачів адміністратив-них послуг, а також зростанню довіри суспільства до влади	зорієнтоване на полегшення процесу надання адміністративних послуг, транформуючи їх в онлайн-вимір
Європейська Комісія	використання інформаційних і телекомунікаційних технологій у державних адміністраціях у сукуп-ності з проведенням організацій-них змін і набуттям нових навичок, спрямованих на поліпшення суспільних служб і демократичних процесів, а також посилення підтримки державної політики	також досліджується в контексті імплементації в адміністративні органи влади
В. Дрожжинов[3]	використання віртуального простору для вдосконалення моделей надання послуг і підвищення ефективності функціонування органів влади та державних установ	теж сутність — полегшення надання державних послуг
О. Баранов[4]	уряд, в якому вся сукупність як внутрішніх, так і зовнішніх зв'язків і процесів підтримується та забезпечується відповідними ІКТ	дуже глобальне визначення, стосується усіх механізмів урядової системи
М. Вершинін[5]	система інтерактивної взаємодії держави і громадян за допомогою інтернету, нова модель державного управління, яка перебудовує традиційні відносини громадян і владних структур	формування нового стилю взаємовідносин між державою та громадянами

1 Грабовець І. В. Електронне урядування як засіб розвитку демократії / І. В. Грабовець, О. А. Тарасова // Соціальні технології: актуальні проблеми теорії та практики. — 2016. — Вип. 69—70. — С. 110—117. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ stapttp_2016_69-70_16

2 Буличева Н. А. Електронне урядування у сфері надання адміністративних послуг орга-нами державної влади / Н. А. Буличева, Ю. І. Пивовар // Юридичний часопис Націо-нальної академії внутрішніх справ . — 2011. — № 2(2). — С. 28—37 . — Режим досту-пу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aymvs_2011_2(2)__4

3 Дрожжинов В. И. Электронная демократия и поддерживающие ее технологии / В. И. Дрожжинов, А. А. Штрик // Технологии информационного общества. Интернет и со-временное общество : тр. VI Всеросс. объединенной? конференции. Санкт-Петербург, 3 — 6 ноября 2003 г. — СПб. : Изд-во филологического ф-та СПбГУ, 2003. — С. 101–110.

4 Баранов О. Електронний уряд в Україні? Буде! Коли? [Електронний ресурс] / О. Бара-нов // Дзеркало тижня. — 2002. — № 1 (376).

5 Вершинин М. "Электронное правительство" в XXI веке / М. Вершинин [Електронний ре-сурс]. — Режим доступу : http: // www.prnews.spb.ru.

Продовження таблиці 1.3

Автор	Визначення	Коментар
А. Кошкин[1]	мережна інформаційно-комуніка-ційна інфраструктура, яка підтримує процес виконання державними органами виконавчої влади своїх функцій у суспільстві	більшою мірою все ж про спрощення надання державних послуг
«Концепція розвитку електронного урядування в Україні»[2]	це не механічне поєднання публічного адміністрування з інформаційно-комунікаційними технологіями. Воно дає нову якість держав-ного управління, яка потребує розроблення відповідної законодавчої бази	теж мова йде про створення нового стилю публічного управління в країні

Аналіз визначень сутності е-врядування різними науковцями, дозволяє припустити їх можливої класифікації на дві групи: перша група визначень характеризує сутність даного явища як інструменту полегшення процесу надання адміністративних послуг та скорочення часу для здійснення основних адміністративних процедур; друга група — характеризує е-врядування в більш широкому розумінні, як формування нового стилю державного управління, де домінують ІКТ, як складову системи підвищення інформатизації суспільства в цілому. Тобто, перша категорія визначень є більш локальною, мікрорівневою й характеризує суть публічного адміністрування, завдяки надання державних адміністративних послуг органами влади. Натомість друга категорія визначень є більш макрорівневою, глобальною й характеризує загальний тренд сучасного публічного управління, завдяки викори-станню електронних носіїв для публічного розподілу економічних і фінансових ресурсів.

Згідно порталу електронного урядування України, електронне урядування — спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж і сегментів глобальної інформаційної мережі, що забезпечує функціонування органів влади в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування з ними громадян, юридичних осіб, неурядових організацій[3]. Стратегії електронного уряду визначаються як «зайнятість Інтернету і світовою павутиною для надання інформації та послуг уряду для громадян»[4]. Електронний уряд, по суті, відноситься до «використання інформаційних технологій (ІТ), ІКТ, а також інших веб-телекомунікаційних технологій для поліпшення і/або підвищення ефективності надання послуг в державному секторі». Електронний уряд робить акцент на:

1) застосуванні ІКТ, і зокрема Інтернету, як інструменту для досягнення кращого уряду;
2) використанні інформаційних і комунікаційних технологій у всіх аспектах діяльності державної організації;
3) безперервній оптимізації надання послуг, участі території (міста, громади або ін.) та управління шляхом перетворення внутрішніх і зовнішніх відносин за допомогою технологій Інтернету та нових засобів масової інформації.

Політика запровадження е-врядування в Україні бере свій початок з формування державної політики інформатизації суспільства в Україні в період 2007—2015 рр., коли були

1 Кошкин А. Проект “электронного правительства”: мировой опыт и российские перспек-тивы. Государство и “информационная революция” [Електронний ресурс] / А. Кошкин // Проблеми подолання “цифрової нерівності” у Росії і країнах СНД : матеріали міжнар. семінару. — М., 2000. — 156 с.

2 Концепція розвитку електронного урядування в Украі?ні [Електроннии? ресурс]. — Ре-жим доступу : http://dki.org.ua.

3 Електронне урядування https://egovua.wordpress.com/egov/

4 Міхровська М. С. Деякі аспекти впровадження електронного урядування в Україні на прикладі досвіду зарубіжних країн / М. С. Міхровська, А. Г. Чорноус // Право і суспільство. — 2016. — № 2(2). — С. 122—127. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/ UJRN/Pis_2016_2 %282 %29__24

ухвалені Закони України: «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», прийняття Коаліційної угоди парламентських фракцій Верховної Ради України (2014 рік) та Стратегії сталого розвитку «Україна—2020», схваленої Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015[1]. Саме у цей період було залучено до розробки програмного забезпечення волонтерів та іноземних фахівців, після чого відбулося розгалуження розвитку електронного урядування України на 2 моделі — e-Gov 1.0 та e-Gov 2.0.

Модель e-Gov 1.0 стала базовою моделлю у всьому світі. Згідно неї, громадяни отримують доступ до одержання електронних послуг, засобами веб-ресурсів органів державної влади та місцевого самоврядування. Де, в свою чергу, державні органи та органи місцевого самоврядування мають забезпечити шляхи надання таких послуг на власних або об'єднаних веб-ресурсах.

Друга модель, E-Government 2.0, покликанна з'єднати у собі технології Web 2.0. та електронного урядування, а також примножити частку участі громадян (надання можливостей громадянам брати активну участь у наповненні інформаційних ресурсів, а також забезпечити активні громадські обговорення інформаційних повідомлень), що має, у свою чергу, забезпечувати розвиток інноваційних додатків, віджетів, веб-сервісів, порталів тощо. В такій моделі, роль держави постає, в основному, у наданні відкритих даних, веб-ресурсів, додатків, як інфраструктури. На відміну від моделі E-Government 1.0, дана модель ставить за мету «комп'ютеризацію» вже існуючої форми державного управління.

Електронне урядування відбувається на всіх рівнях державного управління таким чином, що кожен громадянин великого міста чи маленького селища має доступ до інформації та в змозі вплинути на вирішальні етапи формування процесу інформатизації суспільства в цілому. Станом на 2017 рік електронне урядування зайняло важливу роль у інформатизаційних процесах галузей України. Згідно порталу «Е-урядування»[2], в Україні введено електронне урядування у таких проявах:

— Електронний документообіг
— Електронна освіта
— Електронна зайнятість
— Е-податкова
— Електронна медицина
— Е-уряд
— Е-бібліотека
— Е-митниця
— Електронний суд
— Е-земельний кадастр
— Інтернет банкінг
— Е-транспорт тощо

Станом на сьогодні, ми вважаємо, реалізовано такі основі заходи із запровадження е-врядування в Україні (*табл. 1.4*):

— розроблено портал iGov.ua[3], у якому в онлайн-режимі можна скористатися державними послугами і громадянам, і бізнесу;
— створено веб-ресурси міністерств, відомств, агенцій, на яких можна взяти інформацію про їх діяльність, звіти, статистичну інформацію. Як приклад, сайт Міністерства фінансів України[4];
— створено онлайн-платформу для здійснення державних закупівель — Prozorro.

1 https://uk.wikipedia.org/wiki_-_e-Government_1.0
2 https://egovua.wordpress.com/
3 Портал державних послуг [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://igov.org.ua
4 Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/

Е-закупівлі в державному секторі впроваджуються на міжнародному рівні. Таким чином, дані ініціативи були реалізовані в Індії, Сінгапурі, Естонії, Великобританії, США, Малайзії, Індонезії, Австралії, Європейського Союзу і тепер в Україні.

Так, наприклад, ще у 2015 році почали активно розроблювати веб-сайти міністерств, агентств, відомств тощо, на яких представники державного апарату ведуть повну інформаційну підтримку населення: оприлюднюється інформація щодо останніх новин, викладено нормативні положення про діяльність відповідного державного органу, створено окремий розділ із наданням нормативно-правової бази щодо його діяльності, а також наявна контактна форма, за допомогою якої можна отримати зворотний зв'язок. Так, яскравими прикладами таких державних сайтів в Україні є: сайт НБУ[1], сайт Міністерства фінансів[2], сайт Державного агентства з питань е-врядування України[3] тощо. Тобто, в Україні активно розвивається інфраструктура е-врядування, яку необхідно заповнити змістом соціально-економічної інформації та реалізації управлінських функцій, які б забезпечували оперативне та якісне надання державними органами всіх видів послуг.

Таблиця 1.4

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ЕЛЕКТРОННОГО ВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

1.	Документообіг, взаємодія, трансфер даних (document management systems, interoperability, data transfer backbone)
2.	Електронна ідентифікація (electronic identification)
3.	Електронні сервіси (public e-services)
4.	Електронні закупівлі (e-procurement).
5.	Відкриті дані (open data), реєстри та публічна інформація
6.	Закриті дані
7.	Електронна демократія (e-democracy)
8.	Відкритий код та співпраця (open source and open collaboration)
9.	Авторське право та відкрита ліцензія у контексті e-gov

З метою визначення рівня розвитку е-врядування в Україні проаналізуємо світовий досвід в означеній сфері. На сучасному етапі в країнах світу активізується діяльність по розвитку е-врядуванння. Так, зокрема, уряд Японії працює над просуванням ініціатив, таких як онлайн використання адміністративних процедур, електронне надання урядової інформації, оптимізація роботи систем, вдосконалення державних закупівель, пов'язаних з інформаційними системами, а також заходів інформаційної безпеки. Італійський уряд в даний час інтегрує всі сервіси електронного уряду на одній платформі, яка буде містити конфіденційну інформацію, і кожен громадянин матиме до неї доступ через обліковий запис. Цікавою є політика використання інтернет-послуг, яку уряд Японії виклав у плані дій по розширенню в інтернет-вимірі[4]. Цей документ стосується подальшого розширення використання е-послуг, які особливо часто використовуються населенням або підприємствами, а також форми, які неодноразово або постійно використовуються в основному підприємствами (пріоритетні форми). Крім того, було створено дослідницьку групу проекту «Наступне покоління інфраструктури електронного уряду» та запроваджено пріоритети розвитку щодо досягнення радикально спрощених, зручних і ефективних державних послуг для населення і бізнесу. Для організаційного забезпечення реалізації означеного плану в Японії створено Комітет з оцінки електронного уряду, а також Державне просування і управління (GPMO) IT політики, Управління Секретаріату Кабінету, Бюро

1 Офіційний сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/control/uk/index

2 Офіційний сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/

3 Офіційний сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.dknii.gov.ua/

4 Overview of the Action Plan for Online Usage Expansion / Офіційний сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://www.e-gov.go.jp/ en/pdf/en/ action_plan.pdf

з адміністративних питань управління Міністерства внутрішніх справ і комунікацій, а також бюро з управління програмами (PMO). В кожному урядовому агентстві працюють над сприянням електронного уряду в рамках стратегічних штаб-квартир з розвитку розширення інформаційно-телекомунікаційної мережі (IT Стратегічні штаб-квартири)[1]. Для вирішення питань інформаційної безпеки в Японії створено Раду Політики інформаційної безпеки. Національний центр інформаційної безпеки (NISC) був створений в якості виконавчого органу, який працює для запровадження механізму інформаційної безпеки. Уряд Японії створив Нову IT-стратегію[2] реформ з метою підвищення частки документів національного і місцевого самоврядування, таких як додатки і форми подання, які виконуються в режимі онлайн на принаймні 50 % від FY 2010 року. Шляхом конвертації таких документів в електронну форму, майже для всі додатки і інші форми, які використовуються національним урядом, тепер доступні в Інтернеті, і використання мережі інтернет поступово поширюється серед громадськості. В Австрії над просуванням е-врядування працює спеціально призначений головний співробітник інформації, який підпорядковувався безпосередньо канцлеру і віце-канцлеру країни. Його завдання полягає в реалізації стратегії електронної державної послуги шляхом збору ідей і пропозицій від усіх відповідних установ, залучаючи їх до даного процесу також. У країнах Європейського Союзу ведеться цілеспрямована інтеграційна політика запровадження е-врядування для забезпечення публічності та відкритості в діяльності державних органів влади, що вважається важливим чинником стабільності розвитку суспільств та ефективності управління. Означена політика корелюється із стратегією діяльності ООН у сфері інформатизації суспільства.

Варто зазначити, що кожні два роки адміністрація громадської мережі ООН проводить обстеження електронного уряду країн, яке включає в себе розділ під назвою електронного уряду готовності. Розраховується індекс розвитку електронного уряду ООН шляхом визначення порівняльного рейтингу країн світу за двома основними показниками: а) стан готовності електронного уряду; і б) ступінь електронної участі. Поширеність електронного урядування в світі демонструє табл. 1.5.

Таблиця 1.5

РОЗВИТОК ЕЛЕКТРОННОГО ВРЯДУВАННЯ В РІЗНИХ КРАЇНАХ СВІТУ

Країна	**Ступінь поширення електронного врядування**
Кенія[3]	Уряд реалізує стратегію надання сервісу для своїх громадян за допомогою мобільного зв`язку
Непал[4]	Групи добровольців ІКТ впроваджують електронне врядування в країні завдяки вдалій децентралізації та ініціативам місцевих органів самоуправління
Естонія[5]	Естонія створила свою програму електронного уряду за підтримки європейського союзу з 1996 року з введенням електронної банківської справи. у 2017 році, Естонія описала свою цифрову всеосяжність під назвою електронного уряду з широким спектром електронних послуг

1 Government CIO's Portal, Japan / Офіційний сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://cio.go.jp/en/index.php

2 New IT Reform Strategy / Офіційний сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.kantei.go.jp/foreign/policy/it/ITstrategy2006.pdf

3 Bakunzibake P., Grnlund, Klein G. O. E-Government Implementation in Developing Coun-tries: Enterprise Content Management in Rwanda //15th IFIP Electronic Government (EGOV)/8th Electronic Participation (ePart) Conference, Univ Minho, Guimaraes, Portugal, September 5-8, 2016. — IOS Press, 2016. — C. 251—259. — http://ebooks.iospress. nl/publication/45112

4 Pariyar, M.P. (2007) "E-government initiatives in Nepal: challenges and opportunities", pa-per presented to Proceedings of the 1st International Conference On Theory And Practice Of Electronic Governance, Macao, China, 10-13 December 2007.

5 Офіційний сайт e-Estonia. — Режим доступу: https://e-estonia.com/facts/

Продовження таблиці 1.5

Країна	Ступінь поширення електронного врядування
Канада[1]	У даний час проводиться загальне оновлення державної служби і прийняття спільних мережевих інструментів. Приклад такого інструменту є gcpedia — вікі-платформи для федеральних державних службовців
США[2]	У 2009 році США федеральний уряд створив data.gov з даними data.gov, громадськість може створювати додатки, веб-сайти і колажі. хоча «gov 2,0», як поняття і як термін, існує з середини 2000-х років, запуск data.gov, зробив цей термін «вірусним». У липні 2009 року в Сан-Франциско був запущений перший twitter 311 сервіс, названий @ sf311. Робота з twitter і з використанням платформи з відкритим вихідним кодом, cotweet. На процес закупівель програмного забезпечення знадобилося менше трьох місяців. @ sf311 рятує гроші міста, оскільки замінює дорожчий call-центр

Якщо порівнювати досвід впровадження е-врядування в Україні та інших країнах світу, візьмемо для прикладу Естонію, оскільки вона знаходиться на першому місці в рейтингу за показниками реалізації е-врядування, то отримаємо наступні дані (табл. 1.6).

Таблиця 1.6

ПОРІВНЯННЯ ІНДИКАТОРІВ СОЦІАЛЬНОГО, ЕКОНОМІЧНОГО, ЕЛЕКТРОННОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ ТА ЕСТОНІЇ У 2016 РОЦІ

Індикатор	***Рівень показника***	
	Естонія[3]	**Україна**
Населення	1,3 млн осіб	42,76 млн осіб
Соціальні індикатори		
Відсоток людей, що використовують ID-карти на регулярній основі	50	
Частка домогосподарств, що використовують комп'ютери	87,9	
Відсоток людей, що користуються Інтернетом регулярно	88,4	62
Фінансові індикатори		
ВВП	25,9 млрд дол. США	339,481 млрд дол. США
Відсоток банківських операцій онлайн	98	
Відсоток податкових декларацій онлайн	95	
Поточна ставка податку	20	20
Середній час, щоб оплатити податки онлайн	3 хв.	3 хв.
Індикатори е-врядування		
Економія за рахунок безпаперового уряду	2 %	
Відсоток Використання інтернет-голосування	30,1 % (на 2015 рік)	не запроваджено
Кількість повних електронних послуг	2500+	23
Світовий рейтинг		
Конкурентоспроможність податків	№1	не увійшла в рейтинг
Індекс цифрової економіки ЄС	№1	не увійшла в рейтинг

1 GCpedia website / Офіційний сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.gcpedia.gc.ca/

2 The home of the U.S. Government's open data / Офіційний сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://www.data.gov/

3 Facts [Електронний ресурс] / Офіційний сайт e-Estonia. — Режим доступу: https://e-estonia.com/facts/

Продовження таблиці 16

Індикатор	***Рівень показника***	
	Естонія[3]	**Україна**
Індекс е-врядування	№15	№87
Індекс готовності підключення до мережі Інтернет	№22	№64
Інтернет-свобода	№6	№38
Індекс економічно свободи	№6	№166
Індекс легкості ведення бізнесу	№12	№80

За результатами порівняльного аналізу можна зробити висновок, що що Україна суттєво відстає від Естонії за такими показниками, як індекс легкості ведення бізнесу, індекс економічно свободи, індекс інтернет-свободи, індекс готовності підключення до мережі інтернет, Індекс е-врядування та інші. Наприклад, до таких списків, як рейтинг цифрової економіки та конкурентоспроможності податків Україна ще досі не увійшла. Позитивним зрушенням лише є однакова кількість часу, яку затрачають громадяни на сплату податків онлайн, що сягає приблизно 3 хв. В Україні сьогодні запроваджено електронний кабінет, який може створити кожен громадянин та оплатити будь-який вид податків онлайн.

Так, результати запровадження е-врядування в Естонії показують, що такий важливий елемент демократичного та інформатизованого суспільства, дозволив уряду Естонії не тільки вивести економію у 2 % від запровадження безпаревого уряду, але і зменшити час на те, щоб стояти в чергах на отримання документів дозвільного характеру тощо на 3 225 років та досягунти показника проведення банківських трансанцій онлайн 98 % і спрогнозувати, що до 2020 року 20 % населення буде використовувати електронний цифровий підпис, у той час як в Україні про нього навіть багато хто не знає[1]. У цілому, аналізуючи результати впровадження е-врядування в ЄС, Японії та Україні зазначимо, що згідно даних міжнародного оцінювання стану електронного урядування та електронної участі громадян в урядуванні «United Nations E-Government Survey 2016: E-Government for the Future We Want» Україна посіла 87 та 77 місця серед 193 країн-членів ООН, Японія — 11 місце, країни ЄС в середньому посіли теж високі місця (Великобританія — 1 місце, Фінляндія — 5, Швеція — 6)[2]. Аналіз досвіду запровадження е-врядування у зарубіжних країнах свідчить про його такі переваги: по-перше, розширення прав і свобод громадян — кожен громадянин має можливість перевірити цілісність своїх записів у державних базах даних на свій розсуд, незалежно від держави або будь-якої третьої сторони, що призводить до збільшення довіри; по-друге, економія управлінських витрат, так як усуває необхідність періодично заново підписувати документи, витрачати фінансові ресурси на друкування тощо; по-третє, підвищення довіри громадян до держави, так як публічність і прозорість доходів і видатків держави підтверджує справедливість та соціальну доцільність використання бюджету.

Для того, щоб проаналізувати перспективи запровадження та розвитку е-урядування в Україні, проведемо SWOT-аналіз (табл. 1.7).

Отже, на сьогоднішній день необхідно модернізувати стару систему управління та імплементувати е-урядування. Як видно зі SWOT-аналізу, Україна має великі перспективи на впровадження е-урядування. Відзначаючи активність України в розробці нормативно-правової бази та високий рівень підготовки висококваліфікованих спе-

1 eGovernment in Estonia [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://joinup. ec.europa.eu/sites/default/files/egov_in_estonia_-_january_2015_-_v_17_final.pdf

2 Data Center / Офіційний сайт Publicadministration [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data-Center

ціалістів у сфері ІТ-технологій можна з впевненістю сказати про активний розвиток е-врядування на ближчу перспективу. Для цього потрібно подолати ті проблеми, що заважають її впровадженню. У першу чергу потрібно модернізувати мережу Інтернет, зробити її доступною навіть у найменшому селі, що неможливо здійснити без додаткового фінансування. Потребує подолання неграмотність у використанні нових технологій старшим поколінням, що стає на перепоні до залучення усіх в електронне врядування в широкому розумінні.

Характеризуючи розвиток е-врядування в України через призму світового досвіду слід відзначити, що сайтова система державних установ досить розвинута в екстенсивному плані, але ця система не має стандартизації вимог до сайтів і загально відомчого центрального ресурсу, де вони були б пов`язані один з одним. Деякі з сайтів відстають порівняно з іншими у технологічному плані, інші — мають застарілу інформацію. Активність участі громадян в електронному управлінні залишається на рівні Інтернет-петицій. У цьому контексті Державне агентство з питань е-врядування в Україні проводить активну роботу щодо «забезпечення інформаційної безпеки у процесі використання інформаційно-комунікаційних технологій є однією з найважливіших умов успішного розвитку інформаційного суспільства»[1].

Таблиця 1.7

SWOT-АНАЛІЗ Е-УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Сильні сторони (S)	***Слабкі сторони (W)***
– контроль зі сторони суспільства за урядовими організаціями – взаємодія і постійний діалог держави з громадянами – оптимізація структури державного апарату – перебудова істотно нових взаємовідносин із населенням, заснованих на діалозі та довірі – орієнтація на потреби громадян – економія часу та матеріальних ресурсів – деперсоніфікація взаємовідносин громадян, представників бізнесу у взаєминах із державними чиновниками	– дефіцит фінансових, кадрових та матеріально-технічних ресурсів – відсутність «політичної волі» – відсутність розуміння як з боку громадян, так і з боку представників влади у нагальності використання системи електронного врядування – цифрова нерівність – неграмотність населення у ком-п'ютерних технологіях – повільні темпи реорганізації адміністративного апарату – відсутність Інтернету у малих містах і селах
Можливості (O)	***Загрози (T)***
– безперервність надання послуг населенню – збільшення рівня довіри зі сторони населення – вільний доступ до публічної інформації, офіційних документів; – підвищення конкурентоспромож-ності приватних компаній – спрощення різних офіційних процедур – ефективніше використання ресурсів – можливість подолати корупцію – зменшення кількості канцелярської тяганини	– не дотримання правил інформаційної безпеки – загроза виникнення кіберзлочин-ності та «електронної корупції» – зовнішні та внутрішні загрози інформаційно-технологічному простору електронного урядування – незабезпечення конфіденційності – загроза контролю громадян з боку держави за допомогою ІКТ

Слід підкреслити, що в Україні за 2016 рік було запроваджено 7 електронних послуг у сфері будівництва, 3 електронні послуги у земельній сфері, по одній електронній послузі у соціальній та екологічній сферах, 4 електронні послуги щодо реєстрації та закриття

1 Державне агентство з питань е-врядування / Діяльність // Офіційний сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.dknii.gov.ua/content/informaciyna-bezpeka

юридичної особи, фізичної особи, яка має намір стати підприємцем. На 2017 рік заплановано запровадження не менше 20 електронних послуг у пріоритетних сферах, розроблення Плану дій реалізації Концепції розвитку е-послуг, оптимізація та спрощення порядків надання пріоритетних адміністративних послуг за рахунок електронної взаємодії з базовими реєстрами (до 10 послуг) та ін.[1].

Революційним проривом стало запровадження в механізмі державних закупівель електронної системи «Прозоро», яка за три роки свого існування допомогла потенційно зекономити 50 млрд грн, незважаючи на те, що у системі було зареєстровано 205 сумнівних тендерів, що несе в собі ризик втрати 1,51 млрд грн із державного бюджету[2]. Необхідно константувати, на переломі 2016—2017 рр. учасники торгів «Прозоро» знайшли способи, як на цьому можна спекулювати та обирати «правильних» людей для тендерів. Тому наразі однозначно стверджувати про ефективність даної системи важко, адже вона проявляє себе і як інструмент, покликаний зекономити державні кошти, і як спосіб спекуляцій задля продовження старого ладу проведення тендерів.

Цікавим є те що за допомогою таких ресурсів як http://www.dknii.gov.ua та e-gov.com.ua суспільство може здійснювати контроль у системі не тільки державних закупівель, але й бюджеті, а також спостерігати за місцевими виборами, обмінюватись і пропонувати нові ідеї, розробляти свої сайти. Такі можливості надають як і офіційні сайти, так і неофіційні ресурси, які не мають підтримки з боку держави. Наприклад, у створенні волонтерського проекту iGov беруть участь сотні й тисячі волонтерів по всій країні та навіть світу. Цей портал зроблено волонтерською командою iGov у рамках боротьби з корупцією в Україні та вдосконаленню бізнес-процесів у наших державних органах. Тут зібрано послуги, які державні органи України надають громадянам і бізнесу. Зокрема, сайт e-gov.com.ua має на меті висвітлення ІТ-ініціатив у публічному секторі в Україні[3]. До публічних ІТ-ініціатив відноситься створення державних реєстрів, інформаційних систем, політики у сфері електронного урядування, проведення хакатонів з метою створення некомерційних суспільно-корисних сервісів. Також планується висвітлення міжнародного досвіду із запровадження електронного урядування та створення публічних (некомерційних) ІТ-сервісів.

Крім того, досить актуальним і значимим у розширенні е-врядування є запровадження смарт-мережі розробок у публічному управлінні України. Одним із прикладів залучення концепції смарт у Києві є «Київ Смарт Сіті». Повністю погоджуємось з думкою С. Чукут, що принцип «дій локально, думай глобально» повинен стати базовим при побудові електронного врядування, адже економічний розвиток виключно «згори» не є ефективним[4]. «Київ Смарт Сіті» прагне до прозорості, можливості до залучення до відповідальності та відкритості влади, надання доступу до всіх муніципальних даних, упровадження смарт-технологій відео спостереження, запровадження зручних та актуальних форм інтеракції міської влади та громадян тощо[5].

Децентралізація державного управління якраз і направлення на виявлення ініціати-

1 Публічний звіт голови державного агентства з питань електронного урядування / Офіційний сайт Державного агентства з питань електронного уряду-вання [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.dknii.gov.ua/ sites/default/files/prezentaciya_zvitu_golovy_za_2016_rik_1.pdf

2 У Prozorro зареєстровано 205 сумнівних тендерів з ризиком втрати 1,5 мільярда / Офі-ційний сайт УНІАН [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://economics. unian.ua/finance/1725977-u-prozorro-zareestrovano-205-sumnivnih-tenderiv-z-rizikom-vtrati-15-milyarda.html

3 E-gov in Ukraine / Офіційний сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://e-gov.com.ua/about/about.html

4 Чукут С. А. Смарт-сіті чи електронне місто: сучасні підходи до розуміння впроваджен-ня е-урядування на місцевому рівні / С. А. Чукут, В. І. Дмитренко // Інвестиції: практика та досвід. — 2016. — № 13. — С. 89—93.

5 Концепція КИЇВ СМАРТ СІТІ 2020 [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Kyivsmartcity. — Режим доступу: http://www.kyivsmartcity.com/concept

ви місцевими органами влади, на розширення їх повноважень і на підвищення відповідальності за дотримання законності, справедливості та задоволення потреб громадян. У цьому контексті міська влада м. Києва зосередилася на впровадженні технологій, що дозволяють зменшити корупцію та нецільові витрати в комунальних підприємствах, для чого було запущено проекти «Відкритого бюджету», системи електронних закупівель, єдиної системи управління майном[1]. Крім того, триває впровадження системи «Електронний паспортний стіл», що має значно оптимізувати процес замовлення та отримання необхідних довідок у спрощеному режимі.

Отже, проаналізувавши світовий досвід запровадження е-врядування в провідних країнах світу та його компаративний аналіз з Україною, вважаємо, що електронне врядування може стати тим ефективним інструментом у публічному управлінні в нашій країні, який забезпечить високу результативність публічного управління на національному та муніципальному рівнях, сприятиме підвищенню рівня довіри громадян до інститутів державної влади, а також створить умови для відкритого та прозорого державного управління. На наш погляд, продовження впровадження е-врядування в Україні дозволить забезпечити активізації участі громадян у виробленні стратегій державної політики иа підвищенню результативності ухвалених рішень шляхом голосування, електронного листування й обговорення в різних чатах; зростання можливостей в отриманні суспільних послуг у будь-якому місці і в будь-який час за допомогою інтернету, що позбавить громадян від проблем черг у державних установах; підвищення рівня ведення обліку та звітності; зростання ефективності від використання інформації, яка стане доступною, постійно обновлюваною та змінюваною.

Результативність запровадження е-врядування в державному управлінні України, як засвідчує аналіз світового досвіду та інституціонального середовища України, повинен базуватись на врахуванні таких обставин щодо:

— ліквідації цифрової нерівності в частині забезпечення для всіх громадян однакових рівнів володіння персональними комп'ютерами та однакових можливостей доступу до публічної інформації;
— усвідомленого розуміння громадянського суспільства, місця і ролі громадянина в управлінні державою, так як за умов запровадження електронної демократії на громадянина поширюється відповідальність за прийняті за його участю колективні рішення;
— формування у громадян довіри до електронних форм комунікацій, до електронної інформації управлінського характеру в частині інформаційної безпеки та гарантованості недоторканості персональних даних;
— запровадження в державному управлінні такої важливої та забутої складової, як планування, що дозволить громадянам приймати участь в обговоренні плану розвитку на майбутнє як інструменту стабільності економічного розвитку.

В цілому е-врядування покликане підвищити ефективність, відкритість і прозорість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а його запровадження повинно забезпечити новий рівень реалізації інтересів громадян і задоволення їхніх потреб, тим самим сприяти редукції державного управління в публічне.

1 Поліщук В.Г. Активізація сталого розвитку міст на основі сучасних технологій у системі Smart city / Поліщук В.Г. Богун Л.В. // Глобальні та національні проблеми економіки. — 2015. — №8. —779 с.

РОЗДІЛ 2

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ ЕКОНОМІКОЮ ЗА УМОВ МАКРОЕКОНОМІЧНОЇ НЕСТАБІЛЬНОСТІ

2.1. Оцінювання детермінант розвитку як інструмент макроекономічної стабілізації

Зростання макроекономічних показників в Україні розпочалося з другої половини 1999 р. після тривалої виробничої та соціальної кризи, за роки якої було втрачено понад 55 % ВВП. У період економічного пожвавлення, допоки Україну у 2008 році не вразила чергова криза, її економіці вдалось відновити майже 66 % із втрачених і досягти 81,5 % від рівня ВВП 1991 р. (рис. 2.1). Це дало підстави ідентифікувати економічне зростання в Україні як «компенсаційне», яке відбувається за рахунок залучення до виробництва вивільнених під час спаду ресурсів.

Рис. 2.1. Динаміка реального ВВП України (у цінах 2000 р.)*

Джерело: розраховано на основі даних Державної служби статистики України[1].

Як визначав В. Чужиков[2], «ілюзія швидкого (протягом 2000—2006 рр.) економічного зростання закінчилась досить швидко, а саму його якість можна охарактеризувати як компенсаторну, тобто таку, яка базувалася на екстенсивних чинниках розвитку, а саме: відносно низьких цінах на енергоносії (зокрема на газ); сприятливій світовій кон'юнктурі.

Вплив світової фінансово-економічної кризи виявився надзвичайно різким і тривалим для економіки України. Втративши за 2009 р. 14,8 % реального ВВП, вітчизняна економіка так і не змогла упродовж наступних шести років відновити їх і досягти рівня 2008 р. Кризові явища у фінансовій сфері поширились не лише на сферу виробництва та ринок праці, але й зачепили суспільно-політичні перетворення, які переросли у чергову загро-

1 Розраховано на основі даних Держстату України: Статистична інформація [Електронний ресурс]. — Державна служба статистики України. — 2017. — Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/.

2 Чужиков В.І., Федірко О.А., Федірко Н.В. Модель «компенсаційного» зростання економіки // Конвергенція економічних моделей Польщі та України: Монографія / Заг. ред. Д.Г. Лук'яненко, В.І. Чужиков, М.Г. Вожняк та ін. — К.: КНЕУ, 2010. — 719 с. — С. 316.

зу національній безпеці та українській державності. Протягом 2010—2013 рр. в українській економіці прослідковувалась чергова ілюзія економічного зростання (+6,2 % ВВП у постійних цінах), яка швидко минула після того, як «революція гідності» спровокувала масовий вивіз капіталу з України та «оголила» реальні можливості уряду здійснювати керівництво країною в умовах не ринкової, а корупційної та олігархічної системи. До кінця 2015 р. втрати реального ВВП України склали 20,5 % проти його рівня у 2008 р. і 35,2 % — у порівнянні з початком 90-х рр. XX ст. Таким чином, можна стверджувати про продовження моделі компенсаційного відновлення української економіки на найближчі роки, яка і надалі залишалася дуже вразливою до впливу з боку зовнішньоекономічних чинників, втім, зазнала суттєвих змін (рис. 2.3).

Досить високі темпи приросту ВВП України у періоди економічного зростання до революції гідності стало наслідком високих рівнів завантаження наявних виробничих потужностей на фоні сприятливої світової кон'юнктури та зростання цін на основні статті українського експорту (переважно сировинні з невисоким рівнем доданої вартості — продукція металургії). Це дозволило швидко збільшити випуск промислової продукції без залучення додаткових інвестицій. Однак можливість і надалі нарощувати ВВП за рахунок інтенсивнішого використання існуючих виробництв на сьогодні вичерпалась. Аналіз структури ВВП за категоріями кінцевого використання показує, що одним з ключових явищ, які проявляються у сфері використання створеного країною продукту та посилюється з кожним новим циклом економічної динаміки, є нарощення частки кінцевих споживчих витрат із одночасним скороченням частки валового нагромадження. (рис. 2.2).

Рис. 2.2. Структура ВВП України за категоріями кінцевого використання[1]

Вперше таку тенденцію продемонстрував пострадянський трансформаційний період української економіки, упродовж якого відбулось скорочення частки валового нагромадження у ВВП до 17,4 % у 1999 р. (проти 36 % у 1993 р.), та одночасне збільшення за цей же період частки кінцевого споживання до 77 % (проти 64 % відповідно). Період економічного зростання 2000—2006 рр. характеризувався одночасним нестабільним нарощенням часток валового нагромадження (з 19,7 % до 24,8 %) та кінцевого споживання (із 75,8 % до 78,1 %), при цьому суттєва роль у динаміці ВВПналежала також і чистому експорту, питома вага якого змінювалась циклічно від 5,0 % у 2000 р. до 0,8 % у 2005 р, а у 2006 р. набула негативного значення (–2,8 %).

1 Розраховано на основі даних Держстату України: Статистична інформація [Електронний ресурс]. — Державна служба статистики України. — 2017. — Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/

Рис. 2.3. Трансформація моделі компенсаційного відновлення економіки України (авторське представлення)

Такі зміни у відтворювальній структурі ВВП не відповідали вимогам економічного розвитку, тому набута тенденція компенсаційного зростання була швидко втрачена під впливом подальших фінансово-економічних і суспільно-політичних криз, що нахлинули на Україну. Подальші зміни структури ВВП України стали ще драматичнішими та несприятливими з точки зору забезпечення економічного розвитку. Частка кінцевих споживчих витрат населення до 2015 р. різко підвищилась до 86,0 %, а частка валового нагромадження — скоротилась до 15,9 %. Втім, саме в цей період антикризове регулювання економічної динаміки повинно передбачати зміщення пропорції між споживанням і нагромадженням на користь останнього задля розширення можливостей мобілізації фінансових ресурсів країни. Натомість наявна їх динаміка засвідчує поступове вичерпування ресурсів економічного зростання, що виражається у суттєвому скороченні частки чистого експорту, яка ще з 2006 року набула негативного значення та стала дестимулюючою для економічного зростання. За умов суспільно-політичних конфліктів, що сформувались як у системі зовнішніх зв'язків України, так і на її внутрішньому просторі, а також під впливом кризового стану фінансово-монетарної системи вітчизняні виробники втратили свої позиції на міжнародних ринках у традиційних для країни галузях. Частка чистого експорту після 2006 року мала нестабільну стрибкоподібну динаміку, коливаючись від -9 % до -1,6 %. Відмітимо також, що у 2015 році структура ВВП за категоріями кінцевого використання стала дуже подібної до її вигляду у 2009 році, що свідчить про набуття кризових явищ хронічного характеру.

Досліджуючи фактори, що зумовлюють тривалий період компенсаційного відновлення економіки України та визначають її низьку конкурентоспроможність на світовому ринку, В. Чужиков, О. Федірко та Н. Федірко об'єднали їх у дві групи: фактори виробництва та фактори попиту[1]. Серед факторів виробництва ключовими стримуючими ланками, що зумовлюють низьку продуктивність праці, є критичний рівень фізичного та морального зносу основних засобів, незадовільний стан об'єктів виробничої інфраструктури, високий рівень ресурсозатратності економіки, інноваційна пасивність підприємств. До факторів, які зумовлюють неефективний споживчий попит у країні зокрема, автори віднесли загальний низький рівень доходів громадян і надмірну нерівномірність їх розподілу між різними верствами населення.

Потенційні можливості антикризових макроекономічних заходів та покращання якості економічної динаміки передусім визначаються обсягом капіталу, наявного в країні, який відображає запаси виробничих потужностей і рівень використання основних засобів. Формування капіталу відбувається під впливом, з одного боку, надходження інвестицій, які збільшують його обсяг, і з другого — зношення (амортизації), яке його зменшує. У періоди зростання української економіки реальна величина капітальних інвестицій (у порівнянних цінах) демонструє стійку тенденцію їх нарощення, при цьому відмічається постійне перевищення величини їх приросту над приростом реального ВВП. Так, упродовж 2000—2007 рр. щорічний приріст реальної величини валових інвестицій відносно становив від 40 % до 84 %, що дозволяло досягти нарощення реального ВВП на 3—12 %. Реальний обсяг інвестицій в основний капітал у 2007 р. вперше перевищив дореформений рівень, сягнувши 103,4 % від показника 1990 р. Натомість кризовий період починаючи 2009 роки, який відзначається негативною стрибкоподібною динамікою реального ВВП, характеризується також нестабільним приростом капітальних інвестицій. У 2009 та 2013 роках, коли кризова ситуація в Україні загострювалась, реальна величина капітальних інвестицій скорочувались на 19,9 % і 5,7 % відповідно. Інвестиційні надходження є особливо необхідним, оскільки вони уможливлюють модернізацію вітчизняного виробництва в умовах загострення жорсткої конкуренції на зовнішньому та внутрішньому ринках, активізації процесів злиття та

1 Чужиков В.І., Федірко О.А., Федірко Н.В. Модель «компенсаційного» зростання економіки // Конвергенція економічних моделей Польщі та України: Монографія / Заг. ред. Д.Г. Лук'яненко, В.І. Чужиков, М.Г. Вожняк та ін. — К.: КНЕУ, 2010. — 719 с. — С. 323.

поглинання та постійного підвищення вартості газу. У 2015 р. незважаючи на сформовану тенденцію скорочення реального ВВП (-9,8 % до попереднього року), в Україні відбувся новий різкий приріст капітальних інвестицій (+72,3 % до попереднього року), найбільшою мірою у права на комерційні позначення, об'єкти промислової власності, авторські та суміжні права, патенти, ліцензії, концесії тощо. Окрім того, значною мірою зросли капітальні інвестиції у програмне забезпечення, землю та транспортні засоби. Це дозволило дещо оновити основні засоби та скоротити надміру високий ступінь їх зносу. За роки незалежності України, незважаючи на суттєве підвищення інвестиційної активності у окремі роки, відбувалось постійне уповільнення процесів відновлення основних фондів. Так, якщо у 1993 р. рівень зношеності основних засобів становив 36,3 %, то у 2008 р. — зріс до 61,2 %, у 2014 р. — склав понад 83,5 %, а у 2015 р. — скоротився до 60,1 %. Отже, обсяги інвестицій, що надходять в економіку України в останні роки, виявляються недостатніми для виходу з економічної кризи, оскільки їх збільшення поки що не компенсувало втрату через зношені основні фонди. Високий рівень зносу основних фондів в Україні спричинений, у першу чергу, недостатністю фінансових ресурсів підприємств і відповідних інвестицій в оновлення капіталу за одночасного зростання інтенсивності його використання. Це свідчить про орієнтацію бізнесу на швидку окупність інвестицій і фактичну відсутність фонду розвитку, спрямованого хоча б на просте відтворення основного капіталу підприємств.

Несприятливою з точки зору антикризових заходів і подолання компенсаційного характеру економічного зростання в Україні є галузева структура інвестиційних вкладень. За підсумками 2015 р., у промисловості, яка найбільше потребує оновлення виробничої бази, відбулось зростання капітальних інвестицій лише на 1,6 % (при цьому у 2014 р. їх обсяг скоротився на 11,6 %), а в цілому на неї припадало 32,1 % загального їх обсягу. Натомість, інвестування у сферу телекомунікацій збільшилося у 3,5 разу, у сектор державного управління та оборони — в 2,4 разу, а в сферу мистецтва та спорту — у 2 рази[1]. Інвестиції в Україні масово спрямовуються у низькі технології, що не відповідає інноваційно-інвестиційному напряму розвитку економіки.

Потужним чинником консервації низькотехнологічної структури виробництва в Україні є зовнішній попит, оскільки позитивна макроекономічна динаміка забезпечується переважно за рахунок видобування та експорту невідновлюваних сировинних ресурсів (табл. 2.1).

Якщо протягом 1995—2006 рр. у структурі експорту товарів відбулось зростання питомої ваги чорних і кольорових металів (із 32,7 % до 42,2 %) і скорочення питомої ваги продовольчих товарів (із 20,4 до 12,1 %), то надалі ця тенденція змінилась, утім не на користь товарів високотехнологічного виробництва. До 2015 року частка експорту чорних і кольорових металів скоротилась майже вдвічі у порівнянні з 2007 р. (до 25,9 %) у зв'язку із втратою Україною частини ринку ЄС і Росії. Натомість частка експорту продовольчих товарів і сировини для їх виробництва зросла із 13,3 % у 2007 р. до 40,9 % у 2015 р. Особливо негативним фактором є скорочення питомої ваги машин та устаткування у структурі експорту товарів (із 16,0 % у 1995 р. до 9,4 % у 2015 р.). При цьому імпорт машин та устаткування суттєво збільшувався до 2007 р. (до 31,0 %) та надалі скоротився в умовах девальвації гривні та зниження платоспроможності вітчизняних виробників (19,3 % у 2015 р.). Це унеможливлює подолання занепаду вітчизняної економіки за рахунок збільшення власного випуску наукомісткої продукції та нових видів техніки і технології і зумовлює затягування економіки України в технологічну залежність від решти країн світу. Усе це відбувається в період, коли найрозвиненіші країни світу на 85—90 % забезпечують приріст ВВП за рахунок виробництва та експорту високотехнологічної наукомісткої продукції, створюють нову економіку, ефективність якої визначають уже не матеріальні чинники, такі як товари, сировина, робоча сила, устаткування, а інтелектуальні — знання, інформація, високі технології.

1 Розраховано на основі даних Держстату України: Статистична інформація [Електронний ресурс]. — Державна служба статистики України. — 2017. — Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/

Таблиця 2.1

СТРУКТУРА ЕКСПОРТУ ТА ІМПОРТУ ТОВАРІВ В УКРАЇНІ[1]

Найменування груп товарів	Експорт									Імпорт								
	1995	2000	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015	1995	2000	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015
УСЬОГО	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Продовольчі товари та сировина для них	20,4	8,9	11,5	13,2	13,3	25,6	20,5	28,8	40,9	7,2	6,1	9,4	7,7	6,8	11,6	7,9	10,1	8,8
Мінеральні продукти	6,4	8,2	13,9	12,9	8,0	8,2	11,1	10,7	7,5	46,3	42,9	33,4	28,9	25,6	33,7	33,0	26,1	28,8
Продукція хімічної та пов'язаних з нею промисловостей	16,6	12,4	10,6	10,5	10,7	8,9	9,7	8,6	6,9	9,6	11,0	12,7	14,8	15,2	18,8	15,6	16,1	19,4
Деревина та вироби	1,0	2,7	3,0	2,5	2,8	3,1	3,0	3,4	4,3	2,7	2,9	4,1	3,3	3,1	3,6	2,6	2,7	2,4
Промислові вироби	4,2	4,7	4,6	1,2	1,4	1,3	1,3	1,4	1,4	4,3	5,0	5,2	4,8	3,7	4,5	3,7	4,8	4,5
Чорні й кольорові метали та вироби	32,7	41,9	35,8	42,8	44,5	33,9	35,0	28,4	25,9	3,8	4,6	5,2	7,0	8,1	6,1	6,9	5,6	4,9
Машини, устаткуван-ня, транспорт-ні засо-би та прилади	16,0	12,1	15,3	13,4	16,4	16,2	17,2	14,4	9,4	18,8	17,6	24,6	28,8	33,0	19,9	23,9	22,3	19,3
Різне*	2,7	9,1	5,3	3,4	2,9	2,7	2,2	4,2	3,6	7,3	9,9	5,4	4,8	4,6	1,9	6,6	12,4	12,0

**Примітка*: З урахуванням неформальної торгівлі.

Дані з 2014 року наведені без урахування тимчасово окупованої території АР Крим та м.Севастополь.

1 Розраховано на основі даних Національного банку України: Статистика зовнішнього сектору/ Зовнішня торгівля [Електронний ресурс] // Національний банк України. — 2016. — Режим доступу до ресурсу: https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=19208313.

Спеціалізація економіки України на видобувних галузях і галузях первинної переробки сировини та низький технологічний уклад обумовлюють необхідність споживання значних обсягів енергоресурсів, що створює загрозу поступового перетворення країни на технологічно залежний та економічно відсталий ринок збуту для продукції провідних індустріально розвинених країн. Суттєве підвищення цін на газ на сьогодні актуалізувало проблему надмірно високої енергоємності ВВП, Україна лише частково забезпечена власними паливно-енергетичними ресурсами (ПЕР) і тому має вдаватись до імпорту їх більшої частини. Постійне підвищення цін на енергоносії також означає астрономічні втрати для економіки України та фінансування паливного комплексу країн-постачальників енергоресурсів. За оцінками експертів, щорічний обсяг втрат національної економіки від неефективного, порівняно з європейськими показниками, енергоспоживання оцінюється на рівні 15—17 млрд дол. США[1].

За інформацією Інституту загальної енергетики НАН України рівень енергоспоживання України у 2005 р. становив 0,484 кг умовного палива на 1 грн ВВП (або 0,389 кг нафтового еквіваленту на 1 дол. США з урахуванням паритету реальної купівельної спроможності), 2004 р. — 0,521 (0,421), 2000 р. — 0,668 (0,541)[2]. За даним дослідження енергоефективності, профінансованого Програмою Розвитку Організації Об'єднаних Націй[3], у 2013 р. показник енергоефективності України зріс на 1,5 в. п. порівняно з попереднім роком і склав 57,8 % від середнього рівня ЄС. Енергоефективність у промисловості зросла на 5,4 в. п., водночас у сільському господарстві та секторі послуг впала на 2,1 в.п. і 1,6 в.п. відповідно. У житловому секторі та трансформації енергії на теплових електростанціях енергоефективність залишилася майже без змін. Зростання енергоефективності дозволило заощадити 2,840 млн.грн, які були б спожиті за умови збереження структури економіки та ділової активності на рівні 2012 р. Драйверами зростання енергоефективності України у 2013 р. стали металургія, частка якої у сукупному енергоспоживанні промисловості складає 67%, і хімічна промисловість. Показник енергоефективності в металургії зріс на 4,4 в.п., а у хімічній промисло-вості — на цілих 17,4 в.п.[4].

Незважаючи на деяке зниження рівня енергоємності ВВП, Україна споживає надто багато енергоресурсів, що примушує підтримувати конкурентоспроможність вітчизняної економіки за рахунок зниження складової витрат на оплату праці, зменшення обігових коштів підприємств, відсутності довгострокових внутрішніх інвестицій у модернізацію виробництва та низки інших негативних факторів. Важливо відмітити, що технологічна застарілість обладнання у вітчизняному ПЕК і відсутність ресурсозберігальних технологій вже у найближчій перспективі може призвести до того, що навіть за наявності палива енергосистема країни буде не в змозі забезпечити споживачів необхідними обсягами енергії. Украй незадовільно використовуються можливості нетрадиційних і відновлюваних джерел енергії, частка яких в енергетичному балансі становить лише 0,7 %. При цьому одним з основних цільових параметрів, визначених проектом Енергетичної стратегії України на період до 2035 року, є зниження до 2035 року енергоємності ВВП до рівня 0,17 кг нафтового еквівалента на 1 дол. США ВВП України та наближення за цим показником до країн зі схожими кліматичними, географічними та економічними умовами[5].

---

1 Перегляд Енергетичної стратегії України на період до 2030 року: зростання чи зниження енергоспоживання? Друга версія [Електронний ресурс] // Національний екологічний центр України. — 2012. — Режим доступу: http://journal.esco.co.ua/2012_8/art212.pdf

2 Стан економічної безпеки України (січень—грудень 2006 року): Аналітична записка. — К.: Департамент економічної стратегії Міністерства економіки України, 2007. — 65 с. — С. 27.

3 Моніторинг енергоефективності України 2015 [Електронний ресурс] // Аналітичний центр «Нова соціальна і економічна політика». — 2015. — Режим доступу: http://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/EE/%D0 %9E %D1 %82 %D1 %87 %D0 %B5 %D1 %82 %20 %D0 %9C %D0 %95 %D0 %A3_ %D0 %B2 %D1 %8B %D1 %87 %D0 %B8 %D1 %82 %D0 %B0 %D0 %BD %20061015-0.pdf

4 Там само. — С. 4.

5 Енергетична стратегія України на період до 2035 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mpe.kmu.gov.ua

Ключову роль у затягуванні компенсаційної стадії розвитку економіки України відіграють тенденції розвитку інноваційної діяльності, які на фоні позитивної динаміки реального ВВП у період 2000—2006 рр. свідчать про зниження наукомісткості вітчизняного виробництва (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

ОСНОВНІ ПОКАЗНИКИ РОЗВИТКУ НАУКИ ТА ІННОВАЦІЙ В УКРАЇНІ[1]

	2000	**2005**	**2007**	**2009**	**2011**	**2014***	**2015***	**2015 до 2000**
Питома вага обсягу виконаних наукових і науково-технічних робіт у ВВП, %	1,16	1,09	0,93	0,95	0,79	0,69	0,64	-0,52 в.п.
Кількість науковців, тис. ос.	120	105	96,8	92,4	85,0	69,4	63,9	-47,1 %
Питома вага підприємств, що займалися інноваціями	18	11,9	14,2	12,8	16,2	16,1	17,36	-3,6 %
Питома вага підприємств, що впроваджували інновації. %	14,8	8,2	11,5	10,7	12,8	12,1	15,2	2,7 %
Впроваджено нових технологічних процесів, тис. процесів	1,4	1,8	1,4	1,9	2,5	1,7	1,2	-13,3 %
Впроваджено виробництво інноваційних видів продукції, тис. найм.	15,3	3,2	2,5	2,7	3,2	3,7	3,1	-79,5 %
Питома вага реалізованої інноваційної продукції в обсязі промислової, %	9,4	6,5	6,7	4,8	3,8	2,5	1,4	-85,1 %

За оцінками Міністерства економіки України, зростання ВВП на основі впровадження нових технологій становить лише 0,7 %, що є критично низьким показником[2]. Провідними в Україні залишаються ресурсомісткі галузі, а високотехнологічні напрями (авіаційнокосмічна галузь, фармацевтика, виробництво комп'ю-терного обладнання, медичних, точних та оптичних інструментів, теле-, радіо-, комунікаційного обладнання) створюють лише близько 3—5 % загального продукту. При цьому найпрогресивніші наукомісткі галузі шостого технологічного укладу (нанотехнології, оптоелектроніка, біотехнології, геноміка, фотоніка) в Україні майже відсутні — їх частка у ВВП становить менше 0,1 %[3]. Інновації, на жаль, не стали базою для формування якісно нової інноваційноінвестиційної моделі розвитку національної економіки. Так, питома вага виконаних наукових робіт у ВВП знизилась з 1,38 % у 1996 р. до 1,14 % у 2000 р. і до 1 % у 2006 р., відповідно знизились і обсяги фінансування науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт (НДДКР). Між тим у розвинених країнах на науку щорічно витрачається 2,5—4 % ВВП, а фінансування на рівні нижче 1 % ВВП, як правило, призводить до втрати науковою діяльністю свого економічного значення, і країна стає повністю залежною від іноземних технологій. Варто зауважити, що згідно з Лісабонською стратегією з метою поліпшення міжнародних конкурентних позицій у країнах Європейського Союзу поставлено за мету до 2010 р. досягти 3 %-го рівня валових витрат на НДДКР. При цьому на 80 % підвищення фінансування науки планується

1 Розраховано на основі даних Держстату України: Статистична інформація [Електронний ресурс]. — Державна служба статистики України. — 2017. — Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/

2 Стан економічної безпеки України (січень—грудень 2006 року): Аналітична записка. — К.: Департамент економічної стратегії Міністерства економіки України, 2007. — 65 с. — С. 21.

3 Там само. — С. 28.

досягти за рахунок збільшення приватних інвестицій. Зниження наукомісткості ВВП призвело до зниження престижу діяльності науковців і, як наслідок, до зниження їх чисельності. Так, якщо у 1990 р. в Україні було 313 тис. науковців, то за часів незалежності їх кількість скоротилася більше ніж у 3,5 — до 63 тис. осіб у 2015 р., при цьому у період економічного зростання, незважаючи на підвищення рівня заробітної плати, наявна негативна тенденція зберігалась. Окрім того, в Україні має місце стрімке зниження питомої ваги інноваційно-активних підприємств. Так, частка підприємств, що займалися інноваціями, скоротилась із 18% у 2000 р. до 11,2 % у 2006 р. та до 16% у 2014 році, а питома вага підприємств, які впроваджують інновації, — до 12,1 % у 2014 р. (із 14,8 % у 2000 р.). У країнах Європейського Союзу, за даними Директорату з підприємництва Комісії ЄС , у середньому 30 % малих і середніх підприємств займаються інноваційною діяльністю, а для великих підприємств інновації є невід'ємною складовою їх бізнес-діяльності. Наслідком такої інноваційної пасивності в Україні стало постійне зниження технологічного рівня виробництва.

В умовах високого ступеня зношеності основних фондів, низької інноваційності економіки та неефективного споживчого попиту в Україні сформувався низький рівень продуктивності праці, який знизився більш ніж у 2 рази за роки трансформаційної кризи. Після 2000 року відбувалось його поступове підвищення, яке, втім не дозволило досягти рівня європейських країн чи, принаймні, відновити докризовий показник 1991 року. Один працівник, зайнятий економічною діяльністю, у 2000 р. виробляв 8,4 тис. грн ВВП у порівнянних цінах 2000 р., а до 2015 р. цей показник зріс до 14,2 тис. грн. Проведене дослідження «Потенціал України та його реалізація» за показником темпу післякризового зростання продуктивності праці позиціонувало Україну на 9-му місці з-посеред 46 країн світу[1]. Крім неї до першої десятки за цим показником увійшли Азербайджан, Вірменія, Молдова, Грузія, Китай, Білорусь, Естонія, Латвія, Литва. Незважаючи на підвищення продуктивності праці в Україні, її абсолютна величина все ще залишається однією з найнижчих у світі. Так, рівень суспільної продуктивності праці, визначений як ВВП в розрахунку на одного зайнятого в середньому по країнах ЄС у 2016 р. становив 65,7 тис. євро., при цьому в Україні — лише 5,2[2]. Найвищою продуктивність праці є в таких країнах, як Люксембург (209 тис. євро, що перевищує її рівень в Україні майже у 40 разів), Норвегія та Ірландія (близько 140 тис. євро, що у 27 разів вище, ніж в Україні), Данія та Ісландія (понад 100 тис. євро), Бельгія, Нідерланди, Франція та Австрія (близько 90 тис. євро, що майже у 20 разів перевищує вітчизняний рівень). Серед країн ЄС найнижчим рівень продуктивності праці є лише в Македонії та Болгарії де він коливався в межах 16 тис. євро в розрахунку на одного зайнятого.

Негативний вплив загального низького рівня продуктивності праці на економічне зростання в Україні посилюється тим, що за роки незалежності відбулось порушення пропорцій між темпами зростання продуктивності праці та оплати праці у номінальному та реальному вимірах. У розвинених країнах світу номінальна оплата праці завжди випереджає зростання продуктивності праці, а реальна — відстає. Так, протягом п'ятнадцяти років (1980—1995 рр.) продуктивність праці в цих країнах щороку зростала в середньому на 40—45 в. п., номінальна заробітна плата — на 60—65 в. п., а реальна — на 30 в. п.[3]. У період трансформаційної кризи 90-х років минулого століття для економіки України характерним було нівелювання ролі оплати праці при формуванні економічної політики, що

1 Потенціал України та його реалізація: спільний аналітичний звіт Міністерства економіки України, Міністерства фінансів України та Національного банку України. — К., 2008. — 109 с. — С. 17—18.

2 Розраховано за даними: 1) European statistics database [Electronic resource] // European Commission — Mode of access: http://ec.europa.eu/eurostat/data/database (last access: 02.02.2017). — Title from the screen. 2) Статистична інформація [Електронний ресурс]. — Державна служба статистики України. — Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/ (Дата звернення 02.02.2017).

3 Никифорова А. О соотношении роста производительности и заработной платы // Общество и экономика. — 2001. — № 7—8. — С. 95—110. — С. 106

призвело до різкого скорочення її темпами, що перевищували темпи скорочення реального ВВП і продуктивності праці. В Україні за період з 1991 по 2007 р. рівень продуктивності праці скоротився на 5 %, натомість номінальна заробітна плата зросла у 188 тис. разів, що зумовлено ще вищими темпами інфляції, а реальна — знизилась на 23 %. На початку 2000-х років тенденції в динаміці оплати праці та продуктивності праці були змінені. На сьогодні реальна заробітна плата зростає у кілька разів швидше ніж продуктивність праці (рис. 2.4).

Рис. 2.4. Динаміка реальної заробітної плати, цін та продуктивності праці в Україні у 2001-2015 роках[1]

Протягом 2000—2015 років показник суспільної продуктивності праці в Україні, обчислений як співвідношення між реальним ВВП і чисельністю зайнятих в економіці країни, збільшився на 67,7 %, при цьому загальний приріст реальної заробітної плати становив 189,1 %. Збільшення заробітної плати повинно відбуватись відповідно до продуктивності праці, що дозволяє створювати стимули для подальшого економічного зростання за рахунок збільшення купівельної спроможності населення. Однак, позитивний приріст продуктивності праці в Україні обумовлюється не лише зростанням реального ВВП, але і одночасним скороченням чисельності зайнятих в економіці під впливом глобальної фінансової кризи. Отже, динаміка заробітної плати та продуктивності праці є непов'язаними та неузгодженими. Як показує світова практика, така ситуація загрожує подальшим виникненням економічних дисбалансів.

Поряд із проаналізованими виробничими факторами, які зумовлюють низьку якість економічного зростання в Україні, особливе місце належить факторам споживчого попиту, величина та ефективність якого визначається рівнем і характером розподілу доходів населення. Затяжна криза середини 90-х років XX ст. обумовила низький рівень реальних доходів населення та високий ступінь їх диференціації порівняно зі стандартами розвинених країн світу. На сьогодні в Україні має місце позитивна динаміка валового наявного доходу населення, номінальна величина якого протягом 2002—2015 рр. збільшилась у 11,3 разу, при цьому середньомісячна заробітна плата зросла із 376 грн до 5181 грн, тобто

1 Розраховано на основі даних Держстату України: Економічна статистика [Електронний ресурс] // Державна служба статистики України. — 2016. — Режим доступу до ресурсу: http://www.ukrstat.gov.ua/

у 13,7 разу[1]. Таке підвищення доходів населення, зумовлене прогресивними реформами у сфері оподаткування, соціального страхування та пенсійного забезпечення. У реальному вимірі наявний дохід населення зріс у 2, рази за цей період, водночас приріст реального ВВП склав 1,3 разу.

Висока залежність економічного зростання України від зовнішніх чинників обумовила більш різкий негативний вплив фінансової кризи на стан її соціальної сфери. Високі темпи приросту реальної заробітної плати в Україні, не дозволяють їй досягти суттєвого приросту у структурі ВВП. Якщо у 2006 році питома вага оплати праці у ВВП становила 49,4%, то у 2012 році її рівень змінився не суттєво – 49,6%. За обсягом наявного доходу населення у розрахунку на одну особу Україна більш ніж у 3,5 разу відстає від середнього його рівня в розвинених країнах світу — членах ОЕСР (рис. 2.5)

Найвищим його рівень, обчислений за методикою ПКС, спостерігається у Норвегії та Німеччині, де на одного жителя припадає понад 30 тис. дол. США. У Франції, Канаді та Австрії один мешканець отримує наявний дохід, що перевищує 29 тис. дол. США на рік, в Нідерлаудах, Швеції, Фінляндії — понад 27 тис. дол. США, в Італії та Іспанії — понад 25 тис. дол. США. Найнижчим рівень наявних доходів населення є в Естонії та Угорщині, де на одного жителя припадає 14 тис. дол. США на рік. В Україні обсяг валового наявного доходу населення у розрахунку на одну особу не перевищує 7 тис. дол. США за ПКС на рік. Разом з тим, за показником загального темпу приросту реальних наявних доходів населення протягом останніх п'яти років Україна займає найвищу сходинку у порівнянні з розвиненими країнами. Якщо в середньому по країна-членах ОЕСР у 2011 році порівняно з 2006 роком чистий наявний дохід населення зріс у реальному обчисленні на 7,1 %, а в Угорщині та Італії відбулось його падіння відповідно на 8,5 % і 4,8 %, то в Україні загальний приріст наявного доходу населення за ці роки склав 40,6 %.

Загострення проблеми неефективного споживчого попиту в Україні відбувається під впливом нерівномірного розподілу доходів між різними верствами населення. Загальні доходи 5% найбільш забезпеченого населення більш ніж у 3 рази перевищують загальні доходи 5 % найменш забезпеченого населення, про що свідчить коефіцієнт фондів (табл. 2.3).

Таблиця 2.3

ДИФЕРЕНЦІАЦІЯ ДОХОДІВ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ[2]

	2000	**2005**	**2007**	**2009**	**2011**	**2014**	**2015**
Індекс Джині	0,32	0,32	0,27	0,28	0,26	0,24	0,24
Квінтильний коефіцієнт диференціації загальних доходів населення, разів	2,6	2,1	2	2	1,9	1,9	1,9
Квінтильний коефіцієнт фондів (по загальних доходах), разів	4,5	3,5	3,6	3,6	3,4	3,1	3,2
Частка населення із середньодушовими загальними доходами у місяць, нижчими прожиткового мінімуму, %	87,4	28,4	12,7	5,8	7,8	8,6	6,4

1 Розраховано на основі даних Держстату України: Економічна статистика [Електронний ресурс] // Державна служба статистики України. — 2016. — Режим доступу до ресурсу: http://www.ukrstat.gov.ua/

2 Дані Держстату України: Статистична інформація [Електронний ресурс]. — Державна служба статистики України. — 2017. — Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/.

Рис. 2.5. Міжкраїнові зіставлення обсягів і темпів приросту реальних наявних доходів населення

Джерело: побудовано на основі даних ОЕСР[1] і даних Держстату України[2].

1 Статистична база даних ОЕСР. Електронний ресурс. Режим доступу: http://www.oecd.org/statistics/

2 Статистична інформація [Електронний ресурс]. — Державна служба статистики України. — 2017. — Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/

Відповідно до квінтельного коефіцієнта диференціації населення України мінімальний рівень доходів серед 20 % найбільш забезпеченого населення майже в 2 рази перевищує максимальний рівень доходів серед 20 % найменш забезпеченого населення. У цілому, розподіл населення України за рівнем середньодушових сукупних витрат більш як на третину відхиляється від рівномірного, про що свідчить динаміка коефіцієнта Джині. Відповідно до методології країн ОЕСР, його розмір вище рівня 0,33—0,35 характеризує високий ступінь соціальної нерівності. В Україні його величина збільшилася із 0,36 у 1993 р. до 0,41 у 1996 р.[1], а у 2000—2016 рр. цей коефіцієнт коливався від 0,318 до 0,24. Це свідчить про високий ступінь соціальної нерівності як усередині країни, так і в порівнянні з провідними західними країнами. Позитивним наслідком державної політики у сфері регулювання доходів населення та соціального захисту, що впроваджувалась в Україні, стало скорочення чисельності населення із середньодушовими сукупними витратами у місяць, нижчими за прожитковий мінімум, із 87,4% у 2000 р. до 6,4% у 2015 р.

Отже, за роки соціально-економічних реформ в умовах поширення корупції, тіньових схем отримання доходів і встановлення численних привілеїв відбулися наростання питомої ваги бідного населення та акумулювання переважної частини ресурсів у невеликої кількості заможних громадян, дотичних до сформованих олігархічних кланів. Підвищення доходів громадян в останні роки суттєво не змінює картину нерівномірності їх розподілу, оскільки результатами економічного зростання користуються, передусім, ті його верстви, які мають більший доступ до ресурсів і їх розподілу. Більш швидка динаміка доходів населення порівняно з динамікою обсягів виробництва зберігається в Україні також і у кризовий період. З одного боку, це створює позитивний вплив на розширення платоспроможного попиту в країні, збільшує внутрішні інвестиційні ресурси і, таким чином, сприяє розвитку виробництва, проте з другого боку, в умовах нестабільної цінової ситуації в країні зумовлює подальше розкручування інфляційної спіралі. Високі темпи інфляції стримують купівельну спроможність населення країни і здійснюють негативний вплив на формування споживчого попиту.

2.2. Макроекономічні шоки в контексті викликів національній безпеці України

Першочерговим кроком у досягнення макроекономічної стабілізації в умовах зростання викликів національної безпеки України є оцінка економічних наслідків військового конфлікту, який доцільно розглядати як найбільший макроекономічний шок в історії країни, який має місце як з боку сукупного попиту, так і з боку сукупної пропозиції. Оцінювання економічних наслідків військових конфліктів ніколи не знаходилося в фокусі досліджень вітчизняних науковців. Україна, як держава, де будь-які збройні конфлікти були відсутні впродовж двадцяти трьох років незалежності, не потребувала вдосконалення методики визначення економічних наслідків війн.

У зв'язку з цим, сьогодні, говорячи про війну в Україні, єдині дані, якими можуть користуватися органи влади при прийнятті антикризових рішень, — це оцінка обсягу валового регіонального продукту окупованих територій. Ми говоримо про втрату промислового Донбасу та Криму, які в підсумку виробляли близько 15 % валового внутрішнього продукту України. Натомість, ця цифра є дуже поверхневою і не дозволяє на національному рівні вчасно приймати рішення щодо нових реалій військової економіки. Окрім безумовної втрати виробничого потенціалу, Україна разом з війною на Донбасі та окупацією Автономної Республіки Крим, отримала:

— структурні зміни у державних витратах — значно зросло фінансування армії (видатки зведеного бюджету України на оборону у 2015 році в порівнянні з 2014

1 Лібанова Е. Соціально-економічна політика держави та її вплив на зміну соціальної структури суспільства // Україна: аспекти праці. — 1999. — № 8. — С. 18—28. — С. 21

р. зросли більше, ніж у два рази та склали понад 40 млрд грн), внаслідок чого активізувалася робота підприємств ДК «Укроборонпром» та суміжних галузей (позитивні шоки пропозиції);

— втрату ринків збуту на непідконтрольних територіях, у результаті чого постраждали вітчизняні підприємства (негативні шоки попиту);
— зниження скупного попиту населення внаслідок зменшення його реальних доходів (негативні шоки попиту).

Усі ці фактори впливають на економіку нашої країни, створюючи таким чином умови для найскладнішого макроекономічного експерименту в історії через макроекономічні шоки пропозиції (внаслідок скорочення або захоплення виробництва) та попиту (внаслідок різкого зниження рівня життя на окупованих територіях).

Країни, які в своїй історії регулярно проводили військові операції, мають значно більший «багаж» напрацьованих методичних підходів до оцінки та подолання втрат від наслідків війн.

В Європі та США вже неодноразово проводилися наукові дослідження щодо оцінки наслідків для валового внутрішнього продукту, зайнятості, фіскальної та монетарної політик військових конфліктів, які вели держави як на своїй території, так і на території інших країн.

Цікавим і найобґрунтованішим з таких досліджень нам видається робота науковця з Університету Дж. Мейсона (США) Б. Каплана «Як війна збурює економіку?»[1]. К роботі автором проаналізовано вплив двох світових війн на економіку Сполучених Штатів Америки та Великої Британії. У результаті авторських досліджень на основі аналізу часових рядів даних численних макроекономічних показників об'єктивно обґрунтовано такі фундаментальні узагальнення.

1) реальне виробництво знижується внаслідок внутрішніх війн, та зростає в результаті війн, які держава проводить на чужій території;
2) інфляція є більшою при «домашніх» війнах, ніж при іноземних;
3) грошова пропозиція в період домашніх війн зростає значно більшими темпами, ніж у період іноземних;
4) ставки оподаткування по відношенню до реального випуску зростають під час іноземних війн і знижуються або залишаються незмінними під час домашніх;
5) державні витрати як частка від випуску зростають у розвинених індустріальних країнах впродовж обидвох типів війн. Однак, для світу в цілому, частка державних витрат у випуску зростає тільки впродовж іноземних війн, домашні війни супроводжуються нижчими невійськовими витратами.

Таким чином, наведені узагальнення дозволяють зробити кілька стратегічно важливих висновків. Упродовж домашніх війн існує чітка тенденція до зниження валового внутрішнього продукту, що є наслідком того, що негативні шоки пропозиції переважають позитивні шоки попиту. І фіскальна, і монетарна політики залишаються експансіоністськими впродовж усіх типів війн.

Багато досліджень описують умови війни як надзвичайний макроекономічний експеримент, але саме в статті Б. Каплана ми знаходимо першу систематичну компаративістику військових економік. На наш погляд, цей досвід доцільно враховувати в дослідженні впливу війни на макроекономічні процеси в Україні.

У статті вчених з Прінстонського Університету С. Чассанга та Ж. Падро Мігеля «Економічні шоки та громадянські війни» описується кореляційний зв'язок між доходами на душу населення та громадянськими конфліктами. Емпіричним шляхом автори перевіряють дві різні моделі. Перша — бідні країни більше страждають від громадянських конфліктів. Друга — громадянські конфлікти трапляються там, де країни починають

1 Barro R. and Veronique de Rugy (2013) Defense Spending and the Economy. Mercatus Center George Mason University, USA

страждати від низьких доходів. Тобто, з одного боку, поширеність громадянських війн негативно корелює з доходом на душу населення на рівні країн. З іншого боку, негативні шоки доходу причинно передбачають початок громадянських війн.

Різниця в доходах на душу населення приховує структурні відмінності між країнами, і важливо зрозуміти, що саме структурні елементи викликають нестабільність. Так, закордонні вчені — Дж. Ферон[1] і Д. Лейтін[2] справедливо припускають, що слабкість держави може бути реальною причиною виникнення повстанської діяльності. Наприклад, у країнах з розвиненою економікою набагато вища частка доходів генерується людським капіталом, який, очевидно, дуже важко привласнити насильницьким шляхом. Питання неспроможності держави як інституту є актуальним для досліджень в Україні з огляду на економічні причини Революції гідності 2013—2014 рр.

Разом з тим, Р. Джервіс і Д. Снайдер[3] у своїх дослідженнях слушно зауважують, що взаємні страхи, які виникають при конфліктах, роблять конфлікти слабко прогнозованими. Взаємні страхи служать у якості підсилювача негативних економічних потрясінь, тим самим характеризуючи обставини, які будуть виникати по спіралі.

За визначенням більшості вчених-економістів, економічними потрясіннями, збуреннями або шоками є переміщення кривих попиту та пропозиції внаслідок упливів зовнішніх чинників, іншими дослідниками шоки трактуються як різка екзогенна зміна в економічній системі. Також існують підходи (насамперед в емпіричних дослідженнях) до трактування шоку як будь-якої суттєвої зміни економічного параметра.

Поняття «макроекономічний шок» можна визначити як реальну раптову зміну в умовах господарювання, що виводить економічну систему зі стану рівноваги або ще більш поглиблює нерівноважний стан економіки.

Визначальними ознаками макроекономічної рівноваги більшість науковців визначає наявність збалансованості найважливіших економічних параметрів, а саме: попиту та пропозиції, виробництва та споживання, використання виробничих факторів, товарної та грошової маси, заощаджень та інвестицій. Проявом порушення економічної рівноваги є інфляція та безробіття, невідповідність обсягів фінансових ресурсів і витрат, оплати та продуктивності праці; доходів і витрат державного бюджету; розміру бюджетного дефіциту та джерел його покриття; активів і пасивів платіжного балансу.

Наявний військовий конфлікт в України за цими критеріями слід визнати повноцінним макроекономічним шоком.

Україна за часів своєї незалежності вперше опинилася в стані збройного конфлікту з потужною військовою державою. Тривале протистояння з Росією на території колись найбільш промислово розвиненого регіону не може не відобразитися на галузевій і територіальній структурі економіки нашої держави.

Залишаються недостатньо опрацьованими теоретичні питання негативних шоків пропозиції, пов'язаних з війною. Це можна пояснити тим, що українська економіка, не володіючи значними сировинними ресурсами та реалізуючи неагресивну зовнішню політику, рідко стикалася в своїй економічній історії з шоками пропозиції.

У результаті військових конфліктів відбуваються галузеві та регіональні структурні зрушення в економіці України — зменшується частка промисловості у ВВП, відбувається збільшення питомої ваги «мирних областей» Україні у загальному виробництві.

Військовий конфлікт на сході країни та окупації Автономної Республіки Крим доцільно також розглядати як макроекономічний шок попиту. Адже на території цього регіону

1 Fearon, J. D. (2007). Economic Development, Insurgency, and Civil War. Institutions and Economic Performance. Cambridge, MA: Harvard University Press, UK

2 Fearon, J. D. and. Laitin D. (2003). Ethnicity, Insurgency and Civil War // The American Political Science Review. — Vol. 1. — P. 75—90.

3 Jervis, R. and Snyder J. (1999). Civil War and the Security Dilemma in Snyder, Jack and Barbara Walter, eds. Civil War, Insecurity, and Intervention. New York: Columbia University Press, USA.

проживає майже 6 млн людей, сукупний попит яких зменшився через такі фактори: неможливість доставити певні товари та послуги через адміністративний кордон з Кримом (ускладнена логістика); зниження доходів населення на тимчасово окупованій території.

Таким чином, військовий конфлікт та окупація частини території — це одночасно і шок попиту, і шок пропозиції (негативний через втрати частини промислових регіонів, позитивний — через значне пожвавлення в оборонній промисловості). І розглядати його вплив на національну економіку необхідно, враховуючі обидва аспекти.

Для оцінки впливу на національну економіку військового конфлікту запропоновано врахувати такі фактори:

— збільшення ВВП унаслідок зростання військових витрат;
— зменшення ВВП через втрату частини виробничого потенціалу на сході країни та в Криму;
— зменшення ВВП через падіння сукупного попиту населення, в тому числі на окупованих територіях.
— Оцінюючі вплив військових дій та окупації на реальний випуск, вважаємо за потрібне врахувати таке:
— сукупні доходи жителів окупованої території, які не надходять в економіку країни — тільки по Автономній Республіці Крим і м. Севастополь у 2013 році склали 44,8 млрд грн., Донецькій області — 135,4 млрд грн, Луганській — 21,6 млрд грн. Частина цих витрат втрачена майже повністю через неможливість ведення повноцінної торгівлі з Кримом, частина (у Донецькій і Луганській області) — через суттєве зменшення реальних доходів. У 2015 році реальна заробітна плата в районах, підконтрольних Україні, знизилася на 30 % у Луганській і на 10 % у Донецькій області. Проаналізувати зниження реальних доходів населен-ня, що проживає на окупованій території, взагалі неможливо через відсутність статистичного обліку;
— відсутність попиту з боку окупованих регіонів відображається на внутрішніх виробниках. Так, наприклад, хімічна промисловість Львівської області знаходила свого покупця у Донецькій, а харчова промисловість Херсонської працювала в тому числі і на ринок Криму, особливо в курортний сезон. Втрати помітні в кожній галузі й регіоні України — від машинобудування до харчової промисловості;
— Донецька, Луганська області, Автономна Республіка Крим і місто Севастополь у 2013 році створювали 18 % внутрішнього валового продукту;
— варто враховувати суттєво збільшення обсягу військових витрат. Історично склалося так, що періоди економічного зростання були незмінними супутниками воєн.

Масштабні військові дії в минулому нерідко супроводжувалися значним нарощуванням військових витрат. Наприклад, у роки Другої світової війни військові витрати підвищилися майже на 10 % від сукупного ВВП (до бомбардування Перл-Харбора в грудні 1941 року). Взагалі, багато вчених вважають, що США вийшли з Великої депресії багато в чому завдяки приготуванню до вступу в Другу світову війну.

Роль військових витрат в економічному підйомі — один із найпереконливіших прикладів дії мультиплікаторної моделі.

Сучасні вітчизняні дослідження не мають розрахунку мультиплікатора державних видатків на оборону — здебільшого ми це пояснюємо новими для України умовами існування, які виникли менш ніж два роки тому. Саме тому вкрай необхідною є, на наш погляд, оцінка показника, за своєю природою близького до мультиплікатора — назвемо його коефіцієнтом військових витрат.

Аналітичні дослідження вчених найрозвинутіших університетів світу дають змогу оцінити цей показник для Сполучених Штатів Америки. Так, Р. Барро з Університету Гар-

варда приводить типологію таких аналітичних розрахунків для США[1]. Найпопулярнішим способом визначити величину мультиплікатора державних витрат на оборону є аналіз часових рядів, порівняння відповідних показників у військові та мирні часи. Ключове положення полягає в тому, що змінні, пов'язані з війною чи миром, можуть розглядатися як екзогенні. Згідно розрахунків по цій методиці, мультиплікатор військових витрат США завжди більше нуля, але має значення менше 1 (табл. 2.4).

Другий методичний підхід у аналітичному дослідженні, пов'язаний зі змінами часу повернення кредитів Світового банку країнам, що розвиваються.

Третій підхід оцінки мультиплікатору військових витрат США — це компаративний аналіз ефекту федеральних військових програм між різними штатами. Відносні витрати між різними штатами також сприймаються як екзогенні.

Проведемо оцінку коефіцієнта витрат на оборону в Україні. Аналіз часових рядів у цьому випадку не є найпридатнішим способом обрахувати його у зв'язку з відсутністю достатньої кількості спостережень. Натомість проаналізуємо бюджетні витрати на оборону та показники ключового оборонного концерну України — ДК «Укроборонпром», який охоплює 99 підприємств оборонного сектору. ДК «Укроборонпром», по суті є головним підрядником державного оборонного замовлення, тому показники його діяльності напряму залежать від зміни оборонних бюджетів держави.

Таблиця 2.4

ОЦІНКА МУЛЬТИПЛІКАТОРА ВИТРАТ НА ОБОРОНУ В США*

Автор і дослідження	**Оцінка значення мультиплікатора витрат на оборону**	**Примітки**
Аналіз часових рядів		
Барро (1984)	≈0,6	Витрати США на оборону у першій Світовій війні, Другій Світовій війні, Корейській війні
Холл (1986)	≈0,6	Витрати США на оборону (1920—1942, 1947—1982)
Ремі (2011)	0,6—1,2	Витрати США на оборону, 1939—2008
Фішер і Пітерс (2010)	>0	Витрати США на оборону, 1948—2007, оцінка заснована віддачі активів від оборонних контрактів, кумулятивний ефект впродовж 5 років для періоду 1959—2007.
Барро, Редлік (2011)	0,4—0,8	Витрати США на оборону, 1917—2006
Холл (2009)	≈0,5	Витрати США на оборону, 1930—2008
Панель досліджень, заснованих на зміні часу повернення кредитів Світового банку країнам, що розвиваються		
Краай (2012)	0,5—0,7	Використовує час повернення кредитів Світового банку 29 країнам, що розвиваються, 1985—2009
Панельні дослідження у США		
Накамура та Стейнсон (2012)	≈1,4	Компаративний аналіз витрат на оборону в кожному штаті, 1966—2006
Коен, Ковел, Меллоу (2011)	<0	Федеральні витрати в США, ефект корпоративних інвестицій
Вільсон (2012)	>0	Федеральні витрати в рамках ARRA, 2009—2010, ефект на національне безробіття

**Джерело*: складено автором на основі Barro R. and Veronique de Rugy (2013) Defense Spending and the Economy. Mercatus Center George Mason University, USA.

1 Barro R. and Veronique de Rugy (2013) Defense Spending and the Economy. Mercatus Center George Mason University, USA

У 2015 році середня заробітна плата на підприємствах концерну зросла на 1259 грн, або на 30 %. Концерн отримав 1 млрд 626 млн грн чистого прибутку (для порівняння у 2014 році — отримано збиток у сумі 348 млн грн). 114 підприємств, які не входять до складу концерну, постачають 247 комплектуючих на 37 підприємств Концерну в рамках програми кооперації і підписання відповідних меморандумів з обласними державними адміністраціями.

Результати розрахунків показали, що враховуючі збільшення фонду оплати праці працівників ДК «Укроборонпром», зростання обсягів його виробництва та питому вагу цих показників у валовому внутрішньому продукті України, завантаження підприємства оборонними замовленнями обумовило зростання ВВП України на 4,7 млрд грн.

Зростання витрат на оборону у 2015 році в порівнянні з 2014 роком склало 21,1 млрд грн.

Аналітично-розрахункові дослідження зміни військових витрат України та їх кореляція з приростом/зниженням валового внутрішнього продукту (без урахування окупації частини території) показали, що значення коефіцієнта військових витрат в Україні складає 0,224.

Оцінюючі потенціал окупованих територій, варто зауважити, що точних статистичних даних стосовно чисельності населення, яка на сьогодні проживає в зоні проведення антитерористичної операції, немає. Територія так званої «ДНР» складає 7,5 тис. км2 (28 % Донецької області), на яких перед початком активних бойових дій проживало близько 2,3 млн осіб (53 % області), зараз — щонайменше 2 млн. Для так званої «ЛНР» відповідні показники становлять 8,3 тис. км2 (31 %) і понад 1,5 млн мешканців (68 %) у квітні 2014 року та 1,3–1,4 млн станом на сьогодні.

В економічному плані контрольована «ДНР» і «ЛНР» територія теж не є критично важливою для України. До початку активних бойових дій на Донеччині та Луганщині проживало 15,2 % населення континентальної України, при цьому їх валовий регіональний продукт (ВРП), за даними 2012 року (дані без врахування окупованих територій), становив 16 %, тобто на особу лише ненабагато перевищував загальноукраїнський показник. Вагомішим був внесок двох областей у промислове виробництво (24 % усього випуску континентальної України за січень—квітень 2014-го) та її товарний експорт (23,2 %).

Утім, левову частку цих показників забезпечила розвиненіша Донецька область: маючи 10 % населення континентальної України, вона виробила 17,5 % промислової продукції та 17,9 % товарного експорту. Однак більшу частину цих обсягів дали підприємства, що містяться на контрольованих Києвом, а не «ДНР» територіях. Наприклад, лише в Маріуполі в останні роки виготовлялося 31–36 % усієї промислової продукції Донеччини (для порівняння: у Донецьку — вдвічі менше). Саме на двох потужних комбінатах міста випускається понад 70 % продукції чорної металургії всієї області, частка якої в експорті останньої 2013 року становила 62,6 %.

Аналогічна ситуація і з паливно-енергетичним потенціалом. По-перше, перспективні родовища сланцевого газу (Юзівська площа) містяться на підвладній Україні території. По-друге, понад 50 % донецького вугілля торік також було видобуто на шахтах контрольованої нині Києвом частини області. Причому вони здебільшого не постраждали внаслідок бойових дій і набагато рентабельніші, ніж копальні, які розташовані на «старому Донбасі», що наразі зайнятий російськими військами.

На Луганщині під контролем центральної влади перебувають північні райони, що забезпечують левову частку сільськогосподарської та хімічної продукції, а також Лисичанський нафтопереробний завод. Наразі, контролюється українськими військами і найбільший в області виробник електроенергії — розташована в місті Щастя Луганська ТЕС.

Сьогодні на території, яка підконтрольна українській владі, знаходиться 83 підпри-

ємства переробної промисловості Луганської області, або 14,6 % від загальної кількості підприємств області. Решта, близько 567 підприємств, залишилися на території окупованій бойовикам так званої ЛНР.

Таким чином, оцінивши географічне розміщення продуктивних сил і враховуючі адміністративні дані Донецької та Луганської облдержадміністрацій, ми приходимо до висновку, що втрати валового регіонального продукту внаслідок окупації частини території у Донецькій області склали близько 40 %, Луганської — близько 60 %.

Останній етап оцінки втрат економіки від військового конфлікту та окупації полягає в оцінки втрат сукупного попиту, який забезпечувало населення окупованих територій.

Враховуючи споживчі витрати на одиницю населення в окупованих областях та Автономній Республіці Крим (дані Державного комітету статистики), загальні втрати сукупного попиту окупованих територій склали 162,4 млрд грн.

Підсумовуючі отримані розрахункові дані, оцінимо загальний вплив військового конфлікту на національну економіку. Щорічні витрати національної економіки внаслідок окупації пропонуємо розраховувати за формулою:

Economic losses from occupation (ELO) = ΔQ + ΔD – *km**ΔME, (2.1)

де:

ΔQ — втрати виробництва;

ΔD — падіння сукупного попиту населення окупованих територій;

km — коефіцієнт державних витрат на оборону;

ΔME — зміна державних витрат на оборону.

Таким чином:

ELO = 162,4 + 145,4 – 4,7 = 303,1 млрд грн, що складає 19,3 % валового внутрішнього продукту України.

Очевидним є переважання факторів, викликаних негативними макроекономічними шоками пропозиції та попиту над позитивними, обумовленими зростанням військових витрат. Подальші перспективи емпіричних досліджень полягають у глибшому дослідженні впливу втрати горизонтальної кооперації підприємств України внаслідок війни на зростання ВВП та оцінці додаткового продукту, створюваного на території країни внутрішньо переміщеними особами.

Окремим відкритим питанням залишається методологічна проблема підрахунку чисельності населення на окупованих територіях і тих, що виїхали за їх межі та не є офіційно зареєстрованими у відповідних органах. Це створює додаткові складнощі в розробці та верифікації моделей для оцінки економічного впливу військових конфліктів в Україні.

Розробка методики оцінки впливу військових операцій на національному та регіональному рівнях є актуальною для сучасних умов розвитку нашої держави. Очевидним є довгостроковість наслідків військових дій, що продовжуються на території України та обумовлюють необхідність здійснення заходів соціально-економічної політики, які б створили нові точки зростання в деокупованих територіях і регіонах, економіка яких була найтісніше пов'язана з територіями, охопленими війною. Тому об'єктивна оцінка втрат і розуміння, які території та галузі економіки втрачають найбільше, створить необхідну науково обґрунтовану основу для реалізації економічної та соціальної політики.

2.3. Монетарні важелі обмеження макроекономічної розбалансованності

Тенденції розвитку економіки України в останні роки характеризувалися продовженням падіння обсягів виробництва, ВВП країни і лише в 2016 році проявилося незначне пожвавлення темпів росту ВВП у розмірі 2 %. Загалом, на тлі незначного покращення економічного розвитку продовжують згортатися інвестиційні надходження, не приборкана

інфляція, уповільнюється зро-стання реальних заробітних плат і купівельної спроможності домогосподарств. Це призвело до зниження сукупного попиту країни і, як наслідок, розбалансованості взаємодії товарних і грошових ринків і в цілому макроекономічної збалансованості. Ці обставини створили додатковий тиск на грошову пропозицію у країні, формування стабільного курсу національної валюти. Тому важливим є визначення необхідних для управління макроекономічною збалансованістю монетарних важелів.

Історичний досвід фінансове оздоровлення економіки в період економічних криз переважно базується на проведенні ефективного саме монетарного регулювання. Погіршення економічного стану розвитку України протягом 2014—2016 років зумовило розбалансованість практично усіх ринків, зокрема, і грошового ринку. Пошук шляхів виходу економіки України з кризового стану та забезпечення стійкого економічного зростання потребує визначення особливостей і напрямів монетарного управління, яке має забезпечити подальший розвиток національної економіки. Тому дослідження проблематики монетарного управління в Україні, визначення його особливостей є актуальним у національному вимірі.

Монетарне управління базується на формуванні монетарної політики, яку проводять центральні банки країн. Від вибору Національним банком України стратегії монетарної політики залежить швидкість подолання економічних проблем, таких як інфля-ція і безробіття та забезпечення економічного зростання країни.

Монетарна політика НБУ сьогодні спирається на положення, закріплені в Меморандумі з Міжнародним валютним фондом. Запроваджений НБУ монетарний режим намагається утримувати валютний курс за рахунок адміністративних заходів, жорсткіших, ніж в умовах режиму фіксованого курсу, а процентна політика призвела до вимивання грошей з реального сектору економіки і переведення профіциту ліквідності банківської системи у фінансову піраміду з депозитними сертифікатами НБУ.

Під час зустрічі 17.06.2016 представників НБУ з координаційним комітетом міжнародних донорів України були представлені результати монетарного управління НБУ, які включали:

— запровадження гнучкого обмінного курсу;
— впровадження монетарної політики інфляційного таргетування;
— виведенні з ринку слабких і нежиттєздатних банків, що забезпечило внесок у макроекономічну стабілізацію в Україні;
— підвищення прозорості структури власності платоспроможних банків підвищили прозорість структури власності;
— збільшення капіталу та запровадження міжнародних стандартів фінансової звітності.

Серед пріоритетів наступного етапу розвитку монетарного управління було визначено поступове послаблення та зняття валютних обмежень, створення умов для відновлення кредитування і стимулювання зростання економіки, впровадження директив ЄС щодо фінансового сектору в законодавство України. За словами заступника Голови центрального банку, перші етапи внутрішньої трансформації НБУ успішно завершено — в НБУ сконцентрувалися на виконанні ключових функцій, централізували їх, розпочали перебудову та удосконалення внутрішніх процесів[1].

Сьогодні в якості ключової процентної ставки слугують процентні ставки по 14-денним депозитним сертифікатам (CD), які істотно впливають на грошовому ринку, оскільки на їх частку припадає найбільша питома вага сертифікатних депозитів, розміщених у банках. Формування облікової ставки НБУ спирається на процентну ставку 14-денних депозитних сертифікатів. Збалансованість монетарної політики пояснюється НБУ тим, що в майбутньому ставки дисконтування буде встановлена на тому ж рівні, що і ключової ставки, з тим щоб ефективніше регулювати короткострокові міжбанківські ринкові процентні ставки. Аналіз

1 Національний банк провів зустріч координаційного комітету міжнародних донорів України [Електронний ресурс] /НБУ. — 17 червня 2016. — Режим доступу до ресурсу: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=32628099

динаміки зміни облікової ставки в 2011—2016 роках свідчить про нестійкість у коливанні. Так, з 2010 року до серпня 2013 року спостерігається тенденція до падіння з 9,5 % до 6,5 %, що є проявом застосування регулятором НБУ експансіоніської грошово-кредитної політики. Нестабільність 2014 року, яка суттєво розбалансувала валютний ринок, призвела до необхідності застосування Національним банком України з квітня 2014 року підвищення облікової ставки з 14 % до максимального значення 30 % у березні 2015 року (рис. 2.6).

Рис. 2.6. Динаміка зміни облікової ставки в 2011—2016 роках в Україні[1]

Рис. 2.7. Динаміка зміни облікової ставки в 2015—2016 роках в Україні[2]

Наступні 2015—2016 роки характеризується стійкішими тенденціями до зниження облікової ставки, що відображено на рис. 2.7. З 28 жовтня 2016 року Національний банк України затвердив рішення знизити облікову ставку до 14 % з попереднього рівня в 15 %, на якому вона була встановлена з 16 вересня. Це є свідчення подальшого пом'якшення монетарної політики, обумовленого зниженням ризиків для цінової стабільності і узгоджується з необхідністю досягнення цілей по інфляції у 2017—2018 роках.

НБУ може рухатися вперед до пом'якшення монетарної політики. Крім того, Банк

1 BouzanisAngela Central Bank cuts interest rate; fine tunes monetary policy framework [Електронний ресурс] / A.Bouzanis. — April 21. — 2016. — Режим доступу до ресурсу: http://www.focus-economics.com/countries/ukraine/news/monetary-policy/central-bank-cuts-interest-rate-fine-tunes-monetary-policy

2 Обмінний курс Офіційний сайт Національного банку України [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: http://www.bank.gov.ua/files/Exchange_r.xls

відзначив, що після того, як відновиться співпраця з МВФ, контроль обмінного курсу може бути ослаблений з урахуванням поточної економічної ситуації і балансу ризиків.

Поступове зниження рівня облікової ставки є ефективним рішенням монетарного управління в Україні. Проте, ціна кредитів навіть на рівні 14 % є занадто високою, щоб стимулювати розвиток бізнесу та мотивувати потенційних інвесторів вкладати фінансові ресурси у розвиток економіки.

Поряд з цим, турбулентність монетарних заходів проявляється в монетарному режимі, який зафіксовано у Меморандумі з МВФ. Цей режим базується на жорстких цільових параметрах, а саме, максимального приросту чистих внутрішніх активів (ЧВА) і мінімального приросту чистих міжнародних резервів (ЧМР). Таким чином, таргетується обсяг монетарної бази, оскільки вона дорівнює сумі обсягів ЧВА та ЧМР, виражених у гривні. При цьому обсяг міжнародних резервів для розрахунку ЧВА і порівняння з таргетом оцінюється у гривні за розрахунковим валютним курсом, який прийнято у програмі за погодженням з НБУ на рівні 15,7686 грн/дол. (п. 3 стор. 115 Технічного меморандуму), тобто на рівні офіційного курсу на 31 грудня 2014 р. У програмі підкреслюється, що це значення валютного курсу не є цільовим, а тільки розрахунковим для цілей таргетування. Таке штучно занижене значення валютного курсу та його невідповідність поточному курсу ще більше знижує цільовий обсяг монетарної бази відносно реальних потреб економіки у грошах. Такі умови, які штовхають Україну у стан, коли реальний сектор економіки задихається без грошових коштів і не може створити міцну основу для економічного зростання, збільшення чистих внутрішніх активів, чистих міжнародних резервів і виплати боргів.

Споживчі ціни у 2016 році зросли на 12,4 %. Стрімке уповільнення споживчої інфляції (з 43,3 % у 2015 році) відповідало прогнозам Національного банку, що публікувалися в Інфляційних звітах протягом минулого року та передбачали зростання споживчих цін на 12 %. Таким чином, Національний банк виконав ціль з інфляції на 2016 рік на рівні 12 % ± 3 в. п., що була визначена Стратегією монетарної політики на 2016—2020 роки. Стрімке сповільнення інфляції у 2016 році відбулося насамперед завдяки послабленню фундаментального інфляційного тиску. Про це свідчило швидке зниження базової інфляції (до 5,8 %), зумовлене поміркованою монетарною та фіскальною політикою. Посилення ролі облікової ставки та її виважене зниження протягом року, а також зусилля Уряду з утримання фіскального дефіциту в цільових межах привели до суттєвого поліпшення інфляційних і курсових очікувань, особливо протягом перших трьох кварталів року. Зниженню інфляції сприяла помірна волатильність обмінного курсу гривні, яка спостерігалася протягом більшої частини 2016 року, у тому числі завдяки заходам Національного банку зі згладжування надмірних коливань. Наприкінці 2016 року світова цінова кон'юнктура для українських експортерів поліпшилася за рахунок зростання цін на сталь, залізну руду, соняшникову олію та добрива і стабілізації цін на зернові. Також зростанню експортних надходжень сприяли високі врожаї зернових та обсяги виробництва олії. Однак попри сприятливі фундаментальні зовнішні та внутрішні чинники упродовж IV кварталу 2016 року спостерігалися періоди тимчасового зростання девальваційного тиску на гривню, який посилився наприкінці грудня та на початку 2017 року. Переважно це було спричинено низкою типових для кінця року факторів, таких як збільшення підприємствами виплат за зовнішніми кредитами та грудневе нарощення бюджетних видатків. Вагому роль відігравав і психологічний чинник, зумовлений капіталізацією за рахунок державних коштів ПАТ КБ «Приватбанк» (далі — Приватбанк). Значний вплив на послаблення інфляційного тиску мали чинники з боку пропозиції сирих продовольчих товарів — високий врожай, обмеження експорту та розширення пропозиції імпортних овочів і фруктів. Водночас основними факторами зростання цін стали: підвищення тарифів, що регулюються адміністративно, насамперед на житлово-комуналь-ні послуги[1] .

1 Інфляційний звіт НБУ січень 2017 [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: http://www.bank.gov.ua

Очевидно, що сьогодні недостатньо проводити лише інфляційне таргетування. Перші ознаки стабілізації цін на внутрішньому ринку є ще досить крихкими. Активізація депозитних сертифікатів, які протягом майже року оберталися під 20 % призвела до вимивання грошової маси і, як наслідок, дефіциту гривневих та валютних кредитів. Якщо раніше під облікову ставку НБУ надавав кошти банкам (через тендер), то починаючи з 22 квітня 2016 р. її рівень відповідає ставці за депозитними сертифікатами на 14 днів. Тобто під облікову ставку НБУ позичає гроші у банків.

У цих умовах варто було б запровадити механізми подвійного таргету, спрямованого не тільки на стримування інфляції, а й на забезпечення його умовного зв'язку з обмінним курсом гривні.

Коливання номінального обмінного курсу мають слугувати основним буфером від впливу негативних зовнішніх шоків (наприклад, зменшення попиту на продукцію українського експорту або погіршення умов торгівлі) помірне знецінення гривні дасть змогу зберегти конкурентоспроможність українського експорту та пом'якшить негативний вплив на обсяги виробництва й рівень зайнятості. Це дозволить поступово перейти від інфляційного таргетування до забезпечення економічного зростання шляхом застосування нової монетарного режиму, який спирається на мультитаргетування інфляції та валютного і кредитного ринків.

Збільшення споживчого попиту внаслідок підвищення мінімальної заробітної плати також стимулюватиме економічну активність. Водночас в умовах усе ще низьких темпів потенційного зростання економіки та стриманості процесів імпортозаміщення підвищення внутрішнього попиту значною мірою задовольнятиметься імпортованою продукцією. Внаслідок додаткового інфляційного тиску від підняття мінімальної заробітної плати очікується достатньо стримане пом'якшення монетарної політики, реальні процентні ставки залишатимуться відносно високими для підтримки привабливості заощаджень у національній валюті. У результаті зростання ВВП лише незначно прискориться — до 2.8 % і 3.0 % у 2017 і 2018 роках відповідно. Сукупний попит продовжуватиме стримувати інфляцію на прогнозному горизонті, однак цей вплив суттєво послабиться порівняно з попередніми роками (і з попереднім прогнозом). Від'ємний розрив ВВП збере-жеться на прогнозному горизонті. Зростання доходів населення посилить роль приватного споживання в зростанні ВВП, натомість внесок чистого експорту залишатиметься від'ємним. Однак дефіцит поточного рахунку у 2017—2018 роках залишиться майже незмінним, покращення умов торгівлі на сировинних ринках буде компенсовано подальшим відновленням попиту на імпортовані споживчі та інвестиційні товари в умовах підвищення доходів населення та помірного посилення реального ефективного обмінного курсу гривні. Чисті надходження за фінансовим рахунком у 2017 році (4.6 млрд дол. США) будуть забезпечені відновленням припливу[1].

Макроекономічну збалансованість у країні неможливо досягти без стабільного валютного курсу. Забезпечення стабільності валютних коливань виступає одним із важливих напрямків монетарного регулювання, яке проводять центральні банки країн. Тому важливим є оцінка стану розвитку валютного ринку України.

Розбалансованість валютного курсу, яка має місце в останні роки в економіці України, зумовлює прагматику наукових досліджень і проблематику виявлення дієвих монетарних важелів, здатних забезпечити стійкість національної валюти.

Монетарні важелі, які може використовувати Національний банк з метою стабілізації валютного курсу, складаються, як відомо, з основних трьох інструментів — норма резервування, облікова ставка та операції на відкритому ринку. На валютному ринку найдієвішими серед них є лише деякі інструменти, які можуть працювати та давати ефект для забезпечення стійкості національної валюти. Тому, вважаємо за доцільне розглянути саме такі інструменти, як облікова ставка, ставка за кредитами Національного банку України овернайт та операції центрального банку на відкритому ринку державних цінних паперів.

1 Інфляційний звіт НБУ січень 2017 [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: http://www.bank.gov.ua

Це найчастіше вживані інструменти в межах монетарної політики.

Впродовж останніх п'яти років в економіці України спостерігалося ряд тенденцій у динаміці валютного курсу. Їх можна розділити на три основні етапи.

Перший етап характеризується періодом протягом 2008—2009 років, коли відбувається зростання вартості національної валюти через складні кризові процеси в економіці. Ці процеси були спричиненими загальносвітовими тенденціями, зниження ділової активності, падінням світового валового внутрішнього продукту. Дія цього фактора не була тривалою, а тому вже у 2009—2010 роках курс гривні стабілізувався.

На другому етапі, протягом 2009—2013 років спостерігалися негативні тенденції у вітчизняній економіці, а саме — ВВП росло низькими темпами, розмір золотовалютних резервів знижувався, інвестиційна привабливість України знижувалася. Проте влада активно застосувала методи адміністративного впливу на валютний курс, а тому негативні тенденції на валютному ринку не впливали на вартість національної одиниці.

У кінці 2013 року розпочалися складні політичні процеси і контроль за курсом гривні був послаблений. Період з початку 2014 року можна віднести до третього етапу розвитку валютного ринку в Україні. Негативні очікування змусили фізичних осіб знижувати ризик втрачати заощаджень, що призвело до активізації купівлі валюти населенням. Також в умовах політичної невизначеності великі фінансово-промислові групи намагалися вивести частину свого капіталу за кордон, що також підвищувало попит на валюту. Це проявилося у зниженні вартості національної валюти. Незважаючи на стабілізацію політичної ситуації, у другій половині 2014 року економічна та політична невизначеність збереглися, що зумовлено військовими діями Російської Федерації на території України. В таких умовах фізичні та юридичні особи намагалися знизити ризик втрати купівельної спроможності грошей, а тому активно конвертували гривню в іноземну валюту. Тому протягом 2014 року — перших місяців 2015 років курс гривні продовжував знижуватися.

Коливання європейської валюти — євро, практично повторювали динаміку курсу долара, що пояснюється тими ж причинами. На відміну від долара, курс євро коливався у 2009—2013 роках, що зумовлено коливанням його вартості на міжнародному ринку (рис. 2.8).

Рис. 2.8. Динаміка офіційного курсу гривні до долара США та до євро (середній за період) у січні 2008—2015 років, грн за 100 євро або за100 дол. США[1]

В Україні у 2014 році сформувалася ситуація фактичної наявності кількох курсів валют. Офіційний курс гривні значно відрізнявся від того, що спостерігався в обмінниках і на сірому ринку (рис. 2.9). Офіційний курс гривні стримувався, у тому числі, для забезпечення платежів НАК «Нафтогазу України», щоб ця сума у гривневому еквіваленті була нижчою. Проте штучне стримування курсу, зазвичай, чинить деструктивний вплив на курс валюти, а тому у лютому 2015 року цей дисбаланс був виправлений.

1 Офіційний сайт Національного банку України [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: http://www.bank.gov.ua/files/Exchanger.xls

Для аналізу неофіційного курсу обраний період 04.06.2014 — 04.02.2015, адже саме в цей час спостерігається ситуація кількох курсів. Джерелом інформації виступає сайт finance.ua — тут наявний розділ, де фізичні особи залишають свої запити на купівлю-продаж валюти.

Рис. 2.9. Динаміка неофіційного курсу гривні до долара США у 04.06.2014 — 04.02.2015р., грн за дол. США[1]

Аналіз динаміки неофіційного курсу гривні до євро за аналогічний період повторює основну тенденцію коливань гривні до дол. США (рис. 2.10).

Основной
Основной
Основной

няних товарів по відношенню до продукції основних торговельних партнерів.

Загалом різке зниження курсу національної валюти позитивно впливає на макрорівні на конкурентоспроможність вітчизняних товарів і послуг, оскільки стимулює експорт товарів та укріплює зовнішньоторговельні позиції країни. Значення показника конкурентоспроможності вітчизняних товарів і послуг зросло за цей період приблизно на 25 %. Це зумовлено тим, що, наприклад, трудові ресурси оплачуються зарплатою у гривні, а тому зниження вартості гривні призводить до зниження вартості трудових ресурсів у загальній структурі видатків підприємства. Також це призводить до зменшення самої суми видатків. Тобто зниження курсу національної валюти призводить до підвищення конкурентоспроможності економіки, проте через складну політичну та економічну ситуацію показники національного достатку не зростають.

За офіційними даними НБУ валютний ринок у 2015 році залишався відносно врівноваженим навіть в умовах високої турбулентності на світових фінансових ринках. Так, протягом травня–вересня 2015 року курс гривні до долара США коливався в досить вузькому діапазоні — 20,6–22,6 грн за дол. США. Водночас, впродовж II кварталу та липня—серпня відбувся приріст депозитів у національній валюті. Збереження збалансованості валютного ринку забезпечило підґрунтя Національному банку для послаблення окремих адміністратив-них обмежень, запроваджених у першому півріччі 2015 року, і спрощення контролю уповноваженими банками за окремими операціями резидентів. Ураховуючи також зменшення інфляційних ризиків і формування стійкого тренду на зниження інфляції, Національний банк розпочав пом'якшення грошово-кредитної політики.

Аналіз коливань на валютному ринку в Україні в 2010—2016 роках відображає два основні періоди, через які прошла економіка країни. Перший, це відносна стабільність протягом 2010—2013 років, викликана штучним утримуванням ціни національної валюти в розмірі 1 дол за 8 грн, що суперечило механізму дії ринкових законів на валютному ринку. Внаслідок цього у 2014 році після дестабілізаційних подій в Україні почався другий період, коли гривня стрімко, майже в три рази, девальвувала і досягла за офіційним курсом НБУ розмірів 21,8413 грн/дол. (рис. 2.11) на міжбанківському валютному ринку та 22,6 грн/дол. на готівковому ринку.

Рис. 2.11. Офіційний курс гривні до іноземних валют у 2010—2015 рр.[1]

Моніторинг валютного курсу в жовтні 2015 року в Україні демонструє укріплення позицій національної валюти. Викликане це закриттям фінансових квартальних звітів підприємств-експор-терів, які на міжбанківському ринку у великих обсягах конвертували іноземну валюту для того, щоб сплатити податки державі. Зростання пропозиції іноземної валюти викликане також надходженням коштів від реалізації сільськогосподарської продукції. Проте, не варто говорити про закріплення позицій стабільності валютного

1 Офіційний сайт Національного банку України [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: http://www.bank.gov.ua/files/Exchanger.xls

курсу. Існує ряд макроекономічних ризиків і загроз, які можуть призвести до повторної відчутної девальвації національної валюти. До них відносяться:

— нестабільні інфляційні очікування споживачів, які постійно призводитимуть до зростання попиту на іноземну валюту, яка виступатиме гарантією від подальшого знецінення національної валюти. Це суттєвоспричинятиме девальваційний тиск на гривню;
— затримка або неотримання 3 траншу фінансової допомоги від МВФ; Україна і МВФ реалізують чотирирічну програму кредитування економіки загальним обсягом фінансування понад 17 млрд дол. У березні та на початку серпня 2015 року фонд надав перші два транші, розміром відповідно 5 та 1,7 млрд дол. Загальний обсяг коштів, які Україна може отримати від фонду за підсумками року, становить 10 млрд дол. Україна вперше виконує умови згідно з узгодженою програмою співпраці з МВФ, а тому сподівається на отримання чергового траншу кредиту, кошти якого планується повністю спрямувати на поповнення золотовалютнихрезервів країни;
— застосування регулюючих заходів НБУ щодо утримання валютного курсу. Регулятору валютного ринку НБУ слід продовжувати переходити до плаваючого валютного курсу;
— сезонний фактор зростання попиту на купівлю іноземної валюти НАК «Нафтогазом» для оплати реверсних поставок газу з Європи. Закупівля імпортованого газу для проходження опалювального періоду оцінюється в розмірі 1,5 млрд дол. за умови теплої зими. Якщо середня температура буде нижчою ніж у попередньому 2014 році, «Нафтогазу» доведеться додатково закупити валюти ще на 0,5 млрд дол;
— активна емісія національної валюти, проведена НБУ напередодні місцевих виборів;
— продовження воєнних дій на Донбасі, згортання торговельних зв'язків з Росією і падіння експортної виручки;
— невизначеність у реструктуризації боргових зобов'язань перед Росією у розмірі 3 млрд дол, термін дії яких припадає на грудень 2015 року;
— підвищена волатильність валютного ринку до 26,5 грн/дол.;
— зовнішні ризики ослаблення світової економіки, спричинені уповільненням темпів економічного зростання в країнах торгових партнерів України;
— несприятлива цінова кон'юнктура на світових сировинних ринках, зокрема, металургії, яка складає значну питому вагу в структурі українського експорту.

Врахування цих ризиків дозволить уряду країни та Національному банку України протидіяти та мінімізувати ці додаткові дестабілізуючі чинники впливу на валютний ринок України.

Одним із важелів стабілізації валютного курсу, на нашу думку, може бути ставка овернайт, а саме її підвищення до рівня, який робить вигідним залучення коштів відмінних від кредитів Національного банку України. Цей інструмент дозволяє перетворити центральний банк із кредитора першої інстанції у кредитора останньої інстанції. Підвищення ставки овернайт знизить ліквідність банківського сектору, що зменшить обсяг гривні, що обертається на ринку. Як результат, курс національної валюти буде зростати.

Розраховуючи оптимальний розмір ставки овернайт, будемо спиратися на середню вартість залучення депозитів фізичних і юридичних осіб, яка становить близько 20—25 % у рік (це ставка після вирахування податків, що озвучується фізичній особі). Ставка податку на пасивні доходи встановлена у розмірі 20 %. До «пасивних доходів» належать такі доходи: проценти на поточний або депозитний (вкладний) банківський рахунок. Агентом платежу є банк. Тобто фактично банк сплачує 25 % річних за користування депозитом і ще 25*0,2 = 5 % додатково як агент податкового контролю Тобто фактично, вартість залучення депозитів від фізичних і юридичних осіб досягає близько 30 %. Це основне джерело капіталу банків, а

тому відштовхуємося від цього показника. Відповідно, ставка Національного банку України повинна бути вищою за цей показник. Процес залучення депозитів включає роботу відділень із значною кількістю учасників. Залучення кредиту у Національного банку не потребує такої роботи. Тому на рівних умов, краще використовувати кошти центрального банку. Таким чином, пропонуємо встановлювати ставку овернайт у розмірі 30 % (найбільша вартість депозитів) + ще 5 %. Тобто річна ставка овернайт повинна коливатися біля 35 %, відповідно щоденна починатися від 35/360 = 0,97222 % (рис. 2.12). Це надзвичайно невигідна пропозиція, що фактично робить центральний банк кредитором останньої інстанції.

Рис. 2.12. Поточна та вища оптимальна ставка за кредитами овернайт НБУ у 2015 році в Україні, % [1]

Вважаємо за доцільне в подальшому знижувати значення показника ставки овернайт щоквартально. В умовах відновлення економічного зростання, вартість залучення фінансових ресурсів буде знижуватися, а тому знижуватиметься і ставка за кредитами овернайт від Національного банку України.

Застосування цього монетарного важеля дозволить підвищити вартість гривні в економіці, що матиме відповідний вплив на курсі національної валюти.

Наступний важіль стабілізації валютного курсу повинен бути використаним у комплексі із збалансуванням доходів і витрат Зведеного бюджету України. Для цього необхідно продавати частину облігацій внутрішньої державної позики банкам та іншим інституційним інвесторам, тобто страховим компаніям, інститутам спільного інвестування та іншим учасникам ринку. Крім цього потрібно встановити чітке обмеження на обсяг облігацій внутрішньої державної позики, що може знаходитися у власності Національного банку. З однієї сторони, це дозволить уникнути монетизації дефіциту державного боргу через емісію фінансових ресурсів. У кінцевому рахунку матиме позитивний вплив на курс національної валюти, адже менша емісія означає збереження купівельної спроможності гривні, відносно стабільний рівень грошової маси та передбачуваний курс у середньостроковій перспективі. З іншої сторони, продані цінні папери для банківського сектору скоротять обсяг наявної вільної гривні, що також призведе до її подорожчання.

Таким чином, аналіз стану розвитку валютного ринку впродовж останніх п'яти років дозволив виділити три основні етапи:

— перший охоплює період 2008—2009 років і характеризується відносною стійкістю валютного курсу за умови зниження облікової ставки НБУ;
— другий період — з 2009 року до 2013 року, демонструє стабільність валюти, яка штучно адміністративними заходами продовжує утримуватись стабільно, але показники динаміки валового внутрішнього продукту погіршуються;
— третій період, який розпочався з 2014 року, відображає значні коливання

1 Офіційний сайт Національного банку України [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: http://www.bank.gov.ua/files/Exchange_r.xls

валютного курсу та започатковує тренд стрімкого підвищення облікової ставки з 9,5 % у квітні 2014 року до 30 % у березні 2015 року. Вартість національної валюти падає, вона швидко знецінюється, що є проявом розбалансованості валютного ринку.

Утримання високого рівня облікової ставки Національним банком України в період з квітня 2014 року до серпня 2015 року пояснюється тим, що необхідне було нівелювати негативний вплив паніки на валютному ринку. Проблема полягає у тому, що банки отримують дешеве рефінансування та направляють його на створення запасів іноземної валюти для того, щоб продати її по вищій ціні через деякий час. Низька ставка рефінансування та очікування високого росту курсу іноземних валют призводили до того, що такий механізм був економічно виправданим для банків і дозволяв отримати значні прибутки на основі торгівлі валютою.

Висока облікова ставка в періоди дестабілізації економіки визначає умови, за яких підвищення ліквідності банківського сектору не створює загрози національній валюті. Тобто, в таких умовах не вигідно купувати іноземну валюту для її подальшого перепродажу. Проте в середньостроковій перспективі потрібно знижувати показник, адже високі проценти стримують зростання національної економіки. Більшість підприємств не може кредитуватися під 40 % річних, а тому така політика дорогих грошей призводить до зниження ділової активності, стримування росту валового внутрішнього продукту, скорочення промислового виробництва.

Для забезпечення стабілізації валютного курсу вважаємо за доцільне застосування таких монетарних важелів, які можуть бути найбільш дієвими та ефективними, як:

— поступове зниження ще досить високого рівня облікової ставки, у перспективі одного року до 17— 20 %. Зниження облікової ставки слугуватиме сигналом інвесторам, підприємствам, іншим учасникам здешевлення вартості грошей, а тому дозволить активізувати їх економічну діяльності. Такий захід повністю відповідає попередньо сформульованим рекомендаціям Міжнародного валютного фонду та дозволяє створити прогнозовані та передбачувані умови функціонування національної економіки;
— підвищення ставки овернайт до рівня, який робить вигідним залучати кошти, відмінні від кредитів Національного банку України. Ставка повинна бути вищою від вартості залучення інших ресурсів;
— обмеження розміру облігацій внутрішньої державної позики, що може знаходитися у Національного банку України з метою обмеження можливості для формування дефіциту державного бюджету.

Загалом посилення контролю та використання головним регулятором Національним банком України таких важелів адміністративного впливу, як утримування курсу національної валюти, обмеження продажі валюти на ринку лише у короткостроковій перспективі дозволяє згладити коливання курсу гривні. Проте у середньостроковому та довгостроковому вимірі, на нашу думку, негативно впливає на економіку країни в цілому та на забезпечення стабілізації її валютного курсу, зокрема. Оскільки, це веде до появи таких проблем, як стримування ліквідності грошових ресурсів, зниження привабливості вітчизняної економіки для інвестора — у зв'язку з обмеженнями інвестор не впевнений у тому, що зможе без проблем вивести свої кошти; гальмуванні притоку технологій та основних засобів; формуванні тіньового ринку валюти. Тому НБУ слід поступово знімати обмеження, застосовані щодо купівлі та продажу валюти, дозволити ринковим механізмам формувати валютний курс з урахуванням попиту та пропозиції, що склалася на ринку та продовжувати рухатись у напрямку лібералізації валютного курсу, щоб не порушити відносно сформовану стабілізацію на цьому ринку.

Отже, монетарне управління в сучасних умовах розвитку національної економіки характеризується ознаками турбулентності, нестійкості та певною мірою некерованістю, що призводить до хаотичного руху економічних процесів, у результаті чого швидкість пе-

ребігу економічного розвитку в Україні є занадто повільним, випадковим у просторі і часі. Для мінімізації ризиків, як зовнішніх, так і внутрішніх, які впливають на розвиток націонал-ної економіки, стійкість національної валюти та збалансованість грошового ринку вважаємо за доцільне застосування Національним банком України найїдієвішого та найефективнішого монетарного управління, яке базується на режимі мультитаргетування. Це дозволило би забезпечити відповідальність НБУ за стабільність грошей у широкому сенсі — стабільність рівня цін і валютного курсу на основі підтримки економічного зростання, оздоровлення банківської системи, валютного і кредитного ринків.

2.4. Управління державним боргом в умовах фінансової нестабільності[1]

2.4.1. Оцінювання структурних ризиків державного боргу та національна економічна безпека[2]

Зростання дефіциту державного бюджету протягом останніх років, пов'язане з економічним спадом і необхідністю фінансування оборони країни, а також неефективним менеджментом дер-жавних фінансів, обумовило рекордне збільшення державного боргу в Україні. Водночас чергові транші МВФ маловідчутно впливають на відновлення економіки та підвищення добробуту населення, створюючи загрози політичній самостійності та залежності від кон'юнктури світового ринку, підвищуючи соціальну напругу в країні у зв'язку із непопулярними вимогами міжнародних кредиторів. Зовнішній державний борг перетворюється в інструмент контролю міжнародними кредиторами національної економіки.

Зростання державного боргу складає загрозу фінансово-еконо-мічній безпеці країни та ускладнює завдання уряду щодо стабілізації економіки у середньостроковій перспективі. Із стимулятора борг може перетворитись на дестабілізатор економічного розвитку та чинник соціального зубожіння, якщо не створює джерел його погашення та передумов зменшення фіскальних розривів[3]. Водночас на стан розвитку економіки впливає не лише обсяг, а й структура боргу, від оптимізації якої залежить платоспроможність держави.

Ризики державного боргу варто розглядати з макроекономічного підходу (зв'язку боргу із макроекономічними тенденціями розвитку) та з позиції структури державного боргу. Ризики державного боргу — це відхилення фактичних значень показників від планових, що ускладнює виконання боргових зобов'язань державою і призводить до зростання бюджетних витрат внаслідок збільшення сум погашення й обслуговування боргу[4]. Збільшення ризиків боргового портфеля загрожує дефолтом, тобто невиконанням або порушенням умов договору позики. Не зважаю-чи на те, що він нікому невигідний, ситуація дефолту передбачає закриття зовнішніх кредитних ринків, арешт закордонних активів, скорочення інвестицій, «заморожування» соціальних виплат, економічний спад тощо.

Державний борг, починаючи з етапу складання, розгляду й затвердження бюджетних показників у частині державного боргу, і до самого етапу безпосереднього виконання державного бюджету постійно обтяжений ризиками (табл. 2.5).

---

1 При написанні підрозділу використано напрацювання спільних досліджень у межах конкурсу студентських наукових робіт з галуззі знань «Державне управління» за темою «Управління державним боргом в короткостроковому та довгостроковому вимі-рах. Компаративний аналіз» (студентка Мальковська Ю.Б.) та «Державне управління борговою безпекою України» (студент Лось В.В.)

2 При написанні підрозділу використано напрацювання спільних досліджень у межах конкурсу студентських наукових робіт з галуззі знань «Державне управління» за темою «Державне управління борговою безпекою України» (студент Лось В.В.)

3 Королюк Т.О. Структурні ризики державного боргу та політика попередження дефолту в Україні / Т.О. Королюк // Академічний огляд. — 2016. — № 2 (45) — С. 30—37. — С. 30.

4 Лондар С. Л. Підходи до систематизації й контролю ризиків, пов'язаних із управлінням державним боргом в Україні / С. Л. Лондар, В. Й. Башко // Фінанси України. — 2012. — № 6. — С. 3—14. — С. 6.

Таблиця 2.5

БОРГОВІ РИЗИКИ ДЕРЖАВИ ТА ЇХ НАСЛІДКИ[1]

Вид ризику	**Зумовлюючий фактор**	**Наслідки**
Валютний ризик	Коливання курсів валют державного запозичення	Загроза перевитрат державного бюджету, пов'язаних із зміною курсу іноземних валют під час обслуговування державного боргу. Погіршення фінансової безпеки країни
Відсотковий ризик	Зростання плаваючих відсоткових ставок	Перевищення відсоткових ставок, які сплачуються по боргових зобов'я-заннях над ставками по наданих кредитах, призводить до збільшення витрат державного бюджету, що пов'я-зані зі збільшенням сум погашення держборгу. Підвищення вартості державних запозичень. Порушення процесу залучення позик
Ризик рефінансування	Подорожчання запозичень у зв'язку із застосуванням вищих відсоткових ставок	Зсув / деформація кривої дохідності країни, що зумовлює невідшкодування витрат бюджету. Нестабільність боргових виплат
Ризик ліквідності	Нестача коштів державного бюджету та неможливість оперативного конвертування фінансово-економічних ресурсів держави у грошовий засіб на виконання зобов'язань за державним боргом	Невиконання державою зобов'язань, відсутність платоспроможності, що зумовлює кризу зовнішньої та внутрішньої заборгованості
Ризик відхилення від балансу	Перевищення величини запозичень понад затверджений їх розмір у дер-жавному балансі	Подальше зростання боргового навантаження на економіку країни, зниження бюджетної безпеки держави

Наслідками їх впливу є безперечне підвищення витрат на погашення боргових зобов'язань і їх обслуговування. При зростанні державного боргу виникає низка проблем, зокрема: зниження довіри громадян до національної валюти, послаблення протидії інфляційним процесам, загроза використання, а, точніше, розтрати золотовалютних резервів країни та, відповідно, зниження їх обсягу, погіршення конвертованості національної грошової одиниці. Все це може призвести до девальвації національної грошової одиниці та збільшення платежів по обслуговуванню державного боргу.

Для оцінки структурних ризиків державного боргу використовують такі показники: частка зовнішнього боргу та боргу в іноземній валюті, що свідчать про валютні ризики; частка гарантованого боргу, середній термін боргових зобов'язань, що харак-теризують ризик рефінансування; частка боргу із плаваючою та фіксованою ставкою, що обумовлює відсоткові ризики.

1 Кукіна Н. В. Державний борг як фактор ризику безпеки України: макроекономічний огляд / Н. В. Кукіна, О. Г. Захарченко // Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки). — №3(23). — 2013. — С. 116—122. — С. 117.

Важливу роль у політиці оптимізації боргового портфеля держави відіграє дотримання граничних меж показників боргової безпеки. Однак динаміка співвідношення державного боргу та ВВП демонструє зростання залежності української економіки від світової кон'юнктури та зростання ризику спроможності держави виконувати боргові зобов'язання. На кінець 2015 р. частка сукупного державного боргу у ВВП склала 79,4 %, прямого державного боргу у ВВП — 67,4 %, що вище гранично допустимого рівня (рис. 2.13).

Рис. 2.13. Динаміка співвідношення обсягу державного боргу та ВВП в Україні протягом 2001—2015 років, %

Джерело: побудовано на основі [1]

Різке зростання частки державного боргу по відношенню до ВВП у 2008—2010 та 2013—2015 роках обумовлено скороченням ВВП, зростанням запозичень і курсовою переоцінкою боргу. Причинами зростання боргу стали кризові явища в економіці, необхідність фінансування національної оборони, обслуговування боргу, збалансування платіжного балансу та поповнення валютних резервів країни.

Критичний рівень державного боргу негативно впливає на інвестиційні очікування, що пов'язано із можливим зростанням інфляції, відсоткових ставок, податкового тиску, загрозою дефолту. Країна все глибше входить у «боргову пастку», а вчені розглядають борг як зашморг на шиї економіки України, що визначає долю держави[2].

Оцінка боргових ризиків передбачає аналіз державного боргу залежно від статусу кредитора (внутрішній, зовнішній) та строку державних запозичень, що впливає на вразливість фінансової системи до дії негативних екстерналій розвитку. У розрізі структури сукупного державного боргу найбільша частка належить прямому — 84,9 %. Зростання зовнішнього державного боргу відбу-лося як за рахунок прямого, так і гарантованого, який у 2015 р. склав 15,1 % у загальній структурі (табл. 2.6). Якщо у 2015 р. темпи зростання прямого боргу склали 140,9 % порівняно із попереднім роком, то гарантованого — 154,7 %.

1 Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua

2 Ковальчук Т.Т. Актуалітети політики розвитку: монографія / Т. Ковальчук, В. Черняк, В. Шевчук. — К. : Знання, 2009. — 326 с. — С. 30.

Таблиця 2.6

СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО БОРГУ УКРАЇНИ
ЗАЛЕЖНО ВІД ОДЕРЖУВАЧА ПОЗИК У 2001-2015 РОКАХ, %

Показник	**Рік**														
	2001	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Прямий	***84,9***	***85,1***	***85,3***	***79,3***	***80,8***	***82,1***	***80,4***	***69,0***	***71,4***	***74,8***	***75,5***	***77,4***	***82,1***	***86,0***	***84,9***
1.Внутрішній	28,2	28,2	26,5	24,6	24,5	20,6	20,1	23,6	28,7	32,7	34,1	36,9	43,9	41,9	32,3
2.Зовнішній	56,7	56,9	58,8	54,7	56,3	61,5	60,3	45,4	42,7	42,1	41,4	40,5	38,2	44,1	52,6
Гарантований	***15,1***	***14,9***	***14,7***	***20,7***	***19,2***	***17,9***	***19,6***	***31,0***	***28,6***	***25,2***	***24,5***	***22,6***	***17,9***	***14,0***	***15,1***
1.Внутрішній	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	1,1	4,4	3,2	2,6	3,2	4,6	2,5	1,4
2.Зовнішній	15,1	14,9	14,7	20,7	19,2	17,9	18,4	29,9	24,2	22,0	21,9	19,4	13,3	11,5	13,8
Разом	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***

Джерело: розраховано на основі даних [1]

1 Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua

Державні гарантії виступають інструментом акумулювання фінансових ресурсів задля розвитку певних сегментів економіки без використання безпосередньо бюджетних коштів. Однак, як показує практика, вони виступають альтернативною формою фінансування бюджетних видатків, адже з самого початку умовно збільшують боргові зобов'язання держави, формуючи ризики, пов'язані із невиконанням зобов'язань позичальником. А тому ефективнішим є розподіл відповідальності за гарантійними зобов'язаннями між державою, комерційними банками та безпосередньо позичальником. Це дозволяє уникнути проблем несприятливого вибору (неповернення позики) та морального ризику (діяльність, яка робить малоймовірним повернення позики)[1]. Необхідно чітко визначити умови отримання державних боргових гарантій і механізм обслуговування гарантованого боргу. У даному контексті пропонується процедура оформлення переходу прав власності на майно позичальника на користь держави у випадку простроченої заборгованості перед державним бюджетом понад три роки[2].

У структурі сукупного державного боргу залежно від резидентності кредитора переважає зовнішній борг, частка якого протягом 2014—2015 років зростає і склала 66,4 %, що створює передумови вразливості української економіки до дій негативних екстерналій розвитку. Для порівняння, у розвинутих країнах у середньому частка зовнішнього державного боргу складає близько 25 %, у країнах із емерджентною економікою — 50 %[3].

У 2008—2013 роках темпи зростання внутрішнього державного боргу перевищували аналогічний показник зовнішнього, що пов'язано із закритістю світового фінансового ринку під час криз. Основними покупцями ОВДП є НБУ і банки. Така політика центрального банку в значній мірі вплинула на динаміку цін та обмінного курсу у 2014—2015 роках. В останні роки темпи зростання зовнішнього боргу суттєво перевищують темпи зростання внутрішнього, що пов'язано із недовірою українського інвестора та непривабливістю вкладання коштів у державні боргові цінні папери через постійні флуктуації на валютному ринку, високі темпи інфляції, економічну кризу та загрозу дефолту.

Превалювання зовнішнього боргу у структурі державного боргу має як переваги, так і недоліки. Серед переваг варто відмітити можливість залучення фінансових ресурсів під нижчі відсоткові ставки та довший термін погашення, порівняно із внутріш-німи відсотковими ставками та умовами запозичень, що дає можливість зменшити витрати на обслуговування державного боргу за умов стабільності обмінного курсу та боргове навантаження на державний бюджет. Порівняно із внутрішніми зовнішні запозичення виступають додатковим джерелом сукупних витрат у національній економіці.

Водночас зовнішній борг обумовлює втрату частини ВВП у зв'язку із витратами на його обслуговування, ускладнює завдання центрального банку забезпечити стабільність зовнішніх (в умовах зростання сукупного попиту на іноземну валюту та тиску на обмінний курс) і внутрішніх цін, в умовах девальвації національної валюти збільшується борговий тягар на державний бюджет, зовнішній борг обтяжує платіжний баланс, стримує розвиток фондового ринку країни, погіршує інвестиційний клімат, обумовлює залежність від зовнішньої політики і кон'юнктури світового ринку.

Натомість внутрішній борг є менш загрозливим, який перерозподіляє фінансові ресурси у часі, адже витрати на його обслуговування залишаються у країні і виступають стимулюючим чинником економічного зростання. Внутрішній борг в умовах стабільності цін зменшує валютні ризики, сприяє розвитку ринку цінних паперів у є альтернативою іноземній валюті для збереження заощаджень суб'єктів. Негативні ефекти внутрішніх за-

1 Мишкін Фредерік С. Економіка грошей, банківської справи і фінансових ринків / Фредерік С. Мишкін / Пер. з англ. С. Панчишин, А. Стасишин, Г. Стеблій. — К.: Основи, 1999. — 963 с. — С. 214.

2 Державне фінансове регулювання економічних перетворень: монографія / [І. Я. Чугунов та ін.]; за заг. ред. А.А. Мазаракі. — К. : КНТЕУ, 2015. — 376 с. — С. 246.

3 Rodrik Dani. Why Do More Open Economies Have Bigger Governments? // Journal of Political Economy. — 1998. — October. [Електронний ресурс]. — Доступний з: http://www.nber.org/papers/w5537.pdf

позичень полягають у витісненні приватних інвестицій. Більше того, якщо державні запозичення спрямовуються на поточні видатки, відбувається скорочення обсягу національних інвестицій в країні.

Аналіз державного боргу в розрізі валют погашення демонструє його зменшення в національній валюті в 2014—2015 рр. (як-що у 2014 р. частка боргу в національній валюті склала 38,3 %, то у 2015 — 29,8 %) (рис. 2.14), що також свідчить про зростання валютних ризиків держави, рівня залежності економічного розвитку від країни-емітента валюти запозичень і стану платіжного балансу. Станом на 31.07.2016 р. частка сукупного державного боргу у доларах США займала 45,1 %, у євро — 5,8 %, канадських доларах — 0,4 %, СПЗ — 18,7 %, японській єні — 0,92 %, гривні — 28,9 %[1].

Рис. 2.14. Державний борг у розрізі валют, млрд дол США

Ключову роль у виборі між зовнішніми та внутрішніми позиками відіграє їхня вартість. На кінець 2015 р. середня вартість сукупного боргу держави складала 6,7 %, натомість у національній валюті — 12,7 %, в іноземній — 2,1 %. Проте у 2016 р. середня вартість позик в іноземній валюті зросла і в липні місяці склала 4,2 %. Якщо у 2014 р. боргові інструменти з фіксованою ставкою складали 82,7 %, з плаваючою — 17,3 %, у т.ч. за ставками МВФ — 11,1 %, LIBOR — 6,2 %, то станом на 31.07.2016 р. боргові інструменти з фіксованою ставкою склали 67,9 %, з плаваючою — 32,1 %, у т.ч. за ставками МВФ — 18,7 %, LIBOR — 13,3 %[2]. Вважається, що чим вищі відсоткові ставки по боргу, тим вищий рівень дефолту країни, при цьому критичною вважається ставка вища 7 %[3]. Таким чином, ми спостерігаємо погіршення кредитних умов України, зростання ризиків боргового портфеля держави, а отже, дефолту.

Оптимальність структури державного боргу залежить також від термінів його погашення та уникнення піків платежів. У 2016 р. питома вага довгострокових боргових інструментів передбачається на рівні 61,3 %, середньострокових — 35,1 %, короткострокових — 3,6 %; середній термін погашення становитиме не менше 5,4 роки[4]. Висока частка середньострокових боргів пов'язана із інфляційними очікуваннями та ризиком зменшен-

1 Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua

2 Там само.

3 Державне фінансове регулювання економічних перетворень: монографія / [І. Я. Чугунов та ін.]; за заг. ред. А.А. Мазаракі. — К. : КНТЕУ, 2015. — 376 с.

4 Програма управління державним боргом на 2016 рік: Наказ МФУ від 29.01.2016 № 27 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua

ня реальної дохідності ОВДП. У зв'язку із проведеною реструктуризацією державного боргу у 2015 р. терміни його погашення перенесено на 2019—2027 роки, а також списано 20 % державного боргу. Натомість зросла середньозважена вартість боргу, а уряд зобов'язався випустити цінні папери, прив'язані до показників зростання ВВП.

На сучасному етапі господарювання державний борг розглядають як об'єктивно існуюче джерело покриття бюджетного дефіциту. Державні боргові зобов'язання традиційно використовуються урядами багатьох країн для фінансування дефіциту бю-джету, забезпечення довгостроковими матеріальними ресурсами великих інвестиційних проектів національного масштабу, а також для створення на внутрішньому фінансовому ринку орієнтира — боргових цінних паперів з максимальним рівнем надійності[1].

Виникнення державного боргу є результатом фінансування дефіциту державного бюджету, адже позикове фінансування недостачі державних ресурсів є негативним фактором, що впливає на економічну безпеку держави. Виникає певна ланцюгова реакція, яка за відсутності відповідних заходів боргової політики з боку уряду приводить до погіршення платоспроможності та загрожує державним дефолтом. Серед причин, чому потрібно скорочувати високий державний борг виділяють такі. По-перше, існування високого боргу — це завжди ризик, а особливо якщо існує ймовірність чи то фінансової кризи, чи воєнного стану, тому зниження боргу сьогодні — це ніби страхування від майбутніх ризиків. Другою причиною є тиск державного боргу на економічне зростання.

В умовах проведення державою активної політики запозичення значно загострюється проблема збереження боргової та економічної безпеки в цілому.

Відомо, що економічна безпека — це стан національної економіки, який дає змогу зберігати стійкість до внутрішніх і зовнішніх загроз, забезпечувати високу конкурентоспроможність у світовому економічному середовищі і характеризує здатність національної економіки до сталого та збалансованого зростання[2]. Основні складові економічної безпеки наведено на рис. 2.15.

Рис. 2.15. Основні детермінанти економічної безпеки країни[3]

Боргова безпека разом з іншими елементами є складовою фінансової безпеки, яка

1 Сутність та особливості управління державним боргом у різних країнах світу / В. В. Руденко // Вісник нац. університету «Львівська політехніка» . — 2013. — №754: Проблеми економіки та управління . — С. 61—67.

2 Наказ Міністерства економіки України від 29 жовтня 2013 року №1277 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України»

3 Розроблено авторами на основі: Наказ Міністерства економіки України від 29 жовтня 2013 року №1277 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України»

представляє собою стан фінансової системи країни, за якого створюються необхідні фінансові умови для стабільного соціально-економічного розвитку країни, забезпечується її стійкість до фінансових шоків і дисбалансів, створюються умови для збереження цілісності та єдності фінансової системи країни[1].

У свою чергу, боргова безпека — це відповідний рівень внутрішньої та зовнішньої заборгованості з урахуванням вартості її обслуговування та ефективності використання внутрішніх і зовнішніх запозичень та оптимального співвідношення між ними, достатній для задоволення нагальних соціально-економічних потреб, що не загрожує суверенітету держави та її фінансовій системі[2].

Зазначене дає нам змогу зробити висновок, що між державним боргом та економічною безпекою країни існує чіткий взаємозв'язок (рис. 2.16).

Рис. 2.16. Взаємозв'язок державного боргу та економічної безпеки країни[3]

Найсуттєвіше на рівень боргової безпеки впливають такі чинники[4]:

— стан нормативно-правової бази: регламентація формування, управління позиками та відповідна стратегія боргової політики;
— загальна структура та обсяг наявних джерел запозичень, що можуть включати: види валют, умови емісії боргових зобов'язань, їх обслуговування та погашення;
— стабільність монетарної політики, динаміки економічного зростання;
— стан соціально-економічного розвитку;
— стійкість політичного курсу країни.

Сучасний стан розвитку української економіки вказує на необхідність швидкого вирішення такої важливої проблеми, як фінансова стабілізація, що є основою загальнодержавної стабілізації і виходу з економічної кризи. Найважливішою складовою фінансової безпеки вважаємо саме боргову безпеку, проблема якої стала актуальною під час фінансової кризи 2008—2010 рр. і до сьогодні не втрачає цього статусу. Враховуючи нинішню складну ситуацію в країні припускаємо, що ігнорування проблеми боргової безпеки України з часом призведе до ще більших деструктивних наслідків для соціально-економічного розвитку суспільства[5].

У світі точиться безліч дискусій, що собою являє безпечний рівень боргу або як називають його низка зарубіжних і вітчизняних учених достатній фіскальний простір. Цілком зрозуміло, що важко знайти уніфіковане для всіх країн правило оптимуму, але можна визначити певні межі, які б створили так звані рівні безпечності державного боргу. Цікавим є підхід розподілу цих боргових рівнів на три зони[6]: 1) зелена зона, в якій фіскальний простір є безпечним; 2) жовта, в якій простір є позитивним, але на-

1 Так само.
2 Царук О. В. Концептуальні основи та статичні індикатори оцінки боргової безпеки держави / О. В. Царук // Світ фінансів. — 2007. — № 1 (10). — С. 46—50.
3 Усик В.І. Детермінанти вразливості боргової безпеки України / В.І. Усик, В.В. Лось // Стратегія економічного розвитку України. — 2015. — №35. — С. 217—221.
4 Так само.
5 Усик В.І. Детермінанти вразливості боргової безпеки України / В.І. Усик, В.В. Лось // Стратегія економічного розвитку України. — 2015. — №35. — С. 217—221.
6 When Should Public Debt Be Reduced? Prepared by Jonathan D. Ostry, Atish R. Ghosh, and Raphael Espinoza [Електронний ресурс] . — Режим доступу: http://www.imf.org/ external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1510.pdf

ближається до критичної межі; і 3) червона, в якій фіскальний простір знаходиться за межею безпечності. МВФ нещодавно опублікував дослідження, в якому межа показника відношення боргу до ВВП може знаходиться не в 3-х, а в 4-х зонах, тобто окрім зазначених ще додалася помаранчева зона, яка свідчить про те, що показник знаходиться під значною загрозою[1].

У світовій практиці для оцінки боргової безпеки існує перелік показників-індикаторів, що використовуються Світовим банком та ЄБРР. Найвідомішим нормативним документом, рекомендаціями якого користуються як країни ЄС, так і інші країни світу, є Маастрихтський договір[2]. В Україні, за національним законодавством, нормативні значення рекомендованих індикаторів є дещо іншими (табл. 2.7).

Таблиця 2.7

СИСТЕМА ПОКАЗНИКІВ-ІНДИКАТОРІВ БОРГОВОЇ БЕЗПЕКИ[3]

№	Індикатори боргової безпеки	Нормативне значення	
		Україна	Світова практика
1.	Відношення загального обсягу державного боргу до ВВП, %	< 60	< 55
2.	Відношення обсягу державного зовнішнього боргу до ВВП, %	< 40	< 25
3.	Рівень зовнішньої заборгованості на одну особу, дол. США	< 200	< 200
4.	Відношення державного зовнішнього боргу до річного експорту товарів і послуг, %	< 150	< 70
5.	Відношення відсоткових платежів з обслуговування зовнішнього боргу до річного експорту товарів і послуг, %	< 25	< 12
6.	Відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування зовнішнього боргу до доходів державного бюджету, %	< 20–25	< 20
7.	Відношення обсягу внутрішнього боргу до ВВП, %	< 30	< 30
8.	Відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування внутрішнього боргу до доходів державного бюджету, %	< 25	< 25
9.	Відношення заборгованості уряду за державними ЦП до ВВП, %	< 30	< 30

1 How much is too much? [Електронний ресурс] . — Режим доступу: http://www.economist.com/blogs/freeexchange/2015/06/public-debt?fsrc=scn/fb/wl/bl/st/ howmuchistoomuch

2 Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.03.2013 № 1277 «Про затвердження методичних рекомендацій з розрахунку рівня економічної безпеки України». [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://search.ligazakon. ua/l_doc2.nsf/link1/ME131588.html

3 Розроблено на основі: Наказ Міністерства економіки України від 29 жовтня 2013 року «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України»; Офіційний сайт Європейського банку реконструкції і розвитку [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ebrd.com/home; Офіційний сайт Світового банку [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.worldbank. org/reference

Продовження таблиці 2.7

№	Індикатори боргової безпеки	Нормативне значення	
		Україна	Світова практика
10.	Відношення валового зовнішнього боргу до експорту товарів і послуг, %	200–250	165
11.	Відношення сукупних платежів з погашення і обслуговування зовнішнього боргу до експорту товарів і послуг, %	20–25	18
12.	Рівень зовнішнього державного боргу в доходах державного бюджету	300	300
13.	Міжнародні резерви до короткострокового боргу (показник А. Грінспена)	> 100	> 100
14.	Відношення міжнародних резервів до сукупних платежів з погашення і обслуговування зовнішнього боргу (правило Гвідотті)	> 100	> 100

Як бачимо, кількісні значення показників в Україні відрізняються від тих, що рекомендовані міжнародними організаціями та вирізняються жорсткішим обмеженням значень. Це, в свою чергу, пов'язане з тим, що Україна відноситься до менш розвинених країн світу.

Згідно методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, затверджених Міністерством економічного розвитку і торгівлі 2013 року[1], основними індикаторами боргової безпеки є:

1) відношення обсягу державного та гарантованого державою боргу до ВВП, %;
2) відношення обсягу валового зовнішнього боргу до ВВП, %;
3) середньозважена дохідність облігацій внутрішньої державної позики на первинному ринку, %;
4) індекс EMBI (Emerging Markets Bond Index);
5) відношення обсягу офіційних міжнародних резервів до обсягу валового зовнішнього боргу, % .

Відомо, для оцінки боргової безпеки мова йде про 5 рівнів значень кожного окремого показника: оптимальне (XRопт), задовільне (XRздв), незадовільне (XRнездв), небезпечне (XRнебезп), критичне значення (XRкрит).

Можна помітити, що з рекомендованих до використання українською методикою індикаторів боргової безпеки три (1-й, 2-й і 5-й) подібні до тих, що рекомендовані Світовим банком та ЄБРР. Два індикатори (3-й і 4-й) є особливими — Індекс EMBI+Україна (характеристика того, наскільки прибутковість українських суверенних євробондів перевищує прибутковість американських десятирічних казначейських облігацій) та індикатор «Середньозважена дохідність ОВДП» (дохідність облігацій внутрішньої державної позики) орієнтований на обмеження надмірної дохідності державних цінних паперів.

Перейдемо до оцінки індикаторів боргової безпеки України, які були розроблені фахівцями Міжнародного валютного фонду та Світового банку, а також частково прийняті в якості методики розрахунку рівня економічної безпеки України у складі боргової безпеки (табл. 2.8):

1 Наказ Міністерства економіки України від 29 жовтня 2013 року №1277 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України»

Таблиця 2.8

ДИНАМІКА ОКРЕМИХ ІНДИКАТОРІВ БОРГОВОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ПРОТЯГОМ 2005–2013 РР.

Показник	Крит. знач.	Оптим. знач.	Рік										
			2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Характеризують державні фінанси													
Відношення дефіциту (–), профіциту (+) держбюджету до ВВП, %	≥ 10 ≤ –6	–2 – +3	–1,8	–0,7	–1,1	–1,5	–4,1	–6,0	–1,8	–3,6	–4,4	-5	-1,7
Відношення платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів держбюджету, %	≥ 16	6	16,5	9,7	5,9	4,2	19,2	17,5	21,9	26,7	32,9	47,3	64,3
Сукупний державний борг, % ВВП	≥ 60	20	17,7	14,8	12,3	20,0	34,8	39,9	35,9	36,6	40,2	70,3	79,4
Валовий зовнішній борг країни, % ВВП	≥ 70	40	45,8	51,2	56,0	55,9	88,9	86,0	77,3	76,6	78,3	84,7	174,0
Відношення міжнародних резервів до загального обсягу зовнішнього боргу, %	≤ 20	50	48,9	41,0	40,6	31,0	25,6	29,5	25,2	18,2	14,4	6,0	11,2
Відношення державного зовнішнього боргу до річного експорту товарів і послуг, %*	≥ 70	—	26,3	25,2	21,6	21,6	49,1	54,0	42,1	43,0	44,0	45,0	72,0
Рівень державного зовнішнього боргу на 1 особу, дол. США*	≥ 200	—	247,9	270,8	298,0	401,3	579,7	760,2	819,6	849,6	827,7	890,8	801,95
Валові міжнародні резерви України, місяців імпорту	≤ 1,5	5	4,4	3,7	3,9	6,7	4,3	4,2	3,6	2,9	2,4	1,3	3,2

Примітки: 1) * — індикатори відповідно до Методики розрахунку рівня економічної безпеки України 2007 року; 2) складено за даними офіційних сайтів: Національного банку України [http://www.bank.gov.ua]; Міністерства фінансів України [www.minfin. gov.ua]; Державної служби статистики України [http://www.ukrstat.gov.ua], а також Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, затв. наказом М-ва економічного розвитку і торгівлі від 29.10.2013 № 1277 [http://cct.com.ua/ 2013/29.10.2013_1277.htm]; Методики розрахунку рівня економічної безпеки, затв. наказом М-ва економіки України від 02.03.2007 № 60 [http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/ article?art_id=98200&cat_id=32854].

В цілому, можна відзначити, що по більшості індикаторів Україна почала наближуватись до критичних значень або перетнула їх у 2014 році та загальна негативна тенденція продовжує зберігатись.

Розглянемо запас фінансової міцності (відхилення фактичних значень від нормативних) України за індикаторами боргової безпеки на прикладі 2015 року. Для цього скористаємося показниками та обмеженнями вітчизняної методики оцінки, фактичними значеннями, а також методикою, запропонованою А. І. Сухоруковим[1], який зазначає, що індикатори боргової безпеки можуть мати три рівні: І рівень характеризується небажаними відхиленнями значень фінансових індикаторів, що свідчить про потребу прийняття певних рішень щодо їх усунення; ІІ рівень — граничні значення індикаторів, порушення яких спричинює загрозливі процеси у фінансовій сфері та може свідчити про події (прийняття певних правових актів, управлінських рішень тощо), що зумовили це відхилення; ІІІ рівень порогових значень свідчить про настання незворотних процесів у фінансовій сфері економіки країни.

З методики А.І. Сухорукова нами було взято такі обмеження індикаторів боргової безпеки як: відношення державного боргу у відсотках до доходів державного бюджету, що відповідно до І рівня боргової безпеки не має перевищувати 150 %, а також відношення платежів за державним боргом у відсотках до ВВП, що не має перевищувати 7 %.

Результати подамо у вигляді зведеної таблиці (табл. 2.9).

Таблиця 2.9

ОЦІНКА ЗАГРОЗ БОРГОВІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ ЗА 2015 РІК[2]

Показники	**Нормативне значення**	**Фактичне значення**	**Фінансова стійкість**	**Фінансова стійкість, в.п.**
Відношення державного зовнішнього боргу до річного експорту товарів і послуг, %	< 150	72	+78	0,52
Відношення державного зовнішнього боргу до ВВП, %	< 40	41,75	-1, 75	-0,044
Відношення державного зовнішнього боргу до доходів Державного бюджету України, %	< 45	155	-110	-2,45
Відношення відсоткових платежів з обслуговування зовнішнього боргу до річного експорту товарів і послуг, %	< 12	4,5	+7,5	0,625
Відношення заборгованості уряду за державними цінними паперами до ВВП, %	< 30	26,3	+3,7	0,12
Відношення державного внутрішнього боргу до ВВП, %	< 30	26,7	+3,3	0,11
Відношення загального обсягу державного боргу до ВВП, %	< 60	79,4	-19, 4	- 0,32
Відношення платежів за державним боргом до ВВП, %	< 7	11,8	-4,8	-0,69

1 Варналій З.С. Економічна безпека / З. С. Варналій, П. В. Мельник — К. : Знання, 2009. — 647 с.

2 Складено на основі Статистична інформація щодо боргу [Електронний ресурс] / Сайт Міністерства фінансів України. — Режим доступу: http://www.minfin. gov.ua/news/borg/statistichna-informacija-schodo-borgu; Статистика державних фінансів [Електронний ресурс] / Сайт НБУ. — Режим доступу: https://bank.gov.ua/control/ uk/publish/article?art_id=23487024&cat_id=57896

Продовження таблиці 2.9

Показники	Нормативне значення	Фактичне значення	Фінансова стійкість	Фінансова стійкість, в.п.
Відношення державного боргу до доходів державного бюджету, %	< 150	251	-101	-0, 67
Відношення державного боргу до доходу бюджету, %	Оцінки МВФ 138-264	204	+60	0,23
Частка облігацій внутрішніх державних позик у сумі державного боргу за цінними паперами, %	< 50	54	-4	-0,08
Рівень зовнішньої заборгованості на одну особу, дол. США	< 200	801,95	-601, 95	-3, 01

Таким чином, станом на 2015 рік ми можемо виокремити 3 групи показників боргової безпеки.

І група. Безпечними, з порівняно достатнім резервом боргової стійкості залишаються таких 2 показників: відношення державного зовнішнього боргу у відсотках до річного експорту товарів і послуг і відношення відсоткових платежів з обслуговування зовнішнього боргу у відсотках до річного експорту товарів і послуг. Фінансова стійкість даних індикаторів дає підстави вважати значення цих показників незагрозливими для боргової безпеки України, проте їх не варто відкидати взагалі, оскільки нинішня кризова ситуація в усіх сферах суспільного життя впливає і на їхнє зростання також.

ІІ група. Все ще безпечними, але з невеликим резервом боргової стійкості (нижчим за 0,33) залишаються 3 показники: відношення заборгованості уряду за державними цінними паперами до ВВП, відношення державного внутрішнього боргу до ВВП, відношення державного боргу у відсотках до доходів державного бюджету. Фінансова стійкість цих показників становить лише 0,1—0,2 в.п., а враховуючи характерну для них зростаючу тенденцію, можна впевнено стверджувати, що, якщо не вжити належних заходів, ці показники з часом перейдуть в групу загрозливих.

ІІІ група. У 2015 році група загрозливих показників представлена аж 7 елементами: відношення державного зовнішнього боргу до доходів Державного бюджету України рівень зовнішньої заборгованості на одну особу в доларах США, частка облігацій внутрішніх державних позик у сумі державного боргу за цінними паперами, відношення державного зовнішнього боргу до ВВП, відношення загального обсягу державного боргу до ВВП, відношення платежів за державним боргом до ВВП, відношення державного боргу до доходів державного бюджету. І, якщо чотири останні індикатори мають показник фінансової стійкості до -0,7 в.п., то два перших — перевищують своє нормативне значення майже в 3 рази (-3 в.п.).

Порівнюючи проведений аналіз з аналогічним у 2013 році[1], де аналіз показав, що з дванадцяти проаналізованих показників боргової безпеки шість все ще залишаються безпечними, чотири — мають незначний запас фінансової стійкості, а два — становлять реальну загрозу борговій безпеці нашої держави, можемо стверджувати, що ситуація в борговій безпеці значно погіршилася, хоча варто зауважити той позитивний момент, що станом на 2013 рік небезпечний показник «рівень зовнішньої заборгованості на одну

1 Усик В.І. Детермінанти вразливості боргової безпеки України / В.І. Усик, В.В. Лось // Стратегія економічного розвитку України. — 2015. — №35. — С. 217-221.

особу в доларах США» перевищував норму майже у 6 разів.

Недосконалість вітчизняної боргової політики призвела до ряду негативних наслідків, які ми можемо спостерігати сьогодні: починаючи із загрозливого розміру державного боргу, закінчуючи суттєвим впливом на соціально-економічний розвиток країни та її суспільно-політичне життя. В цій ситуації на перший план виступає оптимізація вітчизняної практики управління державним боргом, яка має відбуватися з урахуванням найактуальніших напрацювань практики світової. При цьому, окремий інтерес для дослідження, з точки зору державного регулювання державного боргу та ринкових механізмів вирішення боргової проблеми, являють країни колишнього Радянського Союзу, країни Центральної та Східної Європи, що мають схожу боргову історію та наближені до вітчизняних економічні параметри і цілі розвитку[1].

Негативні вияви зростання дефіциту бюджету зазвичай пов'я-зані зі зростанням податкового тиску, зниженням ділової активності та падінням обсягів виробництва. Зростання внутрішнього державного боргу відтягує фінансові ресурси з реального сектору економіки, що негативно позначається на випуску в країні. Спрямування державних запозичень на фінансування переважно поточного споживання в країні створює передумови зростання інфляції, послаблює позиції національної грошової одиниці стосовно інших валют. Девальвація провокує зростання інфляції, витрат на обслуговування зовнішнього боргу, зменшення реальних доходів громадян і платоспроможного попиту, обсягів заощаджень та інвестування, зростання доларизації економіки та вразливості до зовнішніх «шоків», так як за відсутності розвинутого фондового ринку долар виступає одним із привабливих інструментів захисту заощаджень, що суперечить сучасній грошово-кредитній політиці Нацбанку щодо дедоларизації української економіки[2]. Ще у 2005 р. зарубіжні вчені відмічали, що одним із показників, який складає загрозу економічній стабільності для України, поряд із показниками світових цін на енергоносії, експортноорієнтовану продукцію (метал), доларизації зобов'язань банків є зростання зовнішнього боргу[3].

Слід відзначити, що на тлі високої інфляції, низьких темпів економічного зростання, зростання дефіциту бюджету по відношенню до ВВП (який уже перевищує граничне значення) та від'ємного сальдо поточного рахунку платіжного балансу, скорочення золотовалютних резервів (які поповнюються за рахунок зовнішніх позик, а не позитивного зовнішньоторговельного сальдо), зовнішній борг складає загрозу макроекономічній стійкості України[4].

Динаміка показників співвідношення обсягу державного та гарантованого державою боргу і ВВП, валового зовнішнього боргу та ВВП, офіційних міжнародних резервів і валового зовнішнього боргу, державного зовнішнього боргу та річного експорту товарів і послуг демонструють в останні роки загрозливі тенденції щодо ресурсних можливостей нашої країни покрити дані запозичення. Це означає, що рівень платоспроможності держави, можливості обслуговування боргу зменшуються, зважаючи на темпи зростання боргу порівняно з темпами зростання ВВП і надходжень валюти від експорту.

Перевищення темпів зростання обсягу зовнішнього боргу порівняно з темпами зростання ВВП ставить під сумнів кредитоспроможність держави та стримує інвестиційну активність, що пов'язано з негативними очікуваннями (наприклад, дефолту). Важливе значення у цьому контексті відіграє валюта запозичень, а зростання боргу повинно від-

1 Так само.

2 Королюк Т.О. Загрози банківській безпеці в Україні / Т.О. Королюк // Молодий вчений. — 2015. — № 2 (17). — Частина 6. — С. 1155-1159 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://molodyvcheny.in.ua/ru/archive/17/

3 Halikias, I. Ukraine: External Risks and Opportunities / I. Halikias // Ukraine: Selected Issues // IMF Country Report № 05/416. — Washington : IMF, 2005. — P. 29–54.

4 Королюк Т. О. Макрорегулювання фінансового сектору : монографія / Т. О. Ко-ролюк, І. Й. Малий. — К. : КНЕУ, 2015. — 312 с.

буватися повільніше від інфляції та темпів економічного зростання[1]. Наприклад, США, Японія та Великобританія позичають у доларах, єнах і фунтах стерлінгів, на відміну від європейських країн, які позичають у євро, що робить їх вразливими до зовнішнього середовища. За умов економічного зростання показник співвідношення боргу та ВВП зменшується, що знижує ризики його неповернення.

Темпи зростання боргу є одним із показників моніторингу боргової безпеки в розвинутих країнах. Щодо України, то стрімкими темпами зростав борг під час криз, особливо гарантований (рис. 2.17). Логічно, що ми не можемо брати в борг більшими темпами, аніж темпи зростання національного доходу в країні. І якщо не скоротити темпи його зростання, то збільшуються ризики поглиблення боргової кризи, знецінення національної валюти, інфляції та подальшого зубожіння переважної частини населення.

Рис. 2.17. Темпи зростання державного боргу в Україні протягом 2002—2015 років, %

Показник відношення сукупних платежів за державним боргом до доходів державного бюджету у 2014 році склав 47,3 % (рис. 2.18) при тому, що критичне значення становить 16 %[2]. Варто зазначити, що якщо сукупні платежі за державним боргом у 2008 році складали 4,1 % видатків державного бюджету, то у 2014 — 39,2 %, що є найвищим рівнем за останні 15 років. Обсяг платежів за державним боргом у 2014 році збільшився в 17 разів порівняно з 2008 роком. Про зростання валютних ризиків держави свідчить динаміка показника співвідношення зовнішнього державного боргу та експорту товарів і послуг.

Ще в 1933 р. І. Фішер причиною фінансової нестабільності назвав зростання сукупної заборгованості в економіці[3]. Сьогодні ця думка тільки підтверджується, оскільки більшість учених наголошують, що прискорена акумуляція зовнішнього боргу в Україні має всі ознаки передумов фінансової кризи[4], а зростання зовнішніх запозичень і доларизація обмежують монетарну політику Нацбанку[5]. Тобто, рятуючись від однієї кризи, ми в українській економіці формуємо передумови іншої.

1 Кругман П. Выход из кризиса есть [Електронний ресурс] / Пол Кругман ; пер. с англ. Ю. Гольдберг. — М. : Азбука-Аттикус, 2013. — С. 257–258. — Режим доступу : http://lib.karraba.net/wpcontent/uploads/ 2014/02/ Vyihod_Iz_Krizisa_Est.pdf

2 Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України / Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі від 29.10.2013 р. № 1277 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://cct.com.ua/2013/29.10.2013_1277.htm

3 Некоторые подходы к разработке системы индикаторов мониторинга финансовой стабильности / [Дробышевский С.М. (рук. авт. коллектива) и др.]. — М. : Ин-т экономики переходного периода, 2006. — С. 8.

4 Шевчук В. О. Макроекономічні ризики прискореної акумуляції зовнішнього боргу в економіці України / В. О. Шевчук // Стратегічні пріоритети. — 2009. — № 2(11). — С. 160.

5 Вовчак О. Інституційні детермінанти формування монетарної політики в Україні / О. Вовчак, М. Хмелярчук // Вісник НБУ. — 2010. — № 9. — С. 6.

Рис. 2.18. Динаміка окремих показників боргової безпеки національної економіки

Джерело: побудовано за статистичними даними Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=224493

Таким чином, до основних боргових ризиків держави відносяться валютний, відсотковий, ризики ліквідності та рефінансування, що збільшують витрати на погашення боргових зобов'я-зань та їх обслуговування. Аналіз показників державного боргу в Україні демонструє зростання залежності національної економіки від світової кон'юнктури та зростання ризику спроможності держави виконувати боргові зобов'язання. У свою чергу, зростають загрози борговій та економічній безпеці країни. Основними причинами зростання боргу стали кризові явища в економіці, необхідність фінансування національної оборони, обслуговування боргу, збалансування платіжного балансу та поповнення валютних резервів.

Постає необхідність реструктуризації державного боргу в напрямку формування оптимальної структури в розрізі вартості позик, термінів і валюти погашення боргових зобов'язань. Нинішня вартість майбутніх доходів держави, фінансованих за кошти боргу, має перевищувати нинішню вартість майбутнього обслуговування боргу[1]. Доходи від інвестованих позик мають покривати суму тіла та процентів боргу. У протилежному випадку чергові транші кредитів міжнародних фінансових організацій даватимуть лише короткостроковий ефект і відстрочать реальні проблеми, але як тільки припиниться зовнішнє фінансування, наслідки можуть бути непередбачуваними.

Мінімізація боргових ризиків підвищить керованість управління ними. З метою підвищення ефективності управління борговими ризиками необхідно забезпечити моніторинг та контроль за залученням і використанням державних позик, проводити виважену політику фіскальної консолідації. Державний борг повинен сприяти стабілізації економіки за рахунок ефективного використання позик, що у майбутньому призведе до мультиплікативного зростання ВВП.

2.4.2. Управління державним боргом в коротко- та довгостроковому періодах[2]

Економічний спад і зростання первинного дефіциту бюджету, незбалансованість платіжного балансу, воєнні події на південному сході країни та додаткове навантаження на бюджет, нестійкість дохідної бази та нераціональний характер витрат на етапі економічного зростання, необхідність фінансової підтримки підприємств (зокрема, збільшення статутного капіталу НАК «Нафтогаз України», Державної іпотечної установи) і банківського сектору (в умовах масового відкликання депозитів і дефіциту ліквідності), необхідність погашення та обслуговування попередніх позик, необдумана політика надання державних гарантій, спрямовування державних позик переважно на поточні видатки, девальвація національної валюти обумовили рекордне зростання обсягу державного боргу за останні 15 років незалежності України та створили реальну загрозу дефолту.

Виходячи зі специфіки такої економічної категорії, як державний борг, управління державним боргом — це комплекс заходів держави з обслуговування боргу та погашення його в повному обсязі, зміни умов уже випущених позик, визначення умов і випуску нових позик. Проблема управління державним боргом полягає у збалансуванні співвідношення між інвестиціями, економічним зростанням і внутрішніми та зовнішніми запозиченнями, забезпеченні платоспроможності держави та пошуку реальних джерел фінансування.

Основні концепції управління державним боргом у короткостроковому та довгостроковому періодах були сформульовані науковими напрямами наукової економічної думки[3]:

---

1 Радіонова І. Ф. Фінансова політика за умов інвестиційної пастки / І.Ф. Радіонова // Фінанси України. — 2001. — № 12. — С. 10.

2 При написанні підрозділу використано напрацювання спільних досліджень у межах конкурсу студентських наукових робіт з галуззі знань «Державне управління» за темою «Управління державним боргом в короткостроковому та довгостроковому вимірах. Компаративний аналіз» (студентка Мальковська Ю.Б.)

3 Юрій С. Управління зростанням на основі боргу і Україна / С. Юрій // Журнал Європейської економіки. — 2007. — Том 6. —. №1. — С. 6—27.

— представники кейнсіанського (посткейнсіанського) напрямку вважали, що в процесі управління боргом, дефіцитне фінансування має використовуватись для стабілізації економіки протягом короткострокового періоду часу;
— вчені неокласичного (неоконсервативного) напрямку вважали, що найбільша увага уряду в процесі управління державним боргом має приділятись виключно довгостроковим проблемам і наслідкам державного боргу та розподілу його тягаря між поколіннями;
— науковці рікардіанського напрямку вважали, що здійснення дефіцитного фінансування у короткостроковому періоді за своїм впливом на поведінку економічних суб'єктів є еквівалентним фінансуванню за рахунок надходження додаткових податкових доходів до державного бюджету.

Крім того, можна сформулювати довгострокові методи боргової стабілізації (табл. 2.10)[1].

Таблиця 2.10

МЕТОДИ БОРГОВОЇ СТАБІЛІЗАЦІЇ

Умови	**Розрахунок рівня державного боргу**
1) за відсутності економічного зростання та інфляції	$\Delta Bg = G - T + r \times Bg$
2) за економічного зростання та відсутності інфляції	$\Delta\left(\frac{Bg}{Y}\right) + \frac{\Delta Mo}{P \times Y} = \frac{G-T}{Y} + (r \times \Delta Y) \times \frac{Bg}{Y}$
3) за економічного зростання та інфляції	$\Delta\left(\frac{Bg}{Y}\right) + \frac{\Delta Mo}{P \times Y} = \frac{H-T}{Y} + (r \times \Delta Y) \times \frac{Bg}{Y}$

Перший варіант можливий за умови відсутності економічного зростання та інфляції, за відсутності фінансування шляхом емісії та у такому випадку уряд має брати в позику і випускати нові боргові зобов'язання (ΔBg) . Якщо бюджет має надлишок, то уряд погашає певну частину своїх боргів або нагромаджує активи.

Інший варіант складається за умов економічного зростання та відсутності інфляції. Якщо валовийвнутрішній продукт (ВВП) номінальний зростає стабільно, то відношення боргу до ВВП $\left(\Delta \frac{Bg}{Y}\right)$ залишається сталим за умови зростання самого боргу, а із часом наближається до нуля. Таким чином, за умовами цієї моделі із певним часом повинні відбуватись перегони між зростаючим ВВП і боргом або між трендовим зростанням економіки (ΔY) та реальною відсотковою ставкою (r). Коли темп економічного зростання перевищує реальну відсоткову ставку, то збалансований первинний бюджет відповідає спадному відношенню боргу до ВВП, а коли реальна відсоткова ставка перевищує темпи зростання, процес нагромадження боргу є вибуховим (навіть за збалансованості первинного бюджету борг все одно зростає), але первинний надлишок, потрібний для боргової стабілізації, значно менший, ніж той, що потрібен для стабілізації абсолютного рівня боргу.

Третій варіант пояснює, що за наведених умов дефіцит може фінансуватися випуском нових боргових зобов'язань або додатковою емісією готівкових знаків, тобто відбудеться зростання пропозиції грошей швидшим темпом, аніж економічне зростання. Стабілізація співвідношення боргу із ВВП за цих умов потребує навіть меншого первинного бюджетного надлишку або є може відбутись навіть за первинного дефіциту.

1 Усик В.І. Управління державним боргом як передумова макроекономічної стабільності // В.І. Усик, Ю.О. Мальковська // Зб. наукових праць «Економіка та підприємництво». — 2016. — №36-37. — С. 197—206.

Описані вище варіанті боргової стабілізації повністю характеризують основну ідею управління боргом (двох його перших етапів — залучення та розміщення запозичених коштів) — кошти повинні використовуватись для фінансування зростання виробничих потужностей. При цьому повинно збільшуватися виробництво товарів не лише для внутрішніх потреб, а й на експорт продукції, конче необхідний для одержання іноземної валюти на обслуговування та погашення зовнішнього боргу. Якщо цього не буде, то платежі з обслуговування боргу досягнуть неприпустимо високої частки експорту та вітчизняного виробництва. В результаті комерційні кредитори, побоюючись імовірних неплатежів, скорочуватимуть кредитування країни[1].

Із практики зарубіжних країн державний борг використовується як інструмент проведення стабілізаційної, перерозподільної політики, стимулювання або стримування темпів економічного зростання. Використання державної заборгованості у механізмі державного регулювання економіки вимагає від уряду відповідної стратегії для управління державним боргом. Слід відзначити, що у зарубіжній економічній літературі таке регулювання має назву «debt management». Вважається, що debt management є одним з найважливіших сфер управління державним боргом і являє собою менеджмент складу і структури державного боргу за незмінного сукупного обсягу заборгованості.

Об'єкт регулювання debt management включає такі елементи[2]:

— структуру термінів обігу різноманітних боргових зобов'я-зань, у результаті чого держава частково або повністю реструктуризує свою заборгованість;
— структуру кредиторів, завдяки випуску неринкових позик, які призначені для певних груп кредиторів;
— величину сукупного державного боргу — у тій частині, яка є результатом грошово-кредитної політики, яку проводить центральний банк.

Світова практика свідчить про широке використання боргової політики для фінансування видатків державного бюджету, що призводить до формування та нарощування державного боргу, який є нормальним явищем у фінансовому господарстві цивілізованої країни[3].

У світовій практиці сформульовано основні моделі управління державним боргом. Їх виокремлюють три — урядова або традиційна, банківська або також традиційна, агентська або альтернативна, що є достатньо новою моделлю управління боргом і має в основі нові механізми й підходи до питання управління державними борговими зобов'язаннями (табл. 2.11):

Таблиця 2.11

МОДЕЛІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ[4]

Модел	**Сутність**	**Умови використання**
Банківська (традиційна 2)	Управління боргом здійснюється цент-ральним банком, а усі цілі та завдання, підпорядковані стратегії грошово-кредитної політики	Незалежність центрального банку; єдина державна спрямованість за стратегічними цілями; наявність і розробка дієвих трансмісійних монетарних механізмів; стійкі зв'язки між фіскальним і монетарним секторами

1 Макроекономічна політика: навч. посіб. для студентів / [Малий І.Й., Савченко А.Г., Волощенко В.С., Ємельянченко Л.М. та інші]. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://kneu.edu.ua/userfiles/Faculty_of_Economics_and_Administration/kmdu %20fetau/2014/12-4545.pdf

2 Козакова М.В. Управление государственным долгом как инструмент регулирования економики / М. В. Козакова // Електронний ресурс. — Режим доступу: new.hse.ru/ sites/ international

3 Несторук А.А. Сучасні реалії фінансування дефіциту державного бюджету України / А. А. Несторук, В. Г. Поліщук // Экономические науки. — 2011. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу:http://www.rusnauka.com/32_PVMN_2011/ Economics/3_97484.doc.htm

4 Макар О.П. Світовий досвід управління державним боргом і перспективи його застосування в Україні / О.П. Макар // Економіка та держава. — 2012. — №10. — С. 54—57.

Продовження таблиці 2.11

Модел	Сутність	Умови використання
Агентська (альтернативна)	Повноваження де-легуються аген-тству, що підзвітне Міністерству фі-нансів, центральму банку, уряду. Агентство, здійснює управління боргом на основі стратегічних цілей	Відсутність бюрократії; відсутність корумпованості влади; можливість збільшення державних витрат бюджету на утримання додаткового органу регулювання; нормативно-правове визначення обсягу повноважень та відповідальності; створення методик управління боргом; відсутність громіздкого механізму контролю; прозорість діяльності
Урядова (традиційна)	Управління здійс-нюється на базі масштабних владних структур: Мініс-терства фінансів, Державного казна-чейства	Експертне забезпечення управління та супроводження; відсутність громіздкого механізму здійснення контролю; нормативно-правове визначення обсягу повноважень і відповідальності; прозорість діяльності

Як можна побачити, найбільше умов застосування вимагає модель, що пов'язана із делегуванням повноважень агентству. Це пояснюється тим, що агентство як незалежна вільна структура, яка спроможна забезпечити найбільшу ефективність у питаннях управління боргом як показує практика зарубіжних країн, не зможе виконувати покладені на неї функції без відповідного забезпечення (у тому числі нормативно-правового). Особливості сучасного стану національної економіки України можуть стати на заваді перебудові системи управління борговими зобов'я-занням країни на шляху створення незалежного агентства. Щодо банківської моделі, то вона також має свої критерії невідповідності до умов національної економіки України. Першою невідповідною умовою виявляється неспроможність забезпечення повної автономії національного банку, а другою — обмеження на законодавчому рівні стратегічних поглядів Національного банку України виключно на здійснення монетарного регулювання. Урядова модель має більшу відповідність до сучасних реалій української системи управління боргом і потребує найменше додаткових умов провадження.

Зазначені моделі в узагальненому вигляді використовуються в різних країнах світу, де також визначені відповідальні владні органи (табл. 2.12):

Таблиця 2.12

МОДЕЛІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ У КРАЇНАХ СВІТУ[1]

Модель	Органи влади	Країна
Банківська (традиційна 2)	Центральний банк і Міністерство фінансів	Італія, Данія, Норвегія, Філіппіни, Казахстан, Росія
	Центральний банк — управляє внутрішніми позиками; Міністерство фінансів — зовнішніми позиками	Індія
Агентська (альтернативна)	Агентство по обслуговуванню та управлінню держаним боргом	Швеція, Ірландія, Нова Зеландія, Великобританія, Португалія
	Національна рада з грошово-кредитної політики	Бразилія
Урядова (традиційна)	Департамент Федерального Казначейства	США
	Підрозділ Казначейства	Франція, Німеччина
	Міністерство фінансів	Словенія, Польща, Грузія, Білорусь, Мексика

1 Палешко Я.С. Міжнародний досвід управління державною заборгованістю / Я.С. Палешко // Економічний простір. — 2014. — №92. — С. 34—44.

Кожна модель має власні позитивні та негативні аспекти, що кожною країною модифікуються згідно наявних національних специфічних проблем і поставлених стратегічних цілей. Кожна модель є достатньо узагальненою, адже країни доповнюють і комбінують власні моделі управління боргом відповідно до оцінки дієвості попередніх та сучасних викликів.

Дослідження світового досвіду дає можливість оцінити існуючі методики управління боргом у розрізі їх аспектів застосування, результативності та ефективності, особливостей шляхів вирішення проблем боргової політики. Для України управління борговими зобов'язаннями інших країн світу може бути актуальним з точки зору отримання інформації про структуру системи управління, механізми комунікації інституцій у цьому процесі та дослідженні методики й інструментів здійснення даного процесу.

Але, незалежно від інституційної моделі управління державним боргом, основними завданнями залишаються розроблення боргової стратегії, управління ліквідністю та обслуговування боргу. Назвемо найхарактерніші риси процесу формування та управління державним боргом у розвинутих країнах[1].

1) Усі методи та інструменти управління державним боргом спрямовані на макроекономічну стабілізацію та структурні перетворення, формування економіки, адаптованої до функціонування в умовах фінансової глобалізації, здатної забезпечити збалансований соціально-економічний розвиток.
2) В економічно розвинутих країнах система управління державним боргом ґрунтується на принципах відкритості, прозорості та відповідальності.
3) Для розвинутих країн характерним є високий рівень розвитку ринку державних цінних паперів, котрі реалізуються і вітчизняним, і зарубіжним інвесторам, сприяючи диверсифікації ризиків.
4) Застосовуються як ринкові, так і неринкові методи полегшення боргового навантаження. З-поміж них найпоширеніші конверсії боргових зобов'язань в акції, інші цінні папери з дисконтом від номіналу або із зниженим відсотком.
5) Зростають надходження валютно-фінансових ресурсів із високорозвинутих країн до країн, що розвиваються.

Наведемо особливості зарубіжної практики управління державним боргом (порівнюючи з вітчизняним досвідом, позначимо спільні риси як «+», а відмінні — «-», схожі позначимо як «+-») у контексті дослідження досвіду таких країн[2], [3], [4]:

1) США:
— управління боргом здійснює спеціальний офіс при Казначействі (відповідає за технічну допомогу і аналіз боргової політики, продаж державних цінних паперів, розробку стратегії запозичень) «-» ;
— мають найбільший в світі обсяг державних запозичень «-»;
— основними цілями випуску цінних паперів: фінансування бюджетного дефіциту та кредитування бюджету уряду «+»;
— на розмір федерального боргу накладаються встановлені законом обмеження «+».
2) Великобританія:
— характерним є зростання номінального розміру державного боргу при одночасному скороченні його відношення до ВВП «-»;
— управління державним боргом здійснює Агентство з питань управління державним боргом «-»;

1 Руденко В.В. Сутність та особливості управління боргом у різних країнах світу / В.В. Руденко // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://library.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/23349/1/10-61-67.pdf

2 Прутська О. О. Управління державним боргом: навчальний посібник / ОО. Прутська, О. А. Сьомченков, Ж. В. Гарбар, Л. І. Губанова, В. В. Руденко // К.: Центр учбової літератури. – 2010. – 216 с. — С. 143—163.

3 Макар О. Світовий досвід управління державним боргом і перспективи його застосування в Україні / О. Макар // Економіка та держава. — 2012. — №10. — С. 54-57. — С. 55—56.

4 Latvian central government debt management strategy. Minister of Finance. — Riga, 2013. — № 1. — 10 p.

— основна мета — мінімізація у довгостроковій перспективі витрат, пов'язаних із забезпеченням фінансових потреб уряду, при цьому управління державним боргом не повинно суперечити цілям грошово-кредитної політики «-»;
— боргова політика передбачає дотримання 2 основних правил: — «золоте правило» — уряд робить позики тільки для того, щоб інвестувати їх у певні сектори економіки, а не «проїсти»; — «правило стабільного інвестування» — відношення суми внутрішнього державного боргу до ВВП протягом економічного циклу має утримуватися на стабільному рівні 30 %[1] «–».

3) Франція:
— пріоритетним завданням є мінімізація боргового тягаря покладеного на платників податків, що досягається за допомогою зростання ефективності управління державними цінними паперами та портфелем деривативів «-»;
— управління здійснює спеціальне агентство при Державному казначействі, а основні напрями боргової політики розробляються в Комітеті стратегії «-».

4) Португалія:
— головна мета — мінімізувати боргові витрати у довгостроковій перспективі та протистояти надмірним ризикам «-»;
— має окрему установу з питань управління державним боргом, що забезпечує стабільне виконання боргових зобов'язань, мінімізацію витрат урядового боргу в довгостроковій перспективі та оптимізацію управління обігом готівки в державному секторі «-».

5) Латвія:
— спрямування боргової стратегії на побудову ефективного боргового менеджменту, що має поєднувати в собі забезпечення фінансовими ресурсами за найменшими цінами та страхування фінансових ризиків за умови стабільності і цілісності фінансової системи «-»;
— орієнтація на досягнення балансу між вартістю фінансових ресурсів і передбаченням фінансових ризиків у довгостроковому періоді «-»;
— особлива увага в рамках менеджменту боргового портфелю приділяється валютному складу, строкам, структурі відсоткових ставок «-»;
— основні наглядові функції покладені на незалежний від Міністерства фінансів орган — «Раду державних кредитних постачань», що розглядає та формує висновки щодо кредитів, здійснює перевірку законності операцій, складає відповідні звіти «-».

6) Польща:
— законодавство Польщі у сфері державного боргу є адаптованим до вимог європейського законодавства «-»;
— застосування реструктуризації та пролонгації позик «+»;
— позитивний ефект досягається за рахунок активної і послідовної реалізації програм міжнародних фінансових організацій «-».

7) Угорщина:
— при найбільших у східній Європі обсягах заборгованості в розрахунку на душу населення, країна стабільно виконує свої боргові зобов'язання, саме тому її заборгованість класифікується МФ.В як помірна «-»;
— стабільне виконання своїх зобов'язань дозволяє країні не вдаватись до реструктуризації боргу і забезпечувати репутацію надійного позичальника «-».

8) Болгарія:
— змогла провести реструктуризацію власного боргу та списання його частини через укладення відповідної угоди з Паризьким клубом «-»;

1 Макар О. Світовий досвід управління державним боргом і перспективи його застосування в Україні / О. Макар // Економіка та держава. — 2012. — №10. — С. 54—57. — С. 56.

— стабільно виконує численні жорсткі умови і критерії МВФ, забезпечуючи таким чином залучення нових позик і реформування всередині країни «+-».

9) Румунія:

— практикує погашення зовнішньої заборгованості за рахунок скорочення імпорту та нарощення експорту «-»;
— боргова політика реалізується в контексті активізації реформ та проведення інтенсивної приватизації державних підприємств і банків «+-»;
— виділені кредити спрямовуються на сприяння загальному покращенню економічної ситуації в країні «+-».

10) Чехословаччина:

— проводить вкрай обережну політику зовнішніх запозичень і практично не має проблем з зовнішнім боргом «-»;
— характерним було проведення трансформації соціально-економічної системи при найменшому рівні заборгованості «-».

11) Росія:

— орієнтація на внутрішні запозичення, з переважанням облігаційних позик «+-»:
— збільшення державного внутрішнього боргу лише з метою реструктуризації існуючих зобов'язань і фінансування поточних потреб «+»;
— результативність боргової політики тісно пов'язана зі сприятливістю кон'юнктури на світовому ринку енергоносіїв «-»;
— намагання розв'язати соціальні проблеми за рахунок фонду майбутніх поколінь (навішування довгострокового внутрішнього боргу на майбутні покоління) «+»;
— слабке використання державного боргу для інвестицій в реальний сектор економіки «+».

Варто зазначити, що для більшості країн світу (особливо розвинених) характерним є потужне правове забезпечення регулювання державного боргу. В основному державний борг регулюють через норми Конституцій, Бюджетних Кодексів та інших нормативно-правових актів. Наведемо найактуальніші нормативно-правові акти, що визначають механізм регулювання державного боргу країн світу. Для кращої наочності результати подамо у вигляді табл. 2.13.

Таблиця 2.13

ЗАКОНОДАВЧІ АКТИ, ЯКІ РЕГЛАМЕНТУЮТЬ ПИТАННЯ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БОРГУ КРАЇН СВІТУ[1]

№	Країна	Законодавчі акти, які регламентують
1.	Австралія	Закон «Про чесність бюджету»
2.	Великобританія	Кодекс бюджетно-податкової стабільності; Закон «Про державні фінанси»
3.	Іспанія	Закон «Про бюджетну стабільність в регіонах»
5.	Канада	Закон «Про контроль за бюджетними видатками»
6.	Литва	Закон «Про фіскальну відповідальність»
7.	Німеччина	Закон «Про основи бюджетного права Федерації та федеральних земель»
8.	Нова Зеландія	Закон «Про контроль за фіскальною дисципліною»
9.	США	Закон «Про контроль збалансованості бюджету та критичності бюджетного дефіциту»; Закон «Про виконання бюджету»; Закон «Про узгодження бюджету»

1 Складено на основі: Длугопольський О. В. Фіскальна консолідація як реакція на світову фінансово-економічку кризу: особливості застосування правил і норм у країнах ЄС та Латинської Америки / О. В. Длугопольський // Наукові записки. Серія «Економіка». — 2013. — №23. — С. 26-38.

Як бачимо в табл. 9, питання управління державним боргом у зарубіжних країнах тісно пов'язане з важливістю дотримання ними фіскальної дисципліни, що є дуже позитивним явищем, оскільки така прив'язка має ряд плюсів, основними з яких є чіткий механізм контролю і санкції за порушення встановлених норм. Варто зазначити, що вітчизняне законодавче забезпечення управління державним боргом суттєво поступається світовому.

Проведений аналіз показав, що існує не так то багато спільних рис між вітчизняною і зарубіжною практикою регулювання державного боргу, а більшість зі спільних рис викликають сумнів у плані їх позитивного впливу. При цьому усвідомлення наявності такого широкого спектру відмінних рис є дуже важливим, оскільки їх варто використовувати як зарубіжний досвід при розв'язанні наявних проблем, пов'язаних з вітчизняною практикою регулювання державного боргу.

Політикою управління державним боргом у розвинутих країнах передбачається розробка відповідних стратегій, затвердження урядових директив, а також ухвалення щорічних програм фінансування і планів реалізації боргових запозичень. У країнах з розвинутою ринковою економікою боргове планування органічно поєднане та здійснюється на основі єдиної методології з бюджетним і макроекономічним плануванням. Розробка та прийняття середньострокових програм запозичень (3—5 років) є невід'ємною складовою сфери управління державним боргом.

У країнах, що розвиваються, та колишніх країнах Радянського Союзу система і механізми планування характеризуються наявністю окремих елементів і відсутністю єдиної системи планування державних запозичень. У результаті вирішення поточних соціальних та економічних завдань не враховуються структурні особливості і графіки розрахунків за державними зобов'язаннями.

Вітчизняна практика регулювання державного боргу суттєво поступається світовій в аспекті планування в цілому та стратегії зокрема. Підтвердженням такого нашого судження є те, що на сьогодні в Україні відсутні стратегічні орієнтири у сфері управління державним боргом, боргова політика для кредиторів і потенційних інвесторів є непрозорою із завуальованим характером інформації про зовнішні позики та державні гарантії, інформація про позики місцевих органів влади не повна, а система обліку, моніторингу та контролю за станом заборгованості державного сектора економіки — відсутня[1].

Використання зовнішніх позик на сучасному етапі розвитку української економіки не створює джерел їх погашення, що обумовлює зростання валютних ризиків і ризиків рефінансування боргу. У результаті — ми отримуємо лише короткостроковий ефект, натомість у довгостроковому періоді обслуговування зовнішнього державного боргу призведе до зростання податкового тиску, скорочення доходів домогосподарств, а значить до зменшення внутрішніх інвестиційних ресурсів, зниження економічної активності та дефіциту бюджету.

Аналізуючи вплив державного боргу на економіку, слід розрізняти позитивні та негативні ефекти у коротко- та довгостроковому періодах. У короткостроковому періоді боргове фінансування дефіциту бюджету дає змогу оперативного вирішення проблем фінансування видатків держави та рівномірного розподілу податкового тягаря у часі. Державний борг виступає інструментом стимулювання та стабілізації економіки. Проте у довгостроковому періоді порушення принципів боргового фінансування дефіциту бюджету, зокрема, щодо обсягів і використання державних позик, умов одержання та повернення, може виступити каталізатором фінансово-економічної нестабільності та зниження добробуту населення. Зважаючи на це, державні запозичення необхідно розглядати як тимчасовий захід вирішення проблем дефіциту бюджету на умовах стійкості та керованості.

Показник відношення інвестицій в основний капітал до ВВП у період економічного

1 Форкун І. В. Формування та управління державним боргом в період фінансової кризи / І. В. Форкун, К. П. Хитра // Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки. — 2010. — № 2, т. 3. — С. 195—199. — С. 196.

спаду та зростання обсягу державних запозичень демонструє спадну динаміку, що підтверджує висновок про вплив державних запозичень на динаміку інвестицій всередині країни (рис. 2.19). Зростання внутрішніх державних позик зменшує обсяг вільних фінансових ресурсів на ринку, що негативно впливає на динаміку приватних інвестицій.

Рис. 2.19. Відношення обсягу інвестицій в основний капіталі внутрішнього державного боргу до ВВП, %

Джерело: побудовано автором за статистичними даними Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/ publish/archive/main?cat_id=224493; Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/

Однак погляди економістів щодо впливу державного боргу на економіку розділилися, що пов'язано із неоднаковою оцінкою реакції споживачів на збільшення державного боргу: одні вважають, що державні позики негативно впливають на національні заощадження і стримують інвестування, інші — дотримуються погляду про нейтральність державного боргу щодо впливу на означені параметри розвитку економіки (так звана рівність Рікардо)[1].

Прихильники теорії еквівалентності Рікардо відзначають, що за умов незмінності державних витрат, зниження податків не вплине на споживання, а отже, і на національні заощадження, так як зниження податків у теперішньому періоді урівноважується їх підвищенням у майбутньому. А тому у довгостроковому періоді це не призведе до покращення життя населення, державний борг перекладатиметься на майбутнє покоління. Однак теорія Рікардо має певні обмеження, що пов'язано з наявністю кредитних обмежень, недалекоглядністю споживача, неможливістю для деяких людей залишити спадок, неодночасним характером більшості податкових змін[2].

Ефект витіснення приватних інвестицій характерний для короткострокового періоду і пов'язаний як із підвищенням процентних ставок (внаслідок зростання попиту на фінансові ресурси та скорочення національних заощаджень), так і заміщенням приватного попиту державним. У конкуренції за вільні фінансові ресурси Міністерство фінансів підвищує дохідність ОВДП, що змушує банки також підвищувати процентні ставки за депозитами, у результаті чого зростають кредитні ставки, скорочується інвестиційний попит, а держава змушена переорієнтовувати боргову політику в бік дешевших зовнішніх позик. Крім того, вища дохідність ОВДП обумовлює перелив капіталу з нефінансового (реального) сектору у кредитний. Такі тенденції негативно впливають на економічну активність, рівень зайнятості, доходи населення та сукупний попит.

Серед учених існує думка, що дія ефекту витіснення можлива лише в умовах закритої економіки[3], а фінансування державних інвестицій за рахунок податкових надходжень

1 Абель Э., Бернанке Б. Макроэкономика. — 5-е изд. — СПб.: Питер, 2011. — 768 с. — С. 428.

2 Абель Э., Бернанке Б. Макроэкономика. — 5-е изд. — СПб.: Питер, 2011. — 768 с. — С. 735.

3 Фіскально-бюджетна та грошово-кредитна політика в Україні: проблеми та шляхи посилення взаємозв'язку: монографія / [А.І.Даниленко, А.А.Гриценко, В.В.Зимовець та ін.]; за ред. А.І. Даниленка. — К., 2010. — 456 с. — С. 231, 240.

більшою мірою витісняє приватні інвестиції, аніж боргове фінансування[1]. Дійсно, в умовах глобалізації та фінансової експансії зовнішні державні запозичення у значній мірі нівелюють ефект витіснення інвестицій, проте повністю уникнути його неможливо, так як опосередковано через нецінові та інституціональні чинники (очікування щодо податкового навантаження, державних видатків, загального рівня цін, економічного зростання та ін.) державні запозичення впливають на інвестиційну активність у країні. Як уже було відзначено, зовнішні державні позики є короткостроковим заходом вирішення проблем дефіциту бюджету без підвищення податкового навантаження на економіку. Проте це не означає, що у довгостроковому періоді не потрібно буде підвищувати фіскальний тиск задля виконання державою боргових зобов'язань і реалізації своїх функцій.

Окрім впливу на інвестиційну активність державні запозичення чинять тиск на стабільність цін в економіці. Зростання державних видатків обумовлює зростання грошової маси та внутрішніх цін, особливо, якщо дефіцит бюджету фінансується за рахунок друкування грошей. У такому випадку уряди, що бажають профінансувати дефіцит за допомогою сеньйоражу (інфляційного податку), використовують непряму процедуру: казначейство санкціонує державний борг на суму бюджетного дефіциту, здійснюється емісія та продаж нових державних облігацій центральному банку, який розраховується шляхом друку грошей, далі ці гроші поступають в обіг у вигляді видатків бюджету[2]. Зростання загального рівня цін обумовлює інфляційне знецінення внутрішнього державного боргу, таким чином, зменшуючи борговий тягар на державний бюджет. Повернення зовнішнього боргу передбачає зростання сукупного попиту на валютному ринку, що створює передумови девальвації національної грошової одиниці. В імпортозалежній економіці (якою являється Україна) з'являється інфляція витрат, посилюються інфляційні очікування, що може призвести до розкручування інфляційної спіралі.

У максимізації позитивних ефектів і мінімізації негативних наслідків боргу ключове значення відіграє система управління державними запозиченнями. Саме на уряд покладається завдання планування та реалізації боргової політики, визначення пріоритетних напрямів фінансування економіки та недопущення дефолту. У свою чергу, виконання відмічених завдань передбачає чітку та послідовну стратегію і тактику управління державними запозиченнями, зрозумілу для потенційних інвесторів.

Зауважимо, що в умовах економічної кризи стримуюча дискреційна фіскальна політика не сприятиме вирішенню проблем дефіциту бюджету, а лише поглиблюватиме деструктивні економічні явища, занепад освіти, медицини і т.д., а тому необхідно шукати альтернативні шляхи збалансування державних фінансів. Одним із таких є розвиток приватного страхування державних боргових ризиків, що дасть змогу забезпечити контроль і підвищити відповідальність за використання позикових коштів.

На зразок досвіду Великобританії, уряд повинен дотримуватися «золотого правила» (впродовж економічного циклу здійснювати позики лише на інвестиційні потреби, а не для фінансування поточних видатків) та «правила сталих інвестицій» (відношення чистого обсягу державного боргу до ВВП упродовж економічного циклу має бути стабільним)[3]. Окрім того, реалізація задекларованих владою реформ, виведення економіки з тіні, забезпечення узгодженості фіскальної та монетарної політики, стабільності цін, розвиток внутрішнього ринку державних цінних паперів, вітчизняного виробництва та стимулювання попиту повинні стати невід'ємними заходами на шляху забезпечення стійкого

1 De la Fuente Angel. Fiscal Policy and Growth in the OECD // CEPR Discussion Paper Series. — 1997. — December. — No. 1755. [Електронний ресурс]. — Доступний з: http://econpapers.repec.org/paper/aubautbar/401.97.htm

2 Абель Э., Бернанке Б. Макроэкономика. — 5-е изд. — СПб.: Питер, 2011. — 768 с. — С. 738.

3 Лагутін В.Д. Економічна політика держави: сутність, етапи, перспективи // Економічна теорія. — 2006. — №4. — С. 16-26. — С. 26.

економічного зростання України.

На сьогодні боргова політика уряду є контрпродуктивною, формується «боргова пастка», яка, як «чорна діра», затягує економіку в нікуди. Для покриття попередніх боргів уряд змушений брати нові, що обумовлює політичну, економічну та соціальну залежність від інтересів кредиторів і ставить під сумнів суверенність державної політики.

Обсяг, структура боргу та умови здійснення державних запозичень впливають на макроекономічні параметри розвитку та фінансову стійкість національної економіки. При цьому варто розрізняти позитивні та негативні економічні, фінансові, соціальні, політичні та інституціональні ефекти державного боргу у коротко- та довгостроковому періодах. Негативні наслідки державних запозичень проявляються у зростанні відсоткових ставок, загального рівня цін, погіршенні інвестиційного клімату та скороченні інвестицій, збільшенні податкового тягаря, посиленні негативних очікувань, що впливає на обсяги виробництва, зайнятість, доходи населення та споживання.

Зменшення вразливості національної економіки до боргових ризиків вимагає, у першу чергу, дотримання урядом принципів боргової політики щодо оптимального співвідношення державного боргу і ВВП, зовнішніх і внутрішніх джерел запозичень, обсягів і термінів погашення боргу, дотримання виваженої політики надання державних гарантій за борговими зобов'язаннями, раціонального використання позичених коштів задля створення джерел їх повернення. Зовнішні позики повинні спрямовуватися на розвиток вітчизняної, особливо експортоорієнтованої, продукції, що сприятиме припливу іноземної валюти, яка необхідна для погашення боргу. У протилежному випадку державні запозичення обумовлюватимуть ще більше зростання дефіциту бюджету, поглиблюючи боргову та економічну кризу.

Одним із шляхів вирішення проблеми боргової кризи виступає реструктуризація державного боргу, яка передбачає перегляд умов погашення боргу, зважаючи на кредитоспроможність держави. Відомі такі форми реструктуризації боргу: перетворення боргу у власність (обмін боргу на корпоративні права), відстрочення погашення боргу, зменшення процентної ставки та суми боргу, конверсія короткострокового боргу у довгостроковий, переоформлення боргу на вексельні зобов'язання, списання частини боргу та інші.

Необхідність реструктуризації державних боргових зобов'я-зань обумовлена не лише борговими, економічними, а й політичними чинниками в Україні. У серпні 2015 року після багатосторонніх переговорів представників Уряду та кредиторів України було досягнуто згоди про реструктуризацію державного боргу, яка передбачає списання 20 % боргу (близько 3,6$ млрд), підвищення середньозваженої відсоткової ставки по боргам з 7,22 % до 7,75 %, відтермінування погашення українських єврооблігацій на чотири роки — з 2015—2023 на 2019—2027 роки. Поряд з цим Україна зобов'язалася випустити нові цінні папери, прив'язані до показників зростання ВВП, мотивуючи такий крок зацікавленістю кредиторів у відновленні нашої економіки та необхідністю залучення іноземних інвестицій. Це означає, що платежі по кредитам залежатимуть від темпів зростання вітчизняної економіки. Так, при зростанні ВВП від 3 % до 4 % на рік кредитори отримають 15 % виключно на суму перевищення 3 % ВВП; більше 4 % на рік — кредитори отримають 40 % вартості від кожного відсотка, який перевищує таке зростання. Такий механізм відповідно до домовленостей почне діяти з 2021 року протягом двадцяти років[1].

Умови реструктуризації державного боргу України збурили в суспільстві гострі дискусії: з одного боку, вони дозволяють зменшити борговий тиск на вітчизняну економіку та покращити інвестиційне середовище, з іншого, — прив'язка платежів по боргу до ВВП є прецедентом у зарубіжній практиці і нівелює ті переваги, про які йшлося вище, адже

1 Угода про реструктуризацію боргів України: аналіз від Мінфіну [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://finbalance.com.ua/news/Uhoda-pro-restrukturizatsiyu-borhiv-Ukrani-osnovni-parametri-ta-analiz-Minfinu

при темпах економічного зростання понад 4 % Україні необхідно буде повертати щорічно значно більше тієї суми боргу, що списали. За оптимістичними прогнозними оцінками МВФ темпи приросту ВВП України у 2016 р. складуть 2 %, у 2017 — 3,5 %, у 2018—2020 роках — 4 % щорічно[1] Так як борги необхідно буде повертати, починаючи з 2019 року, в України є можливість переглянути домовленості з кредиторами, враховуючи власні національні інтереси.

Уряд України не здійснює належного обліку умовного боргу та оцінки його впливу на державні фінанси. Умовний борг є потенційним боргом і визначається зобов'язаннями нинішнього або попереднього уряду і може стати реальним у разі настання певних завчасно визначених майбутніх подій. При цьому умовний борг у складі реальних державних фінансових зобов'язань не включають до складу державного боргу, хоча періодично та частково ним обслуговуються, що може спричинити нову боргову кризу. Зокрема, не береться до уваги заборгованість за зобов'язаннями держави з виплат втрат громадян від знецінення грошових заощаджень, заборгованість із соціальних виплат, відстрочена заборгованість за внесками України до міжнародних організацій тощо. Нагальним залишається також питання забезпечення користувачів повною та достовірною інформацією про стан і складові державного боргу, оскільки нинішня звітність українського уряду з державного боргу складається з даних про прямий внутрішній і прямий зовнішній борг із деталізацією за типом кредитора, а єдиних національних стандартів розкриття інформації про державний борг на сьогодні немає.

Низьким залишається рівень інформаційно-аналітичного забезпечення боргової політики. Програми державних запозичень розробляються лише на найближчий рік, у той час як у світовій практиці поширеними є вироблення і затвердження позичкових програм і програм управління державним боргом на середньостроковий період — 3—5 років.

До того ж, аналіз останньої Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2013—2015 роки[2] показав, що більшість цілей, завдань і заходів Стратегії носять декларативний і популістський характер, а, враховуючи наявну соціально-економічну ситуацію в країні, вірогідність досягнення очікуваних заходів — мізерна.

В Україні система управління борговими зобов'язаннями включає в себе співпрацю Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України, Національного банку України та Державного казначейства України, що несуть відповідальність за розробку та реалізацію ефективної боргової стратегії держави, мета якої — забезпечення фінансової стабільності та боргової стійкості країни. Міністерство фінансів, виконує функцію управління держаним та гарантованим боргом через розробку нормативно-правових актів, управління ризиками, прогнозування фінансування державного бюджету, здійснення державних внутрішніх і зовнішніх запозичень, ведення оперативного обліку, формування реєстру державних гарантій, здійснення процедур обслуговування та погашення боргів і так далі. Іншим органом є Національний банк, який власне й обслуговує запозичення уряду як фінансова установа. У цілому, в Україні державні запозичення проводяться з метою покриття бюджетного дефіциту на державному і регіональному рівнях, цільового фінансування різноманітних програм, поповнення необхідних резервних активів, а також для рефінансування раніше здійснених державних запозичень. З метою оздоровлення системи державних фінансів і забезпечення фінансової стабільності на валютному і банківському ринку, Міністерство фінансів працює над зменшенням обсягу державного боргу України. Щоб знизити боргове навантаження, відомство працює у двох напрямках:

1 Офіційний сайт МВФ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.imf.org/external/index.htm

2 Постанова КМУ від 29 квітня 2013 року №320 «Про затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2013-2015 роки» [Електронний ресурс].- Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/320-2013- %D0 %BF

1) заміщення старих боргів на нові дешевші фінансові інструменти. Міністерство фінансів ефективно здійснює політику заміщення дорогих запозичень минулих років (у середньому — під 8 % річних строком близько 8 років) на дешевші позики (у середньому — до 3 % річних строком більше 10 років). Таким чином, нові кредити є майже у 3 рази вигідніші за попередні;

2) реструктуризація боргів з власниками комерційних зовнішніх зобов'язань країни: Угода між Міністерством фінансів і Спеціальним комітетом кредиторів щодо реструктуризації зовнішнього комерційного боргу України передбачає, зокрема, зменшення основної суми суверенного і гарантованого державою боргу на 20 %, що дозволяє негайно знизити борговий тягар на $3,6 млрд.

Останнім часом одноосібне управління борговими зобов'я-заннями в Україні потребує додаткового консультування, яке згідно із розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 року здійснює французький фінансовий радник — компанія «Lazard Freres SAS». Міністерство фінансів України розробляє «Програми управління боргом» щороку та публікує відповідно до них «Звіт про виконання». Система управління боргом в Україні залежить від економічної ситуації в країні, що підтверджує загальна тенденція здійснення запозичень.

В Україні визначаються середньострокові стратегії управління боргом, які переважно акцентують увагу на:

1) задоволені потреб держави у фінансуванні за мінімізації вартості обслуговування запозичених ресурсів з урахуванням ризиків;
2) утримання боргу на економічно безпечному рівні;
3) забезпечення функціонування внутрішнього ринку цінних паперів і забезпечення доступу міжнародного капіталу;
4) підвищення інвестиційної привабливості економіки України та її конкурентоспроможності;

Такі короткострокові та середньострокові орієнтири лише збільшують обсяги заборгованості «із сьогодні на завтра», що не дає можливості економіці нарощувати обсяги виробництва для розвитку, а змушує спрямовувати фінансові ресурси на повернення.

Окремо хочеться зробити наголос на тому, що до останнього часу в Україні зовнішні фінансові позики використовуються головним чином на забезпечення поточних проблем, інакше — просто «проїдаються», збільшуючи обсяги заборгованостей і таким чином створюючи підґрунтя для виникнення в майбутньому перешкод економічному зростанню, замість того, щоб сприяти орієнтованому на перспективу розвитку економіки. На жаль, і вітчизняне законодавство суттєво поступається світовому в плані регулювання державного боргу. Основні і найсуттєвіші проблеми — це відсутність вітчизняного закону «Про фіскальну відповідальність» і спеціального правового акта, який би визначав порядок утворення і погашення державного боргу. До того ж, якщо звернутися до визначення терміну «державний борг» згідно вітчизняного законодавства і відповідно загальноприйнятій міжнародній практиці, то можна відмітити яскраво виражені протиріччя у трактуванні даного поняття. Зокрема, українське законодавство не передбачає включення до складу державного боргу боргових зобов'язань місцевого самоврядування та державних підприємств. У світовій практиці державний борг є сукупністю зобов'язань не лише уряду, а всіх державних органів, включаючи зобов'язання урядів місцевої влади та зобов'язання підприємств, котрі знаходяться у державній власності або контролюються державою.

Зростання ризиків державного боргу, що зменшує боргову стійкість країни, вимагає стратегічного підходу до управління державними позиками (табл. 2.14)[1].

1 Королюк Т.О. Структурні ризики державного боргу та політика попередження дефолту в Україні / Т.О. Королюк // Академічний огляд. — 2016. — № 2 (45) — С. 30-37. — С. 36.

Таблиця 2.14

SWOT-АНАЛІЗ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ БОРГОВИМИ ЗОБОВ'ЯЗАННЯМИ В УКРАЇНІ

Переваги (Strengths)	**Недоліки (Weaknesses)**
— планування бюджету та обсягу державних запозичень; — використання у борговій політиці європейських вимог щодо дотримання параметрів боргової стійкості держави; — переважання у борговому портфелі довгострокових і з фіксо-ваною ставкою боргових інструментів; — списання 20 % державного боргу та відтермінування його погашення на 2019—2027 роки завдяки проведеній реструктуризації у 2015 р.	— відсутність закону про державний борг, довгострокової стратегії управління боргом; — законодавча неурегульованість гарантійних боргових зобов'язань держави; — використання позик на споживчі витрати та виконання попередніх боргових зобов'язань; — відсутність прозорості боргової політики; — недостатність досвіду роботи на міжнародному ринку капіталу; — зростання диспропорцій структури боргового портфеля
Можливості (Opportunities)	**Загрози (Threats)**
— реструктуризація та сек'юрити-зація боргу; стабілізація економіки, розвиток вітчизняного виробництва і джерел доходів державного бюджету; — забезпечення можливостей досту-пу усіх резидентів країни до ринку державних боргових цінних паперів; — заходи консолідації державних фінансів; — розвиток фондового ринку та фінансових інструментів	— високий рівень залежності від зовнішніх позик, політики та кон'юнк-тури ринку; — зростання боргових ризиків, зни-ження боргової стійкості держави та загроза дефолту; — прив'язка випуску нових держав-них боргових цінних паперів до темпів зростання ВВП; — зростання інфляції та девальвація національної валюти; — економічна криза та військові дії на сході країни

З метою підвищення боргової стійкості, попередження суверенного дефолту та підвищення ефективності управління державними запозиченнями необхідно оптимізувати борговий портфель держави в напрямку мінімізації ризиків боргу. Для цього необхідно:

1) удосконалити законодавче поле регулювання державних боргових відносин шляхом прийняття закону про державний борг, схвалення довгострокової стратегії управління державним боргом, які б чітко визначали умови формування та обслуговування державного боргу, оптимальність його обсягу та структури, відповідальність і контроль за витрачанням позик;
2) провести повторну реструктуризацію державного боргу з метою мінімізації боргових ризиків шляхом зменшення вартості позик і відміни її прив'язки до темпів зростання ВВП, частки зовнішнього боргу, конвертувавши його частину у внутрішній завдяки випуску похідних цінних паперів у національній валюті; збільшення середнього терміну погашення боргових зобов'язань; надання пріоритету випуску облігацій із фіксованими відсотковими ставками;
3) здійснити заходи консолідації державних фінансів та утриматись від нових позик або хоча б забезпечити оптимальне співвідношення між темпами зростання державного боргу і ВВП, раціонально використовувати позики задля створення джерел їх повернення;
4) забезпечити економічну та політичну стабільність у країні, стимулювати розвиток фондового ринку;
5) розробити повноцінну нормативно-правову базу щодо питань управління боргом в Україні, яка б надала узагальнену інформацію про повноваження та функції

уповноважених у сфері управління боргом органів, їх методи та заходи управління боргом, систему оцінки та моніторингу, шляхи виміру отриманих результатів.

Сьогодні Україна вкотре опинилася на межі економічного виживання, однією з основних причин цього стала криза по боргам країни. Боргова політика України характеризується короткостроковою цілеспрямованістю і це, на жаль, не узгоджується з стратегічними завданнями фіскальної політики. Цей процес має такі негативні наслідки, як погіршення фінансової ситуації в країні та загострення соціальних проблем суспільства.

Утім, попри значні складнощі, країна зберігає потенціал відновлення. І за умови прискореного реформування, зміни системи державного управління, активного залучення до світових виробничих і фінансових потоків Україна зможе у відносно стислий період посісти гідне місце у світовій економіці. Оптимізація та покращення вітчизняної системи управління державним боргом та підвищення економічної безпеки посідають важливе місце в виправленні наявної ситуації.

Таким чином, найдоцільніше оптимізувати систему управління державним боргом України в контексті виявлених проблем, серед яких: слабка законодавча база; непрозорість боргової політики; неповнота інформації, що надається; відсутність Агентства з управління державним боргом; важка прогнозованість і непередбачуваність державного боргу; відсутність стратегічних орієнтирів у сфері управління державним боргом; відсутність системи обліку, моніторингу та контролю за станом заборгованості; «проїдання» позик; постійне збільшення обсягів заборгованостей. Доцільним також буде об'єднати запропоновані заходи у комплексну стратегію покращення управління державним боргом і підвищення рівня економічної безпеки України. Така стратегія має узгодити дії органів державної влади, уповноважених здійснювати управління державним боргом, інтегрувати боргову політику України в контексті реалізації Стратегії економічного та соціального розвитку України.

2.5. Правила макроекономічної політики в антикризовому управлінні економікою

Проблема аналізу макроекономічної політики не є новою для економічної теорії, але такий аспект як становлення макроекономічних правил та аналіз їх виконання існує не так давно в світовій теорії. Правила макроекономічної політики змушують органи державної влади працювати на довгострокову перспективу, що є вкрай актуальним у сучасних умовах розвитку України.

Як правило, класифікація правил макроекономічної політики зводиться до виділення таких двох груп, як монетарні та фіскальні, які відповідно стосуються співзвучних сфер. Але світовий досвід показує, що такі правила можуть створюватися і в інших сферах державного управління. Зокрема, це стосується фінансових правил, адже вони забезпечують фіскальну дисципліну та пріоритетність державних видатків.

Пошуками правил економічної політики займались М. Фрідмен та інші опоненти кейнсіанства. Прихильники дій за правилами вважають, що у правила може бути вбудована деяка гнучкість. Відтак правила підрозділили на фіксовані і правила з оберненим зв'язком, які допускають зміну політики в умовах зміни стану економіки[1].

У XX ст. теоретичні підходи щодо становлення та застосування правил фінансової політики, а також переваги діяльності за правилами порівняно з діяльністю без них, розвинули у своїй спільній праці вчені Ф. Кідланд та Е. Прескот[2].

Сучасні науковці, зокрема професор І.Ф. Радіонова, вважають, що правила економічної політики є важливим елементом системи сучасного державного регулювання, а та-

1 Гронтковська Г.Е. Макроекономіка: Навчальний посібник / Г.Е. Гронтковська, А.Ф. Косік, — К.: Центр учбової літератури, 2010. — 671 с.

2 Kydland F. Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans / F. Kydland, E. Prescot // Journal of political economy. — 1977. — Vol. 85, № 3. — P. 373—496.

кож наукового інструментарію макроекономіки поряд із фундаментальними гіпотезами й припущеннями, алгоритмами обґрунтування тверджень, пояснювальними моделями, засобами формалізації. Такі правила відображають певний рівень теоретичного усвідомлення зв'язків макроекономічних (і макрофінансових) явищ, на основі якого можуть формулюватися вимоги щодо практичних дій у певній сфері державного регулювання[1].

Згідно із загальною економічною теорією, правило можна визначити як «процес прийняття рішень, що використовує інформацію постійним і передбачуваним способом»[2].

Фінансові правила вперше було обґрунтовано як специфічні нормативно-правові правила та процедури, які обмежують і раціоналізують фінансову діяльність держави[3]. У другій половині XX ст. вони почали активно використовуватися провідними країнами світу у практиці державних фінансів. Адже, відомо, що недоліки здійснення політики, коли уряд діє за обставинами, помилки і невизначеність результатів слугували аргументами на користь розробки системи правил, які змусили б уряд працювати на довгострокову перспективу. Але, як виявилось, детальна розробка правил є досить складним завданням і не доведено, що застосування правил дасть кращі результати. Крім того, жорсткі правила не можуть бути розраховані на тривалий час, оскільки змінюється стан економіки і, очевидно, повинні змінюватись і самі правила її регулювання.

Послідовники активізму визнають, що помилки у прогнозуванні і часові лаги представляють собою серйозні проблеми, а послідовники ідеї необхідності правил економічної політики допускають, що жодне правило не може претендувати на ідеальність в усіх випадках. Обидві сторони погоджуються з тим, що кращі результати приносить політика, яка прагне до досягнення довгострокових цілей, ніж та, яка реагує на тимчасові ситуації. Багато економістів пропонують компроміс у вигляді розробки гнучких правил для дій уряду. Проте чимало «активістів» сумніваються у можливості такого компромісу, оскільки реальний світ економіки настільки складний, що жодні правила не зможуть підказати вихід із множини можливих ситуацій. Неокласики не сподіваються взагалі, що політики будуть усвідомлювати всю міру своєї відповідальності і будуть розумно розпоряджатись владою. Тому, на думку неокласиків, все ж краще ввести хоч і недосконалі правила, ніж залишати управління економікою на поталу політикам[4].

Фіскальні правила стають невід'ємним елементом інституційного дизайну макроекономічної політики. Тривалі дискусії про їхню структуру виявили низку проблем зі спроможністю фіскальної політики бути одразу і гнучкою і жорсткою. Однак боргова криза в глобальній економіці підштовхнула країни до активного застосування правил, зорієнтованих на обмеження зростання державного боргу[5].

Отже, є два види проведення політки — дискриційно, коли певні дії уряду є рішення відповідальних осіб, виходячи з ситуації, яка склалася, та за правилами, коли рішення є прозорими та постійними у часі та базуються на конкретних механізмах досягнення цілі та кроках, які потрібно здійснити.

У літературі пропонують різні підходи до внутрішньої побудови правил. Зокрема, ідеальна модель структури правила має передбачати такі елементи: адресат правила, припис дії (зміст правила), обставини, які зумовлюють його дію, механізм контролю (моніто-

1 Радіонова І. Ф. Правила фінансової політики та бюджетні обмеження уряду / І. Ф. Радіонова // Фінанси України. — 2013. — № 4. — С. 58-69. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu_2013_4_6

2 Allan H. Meltzer, «Commentary: The Role of Judgment and Discretion in the Conduct of Monetary Policy,» Changing Capital Markets: Implications for Monetary Policy, Federal Reserve Bank of Kansas City,1993, p. 22

3 Бреннан Дж. Причина правил. Конституционная политическая экономия / Дж. Бреннан, Дж. Бьюкенен // «Этическая экономия: исследования по этике, культуре и философии хозяйства» СПб.: Экономическая школа. — 2005. — 272 с.

4 Гронтковська Г.Е. Макроекономіка: Навчальний посібник / Г.Е. Гронтковська, А.Ф.Косік,. — К.: Центр учбової літератури, 2010. — 671 с.

5 Козюк В. Еволюція інституційної моделі фіскальних правил у ЄВС / В. Козюк // Журнал європейської економіки. — Т. 12. — Номер 2, Червень. — 2013. — С. 131—164.

рингу) дотримання правила, відповідальність/ санкції за його порушення[1].

Справжній бум імплементації фіскальних правил почався у 1990-х роках. У другій половині XX ст. фіскальні правила почали активно використовуватися провідними країнами світу у практиці державних фінансів. Ці правила зазвичай законодавчо обмежують дефіцит бюджету чи його структурну складову та державний борг або містять норми про балансування бюджету протягом економічного циклу тощо. Фіскальні правила зазвичай включають умови, за яких допускаються відхилення від встановлених обмежень та допустимий розмір таких відхилень[2].

Фіскальні правила спочатку були тісно пов'язані з Маастрихтськими критеріями, які встановлювали певні норми та обмеження, а нині відбувся перехід до Пакту про стабільність і зростання, де можемо бачити спробу поєднати фіскальну гнучкість і відповідальність у рамках відповідних правил.

Потенціал фіскальних правил у реалізації макроекономічної політики реалізується через сприяння загальній макроекономічній стабілізації через досягнення боргової стійкості та бюджетних таргетів, зближення рівнів бюджетних агрегатів різних країни в межах політичних, економічних (валютних) об'єднань з метою мінімізації впливу макроекономічних шоків, досягнення довгосторокових орієнтирів при плануванні державної фінансової політики, коригування обсягів державних витрат і непродуктивного нарощування боргу у періоди спаду з метою підвищення фіскальної відповідальності та стійкості державних фінансів[3].

Боргові правила разом з правилами щодо збалансованості бюджету, правилами щодо фінансування дефіциту бюджету (або так звані правила збалансування бюджету) та резервними правилами належать до основних видів правил фіскальної політики (рис. 2.20).

Рис. 2.20. Основні види фіскальних правил[4]

1 Гладченко Л. П. Критичний погляд на фіскальні правила діяльності уряду в українському бюджетному законодавстві / Л. П. Гладченко // Фінанси, облік і аудит. — 2012. — Вип. 19. — С. 39-46. — Режим доступу: http://ir.kneu.edu.ua:8080/bitstream/ 2010/3338/1/Gladchenko.pdf

2 Усик В. Прикладні аспекти реалізації фіскальних правил/ В.Усик // Економічна теорія та освіта XXI століття Міжнародна науково-практична конференція 25 вересня 2015 року. — Університет економіки та права КРОК м. Київ, 2015. — С. 191—194

3 Антонов М. С. Впровадження фіскальних правил як основи управління борговою стійкістю в Україні в умовах проциклічності фіскальної політики / М. С. Антонов // Бізнес Інформ. — 2016. — № 6. — С. 197—203.

4 Розроблено авторами на основі: Длугопольський О. В. Фіскальна консолідація як реакція на світову фінансово-економічку кризу: особливості застосування правил і норм у країнах ЄС та Латинської Америки / О. В. Длугопольський // Наукові записки. Серія «Економіка». — 2013. — №23. — С. 26—38.

Загалом, як свідчить міжнародний досвід реалізації фіскальної політики, фіскальні правила запроваджуються з різних причин[1]: забезпечення макроекономічної стабільності; підвищення довіри до фіскальної політики уряду та проведення фіскальної консолідації; забезпечення довгострокової стійкості податково-бюджет-ної політики; мінімізація негативних зовнішніх ефектів у межах єдиного валютного союзу або федерації тощо. Проте фіскальні правила окрім преваг мають певні обмеження (табл. 2.15).

Таблиця 2.15

ПЕРЕВАГИ ТА ОБМЕЖЕННЯ ЩОДО ФІСКАЛЬНИХ ПРАВИЛ І НОРМ[2]

Переваги	**Обмеження**
Застосування підходу «зверху вниз» у фіскальній політиці, що полегшує бюджетний процес	Акцент на «гальмуванні» боргу за своєю природою є короткостроковим і не сприяє вирішенню довгострокових боргових проблем
Швидка реакція на бюджетну ситуацію, що змінюється	
Фіскальна політика, заснована на правилах, посилює ступінь фінансової відповідальності в рамках коаліційних урядів і парламенту	Проблеми, пов'язані з якістю складання бюджету, повинні розв'я-зуватися за рахунок інших інструментів (наприклад, програма оцінки виконання завдань)

Найвідомішим фіскальним правилом, що виступає орієнтиром реалізації фіскальної політики і було запроваджене у різні часи в багатьох країнах ЄС, є «золоте правило», яке наголошує на тому, що державні запозичення повинні спрямовуватися виключно на інвестиції, а не на фінансування поточних видатків[3]. Іншим поширеним фіскальним правилом, що логічно доповнює «золоте правило» фіскальної політики, є правило стійкого інвестування, яке наголошує на дотриманні «стабільної і розумної» межі державного боргу (оптимальний розмір коливається від 40 до 60 % ВВП).

Дія обох правил загалом у багатьох країнах ЄС підтвердила свою ефективність, наприклад, у Великобританії, Ірландії. Хоча в теоретичних дискусіях досить важко обґрунтувати визначені межі державного боргу — чому саме 40 %, а не 38 %, або 43 %. Жорстке дотримання країнами саме цих меж може виявитись рішенням, далеким від оптимального. Крім того, запровадження «золо-того правила» містить чимало спірних моментів, наприклад, деякі видатки — на освіту, охорону здоров'я та навколишнє середовище, пенсійні реформи, можна класифікувати як поточні. Але, насправді, вони забезпечують добробут наступних поколінь[4]. З активним розвитком правил, у 90-х роках лише в 7 країнах були запроваджені мали національні правила щодо певних фіскальних обмежень, у 2005 р. у світі вже нараховувалося 53 країни з національними фіскальними правилами, у 2010 р., коли в світі почалася боргова криза та нарощування бюджетних дефіцитів, фіскальні правила запровадили уряди понад 80 країн світу, а 2015 вони в певній формі застосовувалися у 89 країнах. Ці факти говорять про вагу фіскальних правил і підтвердження їх ефективності. Країни — члени ЄС користуються великою кількістю фіскальних правил, важливе місце серед яких займають саме боргові. На даний момент у країнах — членах ЄС запроваджено 18 правил щодо боргу, основними з яких є: правило верхньої межі боргу в номінальному виразі (це

1 Fiess N. Chile's New Fiscal Rule / N. Fiess // [Electronic resource]. Available at: http://www.ideas.repec.org.

2 Длугопольський, О. Досвід країн ЄС у запровадженні фіскальних правил і норм як реакція на прояви світової фінансово-економічної кризи / Олександр Длугопольський, Аліна Жуковська // Економіст. — 2013. — № 4. — С. 21—24.

3 Emmerson C. The Government's Fiscal Rule / C. Emmerson, C. Frayne, S. Love // IFS Briefing Note. 2006. — Vol. 16. — 15 p.

4 Длугопольський О.В. Фіскальна консолідація як реакція на світову фінансово-економічну кризу: особливості застосування правил і норму країнах ЄС та Латинської Америки [Електронний ресурс] / О.В. Длугопольський // Наукові записки [Національного університету «Острозька академія»]. Економіка. — 2013. — Вип. 23. — С. 26-38. — Електронні дані. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nznuoa_2013_23_8.pdf.

правило запровадило 5 країн), правило верхньої межі боргу у % від ВВП (запровадили 9 країн), правило верхньої межі боргу відносно спроможності погашення (заправа-дили 8 країн) та інші правила, визначені власними законами країн, наприклад, «Про фіскальну відповідальність», «Про фіскальну дисципліну» чи зазначені в їх Бюджетних кодексах[1].

Розглянемо особливості застосування фіскальних правил у різних країнах (табл. 2.16).

Таблиця 2.16

ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ФІСКАЛЬНИХ ПРАВИЛ У РІЗНИХ КРАЇНАХ[2]

Назва групи фіскальних правил	**Особливості застосування**	
	ЄС	**Інші країни**
Правила збалансованого бюджету	Установлення граничних розмірів частки дефіциту бюджету від ВВП	Передбачає збалансованість поточних бюджетних видатків та доходів (застосовується в Японії, щодо місцевих бюджетів в США). Структурний бюджетний баланс (Ізраїль, Індонезія, Колумбія, Швейцарія, Чилі)
Правила запозичень, щодо обмежень або заборони використання окремих джерел державних запозичень	Заборона державних запозичень у центральному банку	Заборона внутрішніх державних запозичень (використовується в країнах з недостатньо розвинутими фінансовими ринками, наприклад, в Індонезії) або заборона державних запозичень у центральному банку (США, Японія, Канада, Аргентина) чи обмеження їх розміру у відсотках до доходів чи видатків уряду (Бразилія, Єгипет, Марокко)
Боргові та резервні правила	Установлення лімітів щодо акумулювання валового (або чистого) державного боргу у відсотках до ВВП	Формування спеціальних резервних фондів для запобігання фінансової кризи в несприятливі періоди, коли виникає необхідність підтримувати соціальні виплати на тлі зменшення доходів (Еквадор)

Сучасні фіскальні правила можуть бути дещо іншими від традиційних, їх іноді називають правилами «другого покоління», адже вони модифіковані та часто носять двобічний характер залежно від циклу, на якому перебуває розвиток певної країни. Тепер це такі чотири групи — власне боргові правила (Debt rule, (DR), правила збалансування бюджету (обмеження дефіциту — Budget balance rule (BBR)), обмеження витрат (Expenditure rule (ER)) та обмеження доходів (Revenue rule (RR)[3].

З початком реформи Пакту про стабільність і зростання у 2012 році в країнах ЄС було посилено наголос на системі макроекономічного прогнозування при визначенні параметрів бюджетного дефіциту та середньострокових фіскальних цілей, що враховує імпліцитні зобов'язання, вивільнення коштів від пенсійної реформи, надмірні дисбаланси та потенційне зростання; змінено процедури щодо надмірних дефіцитів, запроваджено процедури превентивних заходів і підвищено ефективність системи примусу щодо бюджетної дисципліни в країнах учасницях зони євро[4]. Зокрема, для країн-учасниць вста-

1 Офіційна веб-сторінка Комісії Європейського Союзу [Електронний ресурс]. — Електронні дані. — Режим доступу: http://ec.europa.eu

2 Цицик Р. Фіскальні правила: сучасні світові тенденції та особливості використання в Україні [Електронний ресурс] / Київська школа економіки. — Режим доступу: http://www.kse.org.ua/uk/about/kse-news/?newsid=924

3 Fiscal Rules at a Glance [Electronic resource] / International Monetary Fund. — Access mode: http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/Fiscal %20Rules %20at %20a % 20Glance %20- %20Background %20Paper.pdf

4 Козюк В. Еволюція інституційної моделі фіскальних правил у ЄВС/ В. Козюк // Журнал європейської економіки. — Том 12. — Номер 2, Червень. —2013. — С. 131—164.

новлено такі оновлені фіскальні правила (з 2014 р.): бюджетне правило — обов'язкове таргетування відкоригованого циклічно скоригованого сальдо бюджету (не більше 0,5 % ВВП, а для країн із квотою державного боргу до 60 % не більше 1 %); боргове правило — зобов'язання постійного зниження державного боргу до 60 % ВВП на величину не менше 5 % відхилення між фактичною та граничною величиною боргу через 3 роки після подолання надмірного бюджетного дефіциту (до 3 % ВВП); правило витрат — таргетування зростання (темпів, динаміки) державних витрат, які не повинні бути більшими за темпи довгострокового зростання ВВП[1].

Згідно з базою даних фіскальних правил МВФ до країн, що здійснюють макроекономічну стабілізацію з урахуванням циклу, належать 22 країни: Австралія, Чилі, Колумбія, Хорватія, Данія, Естонія, Фінляндія, Німеччина, Італія, Латвія, Монголія, Нідерланди, Норвегія, Панама, Перу, Румунія, Сербія, Словаччина, Іспанія, Швеція, Швейцарія та Сполучене Королівство[2]. Розглянемо деякі з них (табл. 2.17).

Таблиця 2.17

БАЗА ФІСКАЛЬНИХ ПРАВИЛ: СВІТОВИЙ ДОСВІД[3]

Країна	**Загальна характеристика правила**
Австрія	7 грудня 2011 р. парламент прийняв поправки до закону про федеральний бюджет, згідно якого з 2017 року і далі, структурний дефіцит на федеральному рівні (включаючи соціальне стархування) не повинен перевищувати 0, 35 % ВВП
Іспанія	Поправка до Конституції (2011 р). та відповідне законодавство (2012 р.) вимагають дотримання на всіх рівнях державного управління вимог висунутих ЄС до струкртного дефіциту (% від ВВП), а також визначення боргових обмежень до всіх рівнів державного управління. Правила набувають чинності з 2020 р. Поправка також запроваджує граничну верхню межу витрат і стримує зростання витрат на всіх рівнях державного управління
Польща	Нове правило бюджетних витрат (від 2011 р.) обмежує зростання дискреціних витрат центрального уряду і всіх нещодавно затверджених витрат до рівня 1 % у реальному вираженні (з урахуванням індексу споживчих цін), що було визначено законом про державний бюджет 2011 р.
Словаччина	У грудні 2011 р. був прийнятий конституційний проект, що набув чинності з 1 березня 2012 року та визначає державний борг на рівні 45 % до ВВП. Механізм автоматичних санкцій починає діяти в разі досягнення величини державного боргу до 50 % ВВП — Міністр фінансів повинен запропонувати заходи зі зменшення величини боргу; в разі досягнення 53 % Кабінет Міністрів пропонує пакет заходів зі зменшення боргу та заморожує свою оплату праці; в разі 55 % — державні витрати повинні бути знижені на 3 %, а в наступному році витрати повинні бути замороженими; 57 % дає підставу для затвердження збалансованого державного бюджету, а при 60 % парламент повинен проголосувати про довіру діям уряду

1 Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union [On-line, webpage]. – Access at: http://www.consilium. europa. eu/en/european-council/

2 Schaechter, A. Fiscal rules in response to crisis — toward the «Next-Generation» rules (IMF WP) [Electronic resource] / A. Schaechter, T. Kinda, N. Budina, A. Weber. — Mode of access : https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf

3 Цицик Р. Фіскальні правила [Електронний ресурс] / Матеріали експертного круглого столу «Фіскальні правила: Міжнародний досвід та рекомендації для України». — Режим доступу: http://www.kse.org.ua/uk/about/kse-news/?newsid=924 +; Онишко С. В. Перспективи впровадження фіскальних правил в Україні та їх інституційне забезпечення / Світлана Василівна Онишко, Олександра Анатоліївна Лактіонова // Економічний аналіз : зб. наук. праць / Тернопільський національний економічний університет; редкол. : В. А. Дерій (голов. ред.) та ін. — Тернопіль : Видавничо-поліграфічний центр Тернопільського національного економічного університету «Економічна думка», 2015. — Том 22. — № 1. — С. 138-150.

Продовження таблиці 2.17

Країна	Загальна характеристика правила
Сербія	У жовтні 2010 року до закону про бюджетну систему від 2009 р. були включені заходи фіскальної відповідальності. Вони включають у себе численні фіскальні правила та запровадження фіскальної ради. Фіскальні правила включають до свого складу правило бюджетного балансу, яке усуває попередні відхилення дефіциту і дозволяє часткове використання автоматичних бюджетних стабілізаторів. Боргове правило передбачає встановлення граничного розміру державного боргу в розмірі 45 % від ВВП
Угорщина	Боргове правило, включене до Конституції, яке набуло чинності з 2016 року вимагає щорічного зменшення рівня державного боргу до ВВП до досягнення даним показником значення 50 %, Скорочення заборгованості може бути призупинено у випадку зниження реального ВВП
Еквадор	Нові правила бюджетних витрат були прийняті у 2010 році та набули чинності з 2011 року, тоді як існуючі правила бюджетного балансу та боргові правила були відмінені. Прийняті правила наголошують на тому, що поточні витрати не можуть перевищувати постійний дохід, включаючи доходи від продажу нафти. При цьому зовнішнє фінансування та доходи від продажу нафти призначені для використання лише з метою фінансування державних інвестицій
Колумбія	Правило збалансування структурного бюджету центрального уряду, схвалене Конгресом у червні 2011 року, запроваджує тенденцію зменшення струткутного дефіциту до 2,3 % до ВВП до 2014 р. і введення граничної верхньої межі на рівні 1 % до ВВП у 2022 р.
Намбія	Норми бюджетних витрати набули чинності в 2010 р., згідно з якими показник бюджетних витрат до ВВП склав 30 %

Фіскальні правила є ефективними, коли вони підтримуються сильною політичною волею або інституційними механізмами виконання і контролю. До таких механізмів можна віднести і фіскальні інститути, або фіскальні ради. Це незалежні державні органи, інші, ніж центральний банк, уряд або парламент, які готують макроекономічні бюджетні прогнози, здійснюють моніторинг бюджетних показників і консультують уряд з питань бюджетної політики. У 2014 році у країнах — членах ЄС існувало 47 таких фіскальних рад, причому процес їх створення та реформування діяльності постійно продовжується[1].

Як свідчить міжнародний досвід, фіскальні правила й норми запроваджують із різних причин, а саме:

— забезпечення макроекономічної стабільності (післявоєнна Японія);
— підвищення довіри до фіскальної політики уряду та проведення фіскальної консолідації (провінції Канади);
— забезпечення довгострокової стійкості податково-бюджет-ної політики (Нова Зеландія);
— мінімізація негативних зовнішніх ефектів у межах єдиного валютного союзу або федерації (країни ЄС) тощо[2].

1 Єгоричева С.Б. Передумови ефективної бюджетної політики: досвід ЄС/ С.Б. Єгоричева // Механізми, стратегії, моделі та технології управління економічними системами за умов інтеграційних процесів: теорія, методологія, практика: Матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції (6-8 жовтня 2016 р., м. Хмельницький — Кам'янець-Подільський). — 2016. — С. 87-88

2 Осецька Д. В. Фіскальні правила в механізмі макроекономічної політики: міжнародний досвід / Д. В. Осецька // Вісник Академії митної служби України. Серія : Економіка. — 2015. — № 1. — С. 88-94. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsue_2015_1_15

На противагу багатьом країнам, які мають вже доволі тривалий досвід у застосуванні фіскальних правил, Україна, на жаль, не впровадила дієвого механізму фіскального регулювання економіки із обмеженням її дискреційного впливу, що досі зазнає величезного політичного тиску. За визначенням експертів МВФ, саме цей фактор є основною причиною високого рівня проциклічності фіскальних агрегатів, наслідком чого є посилення циклічних коливань[1].

В Україні теж є практика встановлення так званих фіскальних правил, аналіз дотримання яких дав змогу зробити висновок про їх повне або часткове виконання та абсолютне невиконання (табл. 2.18).

Таблиця 2.18

ПЕРЕВІРКА ФІСКАЛЬНИХ ПРАВИЛ В УКРАЇНІ[2]

Група правил	**Вітчизняне правило (стаття)**	**Сутність**	**Перевірка / аргумент**
1	**2**	**3**	**4**
I. Щодо збалансованості бюджету	правило прагнення збалансованості бюджету України *(ст. 95 Конст*итуції)	при прийнятті законів та інших нормативно-правових актів, які можуть вплинути на баланс бюджету, намагатися дотримуватись рівномірного співвідношення між доходами та видатками та неупередженого розподілу суспільного багатства між членами суспільства	дана норма тлумачиться виключно щодо Державного бюджету України, залишаючи за межами позабюджетні фонди і місцеві бюджети
II. Щодо фінансування дефіциту бюджету	заборона емісійного фінансування дефіциту бюджету *(ст. 15.2 БКУ)*	джерелом фінансування бюджету не можуть бути емісійні кошти Національного банку України	ефективність правила не справджується через купівлю НБУ (безпосередньо або через державні банки) державних облігацій на первинному ринку, кредитуючи таким чином уряд
III. Боргові правила	верхня межа боргу у % від ВВП *(ст. 18.2 БКУ)*	загальний обсяг державного боргу та гарантованого державного боргу на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 60 % річного номінального обсягу ВВП	починаючи з 2014 року, даний індикатор становив 75,7 % від ВВП, при цьому, очікується тільки погіршення наявної ситуації

1 Онишко С. В. Перспективи впровадження фіскальних правил в Україні та їх інституційне забезпечення / Світлана Василівна Онишко, Олександра Анатоліївна Лактіонова // Економічний аналіз : зб. наук. праць / Тернопільський національний економічний університет; редкол. : В. А. Дерій (голов. ред.) та ін. – Тернопіль : Видавничо-поліграфічний центр Тернопільського національного економічного університету «Економічна думка», 2015. — Том 22. — No 1. — С. 138—150.

2 Складено: Бюджетний кодекс України: за станом на 5 квітня 2015 р./ Верховна Рада України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17

Рішення Конституційного Суду України від 27.11.2008 № 26-рп / 2008 «У справі за конституційним поданням КМУ про офіційне тлумачення положення частини другої статті 95 Конституції України та словосполучення «збалансованість бюджету», використаного в частині третій цієї статті (справа про збалансованість бюджету) // [Електронний ресурс]. — Режим доступу:

http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/KS08098.html Офіційна веб-сторінка Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://minfin.gov.ua

Продовження таблиці 2.18

Група правил	Вітчизняне правило (стаття)	Сутність	Перевірка / аргумент
IV. Резервні правила	щодо резервного фонду державного бюджету *(ст. 24 БКУ)*	уряд в обов'язковому порядку утворює у складі Державного бюджету резервний фонд, граничний розмір якого не може перевищувати 1 % обсягу видатків загального фонду бюджету	аналіз Закону України «Про Державний бюджет» за останні роки показав, що дане правило справно виконується.
	щодо передбачення коштів на виконання гарантійних зобов'язань *(ст. 17.15 БКУ)*	уряд зобов'язує-ться передбачати кошти на виконання гарантійних зобов'язань, термін сплати яких настає у відповідному бюджетному періоді	відповідні кошти постійно передбачаються в спеціальному фонді Держбюджету, а СБ, ЄБРР, ЄІБ та інші світові донори надають вітчизняним суб'єктам господарювання колосальні суми під державні гарантії уряду

Зі статті 16.1 Бюджетного Кодексу України[1] випливає, що в українському законодавстві обсяг державних запозичень обмежується у непрямий спосіб. Адже це відбувається в межах граничного обсягу державного боргу. Але, зважаючи на те, що щороку в Україні переглядається і перезатверджується граничний обсяг державного боргу, цю норму важко назвати фіскальним правилом. В Україні відповідно до ст. 18.2 Бюджетного Кодексу «загальний обсяг державного боргу та гарантованого державного боргу на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 60 % річного но мінального обсягу валового внутрішнього продукту». Відомо, що норма в 60 % була запозичена з практики Європейського Союзу, а саме з маастрихстких критеріїв. Аналіз статистичних даних показав, що, починаючи з 2014 року, індикатор відношення прямого та гарантованого державного боргу перевищив норму, при цьому ситуація погіршувалася щомісяця.

У деякій мірі боргове питання в Україні регулюється за допомогою резервного фіскального правила. У зв'язку з наданням урядом гарантій за кредитами окремих суб'єктів господарювання, виникає гарантований державний борг. За своїм характером він є умовним, оскільки існує лише як потенційні боргові зобов'язання, які реально доведеться виконувати уряду в разі неплатоспроможності позичальника. Стаття 17.15 Бюджетного Кодексу України[2] зобов'язує передбачати кошти на виконання гарантійних зобов'язань, термін сплати яких настає у відповідному бюджетному періоді. Запровадження цієї процедури є цілком виправданим і корисним для забезпечення платоспроможності уряду за його зобов'язаннями. Проведений аналіз показав, що дане правило справно виконується, оскільки необхідні кошти постійно передбачаються в спеціальному фонді Державного бюджету. Але великою проблемою дотримання в Україні фіскальних правил є відсутність вітчизняного Закону «Про фіскальну відповідальність», що регламентуватиме наявні та нові фіскальні правила, визначатиме механізм моніторингу їх дотримання та чіткі санкції за їх порушення. Очевидно, що при вирішенні цієї проблеми не обійтися без врахування досвіду зарубіжних країн. Найбільші напрацювання в даному аспекті має законодавство США. На нашу думку, актуальним є врахування досвіду й інших країн, а особливо — країн ЄС. Йдеться про Іспанію, де діє Закон «Про бюджетну стабільність в регіонах», про

1 Бюджетний кодекс України: за станом на 1 травня 2015 р. / Верховна Рада України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17

2 Бюджетний кодекс України: за станом на 1 травня 2015 р. / Верховна Рада України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17

Литву й Закон «Про фіскальну відповідальність», Нову Зеландію й Закон «Про контроль за фіскальною дисципліною».

Звичайно ми можемо говорити, що фіскальні правила, як і будь які інші, залишають мало простору для змін, якщо їх варто здійснити через певні зовнішні (а можливо і внутрішні) шоки. В таких випадках країни можуть використовувати певні комбінації правил або правила з винятками.

За останнє десятиліття теорія монетарної політики і практика центрального банку наголошують на різних варіантах поміркованої політики. Існує твердження, що соціальний добробут може бути покращений унаслідок дій центрального банку. Для цього центральному банку, використовуючи необхідні інструменти, потрібно встановлювати правила у відповідь на конкретні порушення в економіці. Але на практиці в монетарній політиці є багато труднощів, насамперед це відсутність точно визначеної моделі економіки при розробці політики.

З метою формалізації процесу розробки монетарного правила українськими науковцями було запропоновано структурно-логіч-ну модель (рис. 2.21).

Рис. 2.21. Структурно-логічна модель розробки правила монетарної політики[1]

Як видно з рис. 2.20, спочатку передбачається дослідження режиму монетарного

1 Савченко Т. Г. Методологічні підходи до розробки монетарного правила в Україні [Текст] / Т. Г. Савченко // Актуальні проблеми економіки. — 2012. — № 5. — С. 268-278.

устрою. Після підтвердження доцільності розробки монетарного правила доцільно перейти до реалізації етапів його розробки. Можна виділити три ключові етапи розробки правила монетарної політики: 1) вибір базової форми правила; 2) визначення рівноважних значень параметрів, що включаються у правило; 3) оцінювання параметрів і коефіцієнтів, що включені у правило[1].

Існують розбіжності з приводу того, яку роль зіграла монетарна політика в умовах кризи. Щодо цього приводу у своїх роботах писали Девід Бекворс, Вілліам Лютер, Лоуренс Вайт і Стівен Хотрвіц. Вони стверджували, що надмірно м'яка монетарна політика сприяла розпалюванню нестійкого зростання, що неминуче призвела до болючої рецесії[2]. З іншої сторони, опоненти, що розділяють іншу думку, серед них Скот Самнер і Роберт Хетцел, стверджують, що монетарна політика не була відповідальна за створення нестійкого буму, але вона була відповідальна за настання банкротства через явну бездіяльність, як тільки стало очевидно, що фінансові ринки виснажені[3]. Вчені розглядали питання, що монетарна політика несе частину провини за рецесії і затяжну економічну кризу, але вони не піднімали питання проблеми виходу з кризи за допомогою правил монетарної політики.

На даний момент є багато емпіричної літератури за правилами монетарної політики. Найпопулярнішими є: правило М. Фрідмана, Дж. Тейлора та Б. МакКаллума.

Рекомендація Мілтона Фрідмана про те, що грошова маса збільшується на певний відсоток за певний період часу мабуть, найпростіша з обґрунтованих правил. Міркування Фрідмана були засновані на тому, що реальні змінні економіки схилялись, в довгостроковій перспективі, до природного рівня, який не залежить від монетарної політики. Відсоткова ставка, безробіття, і дохід, в кінцевому рахунку, визначається технологічними факторами і, отже, питанням пропозиції. Монетарна політика, на відміну від цього, це питання попиту. У той час як монетарна політика може вплинути на реальні змінні у короткостроковому періоді — наприклад неочікуване зростання грошової маси може тимчасово знизити процентні ставки і підвищити дохід — ці зміни в кінцевому підсумку повернуться назад, оскільки змінні мають схильність до їх природних рівнів. На думку М. Фрідмана, це найкращий варіант, щоб уникнути великих порушень, пов'язаних з відхиленнями від природних змінних ставок, повністю прив'язавши руки центральному банку. Грошова маса буде зростати з деякою заданою швидкістю в кожен період часу і цей показник не може бути змінений агентами центрального банку.

У плані М. Фрідмана k позначає швидкість, з якою грошова маса буде рости. Цей показник повинен бути обраний для досягнення, в середньому, відсутності змін у грошах, а це означає постійний рівень цін. З точки зору динамічного рівняння обміну, це означає $gP = 0$. Підставляючи це в рівняння динаміки обміну, ми можемо бачити, що грошова маса повинна зростати зі швидкістю, яка дорівнює меншій швидкості росту зростання реальних доходів населення:

$$gM = k = gP - gV - gy = gy - gV. \qquad (2.2)$$

План М. Фрідмана має велику інтуїтивну привабливість. Комітети, що визначають монетарну політику для центральних банків, можуть бути замінені на комп'ютер, який обчислює, яка грошова пропозиція повинна бути в будь-який даний період для того, щоб бути послідовною заявленій меті. Звідти, вже існуючі рамки для проведення насправді монетарної політики

1 Савченко Т. Г. Методологічні підходи до розробки монетарного правила в Україні [Текст] / Т. Г. Савченко // Актуальні проблеми економіки. — 2012. — № 5. — С. 268-278.

2 Beckworth, David. 2012. «How the Fed's Mishandling of the Productivity Boom Helped Pave the Way for the Housing Boom.» In Boom and Bust Banking: The Causes and Cures of the Great Recession, David Beckworth, ed. Oakland: Independent Institute; Buiter, Willem H. 2008. «Central Banks and Financial Crises.» Paper presented at the Federal Reserve Bank of Kansas City's symposium on Maintaining Stability in a Changing Financial System, at Jackson Hole, Wyoming, August 21–23, 2008; Hetzel, Robert L. 2012. The Great Recession: Market Failure or Policy Failure? Cambridge: Cambridge University Press.

3 Hetzel, Robert L. 2012. The Great Recession: Market Failure or Policy Failure? Cambridge: Cambridge University Press; Sumner, Scott. 1989. «Using Futures Instrument Prices to Target Nominal Income.» Bulletin of Economic Research 41(2): 157–62

можуть бути поставлені на роботу регулювання обсягу грошової маси по правилу. За допомогою такої простої і короткої метрики будь-яке значення на вибір, *k*-відсоток здається надійним.

Проте, здатність правила М. Фрідмана для досягнення стабільності в короткостроковому періоді буде залежати від стабільності двох змінних, *gy* і *gV* які визначають *k*. Якщо яка-небудь одна з цих змінних схильна до раптових і несподіваних коливань, вибирання *k* буде недостатньо для забезпечення економіки стабільного номінального якоря. На жаль, історія довела ці змінні схильні до таких коливань. У той час як швидкість виявилася стабільною, коли М. Фрідман писав роботи з його пропозиціями, з тих пір він перестав демонструвати стабільність необхідну, щоб служити в якості якоря протягом заздалегідь визначеного рівня зростання грошової маси[1].

Правило Дж. Тейлора складніше правило, але те, яке до цих пір ретельно обговорюється в науковій літературі з монетарної політики. Воно назване на честь Джона Тейлора, економіста Стенфордського університета, який вперше сформулював його в 1993 р.

Це правило визначає не очікувану грошову масу, а очікувану у короткостроковому періоді проценту ставку, що влада встановлює при проведенні операцій на відкритому ринку. Правило процентної ставки, як правило Тейлора має вид:

$$i = gP + r + \alpha(gP - gP^*) + \beta(\ln y - \ln y^*), \qquad (2.3)$$

де i є очікуваною в короткостроковому періоді процентною ставкою, *r* — очікувана рівноважна реальна процентна ставка, а α і β є термінами, які диктують, як влада повинна коригувати цільовий рівень, коли інфляція (*gP*) вище бажаної (*gP**) і (натуральний логарифм) реальний обсяг виробництва вище його тренда в довгостроковій перспективі (*y**), відповідно. У початковій формулюванні Тейлора, α = β = 0,5.

Більш загальний вигляд правила є таким:

$$i = \pi^* + r^* + \alpha(\pi - \pi^*) + \beta\Delta y\ , \qquad (2.4)$$

де *r* — очікувана короткострокова процентна ставка

π, π* — фактичний та очікуваний (таргетований) рівень інфляції

Δ*y* — процентне відхилення реального ВВП (*Y*) від тренду.

Тут Дж.Тейлором установлені такі кількісні значення: α = 1,5; β = 0,5.

Правило Тейлора в основному говорить, що всякий раз, коли інфляція і/або дохід вище бажаних темпів, влада повинна підвищувати цільову ставку шляхом скорочення грошової маси. Так як гроші, як правило, беруться з ринків капіталу, коли влада скорочує пропозицію грошей, ця дія буде підвищувати ціну позикових коштів, тобто процентну ставку, що уповільнює економіку за рахунок підвищення витрат, пов'язаних з інвестиціями і, отже, знижуючи загальні витрати (сукупний попит). Це повинно привести до зниження цін і доходу в даний час від занадто високого рівня. Якщо ціни і дохід нижче бажаних рівнів, влада робить протилежне. Шляхом вливання грошей на ринки капіталу, влада збільшує пропозицію позикових коштів, які (за інших рівних умов) знижують процентну ставку[2].

Головною перевагою правила Дж. Тейлора є його специфічність. Замість широкої цільової грошової маси, правило Тейлора може сказати владі, як регулювати короткострокову процентну ставку у відповідь на зміну економічних умов, що робить його більш пристосованим, ніж правило Фрідмана, хоча б, теоретично. Проте, специфіка правила Дж. Тейлора є двосічним мечем. Складність полягає в знаходженні правильного балансу між величиною коефіцієнтів на інфляцію і вихідних прогалин. Хоча це здається тривіальним, воно є предметом численних дискусій серед економістів. Якщо влада, на підставі невірної інформації, встановлює «неправильну» процентну ставку, один з найважливіших цін в економіці, ціна часу — не буде точно відображати реальний дефіцит капіталу, і може привести до нераціональних дій і результатів.

1 Friedman, M., 1960, A Program for Monetary Stability, Fordham University Press, New York.

2 Lucas, Robert E. 1972. «Expectations and the Neutrality of Money.» // Journal of Economic Theory 4(2): 103–24.

Автор вказував, що з технічної точки зору правила політики є певним планом дій, який реалізується доки вплив зовнішніх факторів не призведе до необхідності його зміни. Жодне правило політики не може бути актуальним вічно, однак якщо воно є ефективним, то дане правило повинно застосовуватись значимо довгий період часу. Для правил макроекономічної політики значимим є період часу, що триває кілька ділових циклів. Дослідник наголошує, що посадовці, які реалізовують макроекономічну політику, повинні публічно оголосити та практично застосовувати правило політики, якщо вони бажають отримати усі переваги пов'язані із довірою економічних агентів до використання даного правила[1].

Джон Тейлор визначає п'ять основних проблем, вирішення яких дасть змогу застосовувати правила монетарної політики в країнах із ринком, що формується: впровадження інфляційного таргетування; значення обмінного курсу при формуванні монетарного правила; вибір інструментів для монетарного правила (відсоткова ставка або монетарні агрегати); рівень формалізації правила; врахування розвитку ринку довгострокових боргових цінних паперів[2].

До основних форм правила Тейлора можна віднести модифікації Лоренса Бола, Річарда Кларіди та Петерса Амоса.

Менш відоме правило, ніж правило Дж. Тейлора, — правило зворотного звязку Беннетта МакКаллума[3]. Як правило Фрідмана, воно передбачає пропозицію грошей; як правило Тейлора, це більш конкретно про те, як цільова змінна повинна змінюватися у відповідь на інші економічні змінні. МакКаллум зазначає, що правило Фрідмана вибирає k і в надії, що завдяки інтертемпоральній швидкості і реальній стабільності доходів, це призведе до нульової інфляції, та навряд чи буде працювати. Швидкість може і часто змінюється. Хоча, реальний дохід може також раптово змінитися через стороні (грошові) фактори попиту. Глобальний стрибок цін на нафту, починаючи з 1970-х років, наприклад[4]. Правило Б. МакКаллума намагається взяти до уваги можливість зміни як швидкості, так і доходу. Визначивши B — як грошову базу, V^B — як швидкість грошової бази і m — грошовий мультиплікатор, визначаємо, як дана грошова база зіставляється до грошової пропозиції, ми можемо переписати рівняння обміну так:

$$BmV^B = Py. \tag{2.5}$$

У темпах зростання, це стає:

$$gB + gV^B + gm = gP + gy\ . \tag{2.6}$$

Правило МакКаллум для грошової бази, приймає форму за наступним рівнянням: $gB = gy^* - gV^B + \gamma(\ln Py^* - \ln Py)$, де gy^* темп зростання тренда реального випуску, Py^* є цільовим значенням для номінального доходу, а Py номінальний дохід за поточний період. І, нарешті, γ є параметром, що визначає, як зростання грошової пропозиції повинне змінюватися у відповідь на номінальні відхилення доходів від «ідеального» рівня. У формулюванні Б. МакКаллум, $\gamma = 0{,}25$.

Останнє з відомих правил — це таргетування інфляції, що користується великою популярністю як у науковій літературі, так і в реальних рішеннях монетарної політики.

Механіку цільового показника інфляції легко зрозуміти, використовуючи динамічне рівняння обміну. Якщо влада була націлена на 2 % інфляції, як у випадку Європейського центрального банку, це призведе до збільшення грошової маси в кожний період часу на 2

1 Савченко Т. Г. Монетарні правила: досвід розробки та застосування. [Текст] // Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики : зб. наук. праць / Харківський інститут банківської справи Університету банківської справи НБУ. — Харків, 2011. — Вип. 2 (11). — С. 11-19.

2 Козьменко С. Формування експліцитного правила монетарної політики для національної економіки / С. Козьменко, Т. Савченко // Вісник Національного банку України. — 2013. — № 4. — С. 54—61. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/ UJRN/Vnbu_2013_4_17

3 McCallum, Bennett T. 1989. Monetary Economics: Theory and Policy. New York: Macmillan.

4 Joseph E. Stiglitz. The Failure of Inflation Targeting, Project Syndicate, May 2008, http://www. project-syndicate. org/commentary/the-failure-ofinflation-targeting

%, а також на період зростання реального доходу, меншого зростання швидкості[1]:

$$gM = 2\% + gy - gV. \quad (2.7)$$

Цільовий показник інфляції не вказує, чи повинні центральні банки вимірювати *gy* і *gV* кожен період часу, чи вони повинні брати середні або тренд значеня. Як ми вже бачили, є витрати на кожного з них. Вимірювання цих змінних кожен періоду часу є затратним з точки зору збору інформації, але з використанням значень тренду ризик різких відхилень від тренда робить правило недостатнім для досягнення економічної стабільності. Який з цих підходів є кращим, залежить від оцінок, які з цих витрат більше.

Саме «таргетування інфляції» з'явилося близько 27 років тому в Новій Зеландії. Сьогодні режиму ІТ дотримуються близько 30 країн як розвинених, так і тих, що розвиваються.

Для того аби зрозуміти результат запровадження монетарних правил, необхідно детально вивчити світовий досвід. Так, в огляді Банку Англії «Мистецтво інфляційного таргетування-2012» зауважується: «Загальна думка полягає в тому, що при перевищенні порога в 3–4 % інфляція призводить до надмірних видатків на підтримку рівня добробуту, тоді як імовірний виграш від інфляції нижче 2 % навряд чи переважує переваги позитивного таргету інфляції»[2]. Там же наголошується на ще більшій нечіткості з визначенням оптимальної інфляції в країнах із ринками, що формуються: для них вона має бути «трохи вищою, ніж в індустріальних країнах».

Практика ж свідчить про значний розкид цільової інфляції в країнах із ІТ. Так, у 2012 р. вона варіювалася від 1–3 % в Ізраїлі та Новій Зеландії і 2 % у Великобританії і Швеції до 8,7±2 % у Гані. При цьому Чехія та Перу визначали цільову інфляцію як 2±1 %, а Канада — 2 %. В інших країнах із ІТ цільова інфляція була вищою: Австралія — 2–3 %, Вірменія — 4±1,5, Південна Африка — 3–6, Бразилія — 4,5±2 % тощо. При цільовій інфляції в 1 % її, мабуть, можна вважати близькою до рівня стабільних цін, при 4–5 — уже складно, а при 10 % — просто нелогічно. Проте для ІТ усі три випадки однаково прийнятні та можуть розглядатися як синонім цінової стабільності. Щодо цього примітним є новітній досвід Гани. Торік вона знизила середньострокову мету по інфляції до 8±2 %. Однак фактична інфляція в країні зросла з 13,5 % у грудні 2013 р., до 16,5 % — у вересні 2014-го. Основна причина — відповідно до центробанку Гани — девальвація національної валюти: за перші дев'ять місяців минулого року вона знецінилася щодо долара США на 45,3 %. Для підтримки її курсу центральний банк проводив валютні інтервенції. Міжнародні резерви за січень—серпень 2014 р. скоротилися на 30,7 % (з урахуванням нафтового та стабілізаційного фондів — на 25,6 %). На цьому тлі Банк Гани підвищив цільову інфляцію на 2014 р. спочатку до 9,5±2 %, а потім і до 13±2 %. Країна вела переговори з МВФ про надання їй стабілізаційного кредиту. Вочевидь, така «цінова стабільність», як і її ефективність досить проблематичні.

До глобальної кризи 2008 р. цінова стабільність у країнах із ІТ вважалася не просто головною, а єдиною метою центрального банку. Із цим усе було гранично зрозуміло: адже й сам термін «таргетування інфляції» передбачає вибір (таргетування) тільки однієї мети — інфляції. Якщо ж у центробанку їх було кілька, як, наприклад, у Федеральної резервної системи США (цінова стабільність і зайнятість), то цей режим лежав за межами ІТ[3]. Вважалося, що такий підхід знижує передбачуваність та ефективність центрального банку. Через це років десять тому критика ФРС США була цілком звичною справою. Як ми вже зазначали, такий погляд мав значну підтримку на тлі глобального зростання, коли від центральних банків переважно вимагалося не допускати перегріву економіки. Однак із початком Великої рецесії ситуація різко змінилася. Криза нагадала, що інфляція може також асо-

1 Lucas, Robert E. 1972. «Expectations and the Neutrality of Money.» Journal of Economic Theory 4(2): 103–24.

2 Buiter, Willem H. 2008. «Central Banks and Financial Crises.» Paper presented at the Federal Reserve Bank of Kansas City's symposium on Maintaining Stability in a Changing Financial System, at Jackson Hole, Wyoming, August 21–23, 2008.

3 Rodger S. Inflation targeting marks 20 years, «Finance and development», 2010, No. 3, pp. 46-49.

ціюватися з недостатнім попитом і стагнацією. Для їхнього подолання багато центральних банків пішли на різке збільшення грошової пропозиції, назване кількісним пом'якшенням. Був підвищений поріг інфляційної терпимості. У зв'язку з цим заговорили про гнучке ІТ.

Так, Банк Англії понад два роки, із січня 2010 р. по травень 2012-го, не просто допускав 1,5–2-разове перевищення інфляцією свого цільового рівня у 2 %, а й активно стимулював її зростання, утримуючи відсоткову ставку на найнижчому за всю свою 300-річну історію рівні — 0,5 %. Паралельно він викуповував фінансові активи (переважно держпапери), випустивши в оборот 125 млрд фунтів стерлінгів, що становило третину всієї його програми. Уже в серпні 2013 р. Банк Англії прив'язав свою відсоткову ставку до рівня безробіття, вирішивши не підвищувати її, поки остання не опуститься нижче 7 %. Раніше аналогічне рішення було прийнято ФРС США, яка оголосила в грудні 2012 р., що її ключова відсоткова ставка утримуватиметься на мінімальному рівні 0,0–0,25 %, поки показник безробіття не впаде нижче 6,5 %, а інфляція — 2,5 %. Причому в січні 2012 р. ФРС уперше у своїй історії оголосила середньострокову мету щодо інфляції, встановивши її на тому самому рівні, що й Банк Англії (2 %). Здавалося б, формальні відмінності між їхніми цілями зникли. Проте вважається, що Банк Англії продовжує дотримуватися ІТ, а ФРС — ні.

Насправді інфляційне таргетування відрізняється від інших монетарних режимів, які мають кілька цільових орієнтирів. До глобальної кризи 2008 р. здавалося, що ця відмінність пов'язана з валютним режимом: ІТ вважалося несумісним із політикою курсової стабілізації[1]. Однак досвід подолання Великої рецесії спростував і це уявлення. Нерівномірність кількісного пом'якшення різко збільшила волатильність світових валют. У листопаді 2013 р. Національний банк Чехії встановив межу зміцнення крони на рівні 1,27 крони/євро, аналогічно Національному банку Швейцарії, який раніше став одночасно утримувати цінову стабільність і таргетувати граничний курс франка на рівні 1,2 франка/євро. Відповідно до центробанку Чехії, його інтервенції з кінця вересня по грудень 2013 р. привели до зростання валютних резервів приблизно на 20 % (майже на 7 млрд євро). Тож сьогодні й Гана, і Чехія таргетують одночасно й інфляцію, і курс своїх валют. Щодо цього політика їхніх центробанків ідентична. Відмінність же полягає в тому, що Гана залишається сировинною економікою з нестабільною фінансовою системою. Тому при падінні кон'юнктури на какао, золото та нафту її центральний банк змушений продавати валюту для підтримки курсу седі та попередження зростання інфляції. Чехія ж, завдяки успішним реформам і промисловим інвестиціям, має інший технологічний статус і майже найвищі суверенні рейтинги.

За М. Фрідманом, причини Великої депресії зводяться до того, що масштаби цієї кризи обумовлені некомпетентною грошовою політикою ФРС, у результаті якої відбулось різке скорочення грошової маси на 1/3, що призвело до падіння цін та обсягу виробництва. Хоч, як було з'ясовано раніше, падіння цін було значно меншим, аніж падіння обсягів виробництва.

На основі висновку щодо повторюваності цих процесів Фрідман і пропонував щорічне збільшення грошової маси в 2 % як засіб стабільного розвитку економіки. Але події кінця XX і початку XXI ст. показали, що про стабільність в економіці США не може бути мови.

Якщо звернутися до монетарної політики Білорусії, можна виділити такі основні риси: високі темпи зростання грошової маси, високі темпи інфляції і, як наслідок, негативні реальні процентні ставки на грошовому ринку. Однак варто зазначити, що в порівнянні з періодом 1990—2000 рр. Національний банк Республіки Білорусь (НБ РБ) з початку 2000-х рр. став проводити більш жорстку політику. Згідно з офіційними твердженнями Національного банку Білорусії[2], основним інструментом для регулювання процентних

1 Garrison, Roger W., and Lawrence H. White. 1997. «Can Monetary Stabilization Policy Be Improved by CPI Futures Targeting?» Journal of Money, Credit, and Banking 29(4): 535–41.

2 Указ Президента Республики Беларусь от 31.12.2013 № 586 «Основные направления денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2014 год» (2013, С. 2) [Електроний ресурс]. — Режим доступу: http://www.nbrb.by/Legislation/documents/ondkp- 2014.pdf

ставок на грошовому ринку і, через них, грошової пропозиції є ставка рефінансування. Плани НБ РБ включають також обмеження валютних інтервенцій, які будуть зберігатися для згладжування різких коливань обмінного курсу національної валюти.

Національний банк Казахстану є прихильником політики плаваючого обмінного курсу, але при цьому не виключає можливості застосування валютних інтервенцій для пом'якшення різких курсових коливань. Основний напрямок політики НБ РК — встановлення пріоритету кредитного каналу трансмісійного механізму монетарної політики і зниження значущості його валютного каналу.

Правило Тейлора використовується в багатьох країнах світу, серед них : Великобританія, Грузія, США, Швеція, Румунія, Австралія, Сербія, Бразилія, Латвія, Угорщина, Філіппіни, Нова Зеландія, Польща, Мексика, Таїланд, Колумбія, Ісландія, Індонезія, Данія, Перу, Чилі, Швейцарія, Вірменія, Албанія, Туреччина, Чехія, Ізраїль, ПАР, Японія, Росія[1]. Майже всі країни дотримуються режиму інфляційного таргетування.

Центральні банки можуть змінювати свою політику стосовно правила та переходити до м'якої політики, як це робили: Ісландія, Швеція, Данія[2], Японія, Корея, Великобританія, Болгарія, Ізраїль, Чехія та Туреччина[3]. Така політика проявляється при знижені офіційної ставки нижче за інфляцію. Тобто, при інфляційному таргетуванні також можуть встановлюватись цілі для інших макроекономічних показників, які не суперечать інфляційним цілям у довгостроковій перспективі. Для ВВП такою ціллю може бути природній рівень виробництва, для обмінного курсу рівень девальвації або ревальвації повинен визначатись різницею між внутрішньою цільовою інфляцією та середньою інфляцією у інших країнах[4]

Деякі країни заради покращення економічного становища обирають політику нульових процентних ставок[5]. В умовах даної політики банк зосереджується на довгостроковому періоді, цінова стабільність уже не є найважливішим фактором, а інфляція зазнає великої волатильності. Центральні банки використовують інструменти кількісного пом'якшення та процентної політики. Серед таких країн: Великобританія, США, Швейцарія та Японія.

Сім країн Латинської Америки застосовують правило Тейлора, адаптоване під власні економіки. Мексика і Бразилія проводять «жорстоку» монетарну політику, в той час як Чилі та Перу — «м'яку» щодо інфляції[6]. Очевидно, що Аргентина, Колумбія і Венесуела не змінюють номінальні процентні ставки для боротьби з коливаннями інфляції і мають «несувору» політику. Зміна валютного курсу має вплив на зміну процентної ставки тільки для Мексики, в той час як розрив ВВП значимий тільки для Чилі, Колумбії і Венесуели. Правило Тейлора широко застосовується як у розвинених країнах, так і в тих, що розвиваються[7].

Для України запровадження правил монетарної політики є новим досвідом. Етапи впровадження правил проходили кілька режимів, починаючи з фіксованого обмінного курсу, еклектичної політики та до переходу від монетарного таргетування до інфляційного.

Основною ціллю монетарної політики НБУ — досягнення цінової стабільності. Цінова стабільність — це збереження купівельної спроможності національної валюти шляхом

1 Yazgan, M., & Yilmazkuday, H. (2007). Monetary policy rules in practice: Evidence from Turkey and Israel. Applied Financial Economics, 17(1), 1-18.

2 Clarida, R., Gali, J., & Gertler, M. (1998). Monetary policy rules in practice: Some international evidence. European Economic Review, 42(6), 1033-1067.

3 Torres, A. (2003). Monetary policy and interest rates: Evidence from Mexico. The North American Journal of Economics and Finance, 14(3), 357-379.

4 Савченко Т. Г. Монетарні правила: досвід розробки та застосування. [Текст] // Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики : зб. наук. праць / Харківський інститут банківської справи Університету банківської справи НБУ. — Харків, 2011. — Вип. 2 (11). — С. 11-19.

5 Greiber, C., & Herz, B. (2000). Taylor rules in open economies. Working Paper, Bayreuth.

6 De Carvalho, A. (2012). Interest rate market forecasts and Taylor rules in Latin American countries. Journal of International Business and Economics, 13(3), 40-47

7 IMF. (2004). Monetary policy implementation at different stages of market development. October 26

підтримання у середньостроковій перспективі низьких, стабільних темпів інфляції, що вимірюються індексом споживчих цін. Одним з основних монетарних інструментів центрального банку, за допомогою якого здійснюється вплив на вартість грошей є процентна ставка[1].

Роль ключової процентної ставки монетарної політики відіграє облікова ставка. Змінюючи ключову процентну ставку, НБУ впливає на короткострокові ставки на міжбанківському грошово-кредитному ринку, які, в свою чергу, транслюються в зміни процентних ставок за іншими фінансовими активами (зокрема, державними цінними паперами) та зміни ставок банків за кредитами та депозитами. Ці ставки мають безпосередній вплив на обсяги споживання та інвестицій домогосподарств і підприємств, а отже і на інфляцію.

НБУ спробував запровадити експліцитне монетарне правило для облікової ставки у 2001 році. У результаті було затверджено Тимчасове положення «Про визначення Національним банком України процентних ставок за своїми операціями». Цей документ скасовано у серпні 2004 року[2]. Далі влітку 2010 року були внесені зміни до Закону України «Про Національний банк України» і Україна мала перейти до режиму інфляційного таргетування. Тоді ж був підписаний Меморандум з МВФ, але лише в 2015 спрямувала курс на режим інфляційного таргетування. Адже, як казав Тейлор, остання проблема впровадження монетарного правила у країнах що розвиваються, полягає у визначенні способу врахування обмінного курсу при розробці та застосуванні правила політики. Тейлор, «при повністю фіксованому режимі валютного курсу не має потреби у впровадженні монетарного правила так як порядок застосування інструментів монетарної політики не визначається чинниками національної економіки. Іншими словами, при застосуванні режиму жорстко фіксованого валютного курсу, основний вплив на прийняття рішень центральним банком щодо застосування інструментів монетарної політики здійснюють фактори, що визначають динаміку та структуру попиту на валютному ринку країни. У свою чергу, на попит та пропозицію валюти на національному ринку переважно впливають фактори, що генеруються поза межами національної економіки». В Україні режим гнучкого валютного курсу розпочався у 2014 році. Період 2014—2015 рр. характеризувався «потрійною кризою» — банківською, валютною та макроекономічною. Внаслідок цього відбувалось панічне вилучення банківських вкладів, різкі стрибки процентних ставок, значний дефіцит платіжного балансу, обмеження операцій з іноземною валютою і капіталом, жорстка рецесія, стрімка інфляція, різке падіння експорту та зростаючий дефіцит бюджету. Підтримка фіксованого валютного курсу відбувалась за рахунок скорочення золотовалютних резервів, втрати конкурентоспроможності вітчизняних виробників і девальвації гривні разом зі зростанням інфляції. Але можна стверджувати, що монетарна політика показує свої результати, хоч була запроваджена не так давно. ІСЦ зменшився з 43,3 % у 2015 році, до 12,4 % у 2016 році, після девальвації валюти та підвищення комунальних цін і податків. При цьому НБУ заклав таргетований показник інфляції на рівні 12 %+3 %[3]. Стабілізувалась ситуація на валютному ринку, що не може не загальмувати тенденцію інфляції, яка тримається на рівні 6—7 %. Це є досить позитивним, якщо брати до уваги кінець 2015, коли інфляція досягала 35 %. Завдяки зменшенню інфляції реальний сектор банківської системи почав стабілізуватися. Процентна ставка по кредитам зменшилась, чим збільшила дохід від домогосподарств на 5—6 %[4]. Реальний ВВП виріс на 1,8 %, без таргетування інфляції цього б не було. Незважаючи на позитивні зміни 2015—16

1 Реалізація режиму Інфляційного таргетування в Україні [Електронний ресурс] / Сайт Національного банку України. — Режим доступу: https://bank.gov.ua/doccatalog/ document?id=39476463.

2 Козьменко С. Формування експліцитного правила монетарної політики для національної економіки / С. Козьменко, Т. Савченко // Вісник Національного банку України. — 2013. — № 4. — С. 54—61. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnbu_2013_4_17

3 Основні задачі монетарної політики 2015 рік [Електроний ресурс] / НБУ : офіційний документ від 11.09.2014 №28 [Basic principles of monetary policy for 2015 / The National Bank of Ukraine, the official document of 09/11/2014]. — Режим доступу: http://www. bank.gov.ua/doccatalog/document?id=10465306

4 Статистика Міністерства фінансів [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://index.minfin.com.ua

рр, монетарна політика 2014 була невдалою.

Розглянувши показники розвитку монетарного сектору України (табл. 2.19), можемо зробити висновок про випереджаюче зростання номінального ВВП за рахунок інфляційної складової, про наближення таких показників як швидкість обігу грошей і рівень доларизації до критичного значення, тоді як зростання маси грошей і коефіцієнт монетизації знаходяться в розумних межах зміни.

Таблиця 2.19

ОСНОВНІ ПОКАЗНИКИ МОНЕТАРНОГО СЕКТОРУ УКРАЇНИ ЗА 2011-2015 РР.[1]

№	Показник	2011	2012	2013	2014	2015
1	Грошовий агрегат М3 на кінець періоду, млн грн	685515	773199	908994	956728	994062
2	Коефіцієнт зростання М3	-	1,13	1,18	1,05	1,04
3	Грошова база, млн грн	239885	255283	307139	333194	336000
4	Коефіцієнт зростання грошової бази	-	1,06	1,20	1,08	1,01
5	Грошовий мультиплікатор	2,86	3,03	2,96	2,87	2,96
6	Номінальний ВВП, млн грн	1316600	1408889	1454931	1566728	1979458
7	Швидкість обігу грошей	1,92	1,82	1,6	1,64	2
8	Коефіцієнт зростання швидкості обігу грошей	-	0,95	0,88	1,03	1,22
9	Рівень монетизації	51,8	54,7	62,3	61	50,2
10	Коефіцієнт зростання монетизації	-	1,06	1,14	0,98	0,82
11	Офіційні резервні активи, млн дол. США	31794,6	24546,2	20415,7	7533,3	13300
12	Коефіцієнт зростання офіційних резервів	-	0,77	0,83	0,37	1,77
13	Дефлятор ВВП, %	114,2	107,8	104,3	115,9	138,9
14	Реальний ВВП, млн грн	1152889,67	1306947,124	1394948,23	1351792,92	1425095,752
15	Коефіцієнт зростання реального ВВП	-	1,13	1,07	0,97	1,05
16	Індекс споживчих цін, %	104,6	99,8	100,5	124,9	143,3
17	Рівень доларизації, %	30,5	32,2	27,2	32,1	32,2

1 Складено на основі статистичних даних НБУ

Звичайно, внаслідок введення плаваючого курсу відбувся відтік іноземного капіталу, що задало курс країні на повну залежність від траншів. Унаслідок відмови НБУ підтримати національний курс відбулась девальвація гривні та виникла недовіра у населення. Насправді НБУ намагається утримувати валютний курс за рахунок адміністративних заходів, жорсткіших, ніж в умовах режиму фіксованого курсу, а процентна політика привела до вимивання грошей з реального сектора економіки і переведення профіциту ліквідності банківської системи в фінансову піраміду з депозитними сертифікатами НБУ. Ця зміна пріоритетності змусила людей забирати депозити та віддавати перевагу долару, ніж гривні, що створило великі спекуляції на чорному ринку, та підвищенню рівня інфляції. Наразі економіка України перебуває в дуже нестабільній ситуації. До вектора таргетування інфляції обов'язково слід додати стабільність курсу валют, підтримку зайнятості та внутрішнього ціноутворення на ринку

В Україні реальний режим таргетування інфляції запровадився лише з 2016 року. Інфляційна ціль в Україні (5 %) є значно вищою, ніж у розвинених країнах (2 %). Це пояснюється трьома основними причинами:

— протягом довгого періоду ми спостерігали мінливу інфляцію і інфляційні очікування відповідно є вищими в нашій країні;
— економіка є уразливішою до шоків;
— нестабільність національної валюти.

Але головною проблемою на сьогоднішній день є те, що НБУ не може забезпечити користування правилом через брак необхідних інструментів у короткостроковий період.

Саме тому необхідними є такі рекомендації:

— покращити інформаційну систему у плані грошово-кредит-них і котирувальних операцій на ринку. Здійснювати аналіз надлишкового випуску НБУ цінних паперів: їх надлишок, ліквідність та їх граничну цінність на ринку прибутковості;
— розробити за запровадити стратегію валютної лібералізації, шляхом поетапного скасування тимчасових обмежень і поступової лібералізації відповідно до стандартів ЄС;
— створити кращу моніторингову базу НБУ за іноземним капіталом і поступово перетворюючи цю систему нагляду в інституції звітування фінансових посередників, резидентів валютно-фінансових відносин, де буде з'ясовуватись напрям їх валютних операцій, характер та обсяги;
— посилити спроможності НБУ в аналізі макроекономічних зв'язків;
— покращити фінансовий механізм за допомогою капіталізацій заощаджень для запуску їх в інвестиційні потоки;
— підвищити ефективність трансмісійного механізму грошово-кредитної політики за рахунок розвитку фінансових ринків, покращення управління грошовою масою і підтримки трасмісії процентної ставки;
— покращити умови страхування валютних ризиків, поширити в обігу валютні директиви процесу курсоутворення та механізмів попередження спекулятивних валютних заходів;
— удосконалити роботу валютного ринку шляхом перегляду та лібералізації валютного регулювання та розвитку інструментів хеджування;
— підвищити прозорість НБУ та обізнаність громадськості щодо монетарної політики шляхом оновлення веб-сайта про монетарну політику та макроекономічні тенденції.

Перехід до інфляційного таргетування є важливим для України, це вирішує багато проблем. Це допоможе синхронізувати усі складові макроекономічної політики, монетарних правил і задати курс для їхньої спільної роботи, що допоможе в підтримці низьких темпів інфляції. Треба зміцнити фінансову систему, контроль банківської системи, розвиток фінансових інститутів. Дуже важливим звичайно є накопичення резервів, які є не

лише захисним механізмом фінансової системи від зовнішніх шоків, але й основою для цінової стабільності. Окрім того, достатній обсяг резервів сприяє підвищенню довіри іноземних інвесторів.

Отже, правило монетарної політики повинно використовуватись для досягнення визначених цілей щодо інфляції. Без застосування ефективного монетарного правила не можливо досягти цільового рівня інфляції, або досягнення цільового рівня буде пов'язане із значною нестабільністю інших макроекономічних параметрів, що у кінцевому підсумку спричиняють істотні проблеми з ціновою динамікою.

Загалом немає ніяких чітких рекомендацій для будь-якого конкретного правила. Правильний спосіб мислення про проблеми в монетарній і фіскальній теорії і політиці не має бути в рамках, але і повинен включати в себе більш широкі міркування економічної науки, а самі проблеми повинні бути прозорими. Поінформовані учасники демократичного процесу зможуть і повинні розуміти основи макроекономічних правил.

2.6. Збалансований розвиток в системі антикризового управління

Реалізація глобальної стратегії збалансованого розвитку, прийняття якої було ініційовано Китаєм на саміті G 20 4—5 вересня 2016 року, глобальної програми з ліквідації бідності до 2030 року та забезпечення сталого майбутнього, яка була прийнята 193 державами-членами Організації Об'єднаних Націй підчас Саміту зі сталого розвитку 25 вересня 2015 р. зобов'язують кожну країну здійснити широкий спектр заходів та структурних змін, які забезпечать макроекономічну стабільність, конкурентний розвиток, екологічний баланс та соціальну згуртованість національних економік. Дані цілі актуалізують необхідність глибоких соціально-економічних перетворень, розробки нової системи взаємоузгоджених управлінських заходів за економічними, соціальними, екологічним, просторовими вимірами, які б були спрямовані на формування суспільних відносин на засадах довіри, солідарності, рівності, безпечного навколишнього середовища.

Незважаючи на структурну множину національних економік і моделей управління ними можна виокремити спільні риси, які характеризують їх функціонування. Йдеться насамперед про взаємоузгодження цілей, на досягнення яких зорієнтований розвиток національного господарства, з засобами, які потрібно використати для досягнення поставлених цілей, тобто необхідності підтримки певної збалансованості.

В сучасній науковій літературі збалансований розвиток є об'єктом комплексних міждисциплінарних наукових досліджень, які виходять за межі окремих країн. На наднаціональному рівні даній проблематиці приділяють увагу низка міжнародних інституцій, серед яких Римський клуб, Міжнародний інститут світових ресурсів, Інститут світового спостереження, Міжнародний інститут системних досліджень, Європейське Агентство з навколишнього природного середовища, Світовий Банк. Проте незважаючи на численні дослідження, в науковій літературі не сформовано єдиного підходу до визначення сутності збалансованого розвитку. Тому в рамках даного параграфу вважаємо за доцільне обґрунтувати зміст дефініції «збалансований розвиток національної економіки» та демаркувати критерії, які його характеризують.

Термін «збалансований» у економічній енциклопедії трактується з позицій рівноважного підходу, котрий характеризується певною системою економічних показників, що характеризують результати діяльності економічної системи та основні пропорції відтворення.

Вперше проблему збалансованості було піднято в макроекономіці при поясненні економічного вибору та дослідженні кон'юнктури ринків. Зокрема, в макроекономіці збалансований розвиток розуміють як спосіб використання обмежених виробничих ресурсів, при якому вдається задовольняти зростаючі потреби суспільства .

Проблема економічного вибору зумовлена неспівпаданням потреб і можливостей їхнього задоволення і вирішується шляхом альтернативності використання ресурсів. Саме

такий підхід знаходить своє відображення в законі наростаючих витрат. Суть закону зводиться до того, що в умовах нестачі ресурсів виробництво кожної нової одиниці продукту X веде до зменшення виробництва продукту *YY*. Графічна модель економічного вибору має вигляд кривої виробничих можливостей (рис. 2.22).

Рис. 2.22. Крива виробничих можливостей країни

Виробничі можливості визначаються такими чинниками: кількістю і якістю виробничих ресурсів; розподілом наявних факторів; економічним вибором; технологією та організацією виробництва. Точка *V* є свідченням недостатнього використання виробничих можливостей країни, а рух до рівноваги можливий або за рахунок більшого виробництва споживчого товару X або інвестиційного товару *Y*. Точка *W* вказує на неможливість комбінації продуктів виробництва в умовах відсутності належного ресурсного забезпечення. Рух від кривої 1 до кривої 2 можливий за рахунок використання технічного прогресу, виробництва товарів за нанотехнологіями.

Крива виробничих можливостей створює певне підґрунтя для забезпечення збалансованості на факторному рівні при формуванні мікроекономічних розрахунків, виборі пріоритетів розвитку, однак не дає змоги врахувати ринковий та секторний підходи до дослідження збалансованості розвитку економічної системи, проблеми ендогенного та екзогенного впливу на систему оптимального вибору.

В економічній теорії для пояснення збалансованості ринків економічної системи використовують рівноважний підхід. Відповідно до цього підходу збалансованість ототожнюють із досягненням макроекономічної рівноваги, для якої характерними є певна логіка взаємозв`язків і взаємозалежностей, які представлені кількісними економічними параметрами; власний специфічний спосіб відновлення стійкого рівноважного стану між наявними в суспільстві засобами і потребами.

Розрізняють такі типи рівноваги:

1) ідеальну, за якої забезпечується досягнення інтересів усіх економічних суб'єктів. Така рівновага можлива лише теоретично;
2) реальну, яка встановлюється в економічній системі під впливом екзогенних факторів в умовах недосконалої конкуренції. Така рівновага відповідає умові обмеженості ресурсів і зростання суспільних потреб та потребує обмеження сукупного попиту або ефективнішого використання наявних ресурсів за рахунок збільшення продуктивності праці та створення нових ресурсів;
3) часткову, яка передбачає досягнення кількісної відповідності між ринком товарів і послуг та факторами виробництва;
4) загальну, яка передбачає збалансований розвиток усіх сфер економічної системи, структурну відповідність між усіма її елементами;
5) динамічну (нелінійна, стохастична, матрична).

Теорію загальної рівноваги вперше було сформульовано А. Вальдом і Дж. Фон Нейманом, а доведення існування рівноваги Дж. Неша стало основою для подальшого поглиблення теорії рівноваги в працях Л. Маккензі, Дж. Дебре, К. Ерроу та Т. Негіші. Дані

напрацювання аналітично були поглиблені в працях Г. Скарфа, а Дж. Хікс включив до теорії параметри часу і невизначеності. Теорія дістала продовження в праці Ф. Модільяні, що була присвячена аналізу фінансових інститутів у забезпеченні збалансованого розвитку економічної системи, та працях П. Самуельсона. На даний час основні моделі макроекономічної рівноваги можна структурувати за такими групами: класична, (Ф. Кене, Ж. Б. Сей, С. Сміт); неокласична (Л. Вальрас, Дж. Дебре, К. – Дж. Ерроу, Л. Маккензі, Р. Раднер В. Парето, П-Е.Самуельсон); кейнсіанська (Дж. М. Кейнс); монетарна (М. Фрідмен, Д. Лайдлер). На особливу увагу заслуговують напрацювання П.-Е. Самуельсона, який у книзі «Основи економічного аналізу» (1947 р.) заклав підвалини для розвитку прикладної науки, яка розглядає рівновагу всебічно. На відміну від своїх попередників, які у 30–40 рр. XX ст. ототожнювали рівновагу із стабільністю, вчений вперше почав розглядати рівновагу як динамічне явище, визначаючи її як здатність економічної системи адаптовуватися до зовнішніх змін, увівши в теорію загальної рівноваги поняття «стійкості економічної системи» . Слід зазначити, що даний критерій рівноваги в проектуванні на сучасні умови повинен бути уточнений з позицій здатності системи адаптовуватися до нових викликів, факторних обмежень, ендогенних та екзогенних ризиків.

Дослідження П.-Е. Самуельсона знайшли підкріплення в економіко-математичний моделі загальної економічної рівноваги К.–Дж. Ерроу та Дж. Дебре (Ерроу–Дебре), яка є класичною в галузі сучасної теорії загальної економічної рівноваги. Вона є модифікованим варіантом моделі Л. Вальраса, котра відображає виробничі можливості замість фіксованих виробничих коефіцієнтів, а замість функцій корисності, функції переваги. Ця модель містить різні варіанти поведінки споживача і виробників. Така поведінка залежить від мети існування останніх. Для виробників важливо отримати прибутки та їх максимізувати, а для споживачів – задовольнити свої потреби. Рівновага в такій моделі досягається тоді, коли суб'єкти економічної системи досягають власних цілей. Детермінантами такої рівноваги є максимізація прибутку та задоволення споживчих потреб при існуючому рівні цін.

Класичні та неокласичні моделі рівноваги дають змогу зробити висновок про те, що ринковий механізм забезпечує збалансований розвиток лише за умов досконалої конкуренції. Лише за таких умов можна задовольнити існуючі суспільні потреби і ефективно використати виробничі ресурси, обсяг яких є обмеженим.

Проте в умовах змішаної економіки ринки не є досконало конкурентними і мають певні дефекти: циклічний характер економічного розвитку; монополізм влади, яка разом із великими корпоративними структурами контролює грошово-фінансові потоки; неконкурентні механізми усунення товаровиробників із ринків; адміністративні бар'єри, які стримують розвиток малого та середнього бізнесу; недостатня поінформованість ринкових суб'єктів; негативний вплив зовнішніх екстерналій; неспроможність забезпечити виробництво і досконалий розподіл суспільних благ, які б задовольняли потреби всіх членів суспільства однаковою мірою (національна оборона, освіта, охорона громадського порядку, наукові дослідження, природоохоронні заходи та ін.). Більше того, досягнути рівновагу можна лише на незначний проміжок часу, адже економічна система є динамічною. Економічні системи балансують між рівновагою та нерівновагою. І значна роль у відновленні рівноваги відводиться державі, яка за допомогою системи опосередкованого регулювання може впливати на ринкову кон'юнктуру, передбачаючи, пом'якшуючи, усуваючи негативні вияви ринкової економіки через відповідний інструментарій.

З огляду на це сучасні вітчизняні та зарубіжні економісти (Є. В. Алімпієв, Р. А. Батіщев, Т. В. Бурлай, І. Ф. Радіонова, П. В. Савченко) загальноекономічну рівновагу розглядають через певну пропорційність: а) виробництва та споживання; б) ресурсів і їх використання; в) попиту та пропозиції; г) факторів виробництва і його результатів; д) матеріально-речових і фінансових потоків; е) відповідності між ресурсами і потребами; є) мікроекономічних та макроекономічних процесів .

Загалом, якщо пояснювати збалансований розвиток із позицій функціонування валютно-фінансової системи, то капітал завжди інвестується в економіки, ринки капіталів яких мають більш сприятливу кон'юнктуру: вищі процентні ставки, зростаючий валютний курс, позитивне сальдо платіжного балансу.

На увагу заслуговує також і динамічний підхід до пояснення природи збалансованого розвитку з позицій допустимих меж зростання. Межі зростання в економічній теорії – це скінченні обсяги ресурсів, які можуть призвести до глобальної кризи внаслідок неможливості прогодувати постійно зростаючу кількість населення, забруднення довкілля до такої міри, що воно втратить регенеративні здатності у межах природних екосистем, вичерпання покладів сировинних ресурсів.

Проблему зростання народонаселення вперше підняв англійський економіст Т. Мальтус (1766–1834 рр.), який запропонував песимістичну теорію пропозиції робочої сили під впливом британського «вибуху народонаселення» в кінці XVIII на початку XIX ст. (праця «Досвід закону про народонаселення», 1798 р.). Дана теорія перспективи розвитку економічної системи ставить у залежність від збалансованості продуктів споживання та чисельності населення. При порушенні рівноваги підключаються регулятивні сили природи (хвороби, війни тощо), які повертають його до рівноважного стану. Знаючи про катастрофічні наслідки природного регулювання (злигодні, голод тощо), суспільство може і повинно втручатись і регулювати самий процес зростання народонаселення. Для стримування процесу зростання населення Т. Мальтус пропонував використовувати економічні важелі та різноманітні превентивні заходи – примусові та упереджувальні. У XX ст. послідовники Мальтуса доповнили дану теорію, вказавши на наявність екологічних проблемам та проблемам оптимального розселення населення в окремих регіонах.

Розвинув теорію меж зростання в збалансованому розвитку економічних систем американський економіст Денніс Медоуз, який будучи директором Проекту глобальних загроз людства при Римському клубі разом із Донеллою Медоуз, Йоргеном Рандерсом та Вільямом Беренсом, підготував у 1972 р. доповідь «Межі зростання» . У праці вперше було побудовано глобальну модель розвитку людства через взаємодію двох систем: Землі та людей. Кінцевою метою дослідження було не конкретне передбачення подій, а опис загальних наслідків взаємодії експоненціально-зростаючого населення з обмеженими ресурсами планети. Автори даної праці вважали, що фаза зростання повинна закінчитися до 2070 року, при цьому впродовж 100 років буде катастрофічно скорочуватися чисельність населення від нестачі продуктів харчування та зменшення промислового виробництва через виснаження ресурсів. Результатом стала рекомендація про доцільність підтримки «нульових темпів зростання».

Подальші дослідження проблем збалансованого розвитку (Я. Тінберген «Поза межами: глобальний колапс чи збалансоване майбутнє» 1992 р., «Межі зростання. 30 років потому» 2004 р.) стосувалися ідентифікації факторів, що визначають межі зростання, якісних структурних перетворень, нових форм організації суспільства. Я. Тінберген вказував на проблему вичерпності ресурсів і на необхідності такої організації діяльності, в тому числі й управління економікою через прийняття управлінських рішень, яке дасть можливість існувати майбутнім поколінням за рахунок збалансування діяльності людей із ресурсами планети.

Відомий американський економіст Дж. Даймонд, підтримуючи ідеологію меж зростання, можливість збалансованого розвитку у монографії «Чому одні суспільства виживають, а інші помирають» (2010 р.) ставить у залежність від середовища проживання, зміни клімату (глобальні похолодання чи потепління, засухи тощо), військових конфліктів, дипломатії, усвідомлення суспільством своїх проблем, готовність їх вирішувати.

Розглядаючи сутність збалансованого розвитку, варто також звернутися до моделі «магічного багатокутника цілей» Я. Тінбергена, який характеризує його у вужчому варіанті через економічне зростання, повну зайнятість, стабільний рівень цін, зовнішньо-

економічну рівновагу (рис. 2.23) та в розширеному – через економічне зростання, яке дає змогу утримувати стабільні темпи суспільного відтворення протягом тривалого часу, завдяки структурній перебудові економіки зміцнювати конкурентні переваги національної економіки в світовому господарстві; повну зайнятість для усіх, хто може і хоче працювати; економічну ефективність, яка дозволяє отримувати максимальний результат виробництва при мінімальних витратах в умовах обмеженості ресурсів; стабільний рівень цін, який дозволяє уникати явищ макроекономічної нестабільності; економічну свободу; справедливий розподіл створених в країні доходів, економічну забезпеченість соціально вразливих категорій населення; підтримку вигідного для країни сальдо платіжного балансу в процесі реалізації торгових і фінансових угод.

Сучасні зарубіжні дослідники (Д. Баскус, Дж. Даймонд, Дж. Гелбрейт, Р. Кейтс, П. Леслі, Т. М. Перріс, Й. Рендерса, Д. Салл, Дж. Х. Халс та ін.) розвиваючи ідею «магічного багатокутника цілей» наголошують у своїх працях на результуючих складових збалансованого розвитку: якості довкілля, добробуті, прибутку, нагромадженні капіталу .

Рис. 2.23. «Магічний багатокутник цілей» збалансованого розвитку національної економіки

Н. Джеммелл вперше досліджує динамічні складові збалансованого розвитку та виокремлює нові знання та умови їх створення у майбутньому, релевантну інформацію, кваліфікований людський ресурс як чинник інноваційної діяльності.

Зростання планетарних проблем (депопуляція, енергетична криза, екологічна катастрофа, поглиблення технологічного та екологічного розриву між цивілізаціями та країнами) актуалізувало екологічний імператив дослідження збалансованого розвитку. Названий імператив характеризується необхідністю у кожній країні використовувати такі ресурси й у такій кількості, щоб відбувалося поступове їхнє відновлення завдяки природним процесам; потребою забезпечення розумного балансу між економічними та екологічними факторами розвитку і запобігання віддале-ним наслідкам негативних впливів на природу шляхом:

— реалізації ресурсозберігаючих програм самоконтролю й самообмеження;
— впровадження нових ресурсозберігаючих технологій і технологій виробництва енергії, промислових та продовольчих товарів, які завдають найменшої шкоди довкіллю;
— розробки та ефективного впровадження нових технологій переробки відходів.

Акцентування на екологічній складовій розвитку та переході еволюції на коеволюцію

було зроблено в працях В. І. Вернадського («Проблема времени, пространства и асимметрии», 1942 р., «Декілька слів про ноосферу», 1944 р.); П. Ерліха, Ж. Дорста «До того, як загине природа» (1968 р.); Б. Комонера «Коло, котре замикається» (1974 р.). В. І. Вернадський започаткував ноосферний підхід до дослідження збалансованого розвитку економіки, без якого неможливо будувати сучасне управління національною економікою. Адже, ноосфера – це зрілий та завершальний етап переходу до стійкого розвитку, бажаний майбутній стан суспільства, коли забезпечується екологічно допустимий рівень впливу людини на природу[1].

Публічно термін «збалансований розвиток» почали використовувати з 1980 р. при розробці Всесвітньої стратегії охорони природи Міжнародною спілкою охорони природи (МСОП), яка акцентувала увагу на необхідності збереження природи. Розробці даної стратегії передували процеси зростання споживання природних ресурсів, що призвело до деградації довкілля й негативно вплинуло на стан здоров'я людей. Реальною загрозою стала проблема «меж зростання», на яку в 1972 р. звернув увагу світової громадськості Римський клуб. Щоб уникнути екологічної кризи, до концепції розвитку необхідно було включити мету збереження довкілля. Вперше це питання було порушено на Конференції ООН з довкілля людини (1972 р., м. Стокгольм).

Концепція збалансованого розвитку набула провідного статусу після Конференції ООН (Саміт Землі) з довкілля та розвитку (1992 р., м. Ріо-де-Жанейро) і була відображена в прийнятому на конференції Порядку денному на XXI століття. В даному документі збалансований розвиток визначається як сталий розвиток (sustainable development), такий, «що задовольняє потреби теперішнього часу, не ставлячи під загрозу здатність майбутніх поколінь задовольняти свої власні потреби». Світове співтовариство визнало, що збалансований розвиток є пріоритетним питанням міжнародного співробітництва для підтримки високої якості навколишнього середовища і здорової економіки для всіх народів світу протягом тривалого періоду. Практика останніх двох десятиліть підтвердила, що світова спільнота не змогла досягти збалансованості між економічним зростанням, соціальним розвитком та необхідністю збереження природного середовища.

У сучасній літературі збалансований розвиток інтерпретують як сталий розвиток, який однак має різне трактування. З російської мови це поняття перекладають як постійний, стабільний розвиток; з французької мови («developpment durable») – як міцний, тривалий розвиток; з англійської (sustainable development) – підтримуваний, тривалий, безперервний розвиток. Такої інтерпретації дотримуються більшість провідних зарубіжних дослідників Г. Дейлі., Р. Кейтс, Т. Перріс, Дж. Халс . Так, Г. Дейлі у монографії «Поза зростанням: економічна теорія сталого розвитку» («Beyond Growth. The Economics of Sustainable Development») тлумачить термін сталий розвиток як гармонійний, збалансований, безконфліктний прогрес земної цивілізації, груп країн (регіонів, субрегіонів), а також окремо взятих держав нашої планети за науково обґрунтованими планами, коли у процесі неухильного інновацій-ного, інвестиційного економічного розвитку країн одночасно позитивно вирішується весь комплекс питань щодо збереження довкілля, ліквідації бідності, експлуатації та дискримінації як кожної окремої людини, так і народів, у тому числі за етнічними, расовими чи статевими ознаками[2].

У вітчизняній науковій літературі збалансований розвиток визначають як стійкий або постійний. М. М. Миколайчук застосовує дефініцію «стійкого збалансованого розвитку», який проявляється через біфуркації зростання для забезпечення глибоких змін та оптимального поєднання основних факторів виробництва; збереження природно-ре-

1 Вернадский В.И. Биосфера и ноосфера / В. И. Вернадский ; сост. Н. А. Костяшкин, Е. М. Гончарова. – М.: Айрис+пресс, 2003. – 575 с. – С. 9.

2 Дейлі Г. Поза зростанням. Економічна теорія сталого розвитку / Дейлі Г.; [пер.з англ.]. – К.: Інтелсфера, 2002. – 312 с. – С. 22.

сурсного потенціалу, цілісності держави, соціальних гарантій усім верствам населення; створення умов для інтелектуального злету, розвитку людського капіталу на всьому просторі України. Однак біфуркації можуть не тільки створювати поштовх до зростання, але спричинювати стагнацію.

Сучасні зарубіжні дослідники (Дж. Форестер, Д.-Л. Медоуз, Г. Дейлі) у питаннях збалансованого розвитку поділяють ідеологію нульових темпів зростання, які забезпечуватимуть потенціал розвитку економічної системи в умовах невизначеності.

Серед наукових підходів у трактуванні збалансованого розвитку на увагу заслуговує просторовий підхід, який використовується російськими вченими (Т.А. Акімовою, Ю. Н. Мосейкіним , О. В. Белоусовим) в системі антикризового управління та стратегічного планування. Зокрема, збалансований розвиток характеризується умовами, які дозволяють кожному регіону мати необхідні ресурси для забезпечення комплексного розвитку і підвищення конкурентоспроможності економіки та належний рівень життя громадян.

Цікавим у структуризації складових збалансованого розвитку є підхід запропонований у монографії Т. В. Черничко «Формування сталого економічного розвитку на основі стабілізації фінансово-кредитних відносин» (2012 р.). Зокрема, автор, виокремлюючи економічну, соціальну, екологічну, політичну та міжнародну складові сталого розвитку, верифікує його як процес структурної перебудови відповідно до потреб збалансованого розвитку економіки, соціальної сфери, навколишнього середовища. Автор стверджує, що такий процес дозволяє оцінити цілісність розвитку економічної системи та визначити її перспективи у майбутньому[1].

Серед вітчизняних науковців (Т. В. Гардащук) поширеною є також думка про те, що основна ідея збалансованого розвитку зводиться до розумного паритету влади і політичної волі на національному та наднаціональному рівнях[2]. Із цим потрібно погодитися, адже дотримання умов збалансованого розвитку потребує вироблення такого стратегічного підходу, який би базувався на зміні філософії мислення та політичної діяльності в Україні.

Отже збалансований розвиток національної економіки в короткостроковому зрізі пропонуємо розглядати як процес рівноважного розвитку, а в довгостроковому – як динамічний, просторовий, сталий, гуманістичний, антиентропійний розвиток з формування оптимальних кількісних та якісних пропорцій в національній економіці на різних її рівнях, які забезпечуватимуть цілісність та конкурентоспроможність національної економіки.

Для дотримання збалансованого розвитку необхідно дотримуватися певних критеріїв на наднаціональному, національному, секторальному, галузевому, регіональному, локальному мікроекономічному рівнях.

На мегарівні критеріями збалансованого розвитку слід вважати: взаємоузгодження господарської діяльності з ресурсними можливостями планети; погодження національних і наднаціональних стратегій та програм довгострокового розвитку національної економіки з геоцивілізаційними матрицями розвитку.

На макрорівні збалансований розвиток характеризує здатність системи зберігати основні свої властивості. Такими критеріями мають бути:

— синхронна, взаємообумовлена зміна параметрів суспільства і біосфери, метою якої є досягнення динамічного і стійкого балансу між ними на основі суворого дотримання законів взаємодії суспільства і природи; взаємоузгодження цілей, на досягнення яких зорієнтований розвиток національного господарства, з засобами, які необхідно використати для реалізації визначених цілей;

1 Черничко *Т.В.* Формування сталого економічного розвитку на основі стабілізації фінансово–кредитних відносин : моногр. / Т. В. Черничко. – Львів: Львівська комерційна академія, 2012. – 368 с. – С. 28.

2 Гардашук Т.В. Концепція збалансованого (сталого) розвитку та принцип справедливості / Т. В. Гардашук // Мультиверсум. Філософський альманах. – К.: Центр духовної культури, 2004. – № 43. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.filosof.com.ua/Jornel/M_43/Hardashuk.htm

— сукупність взаємозв'язків і взаємозалежностей, які представлені показниками, що характеризують рівноважний стан на ринках економічної системи;
— ефективне ціноутворення за рахунок великої концентрації попиту і пропозиції, високої ліквідності ринків, високого ступеня інформаційної прозорості ринків та їхніх учасників;
— структурна відповідність між усіма елементами економічної системи;
— здатність економічної системи адаптовуватися до зовнішніх змін в умовах ризиків та невизначеності;
— пропорційність матеріально-речових і фінансових потоків;
— економічне зростання, яке дає смогу забезпечувати розширені темпи суспільного відтворення, максимально можлива зайнятість, стабільний рівень цін, зростаючий зовнішній вклад в економіку, збільшення конкурентних переваг;
— взаємоузгодженість коротко-, середньо- та довгострокових цілей розвитку.
— На рівні інституційних сектор[1] збалансований розвиток слід представити такими критеріями:
— для домашніх господарств – це зростання доходів, раціоналізація споживчих витрат, вдосконалення якості некомерційних послуг, які є своєрідним індикатором розвитку національної економіки і забезпечують їй повноцінне відтворення;
— для сектору некомерційних організацій, що обслуговують домашні господарства – зростання гуманізації, інтелектуалізації, культурного рівня;
— для сектору нефінансових корпорацій – оптимізація структури промислового виробництва в напрямку збільшення питомої ваги галузей п'ятого та шостого технологічних укладів, подолання технологічних та екологічних дисбалансів, комерціалізація наукоємних технологій, реалізація енергозберігаючої моделі розвитку з розширенням використання нетрадиційних та відновлюваних джерел енергії, упровадження екологічно безпечних технологічних процесів;
— для сектору фінансових корпорацій – це зростання валового нагромадження та відповідно інвестування в економіку, розширення довгострокових кредитів у розвиток реального сектору, збільшення венчурного фінансування, розвиток фінансових ринків, залучення зовнішніх ресурсів, підвищення кредитного потенціалу національних кредитних установ для забезпечення фінансової стійкості та розвитку економіки України;
— для сектору загального державного управління – це наявність ефективного інституційного забезпечення управління збалансованим розвитком, дотримання показників бюджетної безпеки, відповідність між цільовими пріоритетами фіскальної політики та обсягами фінансових ресурсів для їхньої реалізації, бюджетні інвестиції в розвиток економічного та наносекторів, галузей, що сприяють розвитку виробничого, людського, креативного капіталу, висока якість суспільних послуг;
— для сектору «інший світ» – зменшення деструктивного впливу зовнішніх чинників, подолання розриву між рівнем економічного розвитку України і інших країн світу, оптимізована структура зовнішнього вкладу в національну економіку;
— для паралельного сектору – наявність бар'єрів для відмивання незаконно зароблених капіталів та умови їх легалізації з метою інвестування в розвиток реальної економіки.

Збалансований розвиток на регіональному рівні проявляється через ефективне ви-

1 Секторний аналіз застосовується відповідно до затвердженого Класифікатора інституційних секторів економіки України (Наказ Державної служби статистики від 3 грудня 2014 р. № 378).

користання наявного ресурсного потенціалу та формування оптимальних господарських пропорцій. Індикаторами збалансованого розвитку на регіональному рівні доцільно вважати: дотримання показників економічної безпеки розвитку територій; незначну диференціацію у рівнях соціально-економіч-ного розвитку адміністративно-територіальних утворень; наявність горизонтальних зв'язків; відсутність територіальної автаркії.

Локальний зріз збалансованого розвитку пов'язаний з забезпеченням комфортних умов життя і ведення бізнесу, підтримкою розвитку людського капіталу (забезпечення конкурентоздатності освіти у напрямках найбільшого попиту на рівні світових стандартів, підвищення рівня здоров'я і тривалості життя), забезпеченням фінансової, екологічної стійкості (економічного зростання без підвищення навантаження на довкілля), створенням нових центрів ділової активності, стимулюванням конкурентних кластерів економіки, підтримкою іновативного підприємництва на базі розвинутого науково-дослідного комплексу міста, впровадженням сучасних технологій міського управління, збереженням та примноженням культурної спадщини,

Мікроекономічний зріз збалансованого розвитку лежить в площині оптимального використання факторів виробництва для максимізації прибутку та підвищення якості надання послуг.

Дотримання окреслених індикаторів в умовах нинішніх масштабних суспільно-політичних змін та економічних перетворень, зростання антропогенного навантаження, посилення кризових процесів неможливе без втручання держави. Збалансований розвиток – це керований процес, який залежить від ефективного використання важелів управлінського впливу на економіку.

Важливе значення у формуванні теорії управління збалансованим розвитком сучасних національних економік відіграють теорії: світ-системного аналізу І. Валлерстайна, яка пояснює природу геоекономічних ризиків, характер поляризації економічного розвитку, створення полюсів зростання; гуманістична теорія, обґрунтована в працях М. Грановетера, М. Кастела, Р. Сведберга, А. Сена, А. Трена, Р. Холінгсворта, Ф. Шарпа, П. Шміттера, за якою розглядають розвиток через призму нарощування гуманітарного капіталу; мультирівневого управління Ф. Шарпа, П. Шміттера, В. Стріка, в якій акцентується увагу на посиленні ролі наднаціональних утворень в управлінні розвитком національних економік; антикризового управління, а саме: ліберальна теорія неминучості прийдешніх економічних потрясінь В. І. Пантіна, яка дає напівемпіричний опис траєкторії руху економіки до певної «сингулярної точки», котра позначає катастрофічну зміну характеру руху; системного неблагополуччя «процвітаючої» економіки А. Б. Кобякова, М. Л. Хазіна, яка пояснює характер трансформації латентної структурної кризи в реальну фінансову; теорії катастроф В. І. Арнольда, біфуркацій А. Пуанкаре, що пояснюють характер турбулентності динамічних систем через вплив атракторів на їхній розвиток.

Опрацьовані наукові підходи до державного управління збалансованим розвитком національної економіки дають змогу представити його як процес цілеспрямованого впливу держави на відтворення в економічній системи з метою максимального врахування інтересів інституційних одиниць, раціонального використання факторів виробництва, передбачення та подолання існуючих дисбалансів на секторальному, галузевому, регіональному, макроекономічному, наднаціональному рівнях. Цей процес базується на об'єктивних економічних законах, врахуванні характеру суспільних відносин, досягнутому рівні розвитку продуктивних сил, ступені інтегрованості країни у світове економічне співтовариство, принципах економічної доцільності, соціальної справедливості, екологічної захищеності, активізації використання гуманітарного капіталу, недопущення хаотичності ринкових процесів, тобто забезпечення макроекономічної стабільності. Таке управління в сучасних умовах повинно враховувати національну специфіку і нагромаджений зарубіжний досвід та підходи до управління (селективний, превентивний, струк-

турних перетворень, стабілізаційний. Наприклад, згідно превентивного підходу (Франція, Великобританія, Китай) держава розробляє низку заходів з підтримки сукупного попиту, максимально можливого рівня зайнятості, попередження небажаного банкрутства підприємств. Відмітимо, що більшість країн не борються з безробіттям а підтримують зайнятість, використовуючи соціальний діалог, здійснюючи державне інвестування в інфраструктурні проекти, створення «зелених» робочих місць, у тому числі шляхом швидкого запровадження трудомістких громадських робіт; професійну перепідготовку; підтримку малих і середніх підприємств у створенні додаткових робочих місць. Показовим є досвід Китаю у реалізації програмного антикризового інструментарію, який перебачає підтримку сукупного попиту через державні інвестиції, стимулювання стратегічно значимих для економіки Китаю галузей, які забезпечують левову частку ВВП, підтримку технічного переоснащення, збільшення витрат на соціальний захист у частині охорони здоров'я, збереження фінансової стабільності. Така політика Китаю дозволила забезпечити зростання економіки на рівні 9% ВВП підчас світової кризи 2008—2009 рр. У 2009–2010 рр. Китаєм було виділено бюджетних коштів на суму 584 млрд дол. США для розвитку найважливіших галузей), на які припадає третина ВВП, 80% доданої вартості промисловості та 30 % зайнятості в містах, на технологічні інновації – 87,6 млрд дол. США; на розвиток охорони здоров>я – 124,1 млрд дол. США[1].

Приклад Китаю показує, що держава для забезпечення збалансованого розвитку повинна не лише передбачати можливі деструктивні процеси та застосовувати адаптивний інструментарій, а знаходити додаткові можливості для розвитку: створенні сприятливих умов для підприємницької діяльності, розвитку підприємницьких ініціатив, реалізації інвестиційних проектів, спрямованих на сталий розвиток територій; збереження існуючих і створення нових робочих місць, залучення та утримання висококваліфікованих працівників та підтримці креативного потенціалу.

2.7. Обгрунтування стратегічних цілей управління в забезпеченні макроекономічної стабільності

Національна економіка — це складова макроекономічної системи, елементами якої є економічні суб'єкти, діяльність яких спрямована на задоволення відповідних потреб суспільства. Загальною функцією національної економіки є забезпечення матеріальних умов для задоволення потреб суспільства, за допомогою якої національна економіка реалізує свою системну мету, суб'єк-тами і об'єктами якої є індивіди, які складають населення України. Ефективність функціонування національної економіки можна представити як ступінь досягнення нею результату, заданого загальною функцією національної економіки в умовах трансформації. На жаль, у сучасних умовах ефективність функціонування національної економіки не досягається без інституціоналізації загальної функції економіки в особі держави, процес якої прискорився в умовах глобалізації, де Україна почала приймати активну участь в міжнародній конкуренції, тому система управління національною економікою усе більш залежить від стратегічного курсу визначеного на державному рівні під впливом відповідних факторів зовнішнього середовища.

У науковій літературі останнім часом знизився інтерес до фундаментальних теоретико-методологічних досліджень і узагальнень з проблем державного управління в цілому та з питань державної стратегії в національній економіці в умовах трансформа-цій-них змін зокрема. Теоретико-методологічні аспекти українських дослідників у теорії управління економічними системами створили умови, за якими науковці в першу чергу прагнули за-

1 Олешко А А. Антикризові програми і плани національних господарств: особливості реалізації та перші результати/ А. А. Олешко // Економіка та держава. – 2010. - № 1. –С.23–27].

своїти цілком конкретні і, перш за все, прикладні результати досліджень західних учених у галузі стратегічного управління, предметом яких є менш масштабні суб'єкти економічного управлінь-ня — галузеві підприємства. Питання стратегічного управління на рівні національних господарських систем у значній мірі залишалися, на превеликий жаль, без уваги науковців. Одночасно з поля зору українських дослідників випадали важливі питання, які стосуються розробки системи стратегічного управління економічними системами національного рівня.

Розвиток національної економіки в умовах трансформації знаходить своє відображення у багатьох наукових працях українських учених. Фундаментальні дослідження, присвячені вивченню цих питань, знайшли відображення в працях учених Б. Буркінського, В. Гейця, С. Єрохіна, Ю. Сафонова, В. Захарченко, Е. Кузнєцова, С. Філиппової, Л. Федулової та ін.

Здійснення державою своєї місії залежить від характеру організації системи державного управління в умовах реформування.

Згідно з філософським енциклопедичним словником, управління — це функція високоорганізованих систем (соціологічних, біологічних, технічних), що забезпечує їхню структурну цілісність, підтримання заданого режиму діяльності, реалізацію програми досягнення мети. Сутність процесу управління становить його інформаційний зміст: управління — це процес трансформації інформації у дію, тобто процес перетворення її у сигнали, що спрямовують функціонування відповідних систем[1]. На думку А. Файоля, управління розглядається як універсальний процес, що складається з кількох взаємопов'язаних функцій. До них належать: прогнозування, планування, організація, координація, контроль.

На нашу думку, управління представляє собою важливу складову частину функціонування макросистеми, яка містить у собі відповідні об'єкти, які керуються певними суб'єктами макрорівня. У науковій літературі відомі різні підходи до організації управлінської діяльності: структурний, функціональний, процесний, цільовий, системний та інші, безпосередньо пов'язані з побудовою різних організаційних структур. Перехід від одного підходу управління до іншого відповідає історичному розвитку системи управління на макрорівні. Нами пропонується об'єднати визначені підходи, отримавши відповідно — структурно-функ-ціональний і процесно-цільовий. Зауважимо, що кожен наступний підхід являє собою етап розвитку попереднього. Поєднання попередніх підходів — формує системний підхід в управлінні національною економікою в умовах трансформації. З позицій цих об'єднаних підходів можливо дослідити реалізацію у практиці вітчизняного державного управління наукової парадигми — управлінської ролі держави в економіці. Визначена парадигма має деяку вразливість через переважання в ній структурно-функціонального підходу, у відповідності з яким держава в ринковій економіці в умовах трансформації виступає спостерігачем, відповідно до доктрини класичного лібералізму, або є всеосяжним функціонером, який монопольно привласнив і реалізує численні економічні функції, властиві макросистемі.

З точки зору сучасної економічної теорії, на нашу думку, — це дві крайності. З точки зору теорії управління — структурно-функціональний підхід один, оскільки в обох випадках визначеної управлінської парадигми роль держави в національній економіці визначається виключно через економічні функції, структурно вишиковуються в добре відому функціональну ієрархічну модель управління, в якій акцент ставиться на роботу функціональних компонентів національної економіки. Перший різновид функціонального аспекту — ролі спостерігача, держава виконує в більшості промислово-розвинених національних економік світу за умови антициклічного регулювання. У іншому випадку —

1 Філософський енциклопедичний словник : енциклопедія / НАН України, Ін-т філософії ім. Г. С. Сковороди ; голов. ред. В. І. Шинкарук. — К. : Абрис, 2002. — 742 с.

роль всеосяжного функціонера в умовах економічної кризи, коли необхідна централізація функцій і бюрократичний характер їх безумовного виконання та контролю, що має місце у сучасних трансформаційних умовах.

Здійснюючи детальніший аналіз найзагальніших характеристик реалізованої на практиці моделі державного управління національною економікою на основі структурно-функціонального підходу, можна відзначити такі аспекти:

— слабо спрямована на досягнення загальних цілей і виконання державою своєї місії;
— малоефективна, оскільки у функціонально побудованій системі основний суб'єкт управління не має можливості оперувати різко збільшеним об'ємом даних і адекватно керувати вузькоспеціальними і безпосередньо не пов'язаними потоками різної інформації;
— недостатньо ефективна для інноваційного розвитку національної економіки.

У зв'язку з цим пропонується застосування не структурно-функціонального, а багато в чому протилежного йому процесно-цільового підходу до управління на макрорівні. Процесно-цільо-вий підхід, на відміну від інших, розглядає найтісніший взаємозв'язок управлінських функцій унаслідок наявності єдиного об'єкта управління — процесу, що представляє собою сукупність взаємозалежних і взаємодіючих видів діяльності, яка перетворює «входи» на «виходи», тобто не протиставлені функції процесу. Використовуючи процесно-цільовий підхід і результати системного аналізу, сутності та функцій держави в національній економіці, пропонується функціональна модель національної економіки в умовах трансформації (рис. 2.24).

Реалізація довгострокової політики держави щодо розвитку національної економіки, яка забезпечується на всіх стадіях управління, включає всебічний цикл заходів, які спрямовані на прибутковість суб'єктів національної економіки з урахуванням впливу відповідних факторів. При цьому важливим аспектом ефективного управління є визначення та формування чіткої стратегії, яка забезпечує оптимальну організаційну структуру, орієнтовану на можливі трансформаційні зміни під впливом відповідних чинників. Пошук ефективних шляхів наукових досліджень поняття та сутності стратегії, як набору правил для прийняття рішень, здійснювали вчені Г. Мінцберг, М. Портер, І. Ансофф та інші.

Стратегія, на нашу думку, — це один з кількох наборів принципів прийняття рішення щодо поведінки суб'єкта. Основні принципи:

— принципи встановлення відносин суб'єкта із зовнішнім середовищем національної економіки;
— принципи встановлення відносин і процесів всередині національної економіки;
— принципи, які формують результати національної економіки з урахуванням її майбутнього розвитку.

На процес формування та еволюцію різних теорій, шкіл, моделей і концепцій управління національною економікою здійснює суттєвий вплив розвиток економіки, теорії і практики управління, підвищення наукоємності, значне зростання масштабів і складності виробництва та зміна соціально-економічних відносин у суспільстві.

Стратегічне управління національною економікою носить виражений циклічний характер: безперервний стратегічний процес складається з відносно замкнутих циклів, у ході здійснення кожного з них досягається відповідна мета або вирішується окреме завдання. Кожен цикл складається з ряду взаємопов'язаних етапів. При цьому кожен є необхідною передумовою іншого. У найзагальнішому вигляді управлінський цикл може бути представлений як органічна єдність стадій: оцінка ситуації в результаті збору і обробки інформації; підготовка і прийняття рішень; організація та мотивація виконання; контроль і регулювання. В результаті розгортання цих стадій нами пропонується система стратегічного управління національною економікою в умовах транс-формації (рис. 2.25).

Рис. 2.24. Функціональна модель національної економіки в умовах трансформації

На першому етапі, на основі стратегічної діагностики визначаються загальнонаціональні цілі та індикатори; на другому — здійснюється державне стратегічне планування, після якого впроваджується механізм реалізації національної стратегії економічного розвитку; на четвертому етапі визначається та реалізується концепція інноваційного аспекту держави з урахуванням потенціалу та пріоритетних векторів розвитку національної економіки; на завершальному етапі формується система стратегічного контролю, де здійснюється контроль реалізації стратегії, виділяються відхилення і регулюються виникаючі в цьому процесі збої.

Зовнішнє середовище національної економіки визначає конкурентні відносини, які складаються в сучасному світовому господарстві в умовах глобалізації. Проаналізувавши факти і наявні у наукових дослідженнях погляди і концепції цих відносин, можливо констатувати, що їх систему можна розглядати як арену дій суб'єктів глобального середовища за вигідніше позиціонування на світовому ринку з використанням ринкових або неринкових засобів впливу на своїх конкурентів — своєрідний ринковий простір, на якому держава виступає основним суб'єктом глобального ринку.

Можна погодитися з твердженням теорії управління, що «якщо раніше вважалося, що великий має кращі шанси перемогти в конкуренції в порівнянні з маленьким, то тепер все більш зрозумілішим стає факт, що переваги в конкурентній боротьбі отримує

більш швидкий»[1].

Трансформаційні процеси в світовому господарстві, поява нових запитів і зміна позиції споживача в умовах глобалізації, зростання конкуренції за ресурси, а також ряд інших зовнішніх і внутрішніх факторів призвели до різкого зростання значення страте-гічного управління національною економікою. Процес глобалізації піднімає проблеми стратегічного управління національною економікою на рівень світового господарства, коли ми маємо справу з національними економіками 198 країн світу, тому в стратегічному управлінні можна спиратися на розробки в області макроекономічного стратегічного управління, маючи, однак, на увазі основну специфіку макроекономіки, її змістовну, а не формальну відмінність від мікроекономіки. Практика показала, що не існує стратегії, єдиної для всіх країн, як і не існує єдиного універсального стратегічного управління.

Кожна країна унікальна в своєму роді, і процес вироблення економічної стратегії для кожної країни є унікальним, тому що він залежить від позиції держави на світовому ринку, динаміки її розвитку, її потенціалу, поведінки конкуруючих країн, характеристик вироблених нею товарів або послуг, загального стану економіки, культурного середовища та інших аспектів.

Сучасним інструментом управління розвитком складних систем в умовах наростаючих змін у зовнішньому середовищі і пов'язаної з цим невизначеності є методологія стратегічного управління національною економікою.

Виникнення і практичне використання методології стратегічного управління національною економікою викликані об'єктив-ними аспектами, які випливають з характеру змін, у першу чергу, у зовнішньому середовищі. Сутність стратегічного управління національною економікою полягає в тому, що, з одного боку, існує чітко організоване комплексне державне стратегічне планування, з іншого — структура державного управління, адекватна визначеному стратегічному плануванню та побудована так, щоб забезпечити вироблення довгострокової стратегії для досягнення цілей національної економіки.

Стратегічне управління національною економікою викликає все більший інтерес особливо там, де стикаються з труднощами в здійсненні принципово нових стратегій. На нашу думку, саме системний підхід є запорукою стратегічного управління національною економікою в умовах трансформації.

З цих позицій національна економіка може розглядатися як соціально-економічна система, яка наділена такими аспектами:

— цілісністю — всі елементи і частини системи приймають активну участь у досягненні загальної мети;
— складністю — велика кількість прямих і зворотних зв'язків;
— інерційністю — можливість передбачати з високим ступенем достовірності макроекономічний розвиток на державному рівні;
— стійкістю — взаємозамінність компонентів і способів життєдіяльності компонентів держави та національної економіки, можливістю використання альтернативних технологій, енергоносіїв, матеріалів, способів і методів державного управління;
— порівнянням — дослідження натуральних і вартісних аспектів функціонування системи, які дозволяють постійно порівнювати і оцінювати ефективність національної економіки, системи управління і реалізації економічної стратегії держави в трансформаційних умовах;
— ефективністю — відображає співвідношення між одержаними результатами та витраченими ресурсами.

1 Масленніков Є.І. Методологічні та практичні засади дослідження системи управління фінансовою стійкістю промислового підприємства [моногр.] / Є.І. Масленніков. — Одеса : Прес-кур'єр, 2015. — 316 с.

Рис. 2.25. Система стратегічного управління національною економікою

Ситуаційний підхід, у стратегічному управлінні на макрорівні, реалізує принцип адаптивності. Ситуаційний підхід полягає в тому, що всі внутрішньо-системні побудови є реакцією суб'єктів макросистеми на відповідні зміни в зовнішньому та внутрішньому середовищах. Наприклад, при відносно стабільному зовнішньому середовищі державне управління прагне до більшої централізації, створення чіткої організаційної структури системи управління, якщо зовнішнє оточення нестабільно і в ньому відбуваються постійні зміни, які містять небезпеку, і несучі нові можливості для країни в цілому, система управління змушена більше піклуватися про проблему виживання держави, більшої гнучкості системи управління. Організаційні структури стають більш децентралізованими, гнучкими, які дозволяють швидко і адекватно реагувати на зміни в макросистемі.

Певна реакція тих чи тих суб'єктів макросистеми на трансформаційні процеси, які відбуваються у світі, зумовлює застосування різних варіантів їх поведінки на світовому ринку. Ці варіанти є похідними від двох виділених у теоретичному менеджменті типових стилів організаційної поведінки:

— приростного стилю поведінки;

— підприємницького стилю поведінки.

У разі приростного стилю поведінки, в національній економіці здійснюється визначення цілей з урахуванням досягнутого, причому мінімізуються відхилення від традиційної поведінки як у внутрішньому середовищі макросистеми, так і у зовнішньому середовищі. Національні економіки, які дотримуються цього стилю поведінки, прагнуть уникнути змін, обмежити їх і мінімізувати з метою зберігання фактору стабільності. В цьому випадку рішучі дії або перетворення здійснюються тільки тоді, коли необхідність змін стала нагальною. Пошук альтернативних рішень ведеться строго послідовно, в силу чого приймається перше задовільне рішення в системі управління. Такого стилю поведінки дотримується більшість суб'єктів макросистеми традиційно розвинених країн, тривалий час успішно підкріплюють свої позиції у світовому економічному просторі. Багато з них прагнуть до ефективності своїх національних економік, до забезпечення раціонального використання наявних ресурсів, але одночасно з цим виявляють і схильність до консерватизму, бюрократизації та збереженню відповідного статусу.

Підприємницький стиль поведінки характеризується прагненням до внутрішніх і зовнішніх змін, обумовлених радикальною реакцією адаптації до мінливого середовища та передбачення майбутніх небезпек або інноваційних можливостей. Підприємницький стиль поведінки передбачає пошук паралельних управлінських рішень, коли розробляються численні альтернативні варіанти і з них вибираються ефективніші. Визначена підприємницька соціально-економічна система прагне до безперервного ланцюга змін, оскільки з ними зв'язується її майбутня ефективність в умовах трансформації. Більшість суб'єктів світового середовища набагато рідше вдаються до підприємницького, ніж до приростного стилю поведінки. Суб'єкти світового середовища використовують підприємницький стиль поведінки тільки на ранніх стадіях свого розвитку, коли визначається коло завдань, формується макроструктура, тобто в той період, коли конституується їх геополітична значимість. На наступному етапі вони, як правило, переходять до приростного стилю поведінки.

Національні економіки світового середовища, які дотримуються різних стилів поведінки, істотно відрізняються за своїми характеристиками. Суб'єкти світового середовища , які дотримується приростного стилю поведінки, бачать свою мету в оптимізації платіжного балансу, утримання визначених позицій у міжнародній торгівлі, їх внутрішня політична і економічна структура достатньо зважена та стабільна, здійснюється зростання продуктивності праці та ефективне використання відповідних ресурсів, управлінські рішення являють собою реакцію на визначені питання із запізненням по відношенню до моменту їх появи. Ті ж характеристики у суб'єктів світового середовища, які дотримується підприємницького стилю поведінки, виглядають по-іншо-му. Наприклад, оптимізація потенційної

ефективності — це мета, організаційна структура суб'єкта гнучка, яка змінюється адекватно умовам відповідного середовища, управлінські рішення приймаються через активний пошук можливостей шляхом передбачення проблем, у тому числі істотні відмінності мають і інші характеристики, властиві національним економікам світового середовища.

Досвід реорганізації системи державного управління в умовах трансформаційних змін показує, що перехід від одного стилю поведінки до іншого пов'язаний з геополітичними змінами і значними витратами часу і ресурсів, психологічно надзвичайно важкий для населення, вимагає перерозподілу влади в умовах глобалізації. У свою чергу, перерозподіл влади в країні пов'язаний з необхідністю організаційної перебудови всієї її економічної та політичної структури, зміною посадових функцій, перерозподілом прав і відповідальності приймати рішення між різними рівнями управлінської ієрархії макросистеми. Спроби поєднати обидва стилю поведінки в одного суб'єкта ведуть до виникнення внутрішньополітичної напруженості всередині нього і до конфліктних ситуацій. Очевидно, що в кожному конкретному випадку для суб'єкта світового середовища необхідно вирішувати задачу, якому стилю поведінки слід віддати перевагу в умовах трансформаційних змін.

Саме стратегічне планування є оптимальною сукупністю системного і ситуаційного підходів до підприємницького стилю поведінки в умовах трансформації. У сучасній управлінській парадигмі приростний стиль поведінки представляється як консерва-тивний, а підприємницький — як агресивний, орієнтований на зростання. Зауважимо, що приростний стиль поведінки є більш органічним і природним для великих розвинених суб'єктів світового середовища. Суб'єкт світового середовища, який дотримується приростного стилю поведінки і успішно функціонує протягом багатьох років, то з великим ступенем ймовірності можна припустити, що і на найближче майбутнє його суб'єкти управління вважатимуть за краще той же стиль організаційної поведінки. На зміни суб'єкти управління можуть піти лише в тому випадку, якщо держава зіткнеться з непереборними питаннями в зовнішньому середовищі, і ці питання змусять їх шукати нові можливості підтримки ефективності життєзабезпечення національної економіки.

Одним з основних результатів стратегічного управління національною економікою є внутрішня економічна і соціальна структура внутрішнього середовища, а також прогресивні зміни в його організації, які забезпечують чутливість до змін у зовнішньому середовищі в умовах геополітичної трансформації. Останнє передбачає наявність здатності національних суб'єктів управління своєчасно виявити і правильно витлумачити зовнішні зміни, а також управляти відповідними адекватними діями, які припускають наявність стратегічних можливостей для розробки та впровадження результатів інноваційної діяльності.

Економічний потенціал і стратегічні можливості суб'єкта світового середовища визначаються його архітектонікою і якістю населення.

Архітектоніку суб'єкта світового середовища складають: інноваційне оснащення виробництва, рівень організації виробництва, структура органів управління, розподіл функцій і повноважень приймати рішення, організаційні завдання окремих економічних підсистем макросистеми і соціальних груп, внутрішні комунікації і процедури, культура, норми і цінності, які лежать в основі поведінки суспільства.

Якість населення визначається: наявністю інтелектуального капіталу, рівнем загальної та професійної освіти, професійними компетенціями, охороною здоров'я та природного середовища, демографічними процесами, вміннями і можливістю населення вирішувати проблеми, пов'язані зі стратегічними змінами в структурі національної економіки, мотивацією населення приймати участь у стратегічних змінах.

Таким чином, стратегічне управління має забезпечити таку стратегічну позицію, яка повинна обумовити тривалу життєздатність національної економіки суб'єкта світового середовища в трансформаційних умовах. Суб'єкти управлінської системи національної економіки, які займаються стратегічними проблемами, забезпечують постійне зростання

потенціалу макросистеми і поліпшення її стратегічної позиції, створюють і підтримують її архітектоніку, сприяють стратегічним змінам, виховують кадри, здатні проводити позитивні стратегічні зміни в умовах трансформаційних процесів.

Оперативне управління, на відміну від стратегічного, займається використанням існуючої стратегічної позиції суб'єкта світового середовища для досягнення його мети та вирішення оперативних завдань. Як оперативне, так і стратегічне управління забезпечують створення і підтримання певної організаційної архітектоніки і якість населення суб'єкта світового середовища. Зауважимо, що ці елементи різні для двох типів управління. Націлена на зміни стратегічна архітектоніка є гнучкою і не має жорстких структур. Оперативна архітектоніка, націлена на ефективність, навпаки, стійка до змін. Суб'єкти управлінської системи національної економіки, які здійснюють стратегічне управління, повинні прагнути до змін і бути схильними йти на ризик, а управлінці, які здійснюють оперативне управління, не схильні до ризику, виступають проти змін, але компетентні в оцінці, координації та контролі.

Таким чином, система управління національною економікою суб'єкта світового середовища включає два взаємодоповнюючих види управлінської діяльності — систему стратегічного управління, пов'язану з розвитком майбутнього потенціалу макросистеми, і систему оперативного управління, яка реалізує існуючий потенціал і забезпечує її життєдіяльність в умовах трансформаційних змін.

Стратегічне управління національною економікою в сучасних трансформаційних умовах, а саме європейського вектору розвитку економіки, вимагає підприємницького стилю поведінки, а оперативне управління функціонує на базі приростного стилю поведінки. В умовах глобалізації національні економіки суб'єктів світового середовища в зростаючій мірі відчувають потребу в одночасному використанні системних типів поведінки, а для цього необхідна реструктуризація — для забезпечення архітектоніки, яка б дозволила успішно розвивати комбіновані стилі поведінки суб'єкта світового середовища.

2.8. Прогнозування та стратегування регіонального економічного розвитку для макроекономічної стабілізації

Модернізація економічних інститутів і відносин власності, розвиток ринкових відносин, трансформація системи державного регулювання за умов поширення глобалізаційних викликів і загострення системної кризи обумовлюють необхідність удосконалення діючої системи прогнозування та стратегічного управління соціально-економічним розвитком. Орієнтація векторів національної економіки в напрямку інноваційного та регіонального розвитку вимагають зміни системи принципів, методів, підходів у теорії і практиці планування і прогнозування[1]. В економіці країни назріває новий тип планування — індикативний, що базується не тільки на галузевий, а й територіальної проекції. Кардинальна зміна ситуації в територіальному розвитку пов'язана з подоланням у державній регіональній політиці тенденції до надмір-ної централізації. Необхідний перехід від надцентралізованої системи з домінуванням інтересів, ресурсів і дій державного рівня влади до нової, децентралізованої системи, в якій визначальна роль повинена належати самостійному пошуку регіонами і муніципальними утвореннями шляхів свого соціально-економічного розвитку.

Прогнозування є однією з функцій державного управління, одним з найважливіших етапів економічної політики — структурної, регіональної, антикризової. Це — перша ланка процесів вибору та аналітичного обґрунтування управлінських рішень, компонент

1 Паламарчук М.О. Виклики модернізації в Україні: політичні аспекти : монографія / М.О. Паламарчук; за ред. О.В. Литвиненка. — К.: НІСД, 2014. — 152 с. Сухоруков А.І. Моделювання та прогнозування соціально-економічного розвитку регіонів України: монографія / А.І. Сухоруков, Ю.М. Харазішвілі. — К. : НІСД, 2012. — 368 с.

багатьох видів економічної політики.

Проблеми прогнозування та програмування економічного і соціального розвитку України, використання економіко-матема-тичного моделювання багато років знаходяться в центрі уваги відомих вітчизняних фахівців, серед яких В. Геєць, Б. Грабовецький, Т. Клебанова, Е. Лібанова, А. Осітнянко, М. Пашута, О. Черняк та ін. Проте питання соціально-економічного прогнозування та планування розвитку територій розглядаються, як правило, сьогодні більшістю науковців відокремлено, причому частіше за все ізольовано за видами прогнозування: демографічне, економічне, бюджетне тощо, що ускладнює їх інтегроване застосування в ході розробки планів і програм розвитку конкретних територій.

Прогнозування як процес передбачення майбутнього має дуже широкий сенс. Внаслідок глобальних процесів у світовій економіці, що мали місце у 2014 році та наразі тривають, втрачається авторитетність прогнозів і сенс у їх розробці. Адже, розраховуючи основні індикатори економічного розвитку, складно передбачити війну, втрату територій, двократне падіння ціни на нафту або ж наслідки політики взаємних санкцій.

Тому прогнозування сьогодні радше набуває аналітичного змісту, тобто дає уяву про можливий розвиток подій за умов певних обставин. Ця його функція видається зараз найважливішою.

Прогнозування можна визначити як процес формування науково обґрунтованого, імовірного, аргументованого (тобто на підставі системи фактів і доказів) судження про стан об'єктів (процесів) у майбутньому або альтернативних шляхів і строків досяг-нення певних результатів.

Під прогнозуванням у загальновизнаному значенні розуміють процес підготовки науково обґрунтованих оціночних суджень (міркувань) про можливий стан відповідного об'єкта (суспільство, економіка, політика, правова система тощо) у майбутньому, що поєднують передбачення і пропонування.

Відповідно до українського законодавства, державне прогнозування визначається як науково обґрунтоване передбачення напрямів розвитку країни, окремих галузей економіки або окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану економіки та соціальної сфери в майбутньому, а також альтернативних шляхів і строків досягнення параметрів економічного і соціального розвитку.

Прогноз економічного і соціального розвитку є засобом обґрунтування вибору тієї чи іншої стратегії та прийняття конкретних рішень органами законодавчої та виконавчої влади, органами місцевого самоврядування щодо регулювання соціально-еконо-мічних процесів.

Фахівці слушно зауважують, що прогнозування в державній політиці — це не довільні припущення чи робочі гіпотези, а складна науково-дослідна діяльність, що охоплює всебічний аналіз наявних тенденцій; варіантне передбачення розвитку подій; оцінку наслідків планованих рішень; обґрунтування напрямів державного (галузевого, інституціонального) розвитку. Чим вищим є рівень науковості прогнозів, тим вони якісніші, а державне планування та управління загалом — результативніші. Лише на основі достовірних, науково обґрунтованих прогнозів результати державної політики максимально збігатимуться з її генеральним задумом і стратегічними цілями. Попри свою імовірнісну сутність, прогнозування є раціональним процесом, заснованим на чітких методологічних засадах.

Економічне прогнозування виникло у 1930-х рр. — 1940-х рр., коли дослідники-економісти (Tinbergen, 1939; Klein, 1950) побудували перші моделі для практичних цілей. Наукова мета розробки цих моделей полягала в перевірці емпіричної значимості економічних теорій, зокрема кейнсіанського синтезу, використовуючи статистичні дані національних рахунків.

Серед основних сучасних економічних теорій, що визначають теоретичну основу розробки прогностичних моделей, є кейнсіанство та неокласична школа західної еко-

номічної думки.

Теоретична концепція Дж. Кейнса базується на загальноекономічних постулатах. Ринкова економіка є внутрішньо нестабільною, не може саморегулюватися і не здатна оптимально перерозподіляти ресурси відповідно до загальносуспільних інтересів, оскільки основні економічні механізми регулювання — ціни на товари і послуги, заробітна плата, відсоткові ставки — вважаються недостатньо гнучкими для автоматичного відновлення рівноваги на ринках. Тому, на думку кейнсіанців, великий вплив на розвиток економіки справляє державне регулювання і перед державою ставиться завдання утримувати економічну стабільність і збалансовувати економіку шляхом регулювання сукупного попиту через зміну державних витрат, рівня оподаткування і грошової пропозиції.

За Дж. Кейнсом, термін «сукупний попит» визначає рівновагу між сукупною пропозицією (виробництвом) і доходом, розподілом доходу за категоріями кінцевого використання: приватним споживанням, валовими приватними інвестиціями, державними витратами і чистим експортом, а також доходом і зайнятістю, інвестиціями та заощадженнями.

Таким чином, в основі розробки прогностичних моделей існують два основні підходи:

кейнсіанський (моделі використовуються для короткострокового прогнозування на основі сукупного попиту);

класичний (довгострокове прогнозування, на основі виробничої функції).

Розглядаючи організаційні аспекти прогнозування в контексті обґрунтування державно-управлінських рішень, слід зазначити, що вчені виділяють три головні групи прогнозів, а саме:

1) прогнози ресурсів (природних ресурсів, запасів природної сировини і стану природного середовища, демографічного і науково-технічного прогресу);
2) прогнози розвитку економіки (галузей або економіки народ-ногосподарських комплексів, динаміки, темпів і факторів економічного росту, міжгалузевих структурних зрушень, розміщення продуктивних сил);
3) прогнози соціальних нестатків (виробничих, особистих, загальнодержавних нестатків, підвищення життєвого рівня населення, процесів соціального розвитку, зовнішньополітичних і воєнно-стратегічних).

Найпоширенішою класифікацією прогнозів є їх класифікація за горизонтом планування, зокрема на коротко-, середньо- та довгострокові. Більшість джерел до короткострокових прогнозів відносить прогнози до 3 років, середньострокових — 3—5 років, довгострокових — 5—10 років. Окремим, найбільш «віддаленим» за горизонтом планування є такий вид прогнозування, як форсайт.

Сьогодні і національна, і регіональна економіка розвивається під впливом безлічі внутрішніх і зовнішніх факторів. Війна, коливання цін на сировинні товари на зовнішніх ринках, волатильність національної валюти — усе це породжує невизначеність і позбавляє прогнози сенсу. В Україні прогнозування економічного розвитку втратило свій нормативний зміст, частіше органами влади, як національного, так і регіонального рівня розробляються пошукові прогнози, ніж нормативні.

Відсутність нормативного прогнозування призводить до хаотичної економічної інформаційної політики. Адже на прикладі нашої країни, ми бачимо закладені в державний бюджет прогнозні значення, наприклад, валютного курсу, які далекі від реальних речей.

Нереальні прогнозі або їх відсутність породжують невизначеність. У такому випадку для економічної ситуації кращим буде поганий прогноз з відповідною аргументацією, аніж відірваний від реальності або взагалі відсутність прогнозованих показників.

В Україні система прогнозування побудована «знизу-нагору». Регіональні органи влади пропонують свої прогнозні показники по окремим секторам економіки та в цілому центральному органу виконавчої влади (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України), яке, враховуючи регіональні прогнози, та сформувавши відповідні структурні співвідношення,

може розробити прогноз розвитку секторів і національної економіки в цілому.

Таким чином, саме на регіональний рівень покладено відповідальність за якість прогнозування. Тому розбудова науково обґрунтованої сучасної методики прогнозування розвитку секторів економіки на регіональному рівні є первинною ланкою у системі розробки програмних і прогнозних документів на національному рівні.

Прогнозування соціально-економічного розвитку регіону — це передбачення майбутнього стану економіки і соціальної сфери як однієї зі складових частин державного регулювання економіки, яка покликана визначати напрямки розвитку регіонального комплексу та його структурних складових.

Важливим елементом механізму формування та реалізації економічної політики регіону є прогнозування (середньострокове і довгострокове), за допомогою якого здійснюється комплексна, з позицій системної методології, оцінка можливостей досягнення тих чи тих рівнів розвитку регіону під впливом змін зовнішніх і внутрішніх факторів.

Об'єкти прогнозування на макроекономічному рівні — національна економіка; на міжгалузевому рівні (макроструктурному) — економіка народногосподарських та інших комплексів (АПК, паливно-енергетичного, машинобудівного); на галузевому рівні — економіка окремих галузей народного господарства (вугільна, газова, нафтовидобувна тощо); на регіональному рівні — економіка окремих областей, регіонів, міст, районів тощо; на мікроекономічному рівні — економіка підприємств (юридичних осіб).

Суб'єктом прогнозування виступає держава в особі державних органів управління певного ієрархічного рівня, економічних служб органів місцевого самоврядування, економічних підрозділів підприємств та організацій різних форм власності.

Серед різних підходів до регіонального прогнозування до числа найважливіших слід включити прагматичний і власне регіональний підходи, країнові моделі. Прагматичний підхід передбачає або виділення регіональних програм із загальнодержавних, або просту екстраполяцію окремих регіональних тенденцій соціально-економічного розвитку. Власне регіональний підхід представляє собою прогнозування на основі спеціально складених для регіону просторових і економетричних моделей. країнні моделі складаються шляхом використання макроекономічних, економетричних, міжрегіональних та інших моделей, включаючи моделі прогнозування економічного розвитку різних регіонів.

Найбільший досвід регіонального прогнозування накопичений в економічно розвинених країнах (США, Франції, Англії, ФРН, Італії, Японії).

Наприклад, регіональне прогнозування в США здійснюється, перш за все, для регіонів, що опинилися в кризовому стані і є одним з найважливіших і найперспективніших напрямків досліджень в області регулювання міжтериторіальних пропорцій соціально-економічного розвитку країни.

У Франції також накопичений великий досвід складання національного і регіональних прогнозів (вони тісно взаємопов'язані). Зокрема, територія Франції була розбита на 21 економічний район, для кожного з яких розроблялися прогнози і програми розвитку. У такому прогнозі, як правило, визначені пріоритети районів у національному розвитку, структура економіки кожної території, умови вирівнювання рівня їх розвитку і т.п.

У Німеччині регіональна політика визначається федеральним урядом і реалізується урядами окремих земель. Поряд з прогнозуванням розвитку Федерації у цілому в Німеччині велика увага приділяється регіональним прогнозами і перш за все прогнозам депресивних районів, з метою виявити можливості їх санації шляхом створення на їх територіях нових господарських структур.

В Японії, незважаючи на відносно високі з середини минулого століття темпи зростання промислового виробництва в цілому по країні, територіально зростання відбувалося нерівномірно, що обумовлювало загострення регіональних диспропорцій у країні. Регіональне прогнозування та програмування розвитку японської економіки якраз і були

направлені на пом'якшення цих диспропорцій. На сучасному етапі в Японії існує досить струнка система розробок і організації регіонального прогнозування, заснована на зв'язку прогнозування з практикою програмування народного господарства, що об'єктивно відображає потреби раціонального розвитку суспільного виробництва.

Сьогодні значення регіонального прогнозування зростає і в інших країнах.

Прогнозування економічного розвитку в розвинутих країнах досягло високого рівня. У Євросоюзі та США широко використовують експертні, економетричні методи, методи форсайту при прогнозуванні. Більш того, в цих країнах прогнозування є першим щаблем економічної політики, її основою, на відміну від регіональної політики в Україні, де нормативне прогнозування є відокремленим від власне програмування.

Саме західні країни мають великий досвід зі всіх видів прогнозування і можуть запропонувати якісний продукт. Починаючи з другої половини минулого століття, у США, країнах західної Європи сформувалися та успішно функціонують до сих пір масштабні прогностичні інститути: починаючи від МВФ до регіональних установ при відомих навчальних закладах (табл. 2.20).

Таблиця 2.20

МІЖНАРОДНІ ІНСТИТУЦІЇ,
ЩО ЗАЙМАЮТЬСЯ ПРОГНОЗУВАННЯМ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

Інституція	**Публікації**	**Інтернет-сайт**
МВФ	Світовий економічний огляд (глава 4)	www.imf.org
ОЕСР	Економічний огляд, огляди по країнах	www.oecd.org
Світовий банк	Світові економічні прогнози	www.worlbank.org/prospects
Європейська комісія ЄЦБ	Щомісячний бюлетень	www.ecb.int
ECRI (Economic cycle research institute)	International Cyclical Outlook	www.businesscycle.com
CEPR	Eurocoin	www.cepr.org
Consensuseconomics	Консенсус-прогнози	www.consensuseconomics.com
NIESR	Щомісячна оцінка ВВП	www.niesr.ac.uk
Oxford economics		www.oef.com

Кожна з представлених інституцій прогнозування в своїй роботі використовує комбінацію методів прогнозування — від експертних до моделювання. У табл. 2.21 представлено агреговані дані щодо макроекономічних моделей, які використовуються в практиці прогнозування, та їх авторів.

Останнім часом досить поширеною є практика зміщення фокусу прогнозування на теперішній час — так виникає поняття «наукастінг», яке в сучасній українській економічній науці ще не дістало широкого поширення.

Наукастінг використовується як в економіці, так і в метеорологіі для опису умов у реальному часі і в самому найближчому майбутньому. Цей термін, утворений шляхом з'єднання англійських слів «now» (зараз) і «forecasting» (прогнозування), в економіці означає використання даних у реальному часі для відображення актуальної і постійно обновлюваної картини економіки.

Економісти зазвичай можуть відслідковувати економічні дані лише з тимчасовим ла-

гом. Тому їм просто необхідно прогнозувати сьогодення і навіть найближче минуле. Фахівцями з наукастингу у розвинених країнах була розроблена статистична модель, здатна обробляти великі обсяги даних без необхідності неформальних суджень. Ця модель використовує інформацію з великої кількості рядів даних з різною частотністю і з різними лагами публікації.

Передбачається, що сигнали про зміни ВВП можна вивести з великих і різноманітних джерел інформації (таких як показники безробіття, промислові замовлення, торговий баланс) до публікації самого ВВП. Методи наукастинга на основі повідомлень в соціальних мережах (наприклад, Твіттері) були розроблені для оцінки таких факторів, як «настрій» населення або наявність епіде-мії грипу.

Наукастінг використовує великий і різнорідний набір індикаторів, у тому числі «жорсткі» (hard data) і «м'які» дані (soft data). До жорстких даних належать статистична та адміністративна інформація, до м'яких — результати опитувань бізнесу, споживачів та ін.

Таблиця 2.21

МАКРОЕКОНОМІЧНІ МОДЕЛІ, ЩО ВИКОРИСТОВУЮТЬСЯ МІЖНАРОДНИМИ ІНСТИТУЦІЯМИ ПРОГНОЗУВАННЯ

Модель		Інституція	Методика	Автори
Міжнародні моделі				
GEM		МВФ	DSGE	Laxton (2008)
Global Projection model (GPM)		МВФ	Короткотермінові неокейсіанські підходи, довготермінові неокласичні	Carabenciov (2008)
Global model		OECP	Короткотермінові неокейсіанські підходи, довготермінові неокласичні	Herv? (2010)
NIGEM		NIESR	Модель узгоджених очікувань, неокейнсіанство	Barrell and Pomerantz (2004)
World model		OEF	Короткотермінові неокейсіанські підходи, довготермінові неокласичні	OEF (2005)
Моделі, що використовуються для прогнозування розвитку євро-зони				
QUEST III		ЄК	DSGE	Ratto (2009)
New area-wide model		ЄЦБ	DSGE	Christoffel (2008)
Моделі, що використовуються для прогнозування розвитку окремих країн				
США	FRB/US	ЦБ	Прогнозна неокейнсіанська модель	Reifschneider (1999)
США	SIGMA	ЦБ	DSGE	Erceg (2005)
Японія	CAO model	ESRI	Орієнтована на попит кейнсіанська модель, з корекцію на помилки	Hida (2008)
Велика Британія	BEQM	ЦБ	Короткотермінові неокейсіанські підходи, довготермінові неокласичні	Harrison (2005)

Продовження таблиці 2.21

Модель		Інституція	Методика	Автори
Німеччина	MEMMOD	ЦБ	Неокейнсіанські, неокласичні	Deutsche Bundesbank (2000)
Франція	M?SANGE	Міністерство фінансів	Короткотермінові неокейсіанські підходи, довготермінові неокласичні	Klein and Simon (2010)
Канада	ToTEM	ЦБ	DSGE	Fenton and Murchison (2006)
Австралія	MM900	KPMG Econtech	CGE	KPMG (2010)
Бельгія	MODTRIM II	Федеральне бюро планування	Короткотермінові неокейсіанські підходи, довготермінові неокласичні	Hertveldt and Lebrun (2003)
Нідерланди	SAFFIER	CPB	Багатоцільові залежно від горизонту планування	Kranendonk and Verbruggen (2007)
Нова Зеландія	KITT	ЦБ	DSGE	Lees (2009)
Норвегія	NEMO	ЦБ	DSGE	Brubakk (2006)
Швеція	RAMSES	ЦБ	DSGE	Adolfson et al. (2007)

Для оцінки стану економіки в реальному часі використовуються часові ряди даних, які відслідковуються учасниками ринку, а також інші потенційно важливі дані для отримання сигналу про стан економіки. Наукастинг використовується для оцінки ВВП у реальному часі державними органами, що займаються економічною політикою у розвинених країнах і країнах, що розвиваються, — Євросоюзі, США, Китаї, Бразилії.

Зазвичай використовується динамічна факторна модель (dynamic factor model), яка призначена для охоплення суттєвих характеристик проблеми в режимі реального часу: тобто, оновлення оцінок по відношенню до потоку даних протягом дня, тижня або місяця. Це означає, що оцінки обчислюються з відсутніми спостереженнями в деяких періодах ряду даних через різні лаги публікації (так звані «jagged edged» дані). Методологія, що використовується в наукастінзі, включає в себе технічне рішення цієї проблеми, а також проблеми даних різної частоти або відсутності даних.

Найпрогресивнішими в застосуванні західного досвіду в розробці моделей для прогнозування економічного розвитку є напрацювання Інституту економіки та прогнозування НАН України.

В Інституті економіки та прогнозування НАН України здійснена розробка програмно-аналітичного інструментарію «Макропрогноз економіки України» на базі системи інтегрованих економіко-математичних моделей прогнозування економіки України (у розрізі реального, бюджетного, монетарного та зовнішньоекономічного умовних макросекторів) для динамічної оцінки взаємозв'язків і виявлення факторів, що впливають на ефективну міжсекторну взаємодію національної економіки та сценарного прогнозування ключових макроіндикаторів соціально-економіч-ного розвитку.

Програмно-аналітичний інструментарій «Макропрогноз економіки України» дає можливість прогнозувати макроіндикатори та основні показники економічного розвитку

України у секторному розрізі на період до трьох років, передбачати вплив монетарної, валютної, бюджетної політики та зовнішньоекономічної діяльності на економічну динаміку, а також формувати матриці фінансових потоків для перевірки збалансованості макропрогнозів за варіантними сценаріями розвитку макроекономічних ситуацій згідно з припущеннями блоку екзогенних змінних.

Методологічною основою програмно-аналітичного інструментарію супроводження бюджетного процесу «Макропрогноз економіки України» є система макромоделей прогнозування економіки України, яка включає інтегровані моделі прогнозування економіки України та модель балансування реальних і фінансових потоків за секторами економіки і орієнтована на практичну реалізацію в умовах нестабільної економічної кон'юнктури. Запропоновані підходи інтеграції моделей роблять можливим об'єднання різнофункціональних моделей за окремими секторами економіки, що розширює аналітичний «горизонт» модельних розрахунків і посилює оперативність щодо практичної реалізації всього модельного комплексу.

Інтегровані моделі прогнозування економіки України об'єд-нують секторальні моделі економічного розвитку відповідно до методології побудови економетричних моделей для отримання середньострокових оцінок розвитку національної економіки і пошуку можливостей її регулювання за допомогою механізмів, що закладаються в бюджетній, грошово-кредитній і валютній політиці з імітаційними розрахунками економічної динаміки в Україні

У середньостроковому періоді згідно зі сценаріями розвитку макроекономічної ситуації запропоновані моделі дають змогу враховувати найсуттєвіші системні чинники, оцінити взаємовплив відповідних факторних змінних і розширюють можливості застосування системи моделей для пошуку і регулювання варіантів розвитку в умовах дотримання макроекономічної збалансованості (рис. 2.26).

Інтегровані моделі прогнозування економіки України складаються зі стохастичних регресійних рівнянь і тотожностей і згідно з критеріями класифікації економіко-математичних моделей належать до нелінійних, агрегованих, змішаних (що містять одночасні блоки), імітаційно-стохастичних, прикладних, у реальних і номінальних величинах і приростах змінних моделей.

У складі інтегрованих моделей прогнозування економіки України формалізовано моделі реального, бюджетного, грошово-кредитного, зовнішньоекономічного секторів економіки і моделі взаємоув'язки основних показників макроекономічних рахунків.

Реалізація моделей забезпечує єдину технологію розв'язання системи моделей, яка складається з формування інформаційної бази, структурного аналізу взаємозв'язків екзогенних та ендогенних змінних моделей, а також виводу результатів їх розв'язку за вихідними змінними.

На регіональному рівні у сфері державного управління та місцевого самоврядування доцільно запровадити прогнозування на основі форсайту. Використання цієї технології дозволить виділити саме ті напрями, які для даної території (з урахуванням її ресурсного потенціалу та географічного положення) будуть найдоцільнішими та найперспективними в майбутньому. Результати такого прогнозування слід використовувати для обґрунтування стратегічних напрямків регіонального розвитку, довго- та середньострокового прогнозування його показників, формування стратегії та комплексної програми соціально-економічного розвитку області. Участь у реалізації технології Форсайту представників підприємств, організацій, установ, учених, практиків, фахівців органів державної влади і місцевого самоврядування дозволить узгоджувати численні інтереси і практично реалізовувати ідею приватно-державного партнерства, зокрема щодо розвитку регіону.

Сьогодні закордонні вчені виділяють національний і корпоративний Форсайт, харак-

терною ознакою національного є проведення додаткового аналізу політичних, економічних і соціальних факторів і вивчення їх взаємовпливу.

Рис. 2.26. Інтегровані моделі прогнозування економіки України (джерело)

Прикладом проведення якісного прогнозування експертним шляхом може служити робота «Форсайт економіки України: середньостроковий (2015—2020) і довгостроковий часові горизонти (2020—2030) за редакцією М.З. Згуровського. З використанням методу Делфі виявлено головні кластери нової економіки України, які можуть забезпечити успішну інтеграцію країни в міжнародну кооперацію праці на зазначених часових горизонтах. Застосування методології сценарного планування та SWOT-аналізу дозволило побудувати групу сценаріїв розвитку майбутньої економіки України включно до 2030 року. Ці сценарії можуть використовуватися людьми, що приймають рішення на рівні держави, інституціями громадянського суспільства та міжнародними організаціями для розроблення раціональної політики та конструктивних планів соціально-економічного розвитку України на середньострокову і довгострокову перспективу.

Ефективним слід визнати використання експертних методів Консенсус-прогнози, що регулярно розробляються Міністерством економічного розвитку України. Консенсус прогноз — це зважена думка експертів від банківської, індустріальної, сервісної сфери,

сектору публічного управління щодо ключових макроіндикаторів розвитку на найближчий квартал: інфляції, обсягів виробництва, валютного курсу і т.д.

Загалом, у системі державного управління України експертні методи посідають лідируючі позиції — вони використовуються набагато частіше, ніж аналітичні або формалізовані.

Однією з найпоширеніших методик прогнозування, що дає високоточні результати на короткостроковому горизонті є економетричне моделювання.

Економетричне моделювання використовується в практиці регіональної економічної політики країн Європи, Канади, США. Так, наприклад, проект міжнародної технічної допомоги «Розбудова спроможності до економічно обґрунтованого планування розвитку областей та міст України» (Канада) пропонує використовувати для прогнозування факторну методику — всі галузі регіональної економіки при цьому діляться за тим принципом, який фактор є вирішальним у їхньому розвитку. Так, для сільського господарства це історичний фактор, для промисловості — стан зовнішніх ринків — споживачів продукції, для сфери послуг — демографічний потенціал.

Вибор оптимальної методики прогнозування секторів економіки на регіональному рівні важливо здійснювати з врахуванням горизонту планування та особливостей державного управління регіональним розвитком (табл. 2.22).

Останнім часом усе більше збільшується обсяг інформації, що може бути використана при розробці прогнозів економічного розвитку. Все більшої ваги для прогнозування економічних процесів у сучасному світі набуває аналіз неструктурованих даних. За останніми дослідженнями, близько 80 % інформації у світі — це неструктуровані дані, тобто дані, які можливо збираються, але які не обробляються. Такі дані називають «big data» — тобто великі масиви даних, що не класифіковані за певними ознаками — наприклад, активність у соціальних мережах, дані пошуковий компаній або дані щодо найму працівників у реальному часі. Згідно з визначенням, «великі дані» — це такі дані, які настільки швидко зростають, що стає дуже складно працювати з ними — зберігати, шукати, обмінюватися, аналізувати, візуалізувати. Аналіз таких даних у реальному часі дає можливість зрозуміти вектор того чи того економічного процесу та зробити прогноз більш обґрунтованим.

Таблиця 2.22

МАТРИЦЯ МЕТОДИЧНИХ ПІДХОДІВ ЩОДО ПРОГНОЗУВАННЯ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Часовий горизонт	**Теперішній час**	**1 рік**	**2-3 роки**	**5-10 років**	**10 і більше років**
Методичні підходи	Ретроспек-тив-ний аналіз Наукастінг Екстраполяція	Моделювання Bridge-model прогнозування	Екс-пертні методи	Експертні методи	Форсайт (як різновид експертного методу)
Математичний інструмента-рій	Експоненційне згладжування МНК Кореляційно-регресійний аналіз Випереджувальні індекси Декомпозиція тренда ARIMA-моделі (autoregressive integrated moving average) VAR (vector autoregressive)- моделі ARCH (autoregressive conditional heteroscedasticity), GARCH (generalized autoregressive conditional heteroscedasticity) моделі Імітаційне моделювання				
Економічний компонент	Моделювання на основі попиту (неокейн-сіанські моделі), RBK, DSGE, CGE			Фільтр Ходрика-Прескотта Виробнича функція Довгострокові неокласичні моделі	

Продовження таблиці 2.22

Часовий горизонт	Теперішній час	1 рік	2-3 роки	5-10 років	10 і більше років
Інтенсивність використання методичних підходів (від 1 до 3)					
Формалізовані методи екстраполяції	**3**	**3**	**2**	**2**	**1**
Інтуїтивні/ експертні методи	**1**	**1**	**2**	**3**	**3**
Аналітичні	**3**	**3**	**2**	**2**	**1**
Державне управління на регіональному рівні: документи	Аналітичні звіти Рішення колегій	Програма соціально-економічного розвитку на один рік	План реалізації регіональної стратегії розвитку	Стратегія розвитку регіону	Форсайт регіональної економіки*

* Розроблено авторами

Прогнозування в сучасному вигляді не може будуватися на елементарних моделях чи найпростіших розрахунках — воно потребує складного математичного інструментарію і відповідного програмного забезпечення.

Загострення фінансово-економічної, структурної та політичної кризи в сучасних умовах нових викликів глобалізації і посилення міжнародної конкуренції призвели до ускладнення та деградації механізмів стратегічного управління на всіх рівнях національного господарювання, що об'єктивно зумовлює необхідність розробки та реалізації методології стратегування розвитку складних соціально-економічного систем, таких як регіони, міста, райони, муніципальні утворення тощо.

Існуюча в Україні система стратегічного управління економічним розвитком не зазнала особливих змін порівняно з тією, що сформувалася в період централізованої економіки СРСР. За роки незалежності владні структури на регіональному та муніципальному рівнях виявилися більш здатними до відтворення старої командно-адміністративної системи, ніж до інноваційних методів і форм управління. Практично відсутні інноваційні інструменти управління, їх нестача заповнюється копіюванням західних зразків і механічним перенесенням їх на українську практику у вигляді різного роду реформ.

Проведений аналіз існуючих стратегій регіонального розвитку свідчить, що всі вони слабо орієнтовані на реалізацію: у них немає чітко взаємопов'язаних цілей і ресурсів для їх виконання, а також відповідальності за їх невиконання[1]. Крім того, «в Україні поки що немає чіткої інституційної системи моніторингу та оцінювання результатів урядової діяльності, зокрема реалізації програмних документів»[2], тому оцінити ефективність реалізації стратегій і ввести необхідні корективи в процесі їх реалізації не є можливим.

Практично всі регіональні стратегії не є інноваційними. Традиційно при формуванні соціально-економічних стратегій регіон розглядається в адміністративних межах, відособлено від решти світу, без урахування світових тенденцій. Державна адміністрація регіонів намагається оперувати конгломератом широко диверсифікованих напрямів розвитку, що диктуються тенденціями, які склалися. Ми поділяємо думку науковців-практиків, які справедливо вважають, що основний методологічний недолік таких стратегій — прив'яз-

1 Паламарчук М.О. Виклики модернізації в Україні: політичні аспекти : монографія / М.О. Паламарчук; за ред. О.В. Литвиненка. — К.: НІСД, 2014. — 152 с.

Сухоруков А.І. Моделювання та прогнозування соціально-економічного розвитку регіонів України: монографія / А.І. Сухоруков, Ю.М. Харазішвілі. — К. : НІСД, 2012. — 368 с.

2 Моніторинг та оцінювання стратегій і програм регіонального розвитку в Україні / М. Лендьел, Б. Винницький, Ю. Ратейчак. — К.: К.І.С., 2007. — 120 с.

ка до середньогалузевих і середньонаціональних трендів розвитку, в них не ставиться завдання пошуку резервів соціально-економічного розвитку і підвищення конкурентоспроможності регіону для того, щоб у перспективі зламати існуючі тенденції[1].

Сучасні стратегії регіонального та муніципального розвитку в Україні будуються за шаблоном стратегічного планування діяльності фірм і корпорацій без врахування специфічних особливостей регіонів і муніципалітетів, як складніших соціально-економічних систем. Практично відсутній моніторинг ефективності реалізації державних стратегій і програм. Суттєвим недоліком стратегічного планування в регіонах і на містах є слабке залучення бізнес-структур та інститутів громадського суспільства до процесів формування і реалізації стратегій та програм. В цілому стратегічне планування в Україні здійснюється у форматі одиничних акцій, що слабо пов'язані між собою, реалізуються поза контекстом спільних системних перетворень суспільства, економіки і управління.

Гострота накопичених проблем розвитку національної економіки вимагає принципово нового підходу до управління, що має комплексний характер, спирається на стратегічне мислення і оновлену методологію програмно-цільового управління, яка передбачає оновлення принципів, функцій, методів, технологій та інструментів.

Модернізація державного управління обумовлює необхідність переходу від стратегічного планування до стратегування, тобто до конструювання «Майбутнього» у взаємозв'язку з «Минулим» і «Сучасним» через такі важливі засоби-функції управління, як концептування, прогнозування, моделювання, програмування, проектування, планування.

У теперішній час термін «стратегування» перетворюється в науково-прикладну категорію, яка застосовується в процесі дослідження складних соціально-економічних систем як найбільш адекватний інструмент для вирішення проблем та обґрунтування управлінських рішень, що дозволяють визначати та створювати умови для перспективного розвитку регіону і муніципальних утворень на основі стратегічних цілей, здатних консолідувати зусилля влади, бізнесу і суспільства.

Проблемним питанням стратегування економічного розвитку приділяли увагу вчені-економісти Л. Ахтарієва[2], Т. Бочкарьова[3], О. Вільямсон[4], Н. Кухарська[5], Р. Маннапов[6], В. Марача[7], М. Паламарчук[8], А. Сухоруков[9] та інші. Англійським економістом-класиком О. Вільямсоном вперше був введений науковий термін «strategizing»[10], який спочатку

1 Бочкарева Т.В. Реализационные проблемы стратегирования: аспекты целеполагания. [Електронний ресурс] / Т.В. Бочкарева, С.Е. Самарцев. — Режим доступу: http://metaconsultant.ru/node/71

Кухарська Н.О. Регіональне стратегування — основа формування стратегії розвитку регіону / Н.О. Кухарська // Економіст. — 2012. — №1. — С. 63-65.

2 Маннапов Р.Г. Современные закономерности, принципы, задачи и механизмы регионального управления / Р.Г. Маннапов, Л.Г. Ахтариева // Вестник Челябинского государственного ун-та. — 2009. — № 3 (141). — С. 47-56.

3 Бочкарева Т.В. Реализационные проблемы стратегирования: аспекты целеполагания. [Електронний ресурс] / Т.В. Бочкарева, С.Е. Самарцев. — Режим доступу: http://metaconsultant.ru/node/71

4 Williamson O. E. Strategizing, Economizing, and Economic Organization / O. E. Williamson // Strategic Management Journal. Special Issue. — 1991. — № 12. — P. 75-94.

5 Кухарская Н.А. Региональное стратегирование как системный ресурс управления развитием территорий / Н.А. Кухарская, И.Н. Сараева // Стратегії розвитку України у глобальному середовищі: Тези доповідей V міжнар. наук.-практ. конф., 17-19 листопада 2011 р. — Сімферополь: Кримський інститут бізнесу, 2011. — С. 56-58.

Кухарська Н.О. Регіональне стратегування — основа формування стратегії розвитку регіону / Н.О. Кухарська // Економіст. — 2012. — №1. — С. 63-65.

6 Маннапов Р.Г. Современные закономерности, принципы, задачи и механизмы регионального управления / Р.Г. Маннапов, Л.Г. Ахтариева // Вестник Челябинского государственного ун-та. — 2009. — № 3 (141). — С. 47-56.

7 Марача В.Г. Региональное стратегирование как метод повышения эффективности государственного управления региональным развитием в Российской Федерации / В.Г. Марача // Труды ИСА РАН — 2008. — Т. 34. — С. 179-214.

8 Паламарчук М.О. Виклики модернізації в Україні: політичні аспекти : монографія / М.О. Паламарчук; за ред. О.В. Литвиненка. — К.: НІСД, 2014. — 152 с.

9 Сухоруков А.І. Моделювання та прогнозування соціально-економічного розвитку регіонів України: монографія / А.І. Сухоруков, Ю.М. Харазішвілі. — К. : НІСД, 2012. — 368 с.

10 Williamson O. E. Strategizing, Economizing, and Economic Organization / O. E. Williamson // Strategic Management Journal. Special Issue. — 1991. — № 12. — P. 75-94.

перекладався як стратегічне планування у контексті розробки корпоративних стратегій. В економічній науковій літературі останнім часом використовується термін «стратегування», який розглядається як збагачення синоніму стратегічного планування. Змістовно цей термін припускає більш широке трактування як все «те, що пов'язане з процесом розробки і реалізації стратегії».

Ідеологія стратегування базується на системній парадигмі процесу формування цілісної багаторівневої і багатооб'єктної процесної системи стратегічного управління з міцною внутрішньою структурою, яка охоплює і об'єднує всі компоненти стратегічного процесу (включаючи об'єкти, суб'єкти, стратегічні інститути, стратегічні стейкхолдери, результати як комплексні, цілісні і взаємопов'язані стратегії функціонування об'єктів різних рівнів: від підприємства до міста, муніципального утворення, регіону і країни в цілому і механізми їх реалізації) в єдину систему стратегічного управління[1].

Стратегування економічного розвитку, на відміну від стратегічного планування, — більш широке системне поняття, яке представляє собою єдиний технологічний комплекс програмно-проектних засобів розробки стратегії (концептування, прогнозування, розробки сценаріїв, моделювання, планування, проектування, програмування) і механізмів стратегічного управління (залучення стейкхолдерів, формування полісуб'єктних приватних партнерств, контролінг та ін.) і є безперервним процесом, що включає визначення цілей, багаторівневий опис регіону або муніципального утворення, оцінку бізнес-середовища, вибір шляхів реалізації стратегії, побудова стратегічних карт, моніторинг, організацію процесів комунікації і інституціоналізації діяльності стратегічних суб'єктів для вирішення регіональних проблем і контроль за її виконанням[2].

Однією з прогресивних технологій активного проектування «Майбутнього» є Форсайт. Ця технологія використовується на рівні підприємств, муніципалітетів, регіонів, суспільства в цілому. Форсайт як інструмент стратегічного планування розглядалося в роботах П. Бішопа[3], Дж. Ретклiфа[4], Б. Кузика[5], П. Третяка[6] та інші.

Форсайт важливо розглядати як прогресивну «технологію впливу на майбутнє, що формується, за допомогою узгодження партикулярних інтересів різних верств громадянського суспільства і за допомогою стимулювання їх активності»[7]. Технологія форсайту включає систему методів експертної оцінки стратегічних напрямків соціально-економічного та інноваційного розвитку систем різного рівня та визначення можливих варіантів майбутнього. Ця технологія ґрунтується як на традиційних, так і на інноваційних експертних методах, таких як: експертні панелі, Дельфи, SWOT-аналіз, мозковий штурм, побудова сценаріїв, технологічні дорожні карти, дерева релевантності, аналіз взаємовпливовості. На відміну від прогнозування і футурології Форсайт передбачає активну позицію управління змінами, що передбачає орієнтацію не тільки на визначення можливих альтернатив, але і на вибір найбажаніших. Дана технологія передбачає крім «основного продукту» — сценаріїв розвитку і заснованої на цих сценаріях стратегії, розвиток неформальних взаємозв'язків між їх учасниками, створення єдиного уявлення про ситуацію, тобто формування суб'єкта управління розвитком.

---

1 Кухарская Н.А. Региональное стратегирование как системный ресурс управления развитием территорий / Н.А. Кухарская, И.Н. Сараева // Стратегії розвитку України у глобальному середовищі: Тези доповідей V міжнар. наук.-практ. конф., 17-19 листопада 2011 р. — Сімферополь: Кримський інститут бізнесу, 2011. — С. 56-58.

2 Кухарська Н.О. Регіональне стратегування — основа формування стратегії розвитку регіону / Н.О. Кухарська // Економіст. — 2012. — №1. — С. 63-65.

3 Bishop P. Thinking about the future: Guidelines for Strategic Foresight. N.Y., 2006.

4 Ratcliffe J. Challenges for Corporate Foresight: Towards Strategic Prospective Through Scenario Thinking (presented at the conference «Foresight Management in Corporations and Public Organizations». URL: http://www.tukkk.fi/tutu/conference2005, Helsinki 2005

5 Кузык Б.Н. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: Учебник / Б.Н. Кузык, В.И. Кушлин, Ю.В. Яковец. — М.: Экономика, 2008. — 575 с.

6 Третьяк В.П. Структура форсайта // Отраслевые рынки. — 2007. — № 1-2. — С. 13-17.

7 Там само.

При цьому кожний із засобів управління є одночасно процесом і результатом. Серед широкого спектру методів Форсайту, які застосовуються в стратегічному управлінні соціально-економічним розвитком муніципального утворення, найперспективнішим є поєднання методу побудови сценаріїв і дорожнього картування. Побудова прогнозних сценаріїв соціально-економіч-ного розвитку муніципального утворення — це гіпотетична «картина» послідовного розвитку в часі і просторі подій, що у сукупності становлять еволюцію всієї соціально-економічної системи[1]. Для розробки сценаріїв розвитку муніципальних утворень застосовують кореляційний аналіз, екстраполяцію трендів, експертний, розрахунково-конструктивний методи, інтервальний прогнозування, якісний аналіз й ін. Використання сценарного прогнозування в сучасних умовах макроекономічної нестабільності буде забезпечувати: варіативне розуміння ситуації, її еволюції; оцінку потенційних загроз; виявлення сприятливих можливостей; виявлення можливих і доцільних напрямків діяльності; підвищення рівня адаптації до змін зовнішнього середовища. Сценарний підхід доцільно доповнювати дорожними картами, які, з одного боку, є інструментом передбачення (прогнозування), з іншого — інструментом конкретизації стратегічних планів.

Основна відмінність дорожньої карти від стратегічного плану — багатоваріантність розвитку муніципального утворення та виявлення ключових вузлів розвитку (соціально-економічних хабів). До переваг дорожнього картування як методу стратегічного прогнозування та управління можна віднести таке: сприяє формуванню загальних цінностей, кращого взаєморозуміння і розуміння ситуації в цілому суб'єктами стратегічного управлння; дозволяє врахувати можливості нелінійного розвитку ситуації в муніципалітеті та в зовнішньому середовищі; акцентує увагу на інноваційному розвитку економіки муніципального утворення.

У цілому, стратегування соціально-економічного розвитку муніципальних утворень слід визнати системою, яка включає наступні компоненти: логіко-емоційну (сприйняття того, що відбувається і «Майбутнього»); інституційну (спосіб руху до «Майбут-нього»); соціокультурну (характер розвитку самоврядування); управлінську (стратегії розвитку); інструментальну (набір процедур та інструментів стратегування).

Стратегування важливо розглядати як системний процес, який з'єднує прогнозування, планування і управління у формуванні та реалізації можливих траєкторій розвитку економічної системи на муніципальному, регіональному та національному рівнях, у рамках еволюційної парадигми за концептуальним сценарієм. Такий процес повинен мати властивості інституційної гнучкості і включати інтегровані процедури реалізації сценаріїв соціально-економічного розвитку і адаптивну систему коригування цілей на основі безперервного стратегічного аналізу, що забезпечує відтворення системних зв'язків в умовах проривних трансформацій і змін у технологіях, в організаційному та інституціональному забезпеченні, в активації соціальних комунікацій для досягнення високої конкурентоспроможності національної економіки та забезпечення якості життя населення.

Метою стратегування слід визначити розробку нових технологій формування системи стратегічного управління як єдиного системно вибудуваного процесу розвитку країни, регіонів, муніципальних утворень і підприємств, що базується на стратегічній взаємодії різних складових суспільства, які становлять єдине ціле — суспільно-державний організм.

Стратегування є єдиним безперервним процесом розробки та реалізації основних програмних документів стратегічного управління, а саме: концепції, стратегії, програми. В такому процесі стратегія є проміжним документом, що постійно потребує коригування і розглядається як механізм координації зусиль усіх рівнів виконавчої влади, державних і приватних господарюючих суб'єктів, громадських організацій та ін., для додання нових імпульсів розвитку національної економіки на регіональному та муніципальному рівнях.

1 Кузык Б.Н. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: Учебник / Б.Н. Кузык, В.И. Кушлин, Ю.В. Яковец. — М.: Экономика, 2008. — 575 с.

РОЗДІЛ 3

ПУБЛІЧНИЙ СЕКТОР В СТРУКТУРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ: ФУНКЦІОНАЛЬНА ВІДПОВІДНІСТЬ

3.1. Логіка та тенденції змін державного сектора

3.1.1. Єдність логічного та історичного в аналізі експансії масштабів державного сектора в економіці

Ускладнення економічного життя — основне джерело зміни ролі та глибини участі держави в національному господарстві кожної країни. Разом з еволюційним розвитком суспільства за траєкторією від аграрного до індустріального і далі постіндустріального протягом останніх двохсот років, під впливом процесів ускладнення соціальної дійсності, моделей організації соціально-економічних відносин вимоги до її функцій зазнали кардинального перегляду. Рух країн світу шляхом модернізації, зміна якості їх внутрішнього стану з нерозвинутого, відсталого на розвинутий, сучасний супроводжувалися зростанням доходів на душу населення, зміною структури внутрішнього попиту, підвищенням ролі промислового виробництва, а згодом сфери послуг у структурі національної економіки, бурхливою урбанізацією, зміною демографічного режиму відтворення, покращенням рівня освіченості населення, а також посиленням рівня торгової відкритості систем[1]. Природно, всі згадані процеси накладають свій відбиток, тісно пов'язані або є наслідками зміни онтологічного і телеологічного змісту держави за умов трансформації середовища її діяльності.

На зорі індустріальної ери ступінь участі держави в економічних відносинах була мінімальною — за оцінками фахівців із суспільних фінансів В. Танзі та Л. Шукнехта середня частка державних витрат у ВВП у країнах-піонерах економічного розвитку на 1870 рік становила близько 10 %[2]. Класики економічної доби (А. Сміт, Дж. Міль) обмежували коло її завдань забезпеченням територіальної цілісності та захистом існуючого устрою держави від загроз як внутрішнього, так і зовнішнього походження. На практиці до них додавалися деякі витрати (до 1 % ВВП) з фінансування доступу частини населення до початкової освіти. Уряди країн за будь-яку ціну намагалися підтримувати збалансованість державних фінансів; їх доходи формувалися переважно за рахунок непрямих стягнень (акцизів) з продуктів та оподаткування зовнішньої торгівлі, а непередбачувані екзогенні шоки (наприклад, від війни) усувалися за допомогою боргових запозичень.

Перехід до промислового виробництва масових благ, науково-технічний прогрес та урбанізація радикально модифікують соціально-економічні відносини наприкінці XIX — початку XX ст. Стихійний процес первісного нагромадження капіталу, що відбувається за рахунок несправедливого перерозподілу національного доходу на користь

1 Гайдар Е. Сочинения в 2 томах. Том. 2. Аномалии экономического роста. — М.: Евразия, 1997. — 778 с.
Гайдар Є. наводить інформацію про конкретну усереднену зміну найважливіших параметрів, що спостерігаються в національних економіках країн світу протягом довгострокового періоду розвитку: при збільшенні ВВП на душу населення з 500 (доіндустріальний етап) до 7500 (пізньоіндустріальний етап) доларів (у цінах 1990 р., переоцінено автором) має місце скорочення приватного споживання в ВВП з 72 до 62 %, зниження частки продуктів харчування в структурі витрат з 40 до 17 %; зростання зайнятості в промисловості з 10 до 33 %, сфері послуг з 25 до 42 %, ступеня урбанізованості з 22 до 63 %; падіння коефіцієнтів народжуваності та смертності з 45 до 23 та з 19 до 9 % відповідно; розширення часток експорту та імпорту в ВВП з 20 до 26 % і з 22 до 27 % відповідно.

2 Tanzi V., Schuknecht L. Public spending in the 20th century: a global perspective / Vito Tanzi, Ludger Schuknecht, Cambridge University Press, USA, 2000. – 291 p.

капіталістів за рахунок інших верств населення, веде до зубожіння останніх, підштовхуючи до соціального протистояння на ґрунті класових протиріч. Конфронтаційність процесу становлення ранньоіндустріальної економіки детермінує переоцінку ролі держави в господарстві, яка починає брати на себе функції згладжування суспільних конфліктів. У зазначений період формуються прообрази системи соціального захисту — пенсійне забезпечення (Німеччина в 1889, Франція в 1895, Італія в 1898) та медичне страхування (Німеччина в 1883, Австрія в 1888, Бельгія в 1894), які по суті являють первісні елементи редистрибуції державою частини національного доходу на користь робітників. Вона знаходить свою легітимацію в економічних теоріях представників німецької історичної школи (Шмолера та Вагнера), а в Сполученому Королівстві виникає і поширюється ідея переходу від «держави-поліцейського» до «держави-піклувача». Додатковий тиск на національні фінанси утворює колоніальна експансія та тотальна мілітаризація західноєвропейських країн. Тому в 1913 р. через державний бюджет у них витрачається уже 13,3 % ВВП[1].

Перша світова війна завдала серйозного удару національним економікам багатьох країн. Вона призвела до численних людських і матеріальних втрат, тривалого розбалансування державних фінансів, ліквідації золотовалютного стандарту та непомірних боргів. Подолання її наслідків було покладено на державний сектор, частка якого в економіках до 1920 р. додатково зросла на 50—60 %, а в країнах, безпосередньо охоплених війною, практично подвоїлась.

Новим фактором, що в зазначену добу починає активно впливати на розміри та структуру державних фінансів, стають суспільно-політичні процеси. Консолідація робітничого руху, загострення боротьби громадян за свої права та поява першої країни з конкуруючим соціалістичним устроєм поставили перед капіталістичними державами неочікувані виклики. Відповіддю на них, з одного боку, стало розширення та поглиблення соціального захисту населення. Поруч із пенсійним і медичним забезпеченням, рівень охоплення якими зростає з кількох одиниць до кількох десятків процентів громадян, утворюється система страхування на випадок безробіття (Велика Британія та Ірландія з 1911 р., Італія з 1919 р., Австрія та Бельгія з 1920 р., Німеччина з 1927 р.).

З іншого боку, в більшості країн західної півкулі, в одних раніше, в інших пізніше, усі громадяни обох статей отримують політичні права голосу. На розміри держави через політичний канал починають справляти вплив переваги незаможних виборців, які в кінцевому підсумку мають на меті максимізацію власного добробуту. Дослідниками[2] була виявлена закономірність, що електорат із доходами, нижчими за середні, голосуватиме за тих політиків, які пропонуватимуть збільшення рівня оподаткування та перерозподілу національного доходу, а заможніші — навпаки. Політичний процес після розширення кола виборців відтоді перетворився на локомотив зростання державного сектора економіки.

Велика депресія на початку 1930-х років стала новим каталізатором нарощування державних соціальних видатків. Активно втручаючись у механізм роботи ринків праці та товарів, які в цей період демонструють гостру неспроможність до автоматичного урівноваження, уряди розвинутих країн перебирають на себе нову нетипову функцію — антикризової стабілізації. В рамках контрциклічного менеджменту запроваджуються численні програми стимулювання сукупного попиту та збільшення зайнятості за рахунок державних видатків. Середній рівень останніх у країнах-світових лідерах на 1937 р. зростає до 22,8 % ВВП (табл. 3.1).

---

1 Tanzi V., Schuknecht L. (2000) Public spending in the 20th century: a global perspective / Vito Tanzi, Ludger Schuknecht, Cambridge University Press, USA, 2000. – P. 8.

2 Meltzer A., Richard S. A rational theory of the size of government // Journal of Political Economy, Volume 89, Issue 5 (Oct., 1981). — P. 914—927.

Друга світова війна, за сферою охоплення та масштабами руйнувань, набагато потужніша, ніж Перша, сприяла розкручуванню нової спіралі державних мілітарних і поствоєнних витрат і боргів. У винагороду за страждання та жертви, понесені народом протягом років війни, політична еліта в Великій Британії висуває нову концепцію трансформації існуючої «держави-піклувача» в «суспільство загального добробуту», де уряд бере на себе не ситуативну турботу, а перманентну підтримку кожного громадянина «від колиски до могили».

Одночасно в наукових колах визнання та широкої популярності набуває кейнсіанська школа, прихильники якої пропагують неспроможність ринкового саморегулювання, корисність великих соціальних видатків, бажаність втручання держави в розміщення ресурсів у господарстві та відмову від бездефіцитного бюджету. Є. Гайдар із посиланням на Стіглера вказує на ще одну симптоматичну причину стрімкого нарощення у післявоєнний період бюджетних видатків: більшість із них приймають форму суспільних послуг, що корелює з моментом переходу передових економік до постіндустріального укладу та зростанням ролі послуг у їх структурі[1]. За 1960—1970-і роки, добу ідеологічного домінування в економічній науці та політичному управлінні кейнсіанства, сукупний рівень перерозподілу ВВП через бюджети розвинутих країн збільшився в середньому з 27,9 до 43,1 %. Закликаючи до нарощування державних витрат, послідовники Кейнса спираються на кілька неоднозначних припущень — так званих «фіскальних ілюзій»[2]: про абсолютну обізнаність і неупередженість мотивів державних чиновників у забезпеченні суспільного добробуту, відсутність конфлікту між економічними інтересами теперішнього і майбутнього поколінь, а також зворотність прийнятих чиновниками управлінських рішень. Кризові явища, що почали поширюватися розвинутими економіками з середини 1970-х років, швидко викрили короткозорість подібних припущень.

Уповільнення темпів зростання світової економіки з одного боку, та зростання її відкритості, з іншого, зробили в останній чверті XX ст. національні господарства та державний сектор у них значно чутливішими до глобалізації. Періодичні зовнішні шоки пропозиції, накладені на тривалі внутрішні практики зловживання кейнсіанськими рецептами накачування попиту (по суті призначеними для усунення короткострокової нерівноваги, а не безперервного довгострокового застосування), породили в західних економіках явище застійної стагфляції, а з ним — скепсис і переоцінку кейнсіанської доктрини. Оновлені неокласичні концепції, запропоновані школою економіки пропозиції і теорією суспільного вибору, а також розвідки нових інституціоналістів переконливо довели необхідність обмеження масштабів державного сектора в національному господарстві та запровадження правил його функціонування. Ініційовані відповідно до їх рекомендацій реформи дер-жавного сектора в деяких країнах (у першу чергу США та Великій Британії), хоча і не забезпечили скорочення його усередненої величини, тим не менше суттєво уповільнили темпи її розширення: з 41,9 % ВВП у 1980 до 42,9 % у 1990 та 41,3 % у 2000 році (WB).

Отже, проаналізувавши динаміку збільшення державного сектора в розвинутих країнах, слід відзначити, що в ранньоіндустріальну добу його основними драйверами являлися соціально-економічні кризи та військово-політичні конфлікти, в яких держава брала на себе роль стабілізатора системи post factum. З середини XX ст. ситуація змінюється: уряд у розвинутих країнах уповноважується провадити активну політику, діяти на випередження, запобігаючи потраплянню системи в нестабільні стани, підтримувати її розвиток і покращувати добробут усіх її учасників.

1 Гайдар Е. Государственная нагрузка на экономику // Вопросы экономики. — № 9. — 2004. — С. 13.

2 Tanzi V., Schuknecht L. Public spending in the 20th century: a global perspective / Vito Tanzi, Ludger Schuknecht, Cambridge University Press, USA, 2000. – P. 16—18.

Таблиця 3.1

ЕВОЛЮЦІЯ МАСШТАБІВ ТА НАПРЯМКІВ ВИТРАТ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРА ПРИ ПІДВИЩЕННІ ВВП НА ДУШУ НАСЕЛЕННЯ В НАЙБІЛЬШ РОЗВИНУТИХ КРАЇНАХ СВІТУ*

ВВП на душу населення у постійних доларах 1990 року	**Середній розмір держ. витрат у % ВВП**	**Середній темп зростання витрат за період**	**Рік досягнення верхньої межі передовими країнами світу**	**Особливості зростання державних витрат**
1	**2**	**3**	**4**	**5**
1 000 – 2 000	10,7	13,0	ВБ (1845), США (1859), Франція (1872), Німеччина (1873), Австрія (1876), Швеція (1896), Японія (1929)	Основні напрямки витрат: утримання управлінського апарату (особливо в колоніальних країнах: 6,7 % ВВП у Нідерландах, 5,4 % ВВП у Франції в порівнянні з 2,6 % у Норвегії, 2,5 % у США); внутрішню безпеку та оборону (6,5 % у Франції, 6 % у Японії, 5,4 % у ВБ) та обслуговування зовнішніх запозичень (5,2 % у Франції, 4,5 % у Італії та 3,3 % у Іспанії). Соціальний захист вкрай обмежений і не має системного характеру. 1880-ті роки — зародження державного пенсійного (Німеччина 1889) та медичного забезпечення (Німеччина 1883, Австрія 1888)
2 000 – 3 500	13,1	9,7	ВБ (1881), США (1892), Швейцарія (1896), Нідерланди (1902), Німеччина (1912), Франція (1912), Австрія (1912), Італія (1939)	До традиційних сфер діяльності (управління, оборона, фінансування боргів) додається інфраструктурна політика на рівні 2—4 % ВВП (біля 2 % у Нідерландах і ВБ, 3 у США, 4 у Канаді та Японії). Держава виразніше окреслює присутність у гуманітарних питаннях: базовій освіті (2,7 % ВВП у Німеччині, 1,5 % у Франції), пенсійному та медичному страхуванні (рівень покриття доходить до 20 % робочої сили). Однак у багатьох країнах (Бельгія, Франція, Італія, Швеція, ВБ) вони спочатку носять лише добровільний характер

Продовження таблиці 3.1

ВВП на душу населення у постійних доларах 1990 року	Середній розмір держ. витрат у % ВВП	Середній темп зростання витрат за період	Рік досягнення верхньої межі передовими країнами світу	Особливості зростання державних витрат
1	2	3	4	5
3 500 – 5 000	23,8	5,6	ВБ (1915), США (1916), Канада (1922), Нідерланди (1925), Швеція (1937), Німеччина (1939; 1954), Франція (1950)	Розвиток та укорінення демократичних інститутів на фоні періодичних екзогенних викликів і ендогенних криз трансформують роль держави, до її функцій додаються стабілізаційна та редистрибутивна. В звя'зку з цим зростають у середньому до 11,5 % ВВП адміністративні витрати (у Франції до 15 %, у Німеччині до 21 %), до 5,2 % зайнятість робочої сили в державному секторі (у Австрії до 7,6 %, у США до 6,8 %, у ВБ до 6,5 %). В усіх європейських країнах остаточно вводяться системи обов'язкового пенсійного та медичного страхування, середній рівень покриття якими досягає 56 % (лідери ВБ і Німеччина) і 47 % (лідери ВБ і Швейцарія) відповідно. Виникає новий елемент соціального захисту — допомога на випадок безробіття, якою охоплено біля чверті пролетаріату (у ВБ — 63 %). Для їх фінансування витрачається 4,5 — 5 % ВВП
5 000 – 7 500	28,0	6,5	США (1939), ВБ (1941), Канада (1942), Швейцарія (1945), Франція (1956), Німеччина (1957), Японія (1966), Іспанія (1971), Корея (1987)	До третини всіх державних видатків (біля 10 % ВВП) спрямовується на соціальний захист (17 % в Австрії, 14 % в Італії, 13,5 % у Німеччині, лише 9,3 % у Швеції), структура якого розгалужується та ускладнюється. Держава перебирає на себе виробництво в деяких галузях внаслідок чого зайнятість у державному секторі підвищується до 12,3 %. Уряди частіше вдаються до запозичень для фінансування ординарних поточних видатків (на противагу лише екстраординарним як раніше)

Закінчення таблиці 3.1

ВВП на душу населення у постійних доларах 1990 року	Середній розмір держ. витрат у % ВВП	Середній темп зростання витрат за період	Рік досягнення верхньої межі передовими країнами світу	Особливості зростання державних витрат
1	2	3	4	5
7 500 – 12 500	41,9	8,6	США (1964), Канада (1971), Франція (1973), Німеччина (1976), ВБ (1978), Японія (1978), Італія (1979), Ірландія (1993), Іспанія (1994), Корея (1996)	Оформлюється держава суспільного добробуту з високим ступенем соціального захисту: на пенсійне забезпечення в середньому спрямовується 8,4 % ВВП (найбільше в Німеччині та країнах Бенілюксу), на охорону здоров'я — 5,8 % (найбільше в Швеції, Норвегії, Ірландії, Німеччині), на освіту — 5,8 % (Скандинавські країни, Канада, Нідерланди). Збільшення щедрості соціальних програм і рівня охоплення суспільними послугами (понад 90 % робочої сили) сприяють подовженню тривалості (з 62 до 72 років) та якості життя населення. Великі за обсягами видатки державного сектора провокують зростання податкового навантаження (в середньому з 29 до 41 % ВВП), розмірів бюджетних дефіцитів (з +0,7 до -3,3 % ВВП), запозичень (до 46,4 % ВВП) і прискорення інфляції (до 4 %)
12 500– 20 000	45,0	7,8	США (1984), Швейцарія (1988), Японія (1996), Канада (1998), Австралія (1997), Австрія (1999), Ірландія (2000), Франція (2000), Швеція (2000), Німеччина (2006), Італія (2007), Корея (2007)	Темпи приросту витрат суспільного призначення уповільнюються з 21,5 до 23,2 % ВВП у середньому, їх структура продовжує ускладнюватися. Виникають нові форми соціальної допомоги: у зв'язку з непрацездатністю, хворобою, вагітністю, передчасним виходом на пенсію та ін., на які спрямовується біля 5,2 % ВВП. Зростають витрати на вищу освіту, рівень охоплення якою підвищується з 55 до 93 %. Уповільнення темпів економічного зростання, борги попередніх періодів (у середньому біля 71 % ВВП), старіюче населення та більша середня тривалість життя (78 років) створюють передумови для кризи держави суспільного добробуту. Внаслідок зарегульованості та громіздкості системи соціального захисту втрачають гнучкість, породжують дисбаланси на ринку праці, сприяють підвищенню безробіття (з 4,8 до 9 %) та загострюють необхідність реформ державного сектора

* Джерело: Tanzi V., Schuknecht L. Public spending in the 20th century: a global perspective / Vito Tanzi, Ludger Schuknecht, Cambridge University Press, USA, 2000. – 291 p. Maddison A. The World Economy. Volume 1: A millennial perspective. Volume 2: Historical statistics», Development Centre Studies, OECD, 2006. – 653 p.

Примітки: розраховано на основі рівняння тренду, представленого на рис. 3.1, а також електронний ресурс Maddison Project, режим доступу: http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/data.htm ВБ — Велика Британія

3.1.2. Наукові теорії інтерпретації зростаючих масштабів державного сектора

Зафіксувавши тенденцію до збільшення ролі і ступеня участі держави в економіці під впливом економічного розвитку, вчені ще з кінця XIX ст. намагалися сконструювати теорії, що вичерпно пояснювали б її. Першість у постулюванні згаданого зв'язку та спробі її наукової інтерпретації належить А. Вагнеру, який висунув так званий закон «зростання державної активності». Феномен його дії був пояснений ученим як наслідок 1) посилення перерозподільчої та соціальної функцій держави в індустріальну добу; 2) суспільної протидії монополістичним об'єднанням і захисту інтересів споживачів; 3) а також підвищення активності державних інститутів підтримки правопорядку та оборони. Синергетичним ефектом від впливу зазначених факторів є зростання державного сектора (державних витрат) конкретної країни темпами, що перевищують у ній приріст ВВП на душу населення (рис. 3.1).

Рис. 3.1. Зростання масштабу державного сектора в розвинутих країнах при збільшенні ВВП на душу населення[1]

Із узагальнених на рис. 3.1 даних випливає, що в цілому масштаби державного сектора демонструють спадну динаміку приросту під час економічного розвитку за еволюційною траєкторією. У країнах світового авангарду при збільшенні ВВП на душу населення на кожну додаткову 1000 постійних доларів 1990 року вони зростали випереджаючими темпами до моменту, поки не було досягнуто рівня розвитку в 12—13 тисяч доларів на особу[2]. Після його проходження швидкість збільшення видатків держави при прирощенні подушового ВВП на додаткову тисячу доларів зазвичай уповільнювалася до менш, ніж 1 %. Параметр дисперсії розмірів державного сектора на ділянці траєкторії до зазначеної межі на 10 % нижче за аналогічний показник на відрізку після цього порогу. Це свідчить про подібність у багатьох країнах траєкторії збільшення масштабів і ролі держави при проходженні основного етапу індустріального розвитку і, навпаки, більшу варіативність у конструюванні моделей державного сектора в країнах, що досягли високих показників розвитку.

Статистичний аналіз особливостей еволюції державного сектора в передових країнах світу показує, що він лише на 60 % детермінований економічним розвитком і пов'язаними

1 Джерело: Tanzi V., Schuknecht L. Public spending in the 20th century: a global perspective / Vito Tanzi, Ludger Schuknecht, Cambridge University Press, USA, 2000. – 291 p. Maddison Project [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/data.htm. OECD Data [Електронний ресурс]. Режим доступу http://data.oecd.org/gga/ general-government-spending.htm (для наступних країн: Австралія, Австрія, Бельгія, Велика Британія, Ірландія, Іспанія, Італія, Канада, Корея, Нідерланди, Німеччина, Нова Зеландія, Норвегія, США, Франція, Швейцарія, Швеція, Японія за перелічені роки: 1870, 1913, 1929, 1937, 1950, 1960, 1970, 1980, 2000, 2010)..

2 Lamartina S., Zaghini A. Increasing public expenditures: Wagner's law in OECD countries // CFS Working Pape. – 2008. – № 13. – P. 20.

з ним змінами в структурах національних економічних систем. Які причини обумовлюють решту факторів, що стимулюють збільшення масштабів держави? Щоб ідентифікувати їх, необхідно узагальнити висновки основних концепцій, які у відмінний від закону Вагнера спосіб, намагаються інтерпретувати процес збільшення частки держави в економіці.

У рамках теорії економіки суспільного сектору і суміжних галузей економічної науки для пояснення причин зростання масштабів і ролі держави було сформульовано півдюжини альтернативних впливових гіпотез, які заслуговують на увагу. Для зручності аналізу автор використає критерій їх класифікації, запропонований в[1]: за місцем походження імпульсу до розширення. Частина теорій інтерпретує збільшення масштабів держави як результат оновлення колективних потреб, трансформованих у відповідні суспільні запити — це «теорії першості суспільства перед державою» (citizen-over-state theories), інші намагаються довести гіпотезу автономності держави та іманентності її потягу до самозростання — вони утворюють низку «теорій першості держави перед суспільством» (state-over-citizen theories).

До першої групи можна віднести основоположні припущення теорії економіки суспільного сектору про державу як компенсатора на користь суспільства та ліквідатора неспроможностей ринку — виробництва недостатнього обсягу суспільних благ, джерела негативних екстерналій, виникнення монополій у результаті конкуренції і зловживань асиметричною інформацією[2]. Із розширенням і поглибленням економічних відносин навантаження на ринки, що відіграють роль механізмів координації інтересів та алокації ресурсів між економічними суб'єктами, суттєво посилюється. Особливо помітними ці проблеми є у сфері виробництва суспільних і соціально важливих благ, попит на які відзначається нееластичністю за ціною. З рухом економічних систем від індустріального до постіндустріального типу попит на такого роду послуги (соціальний захист, ґрунтовну освіту, медичне забезпечення) невідворотно розширюється, а з ним і масштаби державного сектора, причому випереджаючими темпами.

Дана тенденція також підсилюється працеінтенсивним характером державного сектора у порівнянні з приватним: специфіка виконуваних ним функцій практично унеможливлює заміщення праці капіталом, як це, наприклад, відбувається в промисловості у разі відносної дорожнечі робочої сили. Обмеженість конкуренції на ринку праці державних службовців створює складнощі для його врівноваження за допомогою корекції рівня заробітних плат. Із зазначених причин дана галузь також являється малочутливою до технологічних досягнень та інновацій. Усе це в купі призводить до потреби штучно вирівнювати оплату праці в державному секторі економіки відповідно до вартості цього фактору виробництва в приватному секторі, а отже, збільшувати витрати на фінансування державного управління. Явище збільшення частки витрат національної економіки, які припадають на державний сектор, за незмінних пропорцій між ним і приватним сектором у випуску, в наукову літературу увійшло під назвою «закону (хвороби) Баумоля». Цей закон на основі власної логіки інтерпретує експансивну тенденційність, властиву державним витратам.

Гіпотеза Родріка про пряму залежність між ступенем відкритості національної економіки та масштабами її державного сектора[3] пояснюється тим, що громадяни сучасних країн світу, відчуваючи конкурентний тиск з боку робочої сили інших країн і потерпаючи від глобальних економічних криз, що легко поширюються відкритими економіками, вимагають від своїх урядів посилення власного соціального захисту. Внаслідок потреби перманентної модернізації соціального страхування видатки державного сектора отримують імпульс до періодичного розширення.

1 Garrett T., Rhine R On the size and growth of government // Federal Reserve Bank of St. Louis Review. – 2006. – 88(1). – P. 17.

2 Єфремов Д., Федірко Н. (2014) Економіка суспільного сектору: навч. посіб. – К.: КНЕУ, 2014. – С. 38—73.

3 Rodrik D. Why do open economies have bigger governments // Journal of Political Econom. – 1998. – 106(5). – P. 997 — 1032.

Іншими силами з надр суспільства, що роблять свій внесок у розширення масштабів держави, є лобістські групи — невеликі мобільні об'єднання громадян, що організуються для захисту і просування своїх колективних інтересів інститутами влади. Механізми та наслідки їх діяльності по різному інтерпретуються економістами, які досліджують вплив політичних процесів на господарські відносини. Представники Чиказької неокласичної школи — Бекер, Стіглер, Пельцман, Толлісон — вирізняються неоліберальними поглядами на суспільний вибір, застосовуючи до аналізу поведінки політиків ринкову методологію. У їх працях[1] політична боротьба за контроль над державними фінансами — конкурентний майданчик, де на послуги лобістів формуються попит і пропозиція, рівновага між якими визначатиме структуру розподілу грошових трансфертів, а корегування його ефективності періодично відбувається внаслідок виборів. У рамках цієї боротьби найуспішніші групи просування інтересів отримують можливість перенаправити існуючі фінансові потоки чи генерувати нові на свою користь за рахунок неорганізованої основної частини суспільства або інших гірше організованих груп.

Інші вчені, які аналізували стратегію і тактику поведінки лобістських груп з інституціональних позицій, наголошували на негативних для суспільства наслідках їх діяльності.

Зокрема, Олсон[2] доводив, що подібні колективи намагаються здобути або штучно створити довкола себе привілейоване середовище, що автоматично генеруватиме для них монопольну ренту за рахунок втрат інших економічних суб'єктів. У подальшому більшу частину рентного доходу вони використовуватимуть непродуктивно, спрямовуючи його на збереження та захист свого ексклюзивного положення. Таллок[3] обґрунтував шкідливість лобістів для економіки, представивши результати їх діяльності як гру з від'ємною сумою. Якщо звичайний перерозподіл у закритій системі — гра з нульовою сумою, оскільки те, що втратив один суб'єкт, отримав повністю інший, то за наявності груп просування інтересів виникають некомпенсовані втрати ресурсів і добробуту суспільства в таких формах: I) даремні витрати лобістів на пошук і створення джерел ренти, II) втрати суб'єктів, діяльність яких потрапила під обмеження штучної монополії, III) витрати постраждалих на протидію монополії, IV) витрати лобістів на захист свого становища.

Таким чином, малі групи впливу як у позитивних концепціях неокласиків, так і в нормативних конструкціях інституціоналістів — суспільний фактор, що опосередковано сприяє розширенню державного сектора в країнах з представницькою формою правління.

Тим не менше, в середині самої держави, її організаційній структурі та вузлах взаємодії елементів присутні ендогенні сили, що сприяють її самозростанню. Вони висвітлені в низці «теорій, де держава отримує першість перед суспільством»[4]. Найпотужнішою серед них є бюрократія, здатна зміщувати державну пропозицію суспільних благ довільно в бік від суспільних потреб.

Поведінка бюрократів, які використовують своє монопольне становище, добре описана в моделі Нісканена[5]. Відповідно до неї, метою бюрократичного інституту виступає не максимальне задоволення попиту населення суспільними благами за якомога нижчою ціною, а збільшення власного бюджету, яке дозволяє йому розширити повноваження та

1 Becker G. A theory of competition among pressure groups for political influence // Quarterly Journal of Economics. – 1983. – 98(3). – P. 371 — 400.

Peltzman S. The growth of governmen // Journal of Law and Economics. – 1980. – 23(2). – P. 79— 87.

Ekelund R., Tollison R. The interest group theory of government in William Shughart and Laura Razzolini, eds., The Elgar Companion to Public Choice. Northhampton: Edward Elgar, 2001. – P. 357—378.

2 Olson M. The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups. – Harvard University Press, 1971. – 208 p.

3 Tullock G. The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft // Westren Economic Journal. – 1967. – June. – P. 224 — 232.

4 Garrett T., Rhine R On the size and growth of government // Federal Reserve Bank of St. Louis Review. – 2006. – 88(1). – P. 21.

5 Niskanen W. Bureaucracy and Representative Government. – Chicago: Aldine-Atherton. –1971. – 241 p.

внутрішнє споживання. Робота звичайних чиновників відмежована від зовнішньої конкуренції, адміністративно захищена монопольним статусом і корпоративною культурою, що суттєво ускладнює контроль за нею та оцінку ступеня її ефективності. Між бюро та суспільством-принципалом (замовником) постійної існує ситуація інформаційної асиметрії: про справжні часові витрати та вартість його послуг знають лише їх виконавці, що дозволяє керівництву бюро маніпулювати власним бюджетом і намагатися розширити його. Стратегічна поведінка бюрократичних структур, прояснена Нісканеном, веде до утворення в державному секторі порочного кола: із зростанням їх розмірів розширюються грошові фонди, якими вони мають право розпоряджатися, що неминуче викликає збільшення чисельності й потужності структури, а отже, й виділених і переданих під її контроль ресурсів. Тобто, апарат державного управління містить іманентні елементи, які сприяють його розширенню.

Внесок у його експансію вносять і притаманні членам суспільства філістерські уявлення про фінансову систему, що перешкоджають їм стати на заваді згаданому процесу. Гіпотеза Б'юкенена про те, що громадяни оцінюють розмір держави сумами сплачених ними податків, була розвинута Оутсом у теорію «фіскальних ілюзій» [1], відповідно до якої держава, маніпулюючи структурою податкових ставок і баз, періодично посилює сукупний податковий тиск на економіку. Здатність суспільства контролювати державні витрати обмежується штучним ускладненням податкової системи, запровадженням прогресивної шкали оподаткування, прив'язаної до рівня доходів, а також правами уряду вдаватися до запозичень, що стає альтернативою підвищенню податків. Хибному уявленню мешканців про фінанси сприяє також система внутрішніх міжрегіональних трансфертів: зовнішні фонди, отримані депресивними територіями на програми економічного вирівнювання, розглядаються ними як власні доходи, небажана альтернатива яким — підвищення місцевих податків. На догоду поточній кон'юнктурі, з метою підвищення популярності або переобрання на виборах ці кошти пускаються регіональною владою на соціальні проекти. По завершені строку дії трансфертів у локальному бюджеті виникає суттєвий дефіцит, покривати який доводиться через фіскальні механізми. В підсумку місцеві фінанси як складова частина консолідованих фінансів роблять свій внесок у розширення меж держави.

Логролінг — ще один феномен, характерний для виконавчої і законодавчої влади демократичних країн, сформованих за представницьким принципом, що створює імпульси для зростання державного сектора. Він являє собою практику обміну голосами (підтримкою) заради просування своїх законопроектів. Коли жодна з партій, представлених у парламенті (уряді), не має абсолютної більшості, вона вдається до ситуативних коаліцій зі своїми суперниками, пропонуючи підтримку їх ініціатив в обмін на позитивне голосування за власні пропозиції[2]. Від такої торгівлі в підсумку страждають виборці, яким замість окремих суспільних благ пропонують ув'язані між собою пакети суспільних послуг, проте тягар із їх фінансування повністю перекладається на їх плечі.

Захищають доцільність розширення державного сектора автори концепції економічної соціодинаміки, російські вчені Грінберг і Рубінштейн. На їх думку, у суспільства як цілісної структури можуть існувати автономні інтереси, які не можна звести до інтересів окремих його членів. Також вони доводять, що існує особлива низка товарів і послуг, які не володіють у необхідній мірі властивостями суспільних благ (невиключеністю та неконкурентністю в споживанні), тим не менше, заслуговують на підтримку («опіку») державою їх виробництва. Згадані товари і послуги здатні генерувати «соціальну корисність», а тому мають виступати предметом турботи держави, кінцева мета якої — мак-

1 Oates W. On the nature and measurement of fiscal illusion: a survey», in G. Brennan et. al., eds., Taxation and fiscal federalism: essays in honour of Russell Mathews. Sydney: Australian National University Press, 1988.

2 Єфремов Д., Федірко Н. (2014) Економіка суспільного сектору: навч. посіб. – К.: КНЕУ, 2014. – С. 305—306.

симізація функції соціальної корисності[1]. Існування останньої викликає сумніви, а також піднімає питання про те, хто визначатиме її структуру? Адже державний сектор — це також механізм управління країною, рішення на кожному з рівнів якого приймають чиновники (окремі індивіди!), відповідно до власних переваг, а не концепції економічної соціодинаміки визначаючи зміст «соціальної корисності» товарів і послуг. У такому разі логічним продовженням концепції стає розширена теорія поведінки бюрократії, започаткована в працях західних вчених, але обтяжена додатково ціннісними судженнями.

Про детермінованість збільшення масштабу та функцій держави цивілізаційними змінами стверджують українські науковці (табл. 3.2), зокрема І. Малий. На його думку[2], диверсифікація ролі, а отже, і розміру сучасної держави обумовлена і) суперечностями між модернізованими виробничими відносинами та застарілими методами державного управління, іі) інформаційною революцією, яка породила необхідність доповнити вертикаль управлінської ієрархії елементами горизонтальної координації, ііі) потребою удосконалення методології її дослідження на міждисциплінарній основі, оскільки вона проникає в сфери, що не досліджуються в рамках канонічного неокласичного підходу, іv) індивідуалізацією підходів до управління економікою, в результаті чого має місце просторова дифузія державних функцій, v) глобалізацією, яка покладає на державу новий обов'язок — репрезентувати та захищати свою країну в міжнародному економічному просторі. Динамізм цивілізаційних змін породжує дисонанс із консервативною конструкцією державного сектора національних економік і ставить завдання її прискореної модернізації. Додаткові фінанси, акумульовані для вирішення цих проблем, сприяють розширенню контурів державного сектора як розвинутих країн, так і тих, що розвиваються. Однак, можна припускати, що ці фактори (або принаймні деяка їх частина) мають плинний характер, що означає корекцію масштабів держави через деякий час.

Таблиця 3.2

ОСНОВНІ НАУКОВІ КОНЦЕПЦІЇ,
ЩО ПОЯСНЮЮТЬ ПРИЧИНИ ЗРОСТАННЯ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРА

Автор	**Час виник-нення**	**Причини збільшення масштабів державного сектора**	**Походження імпульсу до збільшення ДС**
Вагнер	1890	Розширення функцій держави внаслідок індустріалізації	Економічний розвиток
Неокласичний мейнстрім (Масгрейв)	1950—1960-ті	Нездатність ринкової системи автоматично відновлювати рівновагу в ситуації чотирьох неспроможностей	Економічні відносини
Олсон	1965	Захист монопольної ренти малими групами інтересів	Політична сфера
Баумоль	1967	Працеінтенсивний характер виробництва в ДС	Політична сфера
Таллок	1967	Непродуктивне лобіювання та контрлобіювання	Політична сфера

1 Гринберг Р., Рубинштейн А. Индивидуум & Государство: экономическая дилемма. — М.: Весь Мир, 2013. — С. 128.
2 Малий І. Цивілізаційні зміни та диверсифікація інституційної ролі держави // Наукові праці ДонНТУ. Серія: економічна. — 2011. – Випуск 40-3. — С. 26.

Продовження таблиці 3.2

Автор	Час виник-нення	Причини збільшення масштабів державного сектора	Походження імпульсу до збільшення ДС
Нісканен	1971	Боротьба за контроль над фінансами в бюрократичних структурах	Політична сфера
Б'юкенен	1975	Автономізація держави як бюрократичної структури від суспільства	Політична сфера
Чиказька школа	1980-ті	Конкурентна боротьба між політичними інститутами	Політична сфера
Оутс	1988	Фіскальні ілюзії та ефект липучки	Політична сфера
Родрік	1998	Зростання відкритості національних економік	Міжнародні відносини
Грінберг та Рубінштейн	2000-ні	Перманентне зростання соціальної корисності колективних благ	Політична сфера
Малий	2011	Вплив цивілізаційних факторів	Економічний розвиток

Загальним підсумком більш ніж вікового прогресу людства стало чотирикратне збільшення масштабу державного сектора в економіках передових країн світу. Частково ця експансія була викликана об'єктивними процесами — розвитком цивілізації та суспільних відносин, частково стала результатом генерованих модерною державою екстерналій. Як випливає із табл. 3.2, більшість з них, на думку вчених, має суб'єктивне забарвлення та походить з політичної сфери. На сьогодні в економічній науці панує критичне бачення держави як монстра — Левіафана (термін, популяризований Б'юкененом), головна мета якого — не якісне забезпечення громадян необхідними суспільними благами, а максимізація власних доходів. Він перманентно дошкуляє економічним суб'єктам своїм монопольним становищем і непередбачуваною поведінкою, наслідком якої завжди стає зростання його розмірів. Необхідно констатувати, що з огляду на значну роль суб'єктивізму в цих процесах, домінуючим трендом сучасної західної неокласичної економічної думки є заклик до обмеження функцій держави, корекції її масштабів, фіксації її завдань та обов'язків у конституції та запровадження об'єктивно обґрунтованих правил операційної діяльності.

3.1.3. Зміна пропорцій державного сектора в транзитивних економіках

Виявивши логічні зв'язки, що мають місце між функціональною детермінованістю і масштабами державного сектора економіки, з одного боку, та еволюційним економічним розвитком, з іншого, корисно піддати аналізу умови та способи їх дотримання в господарствах постсоціалістичних країн. Як відомо, в останніх під час переходу від економіки командно-адміністративного типу до ринкових відносин спостерігався феномен від'ємного економічного зростання, наслідком якого стало помітне скорочення ВВП на душу населення. У цьому контексті важливо з'ясувати напрямки трансформації державного сектора в таких країнах і їх вплив на добробут громадян.

Господарська система пізнього соціалізму в країнах колишнього СРСР, центральної та південної Європи характеризувалася абсолютним домінуванням державної та квазі-державних форм власності, сконцентрованим на державних підприємствах суспільним виробництвом, розподілом більшої частини (від 2/3 до ?) створеного продукту через державний бюджет, централізованими за допомогою системи планування координацією та менеджментом економічних відносин, важливим елементом яких були грошове та цінове субсидування економіки, а також перманентними дефіцитами в споживанні. Масштаби

державного сектора, представленого сукупністю державних фінансів і державних підприємств, в господарських системах згаданих країн подекуди перевищували 80 % економіки.

Спираючись на спеціально сконструйовану модель мобілізаційного зростання[1], країни соціалістичного табору досягли деяких успіхів у економічному розвитку, проте суттєво, в 2,5—3 рази відставали від західно-європейських суперників: у 1990 році за розрахунками Медісона ВВП на душу населення в СРСР становив 6894 дол., ц Польщі 5113 дол., в Угорщині 6459 дол., у Чехословаччині 8513 постійних міжнародних доларів[2]. Країни західної цивілізації досягли рівня виробництва на одну особу в 5—7,5 тис. дол. ще у 1940-х—1950-х роках, маючи середній розмір державного сектора в 28 % ВВП (докладніше див. табл. 3.4).

Радикальні політико-економічні зміни, які охопили в 1989—1992 роках Східну Європу і Радянський Союз, призвели до краху соціалістичної системи, появи незалежних країн, ініціалізації швидких і жорстких економічних реформ. Криза соціалістичної моделі зростання та гіпертрофована роль держави в економіці у період пізнього соціалізму закономірно призвели до політичної дестабілізації, послаблення державного контролю за економікою, падіння доходів бюджету й утворення значного бюджетного дефіциту.

Алгоритм подолання кризи та переходу до економіки ринкового типу був артикульований спеціалістом Світового Банку Дж. Вільямсоном в одній із статей [3] та отримав назву «Вашингтонського консенсусу». Основні його складові добре відомі: лібералізація ринків благ, праці та капіталу, зміна домінуючої форми власності з державної на приватну та радикальна реформа державного сектора. З метою унеможливлення інфляції останньою передбачалося запровадження жорсткої фіскальної дисципліни, в контексті якої у структурі державних видатків потрібно було б скоротити дотаційну підтримки неефективних виробництв, зосередившись на економічно обґрунтованих проектах, а також здійснити податкову реформу, направлену на розширення бази оподаткування.

На старті реформ після лібералізації економіки та відпуску цін деяким країнам (Польща, Чехія, Словаччина, Угорщина в 1990 р.) вдалося на короткий період стабілізувати бюджет, у першу чергу за рахунок скорочення частки дотацій у ньому. Простір для маневру з реорганізації державних видатків, названий Л. Бальцеровичем «вікном можливостей», спочатку був достатньо широким унаслідок дезорієнтації лобі підтримки галузевих інтересів, які ще не встигли пристосуватися до радикально нових умов[4]. Цей момент стає сприятливим для максимально жорсткого скорочення дотаційного навантаження на бюджет. Їм вдало скористалися країни Центральної Європи: у Польщі частку державних видатків на субсидії було скорочено з 13 % ВВП у 1989 р. до 2 % у 1993 р., в Угорщині — з 12 % ВВП до 5 % за аналогічний період. У пострадянських країнах, де процес переходу виявився розтягнутим, нові можливості були використані менш ефективно, оскільки традиційні лобі зберегли більше впливу та встигли пристосуватися до змін. Звідси значніші труднощі із скороченням дотацій.

Ідеологами Вашингтонського консенсусу передбачалося, що приватизація, відмова від неефективних планових механізмів алокації ресурсів і лібералізація економічних від-

1 Єфремов Д. Теорії прискореного економічного розвитку // Формування ринкової економіки: Збірник наукових праць. — К.: КНЕУ, 2006. — Вип. 16. — С. 10—18.

Особливий варіант стратегії імпортозаміщення, сутність якої полягає у тому, що держава, яка її проводить, через відокремлення національного господарства від світового за допомогою тарифів і нетарифних методів створює сприятливі умови для розвитку національної обробної промисловості, внаслідок чого відбувається заміщення раніше імпортованих промислових товарів продукцією вітчизняного виробництва.. За рахунок експорту сировини та розвитку вітчизняної важкої індустрії відбувається економічне зростання

2 Maddison Project [Електронний ресурс].Режим доступу: http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/data.htm.

3 Williamson J. «What Washington means by policy reform» in John Williamson Latin American adjustment: how much has happened? Institute for International Economics, Washington, D.C., 1990.

4 Balcerowicz, L. (1995) «Socialism, Capitalism and Transformation», Central European University Press, New York.

носин автоматично забезпечать умови для роботи класичних ринкових сил і відновлення економічного зростання. Натомість унаслідок браку необхідної для ринкових агентів інфраструктури, відсутності досвіду та державної підтримки національні заощадження та інвестиції стрімко скоротились, обсяги виробництва обвалились, а замість швидкого економічного зростання настала затяжна рецесія (табл. 3.3).

Явище дефіциту державних фінансів відновлюється, адже доходи держави стрімко падають. Одночасно із зменшенням податкових надходжень скорочення виробництва сприяє підвищенню безробіття і вимагає посилення програм соціального захисту (в умовах повної зайнятості за часів соціалізму потреби в підтримці безробітних не існувало). Спроби їх профінансувати суттєво обмежені звуженими державними ресурсами, що провокує нову фазу бюджетної нестабільності. У підсумку, в результаті «шокової терапії» економічна криза стрімко охоплює як приватний, так і державний сектори національного господарства, а громадяни потерпають від глибокого зубожіння.

Таблиця 3.3

ОСНОВНІ МАКРОЕКОНОМІЧНІ ПАРАМЕТРИ ПОСТСОЦІАЛІСТИЧНИХ КРАЇН*

Країна	**ВВП**		**Інфляція**		**Макроекономічна стабілізація**	
	рік найглибшого падіння	**відношення найнижчого рівня зафіксованого ВВП до значення 1989 р.**	**рік пікового рівня**	**максимальний рівень зафіксованої інфляції**	**рік досягнення бюджетного профіциту**	**найбільший рівень дефіциту, зафіксований до стабілізації**
Країни центральної, південної Європи та Балтії						
Албанія	1992	60,4	1992/97	236,6/42,1	1992	-31,0
Болгарія	1997	63,2	1991/97	338,9/578,6	1992	-13,0
Естонія	1994	60,8	1992	953,5	1993	-0,7
Латвія	1995	51,0	1992	959,0	1994	-4,0
Литва	1994	53,3	1992	1161,1	1994	-4,2
Македонія	1995	55,1	1992	1935,0		
Польща	1991	82,2	1990	249,0	1989	-7,4
Румунія	1992	75,0	1993/97	295,5/151,4	1992	-4,6
Словаччина	1993	75,0	1991	58,3	1992	-11,9
Словенія	1992	82,0	1991	247,1	1991	-2,6
Угорщина	1993	81,9	1990	33,4	1994	-8,2
Хорватія	1993	59,5	1993	1149,0		
Чехія	1992	84,6	1991	52,0	1992	-3,3
Країни Співдружності Незалежних Держав (СНД)						
Азербайджан	1995	37,0	1994	1788,0	1994	-14,8
Білорусь	1995	62,7	1993/98	1996/181,7		
Вірменія	1993	31,0	1993	10896,0	1993	-48,2
Грузія	1994	25,4	1993	7487,9	1992	-37,0
Казахстан	1998	61,2	1992	2984,1	1992	-7,3
Киргизстан	1995	50,4	1993	1363,0	1992	-16,9

Продовження таблиці 3.3

Країна	ВВП		Інфляція		Макроекономічна стабілізація	
	рік найглибшого падіння	відношення найнижчого рівня зафіксованого ВВП до значення 1989 р.	рік пікового рівня	максимальний рівень зафіксованої інфляції	рік досягнення бюджетного профіциту	найбільший рівень дефіциту, зафіксований до стабілізації
Молдова	1998	32,1	1992	2198,0	1992	-23,4
Росія	1998	55,3	1992/98	2506,1/84,5	1992	-16,1
Таджикистан	1996	39,2	1993	7343,7		
Туркменістан	1997	42,0	1993	9750,0		
Узбекистан	1995	83,4	1994	1281,0		
Україна	1998	36,6	1993	10155,0		

**Джерело*: складено автором на основі [1] [2]

Частина країн (здебільшого СНД, табл. 3.3) спробували профінансувати борги державного сектора за рахунок емітування додаткових грошових знаків, чим завдали значної шкоди дохідній частині власних бюджетів і на тривалий період послабили механізми мобілізації податкових платежів.

Висока ціна, сплачена населенням постсоціалістичних країн за реформи, проведені відповідно до рекомендацій Вашингтонського консенсусу, свідчить про неефективність закладеного в ньому алгоритму трансформацій. Деякі дослідники (Гайдар Є., EBRD) пояснюють провал перетворень непослідовністю та опортуністичною поведінкою політиків, які їх здійснювали. Групи просування інтересів, державні діячі-популісти та бюрократи-обструкціоністи — головні вороги перетворень, на їх думку, які отримають вигоди за рахунок паліативних реформ і недорозвинутих ринків.

За висновками команди вчених з Європейського банку реконструкції та розвитку, які досліджували трансформаційні процеси в постсоціалістичних економіках, фактори політичного характеру справили визначальний вплив на успішність реформ у згаданих Динамізм і самодостатність нових демократичних інститутів влади, ступінь їх резистентності до впливу лобістських груп з корисними інтересами (колишньої партійної номенклатури та нових бізнесменів-олігархів) — в країнах з високим рівнем політичної поляризації та нерозвинутою політичною конкуренцією стабілізаційні заходи виявилися непослідовними, розтягнутими в часі, несправедливими, призвели до непрозорої приватизації та формування неформальних фінансово-промислових груп, зацікавлених у гальмуванні реформ.

1) Радикальність заміни старих комуністичних політичних еліт на нові, проринкові та згуртованість останніх довкола модернізаційного проекту — в країнах, де заміна відбулася швидко, а розуміння необхідності і підтримка реформ суспільством була вищою, тривалість рецесії була вдвічі коротшою.
2) Ступінь впливу зовнішніх факторів на трансформаційні процеси, таких як перспективи членства в Європейському Союзі та вступу до НАТО, що виступили потужними мотиваторами для країн Центральної Європи та Балтії у прискоренні реформ. Варто згадати, наприклад, Європейські угоди, підписані ЄС, з одного боку. та більшістю

1 Гайдар Е. Сочинения в 2 томах, Том. 2. Аномалии экономического роста. — М.: Евразия, 1997. — 778 с.
2 EBRD Transition report 1999. Ten years of transition / EBRD Publications Desk, London. – 1999. – 288 p.

країн Центральної і Південної Європи. з іншого, якими, зокрема, передбачалися гарантії надання останнім особливого статусу асоційованого члена союзу та фінансова підтримка в обмін на економічні та політичні реформи відповідно до стандартів ЄС[1].

Але окрім детермінант суб'єктивно-політичного походження на невдалий перебіг і негативні наслідки «шокової терапії» в постсоціалістичних країнах важливий вплив справили і фактори об'єктивно-інституційного характеру, що не були передбачені ідеологами Вашингтонського консенсусу. Найбільш значущими з них слід визнати:

— відсутність організаційної інфраструктури для запровадження елементів ринкової економіки;
— слабкість фінансових посередників, не здатних на належному рівні підтримувати виробничі проекти приватизованих підприємств;
— відсутність управлінського досвіду та навичок корпоративного управління у нових власників фірм;
— неадаптованість законодавства до економічних відносин нового типу, нерозвинутість юридичної системи;
— неготовність бюрократичних структур як загальнодержавного, так і регіонального рівня до виконання своїх функцій за нових умов;
— нестача некомерційних організацій, здатних забезпечити громадський контроль за процесом реформ і спрямувати їх в інтересах суспільства.

Зміна характеру економічних відносин, структурних пропорцій у національних господарствах і результативність реформ справляють відчутний вплив і на масштаби державного сектора в трансформаційних економіках. Глибока економічна депресія, загальний тренд на роздержавлення систем і приватизація державної власності, звичайно, знижують частку ВВП, перерозподілену через державний бюджет (табл. 3.4). Але виникає питання: на якому рівні мають стабілізуватися видатки реформованої держави, щоб забезпечити належне виконання нею своїх функцій?

Таблиця 3.4

ЧАСТКА ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРА
В ЕКОНОМІКАХ ПОСТСОЦІАЛІСТИЧНИХ КРАЇН
У ПЕРІОД ВІДНОВЛЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

Країна	**ВВП на душу населення, постійних доларів 1990 року, PPP**				**Частка загальних держ. витрат у ВВП, %**		
	1991	**1996**	**2001**	**2010**	**1996**	**2001**	**2010**
Країни центральної, південної Європи та Балтії							
Албанія	1836	2482	3229	5375	30,3	31,5	30,1
Болгарія	5198	4844	5770	8946	42,0	37,4	37,4
Естонія	9799	9334	13499	19032	40,5	37,8	40,4
Латвія	8707	5965	8374	11898	39,5	37,6	44,2
Литва	8156	5403	7457	11004	34,2	31,4	42,3
Македонія	5362	4440	4747	6141	37,1	40,6	30,3*
Польща	4738	5970	7399	10762	46,4	45,2	45,9
Румунія	3065	3331	3225	4653	33,8	34,6	39,6
Словаччина	6606	7445	8466	12877	47,0	47,7	42,0
Словенія	10322	11424	14010	17529	42,9	44,3	49,2
Угорщина	5676	5802	7035	8353	48,8	43,0	49,7
Хорватія	6792	6638	7828	9849	45,3	46,0	46,8
Чехія	7865	8859	9616	13097	42,9	45,2	43,0

1 OECD Data [Електронний ресурс]. Режим доступу http://data.oecd.org/gga/ general-government-spending.htm

Продовження таблиці 3.4

Країна	ВВП на душу населення, постійних доларів 1990 року, PPP				Частка загальних держ. витрат у ВВП, %		
	1991	1996	2001	2010	1996	2001	2010
У середньо-му по групі	6471	6303	7743	10732	40,8	40,2	42,5
Країни Співдружності Незалежних Держав (СНД)							
Азербайджан	4543	1812	2637	8841	20,3	19,9	31,5
Білорусь	7091	4831	6804	13659	41,2	31,3	44,8
Вірменія	5263	3738	5025	10215	26,1	23,9	29,1
Грузія	6013	2633	3425	6171	21,1	18,2	32,8
Казахстан	6588	4755	6264	11258	18,6	22,4	...
Киргизстан	3272	1871	2276	2947	33,4	28,0	21,1*
Молдова	5083	2311	2410	4145	38,7	27,4	40,8
Росія	7374	4636	5556	8660	42,4	35,8	41,8
Таджикистан	2696	825	988	1661	19,0	16,3	...
Туркменістан	3385	2168	2459	4432	16,3	24,4	...
Узбекистан	4141	3078	3532	6027	41,6	30,4	30,2
Україна	5491	2630	3026	4524	39,9	36,6	40,9
У середньому по групі	5078	2941	3700	6878	29,9	26,2	36,5
У середньо-му загалом	5775	4622	5721	8805	35,3	33,2	39,5

Джерело: складено автором на основі http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/data.htm; EBRR Transition Report 2002; IMF data

* за виключенням державних інвестицій

Останнє десятиліття XX ст. було витрачено постсоціалістичними країнами на подолання наслідків економічного спаду, викликаного заміною економіки командно-адміністративного типу ринковою. Як видно з табл. 3.3 і 3.4, наслідки реформ для них виявилися неоднаковими: країни Центральної Європи достатньо швидко подолали трансформаційну рецесію і повернулися на траєкторію економічного розвитку, в той час як члени СНД витратили на це значно більше часу та ресурсів. Масштаби державного сектора в обох групах країн також зазнали змін, але якщо у перших вони збереглися на високому рівні (понад 40 %) і після завершення реформ продовжили повільне зростання, то в пострадянських державах протягом транзитивного періоду його розміри звузилися суттєво (з понад 60 до нижче 30 %) головним чином під дією затяжної інфляції.

У цілому ж необхідно констатувати, що як у країнах центральної Європи і Балтії, так і в країнах СНД по завершенні перехідного періоду обсяг державних витрат стабілізувався на рівні, помітно вищому, ніж у країнах західної Європи, коли вони перебували на відповідному етапі розвитку[1]. Феномен непропорційності зобов'язань, взятих на себе урядами постсоціалістичних країн, рівню їх економічного розвитку був охарактеризований Я. Корнаї як «передчасна держава суспільного добробуту» (premature welfare state)[2]. Подібне квазі-утворення вимушене, посилюючи соціальні функції уряду, додатково підвищувати податкове навантаження на економіку та розширювати його регулятивну діяльність. Таким чином, постсоціалістичні країни, особливо ті, яким вдалося швидко подолати трансформаційний спад, опосередковано ускладнили власні перспективи економічного

1 Рухаючись за еволюційною траєкторією розвитку на етапі домінування та ускладнення економіки індустріального типу, розвинуті країни розширюють та поглиблюють системи соціального захисту, формуючи всередині власних господарств національні моделі держави суспільного добробуту. Як наслідок, при збільшенні ВВП на душу населення з 5—7,5 тис. дол. до 7,5—12 тис. дол. (в еквіваленті 1990 р.) частка ВВП, перерозподілена через державний бюджет, зростає в середньому з 28 до 41,9 % (докладніше див. табл. 3.1).

2 Kornai J. (1997) Editorial: reforming the welfare state in postsocialist societies. – World Development, 1997. – Vol. 25, № 8. – P. 1184.

зростання за рахунок експансії державного сектора та сповільнили процес конвергенції з розвинутими країнами.

3.1.4. Флуктуація розмірів держави в процесі розвитку в країнах з недемократичною формою правління

Проаналізований досвід успішності реформування державного сектора в постсоціалістичних країнах протягом транзитивного періоду підтвердив припущення про суттєвий вплив детермінант політичного характеру на його масштаби, виявлений раніше в траєкторії розвитку передових країн світу. Перевірити це припущення варто, дослідивши контури зміни його масштабів у країнах з недемократичною формою правління, де вплив факторів політичної боротьби та конкуренції виявиться мінімізованим.

Відповідно до теорії пошуку політичного порозуміння, запропонованої Б'юкененом і Таллоком, на легкість досягнення консенсусу між учасниками політичного процесу помітний вплив справляє очікуваний ними обсяг витрат, що матимуть місце під час узгодження позицій[1]. З одного боку, будь-які колективні програми чи проекти можна розцінювати як потенційне джерело вигід для більшої частини спільноти, витрати із забезпечення яких будуть перекладені більшістю на меншість, яка від очікуваних заходів не отримає нічого, зазнає збитків або виявиться не в змозі протидіяти їх ухваленню. Очікувані кожним суб'єктом втрати від колективного рішення про розподіл фінансування проекту можна представити в вигляді спадної функції зовнішніх витрат E (рис. 3.2). Вони набуватимуть максимальних значень, якщо в соціумі панує диктатура однієї особи (яка фактично уособлюватиме собою більшість, оскільки має засоби примусити спільноту профінансувати її потреби), і нульовими, якщо група намагається виробити таке рішення, яке задовольнятиме всіх її членів.

Рис. 3.2. Оптимальна вартість порозуміння при зміні чисельності спільноти

З іншого боку, кожна ухвала спільноти пов'язана з узгодженням думок її членів щодо доречності, часових, просторових та інших параметрів проекту. Зі збільшенням кількості учасників, що мають право голосу при ухваленні рішення, витрати кожного на координацію з іншими, задані функцією D, постійно зростатимуть. Таким чином, витрати на пошук консенсусу будуть мінімальними в умовах диктатури і максимально великими при одно-

1 Buchanan J. M., Tullock G. (1962) The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy, Ann Arbor: ' University of Michigan Press, USA, 1962. – P. 51'52.

стайному ухваленні рішень.

Абсолютно раціональний індивід, на думку Б'юкенена та Таллока, підтримуватиме такий механізм ухвалення колективних рішень (а по великому рахунку — політичну систему), який буде мінімізувати теперішню вартість його сукупних очікуваних витрат (D + E → min). Погоджуючись на включення до механізму прийняття рішень, особа бере на себе додатковий тягар координаційних витрат в обмін на додатковий захист від несприятливих для неї рішень[1].

Оперуючи висновками теорії пошуку порозуміння, можна припускати, що на оптимальний рівень очікуваних індивідом витрат суттєвий вплив, поміж іншого, справлятимуть розміри групи, що ухвалює рішення. Із зростанням її чисельності відносна вага екстерналій E для кожного окремого індивіда знижуватиметься, а координаційні витрати D навпаки зростатимуть. У такому разі кількість осіб P, необхідна для ухвалення колективного рішення за оптимального обсягу витрат для однієї особи, зміщуватиметься ліворуч, а відносні витрати C на досягнення консенсусу — вниз. Подібна логіка, спираючись на методологічний інструментарій економічної науки, частково прояснює, чому із зростанням кількості членів спільноти доцільніше здійснити заміну прямої демократії представницькою. Продовжуючи міркування в її руслі, можна припустити, що для країн з великою чисельністю населення авторитарні моделі управління є економічно вигіднішими, оскільки дозволяють суттєво економити на витратах координації.

Населення великої країни, делегуючи право на урядування меншому колу осіб, розраховує заощадити на своїх витратах координації, погоджуючись на менш справедливий розподіл зовнішніх витрат, вага яких особливо за низького рівня доходів для нього є відносно малою. Оскільки витрати на пошук порозуміння в суспільстві опосередковуються розмірами інститутів народного представництва та державного управління, країни з недемократичними формами урядування як правило мають менші розміри державного сектора. Вони можуть зекономити на координаційних витратах, постійно генерованих парламентськими політичними процесами, а також на зовнішніх витратах, штучно знижуючи рівень забезпечення населення суспільними благами. Китайська Народна Республіка з висококонцентрованою виконавчою владою, з дискретно (а не безперервно) функціонуючим парламентом, з непрозорою системою суспільних фінансів, недорозвинутою системою соціального і екологічного захисту, освітнього та медичного забезпечення в цьому контексті — взірцева країна. За відсутності справжніх механізмів контролю за владою з боку суспільства, яка в демократичних країнах реалізується через політичну систему, управлінська верхівка Китаю тим не менше має «небесний мандат» — мовчазну згоду громадян на застосування широкого спектру мобілізаційних механізмів (від редистрибутивних до конфіскаційних) для прискорення економічного розвитку країни.

Здатність країн з недемократичною формою правління утримувати державний сектор у масштабах, менших, ніж у передових країнах світу на відповідних етапах їх розвитку, знаходить своє підтвердження в дослідженнях представника Чиказької школи К. Буа. На його думку, вона пояснюється схильністю подібних режимів виключати значну частину населення з процесу колективного ухвалення рішень, щоб уникнути загрози перерозподілу багатства, тісно пов'язаного з демократизацією управління[2].

Погоджуючись з Вагнером з приводу того, що розміри держави об'єктивно зростають внаслідок економічного розвитку, який тягне за собою перерозподіл доходів і соціальних ризиків між секторами економіки і поколіннями, Буа відзначає, що в демократичних країнах політична система демонструє значно вищу чутливість до згаданих трансформацій, викликаних цивілізаційним прогресом, ніж у авторитарних. Її проявом є ініціація мож-

1 Buchanan J. M., Tullock G. (1962) The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy, Ann Arbor: - University of Michigan Press, USA, 1962. – P. 57.

2 Boix C. Democracy, development, and the public sector // American Journal of Political Science. – 2001. – № 45. – P. 2.

новладцями редистрибутивних програм, направлених на створення дієвого соціального захисту, наслідком яких стає швидке підвищення податків та експансія державного сектора. Дослідивши зв'язок між зростанням доходів на душу населення та збільшенням доходів держави в різних країнах, він виявив, що траєкторії зміни її масштабів з економічним розвитком є неоднаковими в демократичних ів недемократичних суспільствах (рис. 3.3).

Рис. 3.3. Траєкторія зростання державного сектора (ДС) при збільшенні доходів на душу населення в країнах з різними типами політичного устрою за К. Буа [1].

За підрахунками Буа, на початковому (доіндустріальному) етапі розвитку, коли дохід на душу населення знаходиться на рівні 250—1000 дол. у постійних цінах 1985 р.[2], доходи державного сектора в середньому на 3 % нижче в демократичних країнах, ніж у авторитарних. На його думку, це пояснюється тим, що останні потребують додаткових фінансів на утримання репресивного апарату. Після проходження позначки у 1000 дол. на душу населення у постійних цінах 1985 р., масштаби державного сектора в демократичних країнах починають зростати швидше, ніж в авторитарних. При 6 тис. дол. вони різняться в середньому на 4 %, а при 12 тис. дол. — уже на 6 % ВВП. Він говорить, що розміри держави в демократичних країнах з різними формами правління на стадії високого розвитку також не співпадають: у президентських республіках вони в середньому на 4 % нижче, ніж у парламентських[3].

Дослідження Буа підтверджують висновок про вплив політичних факторів — устрою та форми правління — на масштаби державного сектора. Однак до його методології є зауваження: оцінювати масштаби державного сектора доречніше не за обсягами державних доходів, а за рівнем державних видатків у ВВП. Витратний підхід дозволяє аналізувати функціональну структуру використаних державою суспільних коштів, адже її метою є забезпечення громадян суспільно важливими благами, а не збір податків з них. До того ж частина видатків державного сектора може бути профінансована за рахунок боргових запозичень, що не буде зафіксовано під час оперування її доходами і створить неповне уявлення про масштаби втручання держави в господарську систему.

Тим не менше, припускаючи, що за нормальних умов траєкторія державних видатків (у відсотках ВВП) наближено повторює траєкторію її доходів, автор на статистичних

1 Boix C. Why does the public sector grow? The role of economic development, trade and democracy. – Centre de Recerca en Economia International, 1999. – № 5, November. – P. 19.

2 Статистичний ресурс World Penn Tables для переводу постійних доларів США 1985 р. у постійні міжнародні долари 1990 р. пропонує індекс 1:1,31. Величини ВВП на душу населення,зазначені Буа в цінах 1985 р., при обчисленні в постійних цінах 1990 року, на які спирається автор у даному дослідженні, матимуть такі еквіваленти: 250$ = 327$; 1000$ = 1310$; 6000$ = 7860$; 12000$ = 15720$.

3 Boix C. Democracy, development, and the public sector // American Journal of Political Science. – 2001. – № 45. – P. 11.

даних динаміки розмірів державних видатків КНР перевірив гіпотезу про менший рівень державного сектора в недемократичних країнах і знайшов її достовірною (рис. 3.4).

Рис. 3.4. Зміна масштабів державного сектора КНР із збільшенням ВВП на душу населення на фоні траєкторії його величини в розвинутих країнах за аналогічних умов*

**Джерело*: побудовано на основі даних NBSC; Maddison Project

Як видно з рис., траєкторію динаміки державних витрат КНР умовно можна розділити на два періоди: спадний (1979—1995 рр.) і зростаючий (1996—2012 рр.). Згортання масштабів держави на першому відрізку викликано типовими для постсоціалістичних країн проблемами — адаптацією інститутів управління економікою до нової системи господарських відносин змішаного типу. Хоча від інших шлях Китаю відрізняється низкою особливостей: відсутністю глибокої рецесії (ВВП на душу населення на всьому проміжку зростає), довшою тривалістю скорочення галузі (понад 15 років) та виходом на мінімальний розмір масштабів державного сектора на значно нижчому рівні (11,2 % проти 33,2 % ВВП у східно-європейських країнах).

З 1993 р. масштаби державного сектора КНР стабілізувалися на рівні, нижчому, ніж у розвинутих країнах за аналогічного рівня доходів на душу населення (рис. 3.4). Після радикальних внутрішніх реформ фіскальної системи 1994 р. вони відновили зростання, але до сьогодні демонструють відставання від параметра передових країн у середньому на 5,5 % ВВП, що кореспондується з гіпотезою Буа про меншу величину держави в країнах з недемократичною формою влади. Швидко подолавши етап ранньої індустріалізації, країна досягла в 2004 р. порогу в 5 тис. дол. (у цінах 1990 р.) на одну особу, у 2010 р. — 7,5 тис. дол., перебуваючи на сьогодні за згаданим показником на етапі пізньоіндустріального розвитку (табл. 3.1). Його визначальною рисою є якраз стрімке піднесення частки державного сектора, пов'язане з утвердженням держави суспільного добробуту.

Чи відповідає сучасна структура державного сектора типовим параметрам, продемонстрованим країнами світового авангарду на відповідній стадії розвитку? Сукупність факторів, що вирізняють модель державного сектора Китаю від інших економік, дозволяють їй утримуватися на відносно невеликому рівні, а також виконувати нетипові для себе функції, будуть предметом детального аналізу в наступних розділах даного дослідження.

Формування функціональних контурів і структури сучасної держави в країнах світового авангарду відбувалося відповідно до траєкторії їх економічного розвитку. Індустріалізація, посилення соціальної нерівності та макроекономічної нестабільності ринків сприяли зростанню масштабів державного сектора в західних економіках. Додатковий

вплив на його розміри справляли екзогенні шоки та демократизація політичних систем цих країн. У результаті під час двадцятикратного підвищення доходів (ВВП) на душу населення з 1870-х до 2000-х років частка випуску, перерозподілена державою, збільшилася з 10,7 % до 45 %. Особливо інтенсивно остання зростала на ранньоіндустріальних етапах розвитку країн (до середини XX ст.), уповільнюючись під впливом відкритості західних економік і посиленням мобільності факторів виробництва. У країнах із економічним укладом, близьким до постіндустріального, науковці ведуть дискусію про необхідність законодавчого закріплення кодексу правил коливання масштабів державного сектора.

У країнах з демократичним політичним устроєм усвідомлена громадянами та посилена політичною конкуренцією необхідність захисту інтересів членів суспільства підштовхувала державний сектор до перманентного розширення. Так інтерпретують причини збільшення розмірів держави неокласичні прихильники теорій домінування суспільства над державою. У той же час, сам політичний процес містить у собі деструктивні елементи — діяльність лобістських груп, бюрократичного апарату, логролінг, фіскальні ілюзії виборців — які в сукупності мультиплікують темпи зростання масштабів держави.

Визначальний вплив політичних факторів на зміни масштабів держави простежується і в постсоціалістичних країнах, що здійснювали реформи за рецептами Вашингтонського консенсусу. В тих із них, де консолідованість еліт стосовно трансформацій була високою, формування демократичних інститутів влади послідовним, механізми підтримки з боку розвинутих країн відчутними (країни центральної, південної Європи та Балтії), транзитивна рецесія була нетривалою, а скорочення державного сектора — помірним, за рахунок приватизації та відмови від фінансової підтримки неефективних підприємств. У країнах СНД, де зазначені елементи були відсутніми або невпливовими, трансформаційний спад виявився розтягнутим на тривалий період, а державний сектор суттєво звуженим не тільки за рахунок роздержавлення, але й скорочення соціальних функцій влади.

Китайська Народна Республіка, що сформувала ексклюзивну модель перетворення командно-адміністративної економіки на систему змішаного типу, демонструє траєкторію зміни масштабів державного сектора, характерну для недемократичних країн. Маючи можливість заощаджувати на побічних втратах, генерованих політичним процесом, вона поки що зберігає низький рівень участі держави через видатки бюджету в національному господарстві. Однак здійснювати аналіз масштабів і функцій державного сектора за традиційним критерієм величини бюджетних видатків для випадку Китаю є недоречним, оскільки фронт його дотику до господарської системи є вкрай широким, носить багатоаспектний характер, набуваючи іноді неявного або прихованого характеру. Дослідження всього спектру каналів впливу державного сектора на економіку КНР є основним предметом дослідження даної роботи.

3.2. Нетипові моделі публічного сектору: досвід Китаю

Державний сектор — функціональна складова національного господарства, якій у Китаї належить провідна роль, на відміну від країн з демократичним устроєм і вкоріненими ринковими інститутами. Його мета, концентровано викладена в п'ятирічних планах розвитку країни, не стільки в забезпеченні населення країни суспільними благами, скільки в мобілізації ресурсів і потенціалу економіки на економічному зростанні, яке, в свою чергу, має подолати бідність і забезпечити зростання добробуту громадян.

Еволюція конструкції державного сектора КНР відбувалося протягом тривалих складних і взаємопов'язаних перетворень, що були викликані рухом і) від командно-адміністративної економіки до системи змішаного типу, ii) від традиційного укладу господарства до індустріального, iii) від сільського до урбаністичного суспільства, iv) від неформальних напівбартерних форм взаємодії до формального монетизованого обміну між економічними суб'єктами, v) від регіонально фрагментованого національного господарства до щільно інтегрованого внутрішнього ринку, vi) від закритої від решти світу еко-

номіки, націленої на імпортозаміщення, до інтеграції в світове господарство через орієнтацію виробництва на експорт та активного використання своїх порівняльних переваг у міжнародній торгівлі[1].

Важливий відбиток на модель державного сектора Китаю накладають політичний устрій та адміністративно-територіальний поділ країни. Спрощено кажучи, країна управляється представниками комуністичної партії на мерітократичних засадах. Китайська політична система в процесі розвитку виробила складний і комплексний механізм відбору та просування до політики талантів, обдарованих управлінськими здібностями і чеснотами. Вони управляють країною, адміністративно поділеною на приблизно 350 великих і середніх субнаціональних одиниць, які складаються із кількох десятків тисяч дрібних утворень. Високий ступінь адміністративної дисперсії суттєво ускладнює державне управління, посилює внутрішньорегіональну конкуренцію і відчутно роздмухує державний сектор.

Усі функції, що в країнах-еталонах демократичного управління розглядаються як такі, що мають забезпечуватися всіма рівнями суспільного сектору, перенесені в Китаї на нижчі адміністративні рівні. Сама ж держава у вузькому розумінні займається питаннями стратегічного характеру, а також виконує функцію ліквідатора регіональних диспропорцій.

У цілому, підвищена складність трансформаційних процесів, що обумовила нетипову структуру державного сектора, породила в ньому й різноманітні суперечності: нечіткі повноваження державних агенцій, комісій і міністерств, діяльність паралельних інститутів влади, домінування політичної складової над економічною, горизонтальне дублювання ієрархії управління на кожному з чотирьох нижчих адміністративних рівнів.

Тим не менше, у порівнянні з іншими країнами-світовими лідерами масштаби державного сектора, обчислені на основі видатків державного бюджету, в КНР є украй низькими — всього близько п'ятої частини ВВП. Такий показник є нетиповим для розвинутих держав Західної Європи (табл. 3.5), де від країни до країни він сягає рівня 40—55 % суспільного продукту, і навіть для країн, що розвиваються (наприклад, Польщі, Португалії, Румунії тощо).

Держава в Китаї активно витрачає на оборону та правопорядок, а от витрати перерозподільчого та соціального характеру зростають значно повільніше. Найбільша стаття національних витрат — на забезпечення населення освітою — є домінуючою, зважаючи на складність забезпечення, велику чисельність населення країни та його позитивний щорічний приріст.

Таблиця 3.5

СЕРЕДНЯ ЧАСТКА СУСПІЛЬНОГО СЕКТОРУ ДЕЯКИХ КРАЇН СВІТУ В 1996—2015 РОКАХ, % ВВП*

Країна	**Складові суспільного сектору**	**1996-2000**	**2001-2005**	**2006-2010**	**2011-2015**
Німеччина	центральна влада	15,4	15,1	15,0	13,4
	місцева влада	19,5	19,5	21,5	20,7
	фонди соцзахисту	20,6	20,8	19,4	19,0
	разом	55,5	55,4	55,9	53,1
Франція	центральна влада	24,7	23,7	23,3	23,1
	місцева влада	9,6	10,1	11,3	11,6
	фонди соцзахисту	22,9	23,4	24,6	26,5
	разом	57,2	57,2	59,2	61,2
Нідерланди	центральна влада	25,8	25,9	27,0	26,9

1 Hussain, A. and Stren, N. (2008) «Public finances, the role of the state, and the economic transformation, 1978 — 2020» in Public finance in China: reform and growth for a harmonious society / edited by Jiwei Lou, Shuilin Wang, World Bank, 2008, pp. 14.

Продовження таблиці 3.5

Країна	Складові суспільного сектору	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2015
	місцева влада	14,9	15,0	15,2	14,6
	фонди соцзахисту	14,8	15,0	16,2	18,0
	разом	55,5	55,9	58,4	59,5
Велика	центральна влада	33,3	35,7	40,9	41,4
Британія	місцева влада	10,0	11,4	12,6	11,8
	разом	43,3	47,1	53,5	53,2
Швеція	центральна влада	34,0	31,6	30,6	30,5
	місцева влада	23,7	23,6	24,0	25,0
	фонди соцзахисту	6,8	7,2	6,1	6,5
	разом	64,5	62,4	60,7	62
Ірландія	центральна влада	31,6	30,0	42,0	37,1
	місцева влада	12,1	12,1	6,3	3,5
	разом	43,7	42,1	48,3	40,6
Польща	центральна влада	29,0	26,4	26,2	24
	місцева влада	12,6	13,3	14,1	13,3
	фонди соцзахисту	17,1	18,9	16,6	16,4
	разом	58,7	58,6	56,9	53,7
Португалія	центральна влада	32,9	34,0	35,4	37,4
	місцева влада	5,8	6,4	7,0	6,3
	фонди соцзахисту	8,8	10,1	11,4	13,2
	разом	47,5	50,5	53,8	56,9
Румунія	центральна влада	25,1	24,9	28,6	25,8
	місцева влада	4,2	6,7	9,5	9,6
	фонди соцзахисту	10,2	10,3	10,3	11,6
	разом	39,5	41,9	48,4	47,0
США	центральна влада	20,3	20,6	23,7	23,9
	місцева влада	17,1	18,5	19,2	18,6
	разом	37,4	39,1	42,9	42,5
Китай	центральна влада	4,0	5,1	4,2	3,5
	місцева влада	9,2	12,6	15,8	23,7
	разом	13,2	17,7	20,0	20,2

* Джерело: складено на основі eurostat, OECD data, NBSC

Витрати на соціальний захист робітників підприємств у КНР не включаються до видатків державного бюджету, субсидії ж збитковим державним підприємствам обліковуються як від'ємні доходи бюджету, а не витрати. Враховані під час аналізу, вони розширюють масштаби видатків державного сектора на 4—5 процентних пунктів[1].

Поруч із видатками за класичними бюджетними статтями (на суспільні послуги, трансферти населенню, субсидії економічним суб'єктам, національну безпеку тощо) у Китаї

1 Lin S. Government expenditure» in The Oxford companion to the economics of China / edited by S. Fan, R. Kaubur, S.-J. Wei, X. Zhang, Oxford University Press, 2012. – P.. 185.

поширена практика фінансування за рахунок держави різного спрямування позабюджетних видатків. Найчастіше вони здійснюються місцевими адміністраціями або ж окремими державними агенціями чи інститутами та набувають форм дотацій сільгоспвиробникам, інвестицій у відновлення природних ресурсів, технологічну модернізацію комунальних підприємств, компенсаційних платежів жителям сільських територій, а також будівництва та утримання інфраструктурних об'єктів.

Окрім офіційних бюджетних і позабюджетних видатків у країні також має місце практика неформального фінансування так званих небюджетних видатків державного сектора, джерелами яких є непередбачені витрати за інфраструктурними проектами, втрати, породжені комерційною діяльністю різних гілок влади, викуп застав, покриття різноманітних недоїмок, пені, штрафів і компенсаційні виплати за простроченими кредитними зобов'язаннями державних підприємств і установ. Подібні видатки не обліковуються державними статистичними службами та існують на межі з тіньовою економікою; їх величина оцінюється фахівцями у додаткових 5 % ВВП щороку[1].

Специфічною рисою китайської економіки є вертикальна асиметричність структури витрат і доходів державного сектора: співвідношення витрат центрального і регіональних бюджетів складає 1 до 4,6, в той час як їх доходи співвідносяться як 1 до 1. Вона є унікальною не тільки на фоні економік країн, що розвиваються (де аналогічні співвідношення складають 1:0,2 та 1:0,1), а й держав, економіки яких прийнято вважати розвинутими (співвідношення 1:0,5 та 1:0,2), в яких операційне виконання більшості функцій доручено все ж центральному уряду[2] .

Основною причиною китайської асиметрії є диспропорційність розподілу функціональних обов'язків між центральною владою та місцевими адміністраціями різних рівнів. Кожен із щаблів адміністративної влади намагається максимізувати бюджетний надлишок у своєму розпорядженні, з метою чого оптимізує «неприбуткові» статті власних витрат (у першу чергу соціального спрямування), делегуючи обов'язки з їх фінансування підлеглим адміністраціям нижчого рівня. Як наслідок, на найнижчих управлінських рівнях спостерігається концентрація соціально важливих державних витрат, для покриття яких вони не мають належної фінансової бази. Внутрішньокраїнове вирівнювання доходів бюджетів різних рівнів суттєво обмежене в КНР різноманітними факторами інституціонального характеру, а тому локальні органи влади вимушені самостійно шукати джерела позабюджетних доходів для збалансування своїх фінансів. Ними найчастіше стають рентні платежі від продажу або експлуатації місцевих матеріальних нестворених активів, надходження від яких, проте, не можна розглядати як стабільні та невичерпні. Означені фактори уже є генераторами боргових проблем для адміністративних одиниць у багатьох куточках країни, загрожують довгостроковій рівновазі балансу активів у розпорядженні держави та потребують кардинального реформування.

Поруч із органами державної влади суттєвий внесок у державний сектор економіки КНР і створення її ВВП здійснюють підконтрольні державі підприємства. Деякі з них перебувають у 100-відсотковій державній власності, на інших держава є найбільшим акціонером, треті управляються місцевими органами влади. У підсумку, китайський виробничий комплекс украй складно розмежувати за типом власності на державну і приватну складові, а визначити, який із секторів відіграє провідну роль у господарстві країни, можна досить умовно. Так, дослідники ОЕСР[3] оцінювали внесок державних підприємств у ВВП Китаю у 29,7 % у 2006 р.; фахівці Американсько-китайської спостережної комісії з

1 Lin S. Government expenditure» in The Oxford companion to the economics of China / edited by S. Fan, R. Kaubur, S.-J. Wei, X. Zhang, Oxford University Press, 2012. – P.. 187.

2 Dollar D., Hofman B. «Intergovernmental fiscal reforms, expenditure assignment, and governance» in Public finance in China: reform and growth for a harmonious society / edited by Jiwei Lou, Shuilin Wang, World Bank, 2008. – P. 40—41.

3 Lee J. «State owned enterprises in China: reviewing the evidence», Organization for Economic Cooperation and Development: OECD working paper. – 2009

економіки та безпеки[1] говорять про 40 % ВВП у 2009 р. Прямих даних офіційної статистики КНР цього питання, на жаль, немає.

Підприємства, що перебувають у власності держави в КНР, найчастіше не є природними монополіями, що вважається виправданим і доцільним у західній економічній літературі. Надприбутковість ПВД і ПКД забезпечується не формою їх власності чи успіхами в конкурентній боротьбі, а штучно створеними перевагами неекономічного характеру. В основній своїй масі вони являють собою адміністративні монополії — штучно створені за державної підтримки великі компанії, які через законодавчі бар'єри та адміністративні обмеженення отримали виключне становище у визначених секторах національної економіки.

В економіці КНР державні підприємства виконують числені функції, більшість з яких є нетиповими для ринкових систем: i) виробляють як суспільні, так і приватні блага; ii) усувають неспроможності галузевих ринків; iii) прискорюють економічне зростання через державні закупівлі; iv) сприяють абсорбції західних технологій і досвіду через створення спільних з іноземцями дочірніх структур; v) задають вектор структурних перетворень у національному господарстві, впливаючи на алокацію факторів виробництва всередині країни.

Державні підприємства концентруються в галузях, визнаних державою стратегічними або осьовими, виробляючи здебільшого продукцію сировинного або проміжного характеру. Таким чином держава (гіпотетично) уможливлює рівність умов доступу до ресурсів не тільки ПВД, але й приватним господарюючим суб'єк-там, чого найчастіше не спостерігається в ринкових системах.

Високі заробітні плати і прибутки, що мають місце в сегрегованих галузях із домінуючими державними підприємствами, створюють загрозу подальшому розвитку економіки Китаю: приваблюючи фактори виробництва необгрунтовано високою винагородою, вони перешкоджають їх природному перетоку в сучасні наукоємні галузі. Тісний же зв'язок з бюрократичним апаратом держави та партійною номенклатурою робить малоймовірним їх реформування в найближчій перспективі.

Потужний двоелементний державний сектор, що був сформований меритократичними лідерами Китаю за період реформ, налаштований на убезпечення та гарантування економічного зростання країни. Успішне зростання, в свою чергу, укріпило КНР як потужного гравця на міжнародній арені та сприяло загальносвітовому визнанню і утвердженню альтернативної до ринкового капіталізму моделі господарювання — державного капіталізму. Економічно така модель базується на збереженій державній власності на засоби власності в стратегічних с точки зору керівництва секторах: 1) сировинних — нафтовій, газовій, металургійній; 2) деяких переробних, а також будівництві; 3) транспортній, зв'язку, телекомунікаційній, оборонній. Причому метою державного контролю над активами не є підтримка збиткових виробництв у переробних галузях, де країна має намір стати лідером відповідно до стратегії експортоорієнтації, а гарантування стабільної роботи джерел, за рахунок яких фінансується розвиток національного господарства.

Подібний підхід зовсім не означає заперечення ринкових відносин між економічними агентами, але їх функціональна сфера чітко окреслюється і немовби ставиться під неформальний неекономічний контроль. Вітчизняний приватний бізнес та іноземні компанії всіляко заохочуються робити внесок у національне зростання та створювати якомога більше робочих місць. Проте властивість конкурентного механізму здійснювати фільтрацію і відбір найкращих підприємницьких рішень і проектів розглядається як така, що породжує хаос і нестабільність, а тому за потреби цілеспрямовано послаблюється на користь «національних чемпіонів», які завжди перебувають під державним контролем. З точки зору неокласичної економічної теорії практика активного втручання в роботу ринків веде до порушення механізмів досягнення загальної рівноваги, викривлення цінових

1 Szamosszeg, A., Kyle C. An analysis of state-owned enterprises and state capitalism in China // U.S.-China Economic and Security Review Commission, Washington, DC: Capital Trade, Inc., 2011. – P. 11.

інформаційних сигналів для економічних агентів, появи суспільних втрат і посилення неефективності господарської діяльності. На відміну від розвинутих країн західної півкулі, де економічні відносини домінують над політичними, а політика обумовлюється економічними інтересами в першу чергу бізнесу, в Китаї зберігається чіткий примат політичного над економічним.

Імплементуючи складові елементи державного капіталізму в національне господарство, керівництво країни сподівається, по-перше, на підтримання високих темпів економічного зростання, по-друге, на посилення якості державних послуг і зміцнення програм соціального захисту населення, по-третє, на збереження довгострокової політичної стабільності і контролю за суспільством, по-четверте, на зміцнення позицій і впливовості Китаю на міжнародній арені.

Якщо офіційними органами державної влади КНР розбудова в країні державного капіталізму обґрунтовується як створення «соціалістичної ринкової економіки», то західними дослідниками і вченими вона ідеологічно інтерпретується за допомогою концепції Пекінського консенсусу. З однойменної праці американського вченого Джошуа Реймо[1] це поняття увійшло в науковий оборот для означення політико-економічного курсу розвитку постреформеного Китаю та здобуло загальне визнання. Сам автор пояснював свою концепцію за допомогою трьох теорем.

Перша з них стосувалась значення інновацій (у широкому розумінні) для країни, що розвивається. Інновації — це те, що, на думку Реймо, збільшує «щільність суспільства». Вони спрощують комунікацію між його членами, скорочують відстані, пришвидшують інформаційний обмін і сприяють ущільненню контактів, немовби цементуючи соціум. Зрозуміло, що в той же час інновації генерують набір проблем, але ефективно долати їх (а не консервувати чи відкладати на майбутнє) можна лише за допомогою подальших змін — нових інновацій. Таким чином, громадяни країни втягуються в динамічний потік інновацій, який за рахунок безперервного руху фактично і забезпечує рівновагу неоднорідного китайського суспільства. Далі «завдання державної політики полягає у перетворенні тягаря перенаселеної країни на перевагу за рахунок висування на передній край людських ресурсів»[2].

Для забезпечення інноваційності розвитку країни потрібно створити сприятливе середовище, яке б відзначалося стійкістю та справедливістю — в цьому зміст другої теореми Пекінського консенсусу. Шлях забезпечення стійкості є очевидним — збереження монополії Комуністичної партії Китаю на владу, яка при цьому обґрунтовується не з ідеологічних позицій, а інтерпретується як найкраща школа формування кадрів найвищої компетенції для органів державного управління. Але з критерієм справедливості в теорії Реймо не все зрозуміло. Сам він посилається на вислови китайських посадовців, у яких проявом справедливості подається подолання бідності для 1,3 млрд жителів планети. Проте загальновизнаним є факт, що в процесі прискореного розвитку нерівність у розподілі доходів населення КНР суттєво підвищилася і державний сектор країни поки що не справляється з цією проблемою, створюючи не можливості, а потенційні загрози для інновацій.

Якщо перші дві теореми Пекінського консенсусу за Реймо стосуються засобу і умов розвитку нації, то третя піднімає питання про його напрям. Китайці, як і усі інші народи світу, намагаються «поставити під контроль, локалізувати та адмініструвати власне майбутнє». КНР, досягнувши визнання в сучасному світі пізніше, ніж інші країни, намагається посісти окреме місце в системі координат, у формуванні якої участі вона не приймала. Саме тому китайці ставляться з підозрою і недовірою до всіх світосистемних проектів західної цивілізації — глобалізації, міжнародних інститутів, що її структурують, а також розвитку за рецептами Вашингтонського консенсусу.

Постулати Вашингтонського консенсусу були сформульовані економістом Світово-

1 Ramo J.C. The Beijing Consensus: notes on the new physics of chinese power / The Foreign Policy Centre, - 2004. – P. 11.
2 Там само.– P. 19.

го Банку Дж. Вільямсом у 1990 р.[1]. Вони включали десять положень стосовно лібералізації ринків і цін, послаблення державного регулювання та скорочення частки державного сектору в економіці, реалізовувати які пропонувалося країнам Латинської Америки та пострадянського простору з метою створення ліберального ринково-орієнтованого капіталізму. Конструюючи свою модель розвитку, китайці не пішли на огульне відкидання всіх його положень; вони запозичили ті, які дозволили їм абсорбувати західні ідеї та технології, але відмовилися від інших, що ускладнювали їх розвиток та ставили під загрозу стабільність (табл. 3.6).

Таблиця 3.6

ОСНОВНІ ЕЛЕМЕНТИ ВАШИНГТОНСЬКОГО ТА ПЕКІНСЬКОГО КОНСЕНСУСУ

Структурний параметр	**Вашингтонський консенсус**	**Пекінський консенсус**
Товарний ринок	Торговельна лібералізація, відкриття доступу для іноземних компаній, зняття кількісних обмежень, зниження та уніфікація тарифів	Часткова лібералізація, що поширюється в основному на товари кінцевого споживання. Контроль над цінами на суспільно важливі товари
Фінансовий ринок	Визначення процентних ставок під впливом попиту та пропозиції; зняття бар'єрів на шляху руху капіталу	Фіксація кредитних і депозитних ставок на низькому рівні. Розширення пропозиції грошей у часи економічних спадів
Валютний ринок	В ідеалі — плаваючий валютний курс	Жорстка фіксація обмінного курсу, часткова корекція відповідно до паритету купівельної спроможності
Фіскальна політика	Жорстка бюджетна дисципліна за рахунок скорочення видатків, зниження граничних податкових ставок і розширення бази оподаткування	Бюджетна дисципліна, що досягається за рахунок ефективного перерозподілу вигід, отриманих від прискореного економічного зростання
Суспільний с ектор	Приватизація державних підприємств	Державні підприємства відіграють провідну роль у сировинних і визнаних стратегічними секторах
Суспільні послуги	Скорочення невиправданих субсидій, фінансування мінімально необхідних для зростання послуг: початкової освіти, базової медицини, інфраструктури	Держава активно інвестує в розвиток людського капіталу — сучасну медицину, багаторівневу освіту та пенсійне забезпечення
Державна політика	Тотальна дерегуляція — ліквідація перешкод для входу на ринки, підтримка конкуренції, цінова лібералізація. Виключення: сфери національної безпеки та екологічного захисту	Економічне зростання — пріоритетна мета, для забезпечення якої використовують будь-які державні інструменти. Ситуація на обраних ринках контролюється, конкуренція обмежується
Відносини власності	Максимальний захист прав приватної власності	Гарантовані недостатньо, можуть переглядатися для потреб держави

Запроваджуючи посилений контроль за роботою фінансових та валютних ринків, Китай фактично від'єднує національні ринки капіталу від міжнародних — джерела найбільшої турбулентності та нестабільності. Справа в тому, що населення країни традиційно

1 Williamson J. What Washington means by policy reform» in John Williamson Latin American adjustment: how much has happened? Institute for International Economics, Washington, D.C., 1990.

генерує великі обсяги заощаджень у юанях: з 2006 р. їх валовий обсяг стабільно перевищував позначку в 50 % ВВП. Між тим, інвестиційні потоки, що рухаються до Китаю і з нього, в абсолютній більшості обліковуються у доларах. КНР активно позичає іншим країнам, але брати кредити в юанях ніхто не поспішає: національні фінансові ринки є недорозвиненими і зарегульованими, а тому малочутливі до відсоткової ставки. Тому міждержавні позики здебільшого також оформлюються в доларах. З 1995 р. Китай має позитивне сальдо торговельного балансу, що також означає постійний приток іноземної валюти. В підсумку неспівпадіння попиту на долари та їх пропозиції створює ризики суттєвих курсових коливань, додатково приваблюючи валютних спекулянтів.

Щоб зняти загрозу, створену невизначеністю ринків, важливим елементом Пекінського консенсусу є обмеження свободи ринків. З одного боку, воно перетворює країну на «недорозвинутого кредитора», перешкоджаючи використанню національної валюти для закордонних інвестицій, з іншого — створює захисний бар'єр довкола фінансової системи КНР. Технічно це розмежування реалізується за так званою Сінгапурською моделлю, описаною МакКінаном[1]. Значна частина заощаджень домогосподарств акумулюється однією державною фінансовою установою (пенсійним фондом), іноземні інвестиції здійснюються двома іншими уповноваженими та контрольованими державою інститутами, вирівнювання фінансових потоків і валютного попиту відбувається через узгодження фінансових зобов'язань між фондом та інститутами за монетарної підтримки держави в разі потреби.

У китайській моделі державного капіталізму кошти населення збираються державними банками, закордонні інвестиції здійснюють спеціальний фонд національного добробуту «Китайська інвестиційна корпорація» разом з великими підприємствами в державній власності, а корегування фінансових зобов'язань між ними виконує Державна адміністрація з обміну іноземної валюти, яка також є оператором найбільшого в світі національного валютного резерву — 3,88 трлн доларів США.

Загалом же принципи Пекінського консенсусу, побудовані на асиметричному реагуванні на виклики, породжені існуючим світогосподарським порядком. І це стосується не тільки царини економічних відносин. У відповідь на військову політику США, націлену на розширення контролю за «територіями спільного користування: морем, космосом та повітрям», Китай всіляко намагається вибудовувати добросусідські відносини з оточуючими країнами, створюючи зону стабільності та «процвітання» довкола себе на принципах «взаємної довіри, взаємовигоди, рівності та координації»[2]. Вразливим місцем країни залишається необхідність забезпечення сировинними ресурсами її економічного зростання, а тому посадовці через державний сектор докладатимуть максимум зусиль для його захисту.

3.3. Публічні фінанси: структурні зміни для забезпечення економічного розвитку

У сучасній західній фінансовій науці відповідно до структурних елементів, які охоплюються у якості предмету вивчення, сформувалися чотири основні напрями фінансових досліджень, які розвиваються дещо відокремлено один від одного: публічні фінанси (public finance); фінанси приватного сектору (finance, business finance); фінансові ринки (market finance); міжнародні (світові) фінанси (international (global) finance)[3]. Вочевидь саме публічні фінанси як об'єкт дослідження для сучасної української науки та фінансо-

1 McKinnon R. China in Africa: the Washington Consensus versus Beijing Consensus. – 2010. - Review http://web.stanford.edu/~mckinnon/ papers/China %20in %20Africa.pdf

2 Ramo J.C. The Beijing Consensus: notes on the new physics of chinese power / The Foreign Policy Centre, - 2004. – P. 53.

3 Фінанси зарубіжних країн: навчальний посібник / [Кізима Т. О., Кравчук Н. Я., Горин В. П. та ін.]; за ред. О. П. Кириленко. — Тернопіль: Економічна думка, 2013. — С. 15.

вої практики за умов започаткування ряду економічних реформ є досить актуальним як у теоретичній, так і в практичній площині. Першочергової уваги, на наш погляд, заслуговує аспект дослідження змісту та структури публічних фінансів з урахуванням сучасних тенденцій розвитку.

Варто почати з того, що зарубіжна наука (США, Велика Британія та ін.) мала перші підручники з «Публічних фінансів» ще наприкінці XIX ст. (Plehn (1896), Adams (1898), Daniels (1899)). Далі в XX ст. наука інтенсивно розвивалась (Hunter (1921), Robinson (1922), Lutz-Jensen (1924), Shultz (1931), King (1935), Buehler (1936), Hick (1951) та ін.) і продовжує розвиватися[1].

В українську фінансову науку термін «публічні фінанси» увійшов не так давно, та був використаний, зокрема при розгляді фінансових систем зарубіжних країн такими вченими, як Т. О. Кі-зима, Н. Я Кравчук, В.П. Горин, а також при розгляді економіки державного сектору О.В. Длугопольским та ін. Теоретичні основи державних (публічних) фінансів були запропоновані І.В Розпутенком у його навчальному посібнику «Публічні фінанси» (2008).

Загалом у вітчизняній науковій і навчальній літературі публічні фінанси ототожнюються з державними. Структура державних фінансів розглядається традиційно з огляду на практику у сфері державних фінансів з урахуванням українського законодавства. Однак, на наш погляд, вартує дещо переглянути як підхід, який прийнято використовувати при дослідженні фінансів публічної (державної) влади на всіх її рівнях, зокрема звернувшись до західної фінансової науки та практики, так і уточнити застосування термінів і здійснити огляд структури публічних фінансів, що формується останнім часом з урахуванням нинішніх економічних реформ, що започатковані в Україні.

Щодо змісту публічних фінансів варто наголосити, що українська практика та ряд науковців ототожнюють публічні фінанси з державними фінансами в широкому сенсі, включаючи до останніх місцеві фінанси, що було адекватним до українських реалій протягом багатьох років (див. зокрема:[2]). Однак є вчені, які почали використовувати термін «публічні фінанси» та визначають їх як такі, що охоплюють доходи і видатки центрального та місцевого уряду, а також структурні взаємозв'язки між ними, визначення яких відбувається у середовищі представницької влади[3].

Варто також згадати, що характерною рисою державного устрою більшості країн світу, незалежно від його форми (унітарної чи федеративної), є наявність принаймні двох рівнів публічної влади: 1) загальнонаціонального, представленого центральними органами державної влади, в обов'язки яких входить виконання політичних, міжнародних, соціальних та економічних функцій у межах усієї держави; 2) субнаціонального, якому відповідають незалежні (самоврядні) органи влади та (або) деконцентровані органи державного управління, що діють на території суб'єктів федерації, регіональних і місцевих адміністративних утворень[4]. Існування такої структури органів публічної влади спричиняє формування складної системи публічних фінансів національної економіки, в тому числі й міжрівневих фінансових взаємовідносин.

Західна фінансова наука, що представлена в підручниках з публічних фінансів, в структурі публічних фінансів вирізняє кілька складників залежно від того, про економіку якої країни йде мова. Якщо розглядаються США, то визначають: 1) федеральні урядові фінанси (federal government finance), 2) регіональні (на рівні штатів) (state government

1 Fraser. Federal reserve archive/Discover economic history [Електронний ресурс]. — Джерело доступу: https://fraser.stlouisfed.org/ scribd/?item_id=

2 Фінанси зарубіжних країн: навчальний посібник / [Кізима Т. О., Кравчук Н. Я., Горин В. П. та ін.]; за ред. О. П. Кириленко. — Тернопіль: Економічна думка, 2013. — С. 15.

3 Длугопольський О.В. Теорія економіки державного сектора: Навчальний посібник. — Тернопіль: Економічна думка, 2007. — С. 178.

4 Куценко Т.Ф. Бюджетно-податкова політика: Навч. посіб. — К.: КНЕУ, 2006. — С. 191.

finance) та 3) локальні урядові фінанси (local government finance) (див. зокрема:[1],[2]). Якщо ж розглядаються європейські країни, то найчастіше публічні фінанси розглядають на рівні: 1) загальнонаціональному, тобто на рівні центральних органів влади — центральні фінанси (central finance) та 2) субнаціональному, тобто на рівні органів місцевого самоврядування — фінанси місцевої влади (local finance). Фінанси місцевого самоврядування (локальні) — це фінанси територіальних громад і їх об'єднань, а в широкому сенсі місцеві фінанси — це також фінанси регіонів (областей, воєводств, земель, країв тощо). Фактично в усіх країнах місцеві фінанси — це сума фінансів усіх суб'єктів місцевого самоврядування.

На наш погляд, у контексті українських реформ децентралізації влади та бюджетної децентралізації саме виокремлення двох складників у структурі публічних фінансів відповідає сучасній українській практиці: 1) центральні (урядові) фінанси та 2) муніципальні фінанси (місцеві або інакше фінанси місцевого самоврядування).

У даному контексті варто згадати також структуру публічного сектора економіки, саме публічні фінанси якого виступають інструментом задоволення суспільних (соціальних) потреб населення країни. Згідно з методологією, прийнятою у МВФ, публічний сектор (public sector) включає сектор державного управління (general government sector) та сектор публічних корпорацій (public corporations sector). У свою чергу, сектор державного управління охоплює центральні органи державного управління, регіональні та місцеві органи державного управління (central, state and local government), а публічні корпорації поділяються на фінансові публічні корпорації (financial public corporations) і нефінансові публічні корпорації (nonfinancial public corporations)[3] (рис. 3.5).

Варто наголосити, що якщо розглядати публічний сектор економіки в Україні, використовуючи класифікацією інституційних секторів економіки (КІСЕ)[4], можна з'ясувати, що його структура загалом відповідає методологічним засадам МВФ. Однак публічний сектор (public sector) перекладено з англійської як державний, а публічні корпорації (public corporations) — аналогічно, як державні, що, на наш погляд, є не досить коректним і вимагає адекватності сучасним реаліям світової практики.

ПУБЛІЧНИЙ СЕКТОР	
Сектор державного управління: — *центральний уряд* — *регіональні органи управління* — *органи місцевого управління* — *фонди соціального забезпечення*	Сектор публічних корпорацій (організацій): — *фінансові публічні корпорації* (організації 1) грошово-кредитні публічні корпорації (організації), включаючи центральний банк 2) інші, що не є грошово-кредитними — *нефінансові публічні корпорації* **(організації)**

Рис. 3.5. Структура публічного сектору за методологією МВФ

До сектору загального державного управління в Україні входять: 1) центральні органи державного управління, 2) регіональні та місцеві органи державного управління та 3) фонди соціального страхування.

До державних фінансових корпорацій належать НБУ, банки з державною часткою (понад 75 %) (за новими критеріями 2016 року[5]) та інші організації (див. за КІСЕ: дер-

1 David N. Hyman. Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy. 10 Edition. 2011 South-Western, Cengage Learning — [Електронний ресурс]. — Джерело доступу: http://www.google.com.ua/ url?url=http://www.uv.mx/personal/clelanda/files/2014/ 09/Hyman-David-2011-Public-Finance.pdf

2 Jonathan Gruber. Public Finance and Public Policy. Massachusetts Institute of Technology. United States of America.2011. Worth Publishers. — [Електронний ресурс]. — Джерело доступу: http://www.google. com.ua/ url?url= http:// www.gbv.de/dms/zbw/ 615217605.pdf.

3 Руководство по статистике государственных финансов 2001 года. Международный валютный фонд, 200. – 230 с.

4 Класифікація інституційних секторів економіки (КІСЕ). Державна служба статистики України.2014. — [Електронний ресурс]. — Джерело доступу: http:// ukrstat.org/uk/konsult_centr/kc.htm

5 Банки у 2016 році розподілятимуться на групи за новими критеріями. — [Електронний ресурс]. — Джерело доступу: http://www.bank.gov.ua/control/uk/ publish/article?art_id=25852020

жавні корпорації, що приймають депозити, державні фонди грошового ринку, державні інвестиційні фонди негрошового ринку, інші державні фінансові посередники, крім страхових корпорацій і пенсійних фондів, державні допоміжні фінансові корпорації, державні кептивні фінансові корпорації, державні страхові корпорації, державні пенсійні фонди).

Державні нефінансові корпорації представлені державними корпораціями в різних галузях економіки, основним видом діяльності яких є виробництво ринкових товарів чи надання нефінансових послуг, зокрема й підприємства з державними корпоративними правами, які загалом забезпечують у публічному секторі понад 90 % обсягу реалізованої продукції[1].

Слід врахувати також те, що однією із складових сучасного корпоратизму в розвинутих країнах є муніципальний корпоратизм, суб'єктами якого є автономні об'єднання громадян (територіальні колективи, общини, комуни тощо) за місцем їх компактного проживання з віковими традиціями здійснення місцевого самоврядування, здатні забезпечити власне життєзабезпечення та відстоювати інтереси перед державою та світовим співтовариством. Ті з них, що пройшли свій історичний шлях від простого об'єднання громадян за місцем проживання до інституціалізації їх як корпоративного об'єднання, в адміністративній науці та практиці місцевого управління називаються «муніципалітаріями» або «муніципальними корпораціями». Тобто, «муніципалітарії» — міські поселення, що мають статус «муніципальної корпорації», який надає їхнім жителям право самим управляти своїми справами[2]. На шлях формування подібних автономних об'єднань громадян, в українському варіанті — громад, що в майбутньому мають вирости в «муніципальні корпорації», нещодавно стала Україна, започаткувавши реформу децентралізації влади, й логічно — бюджетної децентралізації.

Варто також зважати на те, що сучасна західна наука і практика пропонують для сприйняття новий підхід щодо розгляду та аналізу публічних фінансів загалом, більш адекватний сучасним реаліям розвитку світової економіки та фінансових відносин на всіх її рівнях.

Новий підхід представлений зокрема в Короткому огляді «The new public finance», де подано еволюцію публічних фінансів від «традиційних» з використанням відомих бюджетно-податкових інструментів, через «оновлені» на основі різних форм державно-приватного партнерства до «нових» з урахуванням нових реалій розвитку (рис. 3.\ s6—3.8 в авторському поданні)[3].

Рис. 3.6. «Традиційні» публічні фінанси

1 Іваницька О. М., Кощук Т. В., Цицик. Регулювання діяльності державних нефінансових корпорацій в Україні // Наукові праці НДФІ. – 2014. – № 2(67). – С. 5.

2 Голікова Т.В. Розвиток муніципального корпоративізму в Україні /Інститут економічного прогнозування НАН України. 2002. — [Електронний ресурс]. — Джерело доступу: http://www.google.com.ua/url?url= http://eip.org.ua/docs/ EP_02_3_70_uk.pdf

3 Overview. The new puplic finance. Responding to global challenges. Edited by Inge Kaul, Pedro Conceicao. Published for The United Nations Development Programme. New York. Oxford. Oxford University Press. 2006. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.google. com.ua/url?url=http:// web.undp.org/thenewpublicfinance/overview/ english _new.pdf

Рис. 3.7. «Оновлені» публічні фінанси на основі державно-приватного партнерства

Рис. 3.8. «Нові» публічні фінанси

Зміст нового підходу полягає в тому, що сучасні реалії відкривають науці нове бачення на публічні фінанси, пов'язане зі стиранням кордонів між національною економікою та зовнішнім світом, яке призводить, з одного боку, до поглиблення взаємодії приватного бізнесу та публічного сектору країни, а з другого — до зростання конкуренції між ними, що виходить за межі національних кордонів відповідно до глобальних викликів сучасності.

Отже, це означає, що зміни в публічних фінансах будь-якої країни відбуваються з урахуванням розмивання кордонів у рамках фінансових відносин різних рівнів: національних (national), приватних (private), публічних (public) і міжнародних (interna-tional)[1].

Це стосується й України, тому не варто відмежовуватися та ігнорувати, а навпаки, слід враховувати при дослідженні різних аспектів публічних фінансів, які нині в стадії значної трансформації у зв'язку із проведенням Урядом України ряду реформ з метою подолання кризових процесів в економіці країни.

Отже, впевнено можна акцентувати увагу, насамперед, на двох «традиційних» складових публічних фінансів України, що відображують центральні (урядові) фінанси та муніципальні (місцеві) фінанси, що представлені, насамперед: в рамках бюджетної системи України публічними фондами коштів: Державного бюджету (загальний і спеціальний фонди бюджету) та цільових централізованих бюджетних фондів; у рамках податкової системи України, що є інструментарною складовою, в якості податкових фінансів на загальнодержавному рівні та податкових фінансів на рівні місцевих органів влади (місцеве оподаткування), а також публічними фінансами нефінансових корпорацій, інших підприємств і організацій державної та комунальної форм власності (рис. 3.9).

Дослідження «нових» публічних фінансів у рамках сучасної західної науки задають нові орієнтири українській фінансовій науці та практиці щодо врахування в структурі публічних фінансів України таких складових, що пов'язані з сучасними тенденціями розвитку, на яких слід зробити акценти.

По-перше: варто виокремити складову публічних фінансів, що пов'язана з фінансами приватного сектору та представлена відносинами державних органів влади та органів місцевого самоврядування з приватним бізнесом, що в економічній літературі визначається як державно-приватне партнерство.

1 Overview. The new puplic finance. Responding to global challenges. Edited by Inge Kaul, Pedro Conceicao. Published for The United Nations Development Programme. New York. Oxford. Oxford University Press. 2006. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.google. com.ua/url?url= http:// web.undp.org/thenewpublicfinance/overview/ english _new.pdf

ЦЕНТРАЛЬНІ (УРЯДОВІ) ФІНАНСИ	МУНІЦИПАЛЬНІ (МІСЦЕВІ) ФІНАНСИ
1. Публічні фінанси в рамках бюджетної системи	
Публічні фонди коштів: — Державного бюджету — цільових централізованих бюджетних фондів	Публічні фонди коштів місцевого самоврядування: — бюджетів місцевого самоврядування — цільових централізованих місцевих бюджетних фондів
1а. Публічні фінанси в рамках податкової системи Податкові фінанси на загальнодержавному рівні Податкові фінанси місцевого самоврядування	
2. Публічні фінанси нефінансових корпорацій, інших підприємств і організацій державної та комунальної форм власності	
Публічні кошти підприємств державної форми власності: — фонди коштів державних нефінансових корпорацій — фонди коштів інших нефінансових державних підприємств, установ та організацій	Публічні кошти підприємств і організацій комунальної форми власності: — фонди коштів нефінансових комунальних (муніципальних) підприємств, установ та організацій
3. Публічні фінанси в рамках державно-приватного партнерства	
формуються між державними органами та приватним бізнесом	формуються між органами місцевого самоврядування та приватним бізнесом
4. Публічні фінанси, що відображують діяльність фінансових корпорацій державних та місцевих органів влади на внутрішніх фінансових ринках	
у тому числі державні внутрішні запозичення та державний внутріщній борг: — спеціальні фонди грошових коштів і резерви Національного банку України — спеціальні фонди грошових коштів і резерви банків та інших грошово-кредитних організацій, які засновані на праві державної власності чи мають державну частку	у тому числі муніципальні внутрішні запозичення та місцевий внутрішній борг: — фонди грошових коштів комунальних банків, якщо їх статутний капітал утворюється за рахунок коштів місцевого самоврядування — фонди грошових коштів інших фінансових організацій, створених органами місцевого самоврядування
4а. Публічні фінанси спеціальних (цільових) позабюджетних фондів Публічні кошти державних цільових позабюджетних фондів: — Пенсійний фонд України; — інші позабюджетні фонди Публічні кошти цільових позабюджетних фондів місцевого самоврядування	
5. Публічні фінанси, що відображують діяльність фінансових корпорацій (організацій) державних і місцевих органів влади на міжнародних ринках	
у тому числі, державні зовнішні запозичення та державний зовнішній борг	у тому числі, муніципальні зовнішні запозичення та муніципальний борг іноземним структурам

Рис. 3.9. Складові публічних фінансів України (оглядово)

По-друге: варто акцентувати увагу на складовій публічних фінансів, що пов'язана з діяльністю фінансових корпорацій (організацій) державних і місцевих органів самоврядування на внутрішніх фінансових ринках вирізнивши: 1) публічні фінанси, що відображують діяльність державних фінансових корпорацій (організацій) на внутрішніх фінансових ринках, у тому числі державні внутрішні запозичення (державний кредит) та, у зв'язку з цим, державний внутрішній борг; 2) публічні фінанси, що відображують діяльність фінансових корпорацій (організацій), створених місцевими органами влади на внутрішніх фінансових ринках, у тому числі муніципальні внутрішні запозичення (кредити місцевих

органів влади) та, у зв'язку з цим, місцевий (муніципальний) внутрішній борг.

По-третє: у рамках структури публічних фінансів України слід вирізнити ще одну складову, що пов'язана з діяльністю фінансових корпорацій (організацій) державних і місцевих органів влади на міжнародних ринках, виокремивши при цьому: 1) публічні фінанси, що відображують діяльність фінансових корпорацій (організацій) державних органів влади на міжнародних ринках, у тому числі, державні зовнішні запозичення і державний зовнішній борг; 2) публічні фінанси, що відображують діяльність фінансових корпорацій (організацій) місцевих органів влади на міжнародних ринках, у тому числі, муніципальні зовнішні запозичення та муніципальний борг іноземним структурам (див. рис. 3.9).

Варто звернути особливу увагу на специфічне місце в структурі публічних фінансів України (рис. 3.9) ще однієї складової, що представлена публічними коштами спеціальних (цільових) позабюджетних фондів як державних: Пенсійного фонду України та інших фондів соціального забезпечення, так і фондів місцевого самоврядування. Пенсійний фонд за КІСЕ відноситься до категорії державних фінансових корпорацій (організацій), а публічні фонди коштів соціального забезпечення можуть бути окремим підсектором публічного сектору, як нині в Україні за КІСЕ, або вбудовані в «традиційні» складові, як це показано вище, за методологією МВФ і, на наш погляд, це було б більш адекватним, враховуючи процеси реорганізації фондів соціального страхування у зв'язку з реформою, що відбувається нині та, насамперед, стосується утворення єдиного Фонду соціального страхування України. Спектром діяльності цього новоутвореного державного цільового фонду вже визначено здійснення управління: 1) загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням від нещасного випадку, 2) у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та 3) медичним страхуванням. Стосовно ж позабюджетних цільових фондів місцевого самоврядування, то вони нині потребують свого відновлення та розвитку в Україні з огляду на реформи, що запроваджуються, і логічно мають бути вбудовані також в структуру публічних фінансів.

Насамкінець, варто зазначити, що аналіз рівня розвитку та ступеню розбалансування складових публічних фінансів України у порівнянні з відповідними складовими зарубіжних країн у контексті запропонованого вище підходу відповідно до Короткого огляду «The new public finance» вимагає окремого ґрунтовного дослідження, є справді на часі, особливо з урахуванням тих кризових процесів, що переживає нині Україна.

Загалом можна констатувати, що «традиційні» складові в структурі публічних фінансів нині мають спектр негативних проявів у своєму розвитку, які пов'язані з майже 25-річною фінансовою практикою зі значною тінізацією, корупційними схемами та ін., зокрема, як на рівні бюджетного процесу при формуванні та виконанні Державного бюджету, так і на рівні місцевих бюджетів, тому відносно них задекларовані і почали реалізуватися ряд необхідних реформ. Деякі інші складові публічних фінансів ще до кінця не усвідомлені як вагомі їх елементи, тому що знаходяться на початку свого становлення, зокрема публічні фінанси, що розкривають відносини суб'єктів державно-приватного партнерства, формування фінансової складової муніципальних утворень, зокрема громад, надання їм необхідної фінансової автономії у зв'язку з реформою бюджетної децентралізації, також зі становленням ринку місцевих запозичень (як внутрішніх, так і зовнішніх), процесами міжмуніципального співробітництва і т.д.

Окремі складові публічних фінансів ще чекають свого часу, зокрема шляхом створення та розвитку муніципальних корпорацій, так званих «муніципалітаріїв» — корпоративних об'єднань громадян за прикладом країн Західної Європи, Північної Америки та ін.[1], а також шляхом формування місцевого фінансового інституту позабюджетних фондів і цільових фондів у рамках бюджетів місцевого самоврядування (резервних, стра-

1 Голікова Т.В. Розвиток муніципального корпоративізму в Україні /Інститут економічного прогнозування НАН України. 2002. — [Електронний ресурс]. — Джерело доступу: http://www.google.com.ua/url?url= http://eip.org.ua/docs/ EP_02_3_70_uk.pdf

хових, гарантійних та інших спеціалізованих) на прикладі Чехії, Словаччини, Польщі та інших країн[1], що відкриє можливості щодо формування власних фінансових ресурсів і для залучення альтернативних джерел доходів.

3.4. Публічний сектор у формуванні економіки знань[2]

Питання розвитку «економіки знань» в Україні є дуже актуальним як з наукової, так і практичної точок зору, адже перехід у новий якісний стан безпосередньо пов'язаний з підвищенням ролі теоретичних знань, розвитком високотехнологічних галузей, процесом збільшення частки сфери послуг, впливом інформаційних мережевих технологій. Побудова в Україні моделі «економіки знань» вимагає поєднання існуючих культурних традицій і наявних людських ресурсів із вимогами глобальної економіки та сучасними соціальними реаліями. Перехід до інноваційного типу розвитку сприятиме утвердженню національного інтелектуального потенціалу на гідному рівні та отриманню стартових умов для якісно нового розвитку України у соціально-економічному аспекті.

Економіка знань є підґрунтям і головною складовою «інноваційної економіки». Її фундаментальна основа — це продуктивні знання та якісна змістовна освіта, які обумовлюють спроможність до втілення гуманітарно-інтелектуального капіталу у результати виробничої діяльності. Головна відмінність економіки знань від так званої «товарної економіки» полягає у безперервному технологічному оновленні виробництва та самовідтворенні його «знаннєвих» чинників, їх невідчуження в процесі економічного обміну, швидкому оновленні та відносній доступності для використання[3].

Економіка знань — це економіка, яка створює, розповсюджує та використовує знання для забезпечення свого зростання і конкурентоздатності; це така економіка, в якій знання збагачують усі галузі, сектори та всіх учасників економічних процесів. Економіка знань володіє також високим соціальним значенням, базується на принципах покращення якості життя, доступності інформації, гуманізації, збереження культурного різноманіття та багатомовності у світі, загальної освіти[4].

В.Л. Марков і Г.Б. Клейнер відзначають, що знання в економіці виступають не лише фактором виробництва та управління, але й продуктом виробництва, предметом кінцевого використання, засобом організації суспільства, джерелом трансакцій[5].

Аналіз розвинених країн показує, що їх висока конкурентоздатність та економічне зростання в значній мірі визначаються ефективністю процесів створення та використання знань. Вчені як Ж. Поплавська та В. Поплавський у своїх дослідженнях вказують на те, що лідерами у створені економічного багатства є країни, у ВВП яких закладені висока питома вага знань, нематеріальних активів і товарів, великі інвестиції в освіту, науку, охорону здоров'я та поліпшення якості довкілля[6].

На сьогоднішній день у промислово розвинутих країнах до 90 % приросту ВВП припадає на частку нових знань, що реалізовані в техніці та технологіях. Вітчизняні науковці, здійснюючи аналіз основних чинників економічного зростання на основі економіки

1 Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні — DESPRO. — К. : ТОВ «Софія», 2012. — С. 82.

2 При написанні підрозділу використано напрацювання спільних досліджень у межах конкурсу студентських наукових робіт з галуззі знань «Державне управління» за темою «Реформа вищої освіти в Україні: реалії та можливості» (студентка Федорова А.А.)

3 Клодт Х. Нова економіка: форми вияву, причини і наслідки: Монографія / Х. Клодт. — К.: Вид-во Таксон, 2006. — 306 с.

4 Стюарт Т. ЮНЕСКО и общества знаний для всех / Т. Стюарт, Е. Кузьмин, В.Фирсов // Российский комитет программы ЮНЕСКО [Электронный ресурс]. — 2008. — Режим доступа : http://www.ifapcom.ru/

5 Макаров В.Л. Микроэкономика знаний / В.Л. Макаров, Г.Б. Клейнер. — М.: Экономика, 2007. — 208 с.

6 Поплавська Ж.В. Інтелектуальний капітал економіки знань / Ж.В. Поплавська, В.Г. Поплавський // Вісник НАН України. — 2007. — №2. — С. 52-62.

знань у високорозвинутих країнах, відносять до них такі[1]:

— зростання витрат на науково-дослідні та дослідно-конструк-торські розробки (НДДКР);
— інвестиції в освіту;
— розвиток інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ);
— якість державного управління;
— ефективна політика залучення інвестицій;
— кількість і якість людських ресурсів у галузях науки.

Перше представлення «економіки знань» відбулося у щорічній аналітичній доповіді Світового банку «Звіт про світовий розвиток» за 1998/1999 роки у програмі «Знання для розвитку»[2]. Було розроблено комплексний підхід до обчислення економіки, що заснована на знаннях — методика, яка оцінює готовність країни до переходу на модель «економіки знань». Показниками, які дозволяють порівнювати різні країни, є індекс знань (ІЗ) та індекс економіки знань (ІЕЗ). ІЗ характеризує здатність країни створювати, набувати та поширювати знання. ІЕЗ відображає середовище, яке сприяє ефективному використанню знань для економічного розвитку. Розраховується він на основі середньої норма-лізованої оцінки продуктивності країни (оцінка в межах від 0 до 10) 4 груп індикаторів, які пов'язані з економікою знань: 1) економічні стимули та інституційний режим (ЕСІР) (тарифні та нетарифні бар'єри, якість законодавства); 2) освіта і людські ресурси (ОЛР) (рівень грамотності дорослого населення, рівень середньої освіти, кількість тих, що вступили до ВНЗ); 3) інновації (І) (платежі від роялті та ліцензій, кількість заявок на видачу патентів і торгових марок, кількість наукових публікацій); 4) ІКТ (кількість телефонів і комп'ютерів на 1000 населення, кількість інтернет-користувачів на 10000 населення).

З того часу у світі спостерігається постійне зростання впливу науки та нових технологій на соціально-економічний розвиток країн. На початку XXI століття людство нагромадило знання у такій кількості, що вони перейшли в новий якісний стан і стали самостійним чинником виробництва, такими як земля, капітал і робоча сила. Країни ОЄСР більше половини ВВП створюють в інтелектуальному секторі виробництва. За підрахунками експертів, більше ніж 70 % зростання ВВП постіндустріальних держав обумовлюється підвищенням освітнього рівня працівників і поширенням нових інформаційних технологій. Інвестиції у знання і талант уже сприймаються не як просто красиві слова й данина моді, а як сувора необхідність[3].

Як зазначив на Інтелектуальному форумі України президент НАН України академік Б.Є. Патон: «Сучасна науково-технічна революція, формування інформаційного суспільства, процеси глобалізації перетворили розум на головну рушійну силу суспільного поступу. Нині інтелектуальний капітал — це найважливіший, я б навіть сказав, єдиний ресурс нації, здатний забезпечити її майбутнє. І зрозуміло, що розбудова економічного потенціалу нашої держави, формування в Україні громадянського суспільства, духовне зростання залежать передусім від об'єднання зусиль інтелектуальної еліти»[4].

Отже, сучасна модель «економіки знань» базується на 4 основних індикаторах: 1) освіта — лише освічене і добре навчене населення здатне ефективно розробляти і використовувати щось нове; 2) інформаційна інфраструктура — засоби зв'язку, обміну даними; 3) правила гри в сфері економіки — відсутність бар'єрів і наявність стимулів при адаптації до нових технологій та ідей; 4) наявність «інноваційної системи» — розвиток університе-

1 Чорнорук А.А. «Економіка знань» як основний фактор розвитку провідних країн світу / А.А. Чорнорук // Актуальні проблеми розвитку управлінських систем: досвід, тенденції, перспективи: збірник тез V студентської науково-практичної конференції, 22 квітня 2010 р.

2 World Development Report 1998/1999 — Knowledge for Development. — The World Bank, 1999.

3 Ли Теин. Поиски направлений реформы и политики открытости / Теин Ли. — М.: Изд-во документации общественных наук, 2003. – Т. 2. — С. 503–510.

4 Інтелектуальний капітал-найважливіший ресурс нації (Виступи Б. Патона, А. Наумовця, Ю. Пахомова на Інтелектуальному форумі України) // Вісник Національної Академії Наук . — №4. — 2003.

тів, лабораторій, наукових інститутів і центрів, сектору малого та середнього бізнесу.

Аналізуючи дані України за методикою Світового банку щодо «економіки знань» (табл. 3.7), можна побачити, що лише за індикатором ЕСІР Україна постійно покращувала результати, а всі інші показники з кожним роком гіршали і лише у 2009 ми майже досягли того рівня, який спостерігався у 1995 році, але в останньому рейтингу 2012 знову погіршили усі показники, окрім освітньої сфери, де піднялися достатньо високо.

Таблиця 3.7

ПОКАЗНИКИ «ЕКОНОМІКИ ЗНАНЬ» УКРАЇНИ У 1995-2012 РР.[1]

Показники Рік	**ІЕЗ**	**ІЗ**	**ЕСІР**	**ОЛР**	**І**	**ІКТ**
1995	5,97	6,89	3,18	6,1	8,26	6,32
2000	5,63	6,43	3,21	6,35	8,19	4,75
2006	5,55	6,4	4,33	5,86	7,66	4,34
2008	5,8	6,38	4,06	5,77	7,91	5,45
2009	6	6,58	4,27	5,83	8,15	5,75
2012	5, 73	6,33	3,95	8, 26	5, 76	4, 96

У загальному рейтингу у 2012 році Україна посіла 56 місце серед 145 країн.

Економіка України має значні можливості, щоб адаптуватися до нових умов і вступити на шлях розвитку, заснований на знаннях. Ці можливості обумовлені перш за все високим потенціалом освіти, яка відіграє вирішальну роль у розвитку «економіки знань», адже стимулює збагачення за рахунок освоєння нових знань, підвищення кваліфікації, умінь відповідно до викликів наукового прогресу. Як зазначив Президент Академії суспільних наук Китая Лі Теін, «душа «економіки знань» — безперервне прагнення до нововведень, а джерелом є освіта»[2].

В Україні приблизно 45 % робочої сили мають вищу освіту. Але, відсутність системи підвищення кваліфікації вітчизняних фахівців здатна поставити під сумнів успішність побудови моделі «економіки знань». Кожна третя провідна країна у сфері «економіки знань» залучає понад 25 % свого працездатного населення до участі у тренінгах і курсах підвищення кваліфікації. Аналогійний показник для України — 3 %. Ще вагомими проблемами цієї сфери є подорожчання освітніх послуг, погіршення якості освіти, «відмирання» певних спеціальностей, на які тимчасово відсутній попит на вітчизняному ринку праці. Разом з тим, за масштабами фінансування освіти і науки Україна на сьогоднішній день знаходиться на рівні країн з середнім і низьким науково-освітнім потенціалом.

Що стосується індикаторів сфери інновацій, то тут варто зауважити, що результати України за кількістю заявок на видачу патентів і торговельних марок на 1 млн населення є одними з найгірших. Це пояснюється високим рівнем залежності кількості патентів від видатків на дослідження та розвиток, що фінансуються бізнесом. Крім того, по відношенню до інновацій податкове законодавство залишається в цілому нейтральним і не спрямоване на стимулювання інновацій.

Основними проблемами сфери ІКТ є недостатній рівень комп'ютеризації державних та освітніх установ, що спричинений відсутністю фінансування. Суттєві викривлення спостерігається у доступності до інформаційних технологій і мереж у міській і сільській місцевостях.

Економіку знань можна охарактеризувати двома шляхами. По-перше, за показниками «входу», тобто на основі оцінки загального обсягу витрат на розвиток тих сфер, де утворюються і розповсюджуються нові знання; по-друге, за «виходом», тобто оцінювати

1 Складено на основі: Статистичні дані Світового банку [Електронний ресурс] / The World Bank.– Режим доступу: http://www.worldbank.org

2 Ли Теин. Поиски направлений реформы и политики открытости / Теин Ли. — М.: Изд-во документации общественных наук, 2003. — Т. 2. — С. 503–510.

внесок у ВВП тих галузей, котрі в основному і використовують ці нові знання. Перехід до економіки, що заснована на знаннях, пов'язаний із зростанням загальних інвестицій на «вході» в сферу знань (витрати на освіту, НДДКР, розробку програмного забезпечення), що напряму позначається і на результатах. Результатом цих інвестицій є у першу чергу внесок «економіки» знань у ВВП, створення та впровадження нових техно-логій. У США, наприклад, держава інвестує в науку щорічно сотні мільярдів доларів. За даними ЮНЕСКО, у 20 країнах, де працює 95 % усіх учених, дохід на душу щорічно зростає на 200$; в інших, де 5 % — зростання відбувається лише на 10$ на рік[1].

Сьогодні Україна порівняно з попередніми роками значно покращила свій освітній потенціал. Але все ще залишається ряд невирішених питань, серед яких: загроза відставання якості середньої освіти від вимог постіндустріальної економіки та країн ОЕСР унаслідок мізерних обсягів фінансування, копіювання зарубіжного досвіду (через це українська освіта може втратити свої переваги у вивченні математичних і природничих наук, музичному вихованні та ін.), застарілої методології навчання. До цього слід додати поділ середньої освіти на елітарну (приватну) та державну, з низьким рівнем оплати вчителів і низьким рівнем викладання, розшарування суспільства за майновим і освітнім критеріями; слабкий зв'язок вищої освіти з потребами ринку праці та соціально-економічними проблемами розвитку національної економіки і суспільства в глобалізованому середовищі; відсутність жорстких стандартів і їх недотримання щодо якості вищої освіти, економічної, правової та моральної відповідальності фахівців, що надають знаннємісткі послуги; проблема перепідготовки кадрів і орієнтація навчальних закладів на підготовку фахівців, здатних обслуговувати новітні технологічні процеси[2].

З кожним роком у нашій державі збільшується кількість населення, яке отримує вищу освіту, але в Україні, по-перше, відсутній реальний контроль за освітньою діяльністю. Якщо в інших країнах такий контроль здійснюють численні громадські організації педагогів і роботодавців, діяльність яких підтримують та ініціюють держава або повноважні і незалежні владні структури, то в нас усі контрольні функції зосереджені в руках освітнього міністерства. По-друге, за постійними розмовами про недостатнє фінансування освіти в державі забули, що є таке поняття, як ефективне управління джерелами освітніх послуг. Великою проблемою є також те, що для багатьох наших громадян пріоритетом і потребою донині є диплом про вищу освіту, а не професійність.

На жаль, показники стану інноваційних процесів і використання їх у економіці в Україні залишаються надзвичайно низькими, науково-технічні розробки та їх впровадження сьогодні — одна з найбільш нерегульованих сфер суспільного життя. Серед причин такого занепаду інтелектуального потенціалу слід назвати не тільки недостатній рівень фінансування, але й відсутність єдиної продуманої державної підтримки інноваційних процесів[3]. Однією з проблем формування інноваційної економіки в Україні є розрив між стадіями наукових досліджень і впровадженням їхніх результатів у виробництво. Це зумовлено передусім відсутністю ефективного механізму трансформування наукових знань в інноваційні розробки, придатні до практичного використання. У подоланні цієї проблеми важлива роль належить інноваційним підприємствам, але його частка в Україні нині становить лише 6,6 % від загальної кількості малих підприємств. Низький рівень інноваційної активності вітчизняних підприємств зумовлюється багатьма чинниками, серед яких неспроможність до швидкої переорієнтації виробництва на більш інноваційні продукти, висока вартість і ризиковість такої переорієнтації, бюрократизм, що заважає

1 Семиноженко В. Економіка знань: потрібна гра на своєму полі / В. Семиноженко // Газета «День». — №75. — 27 квітня 2004.

2 Економіка знань та її перспективи для України: наукова доповідь / [за ред. В.М. Гейця]. — К.: ІЕП НАНУ, 2005. — 168 с.

3 Крикун О.О. Пріорітети інноваційної політики в контексті постіндустріальної економіки [Електронний ресурс] / WEB-ресурс научно-практических конференций. — Режим доступу: http://www.confcontact.com/2009new/5-krikun.htm

суттєвій зміні бізнес-процесів. Існує думка, що в Україні сформований 25-річний досвід наукових розробок, які мають бути актуальними ще 7—10 років. Активізація інноваційного розвитку підприємства повинна бути спрямована на економію ресурсів і створення умов для виготовлення вітчизняної продукції на рівні світових зразків.

В Україні достатньо потужна науково-дослідницька база, де працює багато вчених. Незважаючи на певне скорочення науковців, Україна займає одне із перших місць у Європі за часткою науковців у робочій силі. Протягом останніх 10—15 років у цій сфері відбувалося погіршення ситуації: відтік кращих кадрів за кордон і в бізнес, зниження фінансування наукових досліджень та освіти, низька затребуваність молодих фахівців і наукових розробок на практиці. Видатки на науку в Україні у 2010 році складають лише 0,43 % ВВП. Це найменша частка державного бюджету за останнє десятиріччя і найнижчий показник серед усіх європейських держав, кажуть у парламентському комітеті з питань науки і освіти[1].

Інститути економіки знань, без яких вона не може існувати, формуються в Україні занадто повільно, а ті, що сформувалися, не виконують притаманних їм функцій, не забезпечують реалізації сучасної мети соціально-економічного розвитку. Це заважає підтримувати сучасний рівень академічної комунікації та освітньої діяльності, мати орієнтири щодо можливостей, які мають місце у світі та країні.

Зберігаючи існуючу систему освіти, «виробництва знання» та підготовки кадрів, Україна не зможе впоратись із низкою системних викликів. Формування «економіки, що ґрунтується на знаннях» вимагає зовсім іншого ставлення до людських ресурсів, ніж це має місце сьогодні[2].

Для досягнення успіхів на шляху впровадження моделі «економіки знань» у національній економіці необхідним є виконання багатьох умов. По-перше, необхідно сформувати новий світогляд суспільства та усвідомити переваги інноваційної моделі економічного розвитку («знання — виробництво — знання»); по-друге, удосконалити нормативно-правову базу, що регулює здійснення інноваційно-інвестиційної діяльності; по-третє, варто здійснити заходи щодо залучення вітчизняних банків у справу кредитування інноваційної діяльності; по-четверте, ліквідувати диспропорції між попитом і пропозицією на ринку професійної підготовки, удосконалити механізми державного замовлення в освітній сфері і т.д.

Перелік необхідних напрямків можна продовжувати до нескінченості, адже, як у сфері освіти, так і науки, інновацій, засобів зв'язку в Україні потрібно здійснити ще багато стратегічних і тактичних кроків. Головне, чого нам не вистачає, це масове усвідомлення того, що основним багатством України є її людський капітал, а не надра. Безумовно в роздумах про економіку знань, а тим більше в побудові моделі її практичної реалізації не може бути простих рішень, але зрозуміло одне — суспільство на цьому шляху не може розвиватися без інновацій, вдосконалення освіти та науки, а для цього потрібно сформувати відповідні умови. Віримо, що Україна спроможна вибудувати концепцію власного розвитку і віднайти ефективні механізми гуманізації сучасних глобалізаційних процесів чи, принаймні, синхронізувати їх зі своїм становленням.

Прогрес у всьому світі заснований на якісній системі освіти, а також науковості знань і досліджень. Модернізація вищої освіти в Україні є необхідною передумовою задля структурних перетворень національної економіки та інноваційного розвитку. Кваліфікована робоча сила є стратегічним ресурсом країни, тому політика уряду має відображати

1 З прийнятим Закону України «Про державний бюджет України на 2010 рік» країна втратила сподівання на активізацію наукової сфери, її впливу на розвиток держави та впровадження інновацій. [Електронний ресурс] / Комітет з питань освіти та науки. — Режим доступу: http://kno.rada.gov.ua/komosviti/control/uk/publish/article;jsessionid= 710DB647C56BCEF48E86F32186383499?art_id=49413&cat_id=44731

2 Усик В.І. Можливості застосування в Україні моделі «економіки знань» / В.І. Усик // Економічний вісник університету: збірник наукових праць учених та аспірантів. — Переяслав-Хмельницький, 2011. — Вип. 16/1. — С. 122-126.

реалізацію потреб у галузі освіти, які відповідають підвищенню освіченості суспільства і розширенню можливостей саморозвитку. Таким чином, рівень розвитку освітньої і наукової сфери визначає стан освітнього потенціалу країни, ефективне використання якого відображається у здатності генерувати нові ідеї та використовувати їх у процесі забезпечення економічного зростання. Враховуючи сучасний інтернаціональний характер економічних і соціальних процесів, Україна має докласти зусиль, щоб сформувати систему вищої освіти, яка відповідає світовим нормам і стандартам.

Роль вищої освіти у формуванні національної конкурентоспроможності постійно зростає. Це пов'язано з тим, що в умовах сучасного динамічного розвитку суспільства, ускладнення технічної та соціальної інфраструктури інформація стає таким же стратегічним ресурсом, як традиційні матеріальні та енергетичні ресурси. Рівень використання інформації стає одним з істотних факторів успішного економічного розвитку та конкурентоспроможності країни на міжнародній арені. За словами Лестера Тюрлоу, професора економіки Нью-йоркського університету, «в XXI столітті освіта та кваліфікація робочої сили стануть домінуючим знаряддям конкуренції»[1].

Освіта — це капітал, який концентрується розвиненими державами для утримання монополії в геополітичному просторі. Так, Консультативний комітет з промислових досліджень і розвитку Комісії Європейського Союзу в докладному дослідженні кваліфікаційного рівня робочої сили в Європі прийшов до такого висновку: «Без конкурентоспроможної системи освіти не може бути конкурентоспроможної робочої сили, а без останньої — конкурентоспроможної економіки»[2].

Роль вищої освіти як фактора економічного зростання полягає у збільшенні як індивідуальної, так і суспільної продуктивності праці через опанування знанням і здобуття умінь і навичок. Про визначну роль освіти в розвитку суспільства зазначено в працях багатьох відомих учених, починаючи ще з класичної школи (табл. 3.8). Згідно з теорією «людського капіталу» знання, навички та інші здібності людини є капіталом, а витрати на освіту, підготовку робочої сили на виробництві є вкладеннями, що формують цей капітал. Прихильники цієї теорії виходили з того, що праця освіченої людини продуктивніша, що свідчить про зростання національного багатства внаслідок здійснення витрат на освіту. За підрахунками західних і вітчизняних економістів, майже третина приросту валового внутрішнього продукту в розвинутих країнах світу нині забезпечується інвестиціями у сферу освіти[3].

Таблиця 3.8

ПОГЛЯДИ ВИДАТНИХ ВЧЕНИХ НА РОЛЬ ОСВІТИ[4]

Вчений	**Погляд на роль освіти**
Вільям Петті	Знання і навички вважав частиною багатства людства і суспільства в цілому. Розглядав можливості вартісної оцінки людини з огляду на її корисні властивості
Адам Сміт	Стверджував, що вкладений капітал у розвиток знань і майстерності має давати прибуток
Давід Рікардо	Витрати на освіту відносив до витрат на відтворення робочої сили. Вважав, що розмір заробітньої плати залежить від рівня витрат на освіту і навчання, від рівня здібностей робітників і службовців до праці
Карл Маркс	Стверджував, що сукупність потреб, здібностей, творчих обдарувань і ступінь вправності людей є справжнім багатством суспільства

1 Синюченко М. І. Конкурентоспроможність національної економіки: дослідження ефективності факторів зростання / М. І. Синюченко // Бізнес Інформ. — №7. — 2014. — С. 14–17.

2 Так само.

3 Яненкова І. Г. Роль освіти і науки для економічного росту і розвитку суспільства / І. Г. Яненкова // Економіка та держава. — №7. — 2015.– С. 6–9.

4 Складено автором на основі: Яненкова І. Г. Роль освіти і науки для економічного росту і розвитку суспільства / І. Г. Яненкова // Економіка та держава. — №7. — 2015. — С. 6–9.

Продовження таблиці 3.8

Вчений	Погляд на роль освіти
Альфред Маршалл	Вважав, що підвищення рівня оствіти працівника призводить до зростання його продуктивності праці, а також до зростання продуктивності праці тих, хто працює поруч з ним. Наголошував на активній і визначальній ролі держави у розвитку освіти
Елвін Тоффлер	Доводить, що для економічного розвиту, найважливішим ресурсом є знання і вони невичерпі. Із зростанням кількості людей, які звертаються до знань, зростає обсяг наявних знань
Деніел Белл	Основною інституціональною цінністю суспільства вважав науку та знання
Майкл Портер	Вважав освіту дуже важливим інструментом держави для підвищення міжнародної конкурентоспроможності країни. А для того, щоб вона стала реальною конкурентною перевагою, необхідні високі освітні стандарти, поєднання теоретичної підготовки з практичним навчанням, існування у країні різних навчальних закладів, тісна співпраця навчальних закладів з підприємствами, вагомі внески компаній у професійну підготовку своїх працівників
Роберт Солоу	Довів, що понад 80 % зростання виробництва забезпечується за рахунок НТП

Задля підвищення конкурентоспроможності як національної економіки, так і окремих галузей, увага має зосереджуватися на підвищенні якості людського капіталу через освіту та професійну підготовку, як ключових складових стимулювання економічного зростання. Підвищення якості вищої освіти, як рушійного чинника соціально-економічного розвитку, відноситься до пріоритетних напрямів формування конкурентоспроможного людського капіталу. Таким чином, А. О. Мавріна зазначає, що важливою умовою забезпечення стабільного економічного росту країни є вища освіта як основа сучасного інформаційного суспільства, а також як рушійна сила інноваційного розвитку, оскільки її якість відіграє важливу роль як для кожної людини зокрема, так і для суспільства в цілому[1]. При цьому під інноваційним розвитком розуміємо процес структурного вдосконалення національної економіки, який досягається переважно за рахунок практичного використання нових знань для зростання обсягів суспільного виробництва, підвищення якості суспільного продукту, зміцнення національної конкурентоспроможності та прискорення соціального прогресу в суспільстві.

Основна проблема системи вищої освіти України полягає у її відірваності від потреб національної економіки. Головною метою реформи є зосередження освітніх процесів на утвердженні співробітництва між навчальними закладами і організаціями, що впливають на їхню діяльність, забезпеченні балансу між навчальною спрямованістю освітніх програм і економічними цілями уряду, врахуванні інноваційних технологій і міжнародних освітніх тенденцій, а також відповідності освіти потребам та інтересам студентів.

В умовах сьогодення, коли Україна переживає важкий період і в політичному, і в соціально-економічному аспектах, актуальним є питання виховання серед молоді справжніх лідерів — освічених, впевнених, амбіційних, здатних до рішучих кроків і до того аби очолити процеси економічного, політичного та духовного відродження суспільства та країни. Велику роль у цьому відіграє вища школа, адже саме тут молоді люди можуть отримати необхідні знання і навички, які не лише відповідають їхній професії, але й зможуть виховати в них справжніх лідерів, які здатні управляти органами державної влади та місцевого самоврядування, громадськими організаціями, великими корпораціями чи малим бізнесом.

На сьогодні до загальних аспектів якості вищої освіти можна віднести: автономію ВНЗ, адекватність критеріїв відбору абітурієнтів, актуальність навчальних програм і методів викладання, вільний доступ до дослідницьких розробок, об'єктивність системи

1 Мавріна А. О. Роль освіти в інноваційному розвитку країни / А. О. Мавріна, Ю.Т. Дружицький // Управління інноваційним процесом в Україні. — 2014. — С. 166.

оцінювання студентів, що включає трансфер і накопичення навчальних кредитів, результативний зворотній зв'язок у сфері освіти, якісна характеристика професорсько-викладацького складу, ефективна система мотивації до навчання та роботи, мобільність студентів, систематичний аудит, міжнародна конкурентоспроможність освітніх програм та установ, активність суспільства в удосконаленні освітніх процесів, розвинена інфраструктура і оновлена технічна база наукових закладів і достатність фінансових ресурсів, як бюджетних, так і позабюджетних.

У 2005 році Україна приєдналася до Болонського процесу, що має на меті формування спільного для всіх країн Європи освітнього простору задля підвищення якості навчання та мобільності випускників на європейському ринку праці. Так, головним кроком на шляху до реформування української освіти стало прийняття 1 липня 2014 року Закону «Про вищу освіту»[1]. Таким чином, необхідно проаналізувати, які саме зміни відбулися і чи є вони доцільними.

Перш за все значна частина повноважень МОН тепер закріплена за Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти (НАЗЯВО), яка покликана припинити корупційні процеси, пов'язані із захистом дисертацій, ліцензуванням та акредитацією ВНЗ. Завданнями Нацагентства є: розробка стандартів освіти, формування переліку спеціальностей, оцінка навчальних програм і встановлення критеріїв рейтингування вузів.

До початку роботи Нацагентства Міністерство освіти і науки порівняло якість навчання у вітчизняних ВНЗ зі світовими стандартами. У результаті 53 ВУЗам було запропоновано визначитися щодо доцільності їх подальшого функціонування або об'єднання з іншими навчальними закладами до кінця 2014/2015 навчального року[2]. На основі статистичних даних можна зробити висновок, що частина ВНЗ прислухалися до поради МОН (табл. 3.9).

Таблиця 3.9

ДИНАМІКА КІЛЬКОСТІ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ УКРАЇНИ[3]

Навчальний рік	I-II рівні акредитації	III-IV рівні акредитації
2010/2011	505	349
2011/2012	501	345
2012/2013	489	334
2013/2014	478	325
2014/2015	387	277

Загалом динаміка кількості ВНЗ України має негативну тенденцію. Кількість діючих ВНЗ I-II рівнів акредитації у 2014/2015 навчальному році у порівнянні із попереднім 2013/2014 зменшилася на 91, а III-IV рівні акредитації — на 48 закладів. Слід зазначити, що відтепер підсумки оцінювання якості навчання у певному освітньому закладі будуть дійсні 5 років, тому кожен із ВНЗ муситиме повторно проходити акредитацію і підтверджувати свій статус.

Створення НАЗЯВО є реальним прикладом упровадження урядом принципів дерегуляції, наслідування європейських практик управління системою освіти, а також розвитку партнерства між владою і академічною спільнотою.

Важливим рішенням стало надання академічної автономії ВУЗам, яка полягає у праві впровадження власних освітніх і наукових програм, прийнятті рішень щодо присудження вчених ступенів, визнанні чи невизнанні іноземних дипломів студентів і викладачів, виборі ректорів на прямих виборах викладацьких колективів. Даний захід підтверджує наслідування

1 Закон України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 №1556-VII. [Електронний ресурс] / Законодавство ВРУ. — Режим доступу: http://goo.gl/SsZIGR

2 В Україні має бути ліквідовано 53 виші до травня 2015 року [Електронний ресурс] / Укрінформ. — 2014. — Режим доступу: http://goo.gl/aLwz24

3 Складено автором на основі: Вищі навчальні заклади (1990-2015 рр.) [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. — Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua

закордонних освітніх практик і виправдовує очікування щодо децентралізації вищої освіти.

Вищі навчальні заклади також можуть залучати додаткові джерела фінансування та розпоряджатися коштами відповідно до організаційних потреб установи та освітньої програми. Щоправда, на сьогодні найбільша частка фінансових доходів вузів належить державі (рис. 3.10).

Рис. 3.10. Динаміка фінансування вищої освіти за джерелами, %[1]

Як представлено на рис. 3.10., рівень фінансування ВНЗ державою щорічно зростає і сягає 85 % доходів освітніх закладів у 2014 році. Напротивагу цьому фінансування з боку фізичних осіб поступово зменшується, а юридичних — залишається майже на одному рівні та не перевищує 3 %. Отже, обсяг інвестицій останніх у вищу освіту має негативну тенденцію, що пов'язане із відсутністю мотивації до отримання вигод від освітніх послуг, які є досить сумнівними.

Новим зобов'язанням ВНЗ є електронна звітність на власному сайті про фінансову діяльність і моніторинг якості освіти. Зокрема обов'язковим є надання таких документів, як статут, штатний розпис, кошторис, фінансовий звіт, звіт ректора та інших, що включають положення про вчену раду і положення про організацію освітнього процесу. Аналітики CEDOS провели дослідження 201 державного вузу, результати якого представлені у табл. 3.10.

Таблиця 3.10

ЕЛЕКТРОННИЙ ДОСТУП ДО ДОКУМЕНТАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ВНЗ[2]

Назва документу	**Оновлений**		**Застарілий**		**Відсутній/Без дати**	
	ВНЗ, шт.	**ВНЗ, %**	**ВНЗ, шт.**	**ВНЗ, %**	**ВНЗ, шт.**	**ВНЗ, %**
Штатний розпис	99	49	37	18	65	32
Статут	51	25	102	51	48	24
Положення про організацію осв. процесу	65	32	47	24	89	44

1 Складено автором на основі: Дебати про фінансування вищої освіти [Електронний ресурс] // CEDOS. — 2016. — Режим доступу до ресурсу: http://goo.gl/v88cyV

2 Складено автором на основі: Куделя М. Моніторинг доступу до офіційної документації на сайтах державних ВНЗ [Електронний ресурс] / М. Куделя, Т. Жерьобкіна // CEDOS. — 2015. — Режим доступу: http://goo.gl/xMGXzz

У результаті повний штатний розпис представили 99 ВНЗ, оновлений статут — 51 ВНЗ, оновлене положення про вчену раду — 65 ВНЗ, оновлене положення про освітній процес — 60 вузів. Зважаючи на недостатню прозорість діяльності ВНЗ, Міністерство освіти і науки має сприяти підвищенню відповідальності про звітність, інакше автономність буде невиправданою.

Після прийняття Закону зросла роль студентського самоврядування, яке захищає права та інтереси студентської громади. Цей орган має можливість вносити пропозиції до навчальних планів, оголошувати акції протесту, отримувати 0,5 % від фінансових надходжень вузу, володіти 15 % голосів на виборах ректорів і деканів. Звіти про діяльність студентських рад університетів доступні на офіційному сайті МОН і включають інформацію про членів вчених рад факультетів і ректорату, структуру органу, його фінансування[1].

Згідно зі змінами до освітньої системи ректори, декани та завідувачі кафедр можуть обіймати свої посади не більше, ніж двічі по 5 років. Заборонено суміщати адміністративні посади у навчальному закладі (наприклад, одночасно бути проректором і деканом факультету). На нашу думку, це сприятиме мобільності керівництва та постійному оновленню засад управління освітніми процесами в університетах, адже кожне покоління має свої уявлення про актуальність програм і методики навчання. Станом на грудень 2015 року вибори ректора відбулися у приблизно 40 ВНЗ, серед яких деякі найбільші вузи країни, наприклад КНУ ім. Т. Шевченка та ХАІ[2].

У Законі затверджено покарання за плагіат. Насправді дана проблема пов'язана зі свідомістю студентів і науковців, а також слабкою мотивацією до ефективної роботи. Як зазначає професор Р.Б. Шишка, 80 % національних дисертаційних досліджень і наукових статей мають ознаки плагіату[3]. На сьогоднішній день усі наукові роботи та відгуки опонентів мають розміщуватися на сайтах ВНЗ. Під час відкритого захисту роботи дозволено використовувати аудіо- та відеопристрої для запису виступів. Санкції за плагіат такі: науковець позбавляється свого вченого ступеня, його науковий консультант, опоненти та голова спеціалізованої ради протягом 2 років не мають права брати участь у подібних заходах, а вищий навчальний заклад — організовувати такі заходи наступні 2 роки. Отже, відтепер самі ВНЗ зацікавлені у внутрішньому контролі за плагіатом серед викладачів і студентів.

Задля вступу до навчального закладу обов'язковим є складання іспитів зовнішнього незалежного оцінювання (ЗНО), де кожен сертифікат, атестат та участь в олімпіадах має певну вагу, що є об'єктивним і стандартизованими.

Академічна мобільність студентів підвищена за рахунок впровадження кредитно-модульної системи вимірювання навчального навантаження, що надає можливість студентам і викладачам навчатися, викладати, стажуватися чи проводити наукову діяльність у іншому ВНЗ України або закордоном без загрози відрахування або звільнення. З часу прийняття Закону перезарахування прослуханих учнями предметів відбуватиметься виключно за змістом, а не за назвою дисциплін, тобто порівняння буде здійснюватися шляхом аналізу сутності навчальних програм, на противагу дослівному перекладанню наіменувань курсів. На сьогодні Україна бере участь у таких міжнародних програмах обміну студентів, як Global UGRAD, ICEA, SUSI та інших.

Важливим є те, що підвищується можливість студентів обирати на власний розсуд навчальні курси — не менше 25 %. Детальні результати дослідження цієї перспективи (табл. 3.11), вказують на те, що існують перешкоди, які заважають вузам надавати вибір студентам, а учням брати активну участь у впровадженні додаткових дисциплін.

1 Студентське самоврядування [Електронний ресурс] / Міністерство освіти і науки України. — Режим доступу: http://goo.gl/WvVDQ1

2 Стадний Є. Вибори ректора: короткі рекомендації з моніторингу [Електронний ресурс] / Є. Стадний // CEDOS. — 2015. — Режим доступу: http://goo.gl/99X8xM

3 Шишка Р. Б. Плагіат та його прояви і небезпеки / Р. Б. Шишка // Часопис Київського університету права. — № 4. — 2014.– С. 170-177.

Таблиця 3.11

ДОСТУП СТУДЕНТІВ ДО ВИБОРУ ПРЕДМЕТІВ, ЩО ВИВЧАЮТЬСЯ, К-ТЬ ВНЗ[1]

Критерій	Можна	Не можна	Відповідь відсутня
Можливість обирати предмети	82	81	28
Можливість обирати додатковий профіль	7	44	31
Можливість вибору предметів із інших кафедр/факультетів	28	24	30

Отже, моніторинг CEDOS, що охопив 191 ВНЗ III та IV рівнів акредитації, свідчить про те, що сьогодні у 82 вузах студенти можуть приймати рішення про вивчення окремих предметів, а у 81 — не можуть. На нашу думку, до проблем, з якими стикаються 50 % закладів, можна віднести відсутність засобів і методик, необхідних для викладання додаткових предметів, і перенавантаження студентів обов'язковими дисциплінами.

Реформований Закон декларує формування конкурентної системи держзамовлення шляхом електронного врядування пріоритетів абітурієнтів. Бажані спеціальності та ВНЗ будуть обиратися на етапі проходження ЗНО, а ВНЗ для отримання державного замовлення змагатимуться не за прихильність МОН України, а за прихильність абітурієнтів. При цьому державні кошти на навчання студентів будуть розповсюджуватися і на приватні заклади. У результаті даного нововведення для абітурієнтів 2015/2016 н. р. було автоматизовано вибір ВНЗ і спеціальностей, проте обсяг державного замовлення не базувався на отриманих результатах. Невідповідність пріоритетів держави і абітурієнтів можна прослідкувати на рис. 3.11.

Рис. 3.11. Кількість заяв на бакалаврат і державне замовлення за галузями МСКО, денна форма 2015[2]

Слід зазначити, що найкритичнішою є ситуація із навчанням за напрямками «Інженерія» та «Суспільні науки», що породжує взаємну незадоволеність потреб: держави з одного боку і абітурієнтів, з іншого. Оптимальним є розподіл місць лиже за напрямками «Педагогічні науки» і «Інформаційні технології».

1 Складено автором на основі: Стадний Є. Вибір без вибору: моніторинг вибіркових курсів у державних вишах [Електронний ресурс] / Є. Стадний, М. Куделя, Т. Жерьобкіна, А. Безман, М. Кавценюк // CEDOS. — 2015. — Режим доступу: http://goo.gl/w05yoQ

2 Складено автором на основі: Як повинна фінансуватися вища освіта в Україні. В KSE відбулось обговорення концепцій [Електронний ресурс] // КШЕ. — 2016. — Режим доступу до ресурсу: http://www.kse.org.ua/en/about/kse-news/?newsid=1507.

Особливої уваги заслуговує динаміка розподілу місць держзамовлення по спеціальностям (рис. 3.12).

Рис. 3.12. Динаміка розподілу місць державного замовлення по спеціальностям[1]

Як видно з рисунку, найбільша кількість студентів навчається за кошти держбюджету по таким напрямкам: гуманітарні науки, економіка і підприємництво, інформатика та обчислювальна техніка, право. Значно зменшилося фінансування фізико-математич-них наук (на 1864 місць у 2014 році у порівнянні з 2013) і зросло — військових наук і національної безпеки (на 1009 місць у 2014 році у порівнянні з 2013). На наш погляд, структура розподілу місць має бути переглянута у відповідності до галузевих потреб національної економіки у кваліфікованих кадрах.

Регламентовано виплату стипендій у розмірі не нижчому за прожитковий мінімум. Змінено також процес їх виплати: відтепер спочатку навчального семестру отримувати 2/3 коштів будуть всі студенти, а після першої сесії — 2/3 кращих студентів кожного курсу. Варто зауважити, що для студентів, які зараховані на навчання у вересні 2012 року, обчислення ІСЦ для проведення індексації стипендії здійснюється з місяця призначення стипендії, тобто з вересня 2012 року[2].

Заключною важливою зміною вищої освіти є державне фінансування наукових досліджень. До 2018 року уряд має запровадити гарантоване цільове фінансування наукових розробок національних і дослідницьких університетів. Щоправда видатки на цю статтю скоротилися у 2015 році на 5 % порівняно із 2014[3]. Вагомим для України стало приєднання до європейської програми «Горизонт-2020», яка надає можливість побудови зв'язку між економічним розвитком та інноваціями, а також практичного використання наукових розробок на ринку.

Загалом у комплексі механізмів державного регулювання системи освіти бюджетне фінансування є найважливішим важелем впливу держави як на всю систему, так і на окремі освітні заклади. Надання освітніх послуг інтегрує у собі низку суттєвих проблем організації фінансування навчальних закладів, від раціонального вирішення яких залежить ефективність усієї системи освіти й можливість її неперервного розвитку[4].

Динаміку державного фінансування освіти можна прослідкувати на рис. 3.13.

1 Складено автором на основі: Вищі навчальні заклади (1990-2015 рр.) [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. — Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua

2 Лист Міністрества соціальної політики України «Про індексацію стипендій» від 24.03.2015 р. № 3057/0/14-15/10 [Електронний ресурс] / Профі Вінс. — 2015. — Режим доступу: http://www.profiwins.com.ua

3 Статистичні дані щодо виконання Державного бюджету [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Міністерства освіти і науки України. — Режим доступу: http://mon.gov.ua/about/byudzhet

4 Поступна О. В. Механізми державного управління вищою освітою України / О. В. Поступна // Стратегічні пріоритети. — №1. — 2010. — С. 107–111.

Рис. 3.13. Динаміка державного фінансування сфери освіти[1]

За даними Міністерства освіти і науки України видатки із державного бюджету на сферу освіти протягом останніх 10 років залишаються на досить низькому рівні. У 2015 році їх частка становила 6,34 %, при цьому частка освітніх видатків у складі ВВП 1,66 %. Частка видатків на вищу освіту у складі загальних державних видатків на сферу освіти у 2015 році значна (65,60 %), проте значно менша у порівнянні із 2012 роком (96,97 %).

Офіційна державна статистика щодо розвитку вищої освіти в Україні надає дані за такими показниками: кількість навчальних закладів; кількість прийнятих студентів; кількість студентів; кількість випущених фахівців I-II та III-IV рівнів акредитації; кількість аспірантів та докторантів за період 1990/1991 — 2014/2015 н.р. У той же час, державна статистика не містить даних щодо регіонального та галузевого розподілу даних наведених показників.

У дослідженні І. О. Жарської та В. М. Неткової проаналізовано взаємозв'язок між кількістю прийнятих студентів і кількістю випущених студентів за допомогою коефіцієнта кореляції, значення якого складає rxy=0,75 (рис. 3.14)[2].

Рис. 3.14. Динаміка кількості прийнятих і випущених студентів[3]

1 Складено автором на основі: Статистичні дані щодо виконання Державного бюджету [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Міністерства освіти і науки України. — Режим доступу: http://mon.gov.ua/about/byudzhet

2 Жарська І. О. Сучасний стан і тенденції ринку освітніх послуг в Україні: статистичні оцінки [Електронний ресурс] / І. О. Жарська, В. М. Неткова // DSpace. — 2013. — Режим доступу до ресурсу: http://goo.gl/BvH6M5

3 Складено автором на основі: Вищі навчальні заклади (1990-2015 рр.) [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. — Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua

Відповідно до зазначених даних кількість прийнятих і випущених студентів у ВНЗ III—IV рівнів акредитації змінюється хвилеподібно. У 2015 році було прийнято та випущено найменше студентів у період за 2006—2015 рр., а саме 259,9 тис. осіб і 374 тис. осіб відповідно.

Ще одним важливим питанням у сфері освіти є практика студентів, а саме якісне перетворення характеру переддипломної практики, адже це саме та частина навчання, де студенти можуть реалізувати свої теоретичні знання та отримати практичні навички. Щоб сформувати потужний кадровий потенціал, роботодавці повинні залучати до своєї діяльності студентів, надаючи їм можливість не тільки здобути практичний досвід у цьому напрямку, а й активізувати розвиток своїх особистісних якостей. Але, на жаль, практика часто має формальний характер, а випускники, як свідчить статистика, після закінчення ВУЗу або взагалі не знаходять роботу, або працюють не за спеціальністю, на якій провчилися 5—6 років.

У Законі про Вищу освіту є ст.. 51 «Практична підготовка осіб, які навчаються у вищих навчальних закладах»[1], де дуже поверхово описано процес практичної підготовки студентів. Тому наразі практика регулюється положенням про проведення практики студентів вищих навчальних закладів України[2], яке введене в дію наказом Міністерства освіти України ще в 1993 році. Це положення є застарілим, суперечливим і надто формалізованим, передбачає дуже багато бюрократичних процедур (мова йде про типові договори, щоденники, направлення і таке інше) і обмежує університети в коригуванні своїх дій і рішень.

Зовсім нещодавно в Україні стартував проект «Моя Кар'єра», який реалізується програмою розвитку ООН в Україні у партнерстві з Міністерством освіти і науки України, Міністерством молоді та спорту України та іншими партнерами. 9 жовтня поточного року молодь від 14 до 25 років зможе безкоштовно пройти один з найкращих світових профорієнтаційних тестів. За результати виявилося, що сьогодні 52 % української молоді працює не за фахом. Отже, вища освіта обернулася для них даремно витраченими роками, нервами, батьківськими та державними коштами. Ось чому важливою є допомога підліткам свідомо прийняти перше з найважливіших життєвих рішень — вибір своєї майбутньої кар'єри[3].

Сприяння професійному та особистісному розвитку студентів, поглиблення спеціалізації безпосередньо на робочому місці, набуття досвіду роботи або підвищення кваліфікації за фахом відбувається, як правило, шляхом організації та проходження професійної діяльності на тих базах практики, які відповідають їхньому майбутньому фаху. Але, як показує досвід, формат практики вимагає якісного переосмислення.

У сучасних умовах випускник ВНЗ повинен володіти не тільки професійними знаннями, вміннями та навичками, а й певним набором лідерських якостей, що дозволяють йому успішно реалізовувати свій творчий потенціал у практичній діяльності. Однак у масовій практиці вищої школи сьогодні не повною мірою використовуються соціально-виховні умови навчального процесу, які можуть сприяти формуванню лідерських якостей студентів. Відповідно виникає необхідність у виявленні основних тенденцій, принципів, психолого-педагогічних умов і технологій, що сприяють формуванню та розвитку лідерських якостей особистості в навчальному процесі ВНЗ[4].

Звичайно ж не можна повністю виключити з переддипломної практики стажуван-

1 Закон України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 №1556-VII. [Електронний ресурс] / Законодавство ВРУ. — Режим доступу: http://goo.gl/RsBAk8

2 Положення про проведення практики студентів вищих навчальних закладів України: Затверджено наказом Міністерства освіти України від 8 квітня 1993 р. № 93 [Електронний ресурс] / Законодавство ВРУ. — Режим доступу: http://zakon5.rada.gov. ua/laws/show/z0035-93

3 В Україні презентовано профорієнтаційний тест для молоді «Моя кар'єра» [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Міністерства освіти та науки України . — Режим доступу: http://mon.gov.ua/usi-novivni/novini/2015/10/09/v-ukrayini-prezentovano-proforientaczijnij/

4 Панфілов О. Ю. Методологічні підстави формування лідерських якостей у студентів вищого навчального закладу / О. Ю. Панфілов, О. О. Савченко // Вісник Націо-нальної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого. Серія: Філософія, філософія права, політологія, соціологія. — Х.: Право, 2012. — №2(12). — С.11-17

ня в органах державної влади чи місцевого самоврядування, в консалтингових фірмах чи громадських організаціях, але цей процес потрібно вдосконалити. Адже саме під час стажування студенти можуть якнайкраще засвоїти принципи, які лежать в основі адміністративної діяльності, маючи змогу зіставляти свій досвід і теоретичні знання і щоденну практику на реальному робочому місці в органі влади; набути досвіду роботи у органах державної влади; опанувати засади організації управлінських структур, основні процедури, з яких складається професійна діяльність керівників; виявити необхідні керівнику якості (пунктуальність, ініціативність, уміння формулювати та висловлювати власні думки, здатність до конструктивної роботи в структурному підрозділі тощо)[1].

Що потрібно аби покращити результативність цього стажування? По-перше, вдосконалити нормативно-правовий документ, який би регулював цей процес. У ньому чітко повинні бути прописані права і обов'язки кожної зі сторін. А також методичні рекомендації щодо практичної підготовки студентів, які б надали ВУЗам (кафедрам) більше самостійності і зменшили бюрократичну напругу. По-друге, потрібно на найвищому рівні влади ініціювати програму «Практика в органах державної влади та місцевого самоврядування» (така програма, наприклад, існує в Польщі «Praktyki studenckie w administracji rzadowej»). Суть цієї програми зводиться до створення єдиної бази даних щодо можливості стажування (безкоштовного чи оплачуваного) в органах державної влади та місцевого самоврядування по всій країні. По-третє, потрібно аби існував чіткий механізм заохочення та стимулювання працівників, які будуть займатися практикантами та вчити їх основам їхньої майбутньої професії. І четверте, але не останнє, професія держслужбовця повинна стати престижною в нашій країні і високооплачуваною, адже низькі заробітні плати є однією з проблем чому молоді люди не мають бажання йти працювати в органи державної влади.

Ми вважаємо, що сучасні інтеграційні процеси в галузі освіти вимагають нової епохи розвитку освітньо-фахового потенціалу управлінських кадрів, адже суспільство й держава потребують підготовки нової генерації керівників і фахівців органів державної влади та місцевого самоврядування. Це вимагає якісного переосмислення формату практичної підготовки студентів, зокрема магістрів, адже цей процес реформування має стати поштовхом до модернізації загальнонаціональної системи підготовки управлінських кадрів нової генерації, які здатні мислити креативно, вирішувати професійно та ефективно поставлені державною завдання, забезпечувати реалізацію функцій щодо підвищення демократії, забезпечення прав і свобод людини, стабільного соціально-економічного та політичного розвитку держави.

На основі викладеного матеріалу про головні аспекти реформи вищої освіти в Україні нами був проведений SWOT-аналіз, що включає фактори внутрішнього та зовнішнього середовищ, які як сприяють реалізації реформи, так і стримують її (табл. 3.12).

В умовах європейської інтеграції для України особливо важливо враховувати досвід інших країн задля вдосконалення власної системи вищої освіти. На сьогодні головним стратегічним завданням є наслідування кращих світових практик, які враховують поєднання національних компонентів освіти з вимогами Болонської декларації.

Таким чином, вважаємо за доцільне проаналізувати досвід Польщі, яка є прикладом ефективної імплементації реформ протягом останнього десятиріччя, та Нідерландів як країни, яка є одним із лідерів вищої освіти у Європі та світі.

Реформа системи вищої освіти країни була першочергово була зорієнтована на такі головні завдання, як відповідність наданих знань реаліям життя та потребам ринку праці, позбавлення стереотипів соціалістичної системи та демократизація процесу організації навчання, а також можливість саморегуляції нової системи освіти.

1 Методичні рекомендації щодо стажування в органах влади осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву «Нова еліта нації» / Б.О. Костенко, В.М. Сороко, І.Г. Сурай / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, В.А. Гошовської. — К. : НАДУ, 2013. — 86 с.

Таблиця 3.12

SWOT-АНАЛІЗ РЕФОРМИ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ[1]

Зовнішнє середовище Внутрішнє середовище	**Можливості** — Підвищення академічної мобільності студентів у процесі світової інтеграції — Удосконалення освітніх методик та державного управління сферою вищої освіти за рахунок міжнародного обміну досвідом — Притік іноземних студентів в Україну	**Загрози** — Посилення еміграційних процесів серед студентів — Незабезпеченість випускників робочими місцями — Зменшення фінансування вищої освіти з боку населення за рахунок зниження платоспроможності
Сильні сторони — Удосконалена законодавча база — Підвищення автономії ВНЗ — Розширення повноважень студентського самоврядування — Уніфікація вступних умов для абітурієнтів	1. Адаптація процесу вищої освіти до інтересів студентів 2. Активізація міжнародної співпраці між ВНЗ для студентів і викладачів 3. Підвищення якості та привабливості вищої освіти в Україні за допомогою найкращих навчальних методик 4. Корегування нормативних актів і стандартів вищої освіти відповідно до світових вимог	1. Забезпечення відповідності вищої освіти потребам на ринку праці 2. Корегування процесів вищої освіти відповідно до побажань студентської спільноти 3. Приваблення уваги економічних суб'єктів до фінансування ВНЗ, залучення інвесторів
Слабкі сторони Зменшення обсягів фінансування вищої освіти Відсутність результатів діяльності НАЗЯВО Недосконала система звітності ВНЗ Невідповідність державного замовлення та вибіркових дисциплін пріоритетам абітурієнтів	1. Корегування діяльності НАЗЯВО відповідно до кращих світових практик 2. Збільшення обсягів фінансування вищої освіти за рахунок притоку коштів іноземних студентів 3. Забезпечення повної звітності ВНЗ на основі світового досвіду державного контролю за діяльністю вузів 4. Задоволення інтересів студентства за рахунок підвищення академічної мобільності	1. Приваблення уваги іноземних агентів та інвесторів до фінансування вищої освіти 2. Приведення у відповідність потреб студентів і вимог ринку праці 3. Залучення до роботи НАЗЯВО з метою підвищення якості та привабливості вітчизняної вищої освіти 4. Заохочення ВНЗ до прозорої діяльності задля підвищення довіри студентів до ВНЗ України

Процес демократизації влади у Польщі був довготривалим і розпочався у 1989 році. Із демократизацією тісно пов'язаний процес децентралізації вищої освіти, що передбачав передачу частини своїх повноважень шляхом делегування влади від центральних органів до регіональних і до громадських організацій і навчальних закладів. Відбулося зростання значущості самовряду-вання і відповідальності навчального закладу за фінансові та кадрові питання, програми навчання. Вузи отримали право на особливу, залежно від місцевих умов, організацію своєї діяльності у тісній співпраці з батьками, а їх керівники зобов'яза-

1 Складено автором на основі: Вахович І. М. Стан і проблеми вищої освіти в Україні / І. М. Вахович, Л. І. Іщук, С. О. Пиріг // Економіка та управління національним господарством. — №1(151) — 2014. — С. 63-69.

Дебати про фінансування вищої освіти [Електронний ресурс] // CEDOS. — 2016. — Режим доступу до ресурсу: http://goo.gl/MwXw5t

Закон України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 №1556-VII. [Електронний ресурс] / Законодавство ВРУ. — Режим доступу: http://goo.gl/RsBAk8

Шульга Н. Д. Сутнісні характеристики поняття «державна освітня політика» [Електронний ресурс] / Н. Д. Шульга // Київський транспортно-економічний коледж. — 2014. — Режим доступу до ресурсу: http://goo.gl/6vv7pX

лися відповідати за внутрішні організаційно-дидактичні зміни, співпрацюючи з педагогами, батьками та громадськістю[1]. Все це модернізувало бюрократичну систему управління освітою. Наприклад, розміри субсидій, наданих кожному з навчальних закладів, узгоджувалися з кількістю тих, хто навчається. Ці зміни в значній мірі спричинили ріст числа студентів державних університетів.

У 2002 році було створено Державну акредитаційну комісію (ДАК), яка приймає рішення про якість навчання у державних і приватних вузах. ДАК є повноцінним членом Європейської асоціації гарантії якості вищої освіти (ENQA) та уважно виконує її рекомендації. На основі діяльності Комісії міністр визначає повноваження закладів і їх компетенцію у сфері освіти. З метою відповідності національним вимогам польські ВНЗ підтримують систему внутрішнього моніторингу викладацької та наукової діяльності[2].

Актуальність навчальних планів і встановлення головних вимог до якості освіти забезпечується у результаті діяльності Центральної Ради з вищої освіти (ЦРВО). Без її згоди не розподіляються кошти бюджету і не публікуються міністерські накази. Рада приймає рішення згідно з принципом безперервності навчання та внутрішньої мобільності.

Формування демократичної та європейської Польщі відбувалося в тому числі і завдяки активній студентській громаді. Ефективність академічного самоврядування забезпечують громадські об'єднання: ректорів (Конференція ректорів академічних шкіл Польщі), аспірантів (Національне представництво докторантів), молодих науковців (Рада молодих науковців), студентів (Парламент студентів Республіки Польща), що представлені на національному, регіональному та інституційному рівнях. Правовий статус, роль і функції цих організацій у системі управління вищою освітою, відносин з органами державної влади, іншими суб'єкта-ми державно-громадського врядування визначено і закріплено у законі[3].

Особливістю приватного сектора вищої освіти в Польщі є його доступність для молоді з малих містечок і селищ. Так, наприклад, у Вищій школі фінансів та менеджменту в Белостоці кількість студентів з сільської місцевості перевищує 20 %, а з робо-чих сімей — 60 %. Натомість інша картина спостерігається в державних вищих навчальних закладах. Там прийом на стаціонар проводиться на основі конкурсних екзаменів, де різко підвищуються шанси абітурієнтів з великих міських центрів, середніх шкіл і шкіл із середовища середнього класу, що зарекомендували себе[4].

Принцип зовнішньої мобільності був забезпечений шляхом стандартизації навчання за трансфертною системою європейських кредитів ECTS, що використовується і українськими вузами на ряду із вітчизняною системою оцінювання знань студентів. Гнучкість даної системи дозволяє учням продовжувати навчатися, а також проводити терміни стажування та практики у закладах інших країн ЄС. Зокрема сьогодні у програмі обміну Erasmus бере участь 324 університети Польщі та 139 577 польських студентів уже виїхали на стипендію до інших країн[5].

Вища освіта у Польщі доступна практично всім іноземним студентам завдяки чисельності навчальних програм, що викладаються англійською мовою, та стипендіальним програмам, серед яких «Стипендія Польського Уряду для молодих науковців» і «Стипендія для молодих митців та перекладачів Gaude Polonia». За даними Євростату у 2013 році

1 Гречка Я. Р. Управління освітою Польщі: історична ретроспектива [Електронний ресурс] / Я. Р. Гречка // НАДУ при ПУ. — 2012. — Режим доступу до ресурсу: http://academy.gov.ua/ej/ej1/txts/GRECHKA.htm

2 Ревак І. О. Вища освіта в структурі інтелектуального потенціалу Укаріни: стан і перспективи розвитку / І.О. Ревак // Проблеми економіки. — 2014. — №4. — С. 133-140.

3 Дегтярьова І. О. Участь студентів в управлінні вищою освітою Польщі: уроки для України / І. О. Дегтярьова // Теорія та практика державного управління. — №1. — 2014. — С. 1–9.

4 Карпуленко М. О. Модернізація системи управління / М. О. Карпуленко // Теорія та практика державного управління. — №1. — 2009. — С. 112–116.

5 Програма студентського обміну ERASMUS — доступна для кожного бажаючого студента, що навчається в Польщі [Електронний ресурс] / Entrant. — 2014. — Режим доступу: http://goo.gl/kxMrhG

задля здобуття ступеня бакалавра у польських вузах приїхало 11 020 студентів, магістра — 9 673 студентів, доктора наук — 414 студентів[1]. Такі імміграційні процеси свідчать про підвищення репутації освіти у Польщі на міжнародній арені.

Слід зазначити, що протягом останніх років країна значно підвищила свій рейтинг PISA (Programme for International Student Assessment), запроваджений Організацією економічного співробітництва та розвитку. Середній бал Польщі у 2012 році 518, у той час як середній бал дослідження серед країн ЄС 494[2].

Отже, після реалізації реформ польська система вищої освіти максимально відповідає Болонській конвенції: впроваджена триступенева освіта, трансфертна система європейських кредитів оцінювання, європейський диплом і додаток до нього, а також поширена участь громадськості і студентів в управлінні освітніми процесами задля забезпечення їхньої якості. Головною відмінністю між результатами реформи вищої освіти в Україні та Польщі є термін їх дії: у той час як наша країна лише починає свій рух у напрямку євроінтеграції, Республіка Польща вже досягла помітного успіху у процесі вдосконалення сфери освіти.

Голландська система вищої освіти є однією із найбільш розвинених та ефективних у світі. Дипломи вищих навчальних закладів Нідерландів визнаються усіма країнами світу та є ключем до успішної кар'єри. Зважаючи на підписання Болонської конвенції у 1999 році, система освіти країни є усталеною та повністю інтегрованою у європейський і світовий простір. Відповідно до рейтингу Universitas-2014 Нідерланди займають 7 позицію серед країн, які формують найкраще освітнє середовище для студентів, а згідно з рейтингом QS-2014[3], 11 голландських університетів входять до переліку 150 найкращих ВНЗ світу[4].

Традиційно до компетенції центральної влади відноситься ряд важливих функцій по управлінню системою вищої освіти. Найважливішими серед них є законодавча функція, а також фінансове забезпечення вищих навчальних закладів. Зокрема парламент затверджує бюджет вищої школи на наступний фінансовий рік, який розробляє спільно з міністерством освіти за участі вищих навчальних закладів, і в подальшому здійснює контроль за використанням коштів. До повноважень центральної адміністрації відносяться і такі питання, як встановлення нормативів кількості студентів у різних навчальних закладах, перш за все в університетах, визначення переліку спеціальностей і за необхідності, обмеження набору студентів на певні спеціальності[5].

У 2002 році була створена незалежна агенція з оцінки навчальних програм, освітніх методик та акредитації вищих навчальних закладів Голландсько-фламандська організація (ГФО), до складу якої входять представники управлінської структури і студентства. Також важливим є гарантія якості роботи самої акредитаційної агенції, яка підтримується шляхом зовнішнього контролю групою незалежних спеціалістів на основі методології ENQA[6].

Голландські університети володіють високим ступенем автономії. ВНЗ мають повну свободу у розподілі державного фінансування на освіту та дослідницьку діяльність, а також отримують кошти у формі грантів від організацій різного роду, які розподіляють відповідно до власних пріоритетів. У 2014 році річний бюджет університетів професійної освіти

1 Mobile students from abroad enrolled by education level, sex and country of origin [Electronic resource] / Eurostat. — Way of access: http://goo.gl/IHuaFp

2 Education at a Glance 2014 — Poland [Electronic resource] / OECD. — Way of access: http://goo.gl/U5OExF

3 Освіта в Голландії [Електронний ресурс] / IQ Consultancy. — Режим доступу: http://www.iqconsultancy.com.ua/eduabroad/countries/holland

4 У світовому рейтингу вищої освіти Україна — на 42 місці [Електронний ресурс] / Освітяни столиці. — 2014. — Режим доступу: http://goo.gl/u3j9b2

5 Заяць Л. І. Порівняльний аналіз університетської освіти в Україні та Нідерландах у контексті болонських угод / Л. І. Заяць // Неперервна професійна освіта: теорія і практика. — №1-2. —2015. — С. 82—94.

6 Там само.

склав 3,5 млдр євро. Слід зазначити, що обсяг державного фінансування визначається на основі даних про кількість студентів упродовж останніх двох років. Розмір державної річної оплати студента стаціонару складає приблизно 5000 євро. Дана оплата здійснюється в обсязі 80 % від вказаної суми на початку навчального року, а решта 20 % коштів нараховуються вузу за кожного студента, який отримав диплом. Додатково навчальному закладу виплачується 10 % від загальної суми щорічного бюджету на утримання будівель[1].

Відповідно до Закону «Про вищу освіту і дослідницьку діяльність», університети зобов'язані складати план стратегічного розвитку мінімум один раз на 6 років задля чіткого розуміння середньострокових цілей закладу. ВНЗ має оновлювати цей план кожні 3 роки, а також звітувати про результати його виконання і поточний фінансовий стан. Річний звіт університету підлягає зовнішньому аудиту, затвердженню наглядовою радою і презентації у Міністерстві освіти, культури і науки.

У Нідерландах існує три типи університетів: університети прикладних наук, науково-дослідницькі університети та інститути інтернаціональної освіти, які призначені для навчання іноземних студентів з країн, що розвиваються, і країн з перехідною економікою.

Університетська освіта вирізняється різноманітністю магістерських програм, які включають академічні, дослідницькі і педагогічні. Наприклад, програма підготовки магістра-викладача триває один рік, але передбачає, що вступник вже має ступінь магістра академічний, або дослідницький з тієї дисципліни, яку збирається викладати. Подібний підхід дозволяє поглибити професійні знання з відповідного предмету та забезпечити готовність випускника до практичної роботи.

Невід'ємним елементом освіти Нідерландів є забезпечення зовнішньої академічної мобільності студентів і професорсько-викладацького колективу. В університетах розроблено низку програм підготовки фахівців, які включають обов'язковий період навчання чи стажування закордоном, як правило, протягом одного семестру. Особливої уваги заслуговує той факт, що вже у 2011 році 17 % голландських студентів брали участь у подібних програмах, у той час як таргет 2020 року за Болонськими домовленостями 20 %[2].

У свою чергу принцип внутрішньої мобільності студентів забезпечується за рахунок перехідних програм, які дозволяють змінювати освітньо-кваліфікаційний напрямок навчання на магістратурі після здобуття ступеня бакалавру. У такому випадку задля отримання додаткових знань по спеціальності студент має пройти підготовчий курс навчання, що включає відповідні дисципліни. Відповідно до дослідження Міжнародного фонду досліджень освітньої політики у 2014 році, 70 % голландських студентів повністю задоволені якістю своєї освіти[3].

Як уже зазначалося, важливим елементом у процесі забезпечення іноземців доступом до навчання у Нідерландах є функціонування інститутів міжнародної освіти, що пропонують понад 500 англомовних навчальних курсів. Щороку їх випускниками стають близько 13 тисяч студентів. Іноземним студентам також надається можливість отримання стипендій і грантів, найпоширенішими з яких є «Стипендіальна програма HSP Huygens», «Програма MTEC», «Стипендії Інституту відкритого суспільства для навчання в Маастрихтському університеті»[4]. Не менш важливим кроком для підтримки академічної мобільності іноземців стало прийняття «Норм поведінки іноземних студентів у ВНЗ», спрямованого на захист їх прав у Нідерландах.

Отже, вища освіта у Нідерландах вирізняється своєю науковою та інтернаціональ-

1 Фініков Т. В. Сучасні тенденції розвитку професійної освіти: досвід Нідерландів [Електронний ресурс] / Т. В. Фініков // IFEPR. — 2014. — Режим доступу: http://www.edupolicy.org.ua/_dx

2 Заяць Л. І. Порівняльний аналіз університетської освіти в Україні та Нідерландах у контексті болонських угод / Л. І. Заяць // Неперервна професійна освіта: теорія і практика. — №1-2. — 2015. — С. 82—94.

3 Фініков Т. В. Сучасні тенденції розвитку професійної освіти: досвід Нідерландів [Електронний ресурс] / Т. В. Фініков // IFEPR. — 2014. — Режим доступу: http://www.edupolicy.org.ua/_dx

4 Вища освіта в Нідерландах [Електронний ресурс] / ITPI. — 2012. — Режим доступу: http://goo.gl/wO4Qx3

ною спрямованістю. Враховуючи однакові умови навчання у всіх голландських навчальних закладах, студент не змушений наслідувати популярні тенденції та уподобання роботодавців у процесі вибору місця здобуття кваліфікації. 80 % випускників ВНЗ відразу знаходять роботу по завершенню навчання, а 12 % продовжують освіту у дослідницьких університетах[1]. Позитивні тенденції підвищення якості освіти країни заслуговують на особливу увагу з боку країн, що знаходяться на шляху глобальних реформ і змін.

У результаті проведеного дослідження доцільним є порівняння систем вищої освіти України, Польщі та Нідерландів на основі ключових критеріїв (табл. 3.13).

Таблиця 3.13

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ СИСТЕМ ВИЩОЇ ОСВІТИ[2]

Критерій порівняння	**Україна**	**Польща**	**Нідерланди**
Рік приєднання до Болонського процесу	2005	1999	1999
Кількість освітніх рівнів	3	3	3
Вимоги до абітурієнтів	Документ про середню освіту; ЗНО	Документ про середню освіту; співбесіда у ВНЗ	Документ про середню освіту; додаткові вимоги ВНЗ
Система оцінювання студентів	ECTS	ECTS	ECTS
Документи, що посвідчують отримання освітнього ступеня	Диплом європейського зразку, «Додаток до диплому»	Диплом європейського зразку, «Додаток до диплому»	Диплом європейського зразку, «Додаток до диплому»
Акредитаційна агенція	НАЗЯВО	КАД	ГФО та підпорядковані експертні організації
Організація з підвищення якості освіти		ЦРВО	
Визнання нац. агенства ENQA	Відсутнє	Наявне	Наявне
Рівень внутрішнього моніторингу якості освіти	Початковий	Високий	Дуже високий
Рівень автономії ВНЗ	Початковий	Високий	Дуже високий
Еміграція студентів у 2012 р., тис.	20	43,5	19,0
Імміграція студентів у 2012 р., тис.	6,2	8,6	44,4
Рівень мобільності студентів	Низький	Високий	Дуже високий
Рівень мобільності викладачів	Низький	Середній	Високий
Рівень орієнтації на навчання іноземних студентів	Низький	Високий	Дуже високий

1 Фініков Т. В. Сучасні тенденції розвитку професійної освіти: досвід Нідерландів [Електронний ресурс] / Т. В. Фініков // IFEPR. — 2014. — Режим доступу: http://www.edupolicy.org.ua/_dx

2 Складено автором на основі: Education and training [Electronic resource] / Eurostat. — Way of access: http://goo.gl/29kLvO Members ENQA [Electronic resource] / ENQA. — Way of access: http://goo.gl/OrJaPbMobile students from abroad enrolled by education level, sex and country of origin [Electronic resource] / Eurostat. — Way of access: http://goo.gl/IHuaFp Дегтяр Н. А. Оцінка впливу зміни обсягу державних видатків на економічне зростання країн-членів європейського союзу та України / Н. А. Дегтяр, І. М. Боярко, О. В. Дейнека // Вісник Української академії банківської справи. — №1(34). — 2013. — С. 121-125.

Міграція в Україні: факти і цифри [Електронний ресурс] / МОМ. — 2013. — Режим доступу: http://iom.org.ua/sites/default/files/ukr_ff_f.pdf

Продовження таблиці 3.13

Критерій порівняння	Україна	Польща	Нідерланди
Обсяг держ. видатків на освіту у 2011 р., млн євро	8 872,7	31 154,9	32 396,9
Обсяг держ. витрат на 1 студента бакалаврату у 2011 р., євро	873,45	4 033,7	9 175,4
Фінансування досліджень і науки у 2011 р., % ВВП	0,7	0,5	4,5

Отже, порівняльний аналіз свідчить про неповну інтеграцію української вищої освіти у європейський простір, зважаючи на невідповідність системи нормам функціонування автономних вузів, ретельності контролю за якістю надання освітніх послуг і високому рівню мобільності студентів і викладачів. Безумовно, позитивними наслідками Болонського процесу в Україні є ті характеристики вищої освіти, що відповідають європейським стандартам. На нашу думку, позитивним аспектом української системи освіти є універсальність вступних умов для українських студентів (на основі шкільного атестату і ЗНО), що є більш доцільним і об'єктивним за польський і голландський підходи до відбору абітурієнтів. У свою чергу, статистика міграційних процесів свідчить про те, що еміграція студентів переважає в Україні та Польщі, а імміграція — у Нідерландах. Недостатньо високим є рівень державних видатків як на освіту загалом, так і на наукові розробки в Україні, що становлять 0,7 % ВВП у порівнянні з 4,5 % ВВП у Нідерландах. Таким чином, актуальним є завдання наслідування Україною практик досвідчених країн Європи під час організації освітнього процесу задля успішної імплементації реформ даної сфери.

У відповідності з досвідом управління системою вищої освіти у Польщі та Нідерландах, а також ряду зазначених недоліків освіти України, доцільно запропонувати такі напрями вдосконалення національної освітньої сфери.

1. Формування інвестиційної моделі фінансових ресурсів ВНЗ (рис. 3.15).

Задля оновлення технічного забезпечення вузів, стимулювання дослідницької діяльності, міжнародних освітніх програм обміну студентів і викладачів, участі вузів у різноманітних інтернаціональних конкурсах, а також формування фондів забезпечення освітніх стипендій і грантів, нагально необхідна належна фінансова підтримка освіти.

Рис. 3.15. Інвестиційна модель фінансових ресурсів ВНЗ[1]

1 Складено автором на основі: Вахович І. М. Стан і проблеми вищої освіти в Україні / І. М. Вахович, Л. І. Іщук, С. О. Пиріг // Економіка та управління національним господарством. — №1 (151) — 2014. — С. 63-69.

По-перше, зважаючи на обмеженість державного бюджету Ук-раїни, важливо активізувати інвестиційні потоки з боку інших економічних суб'єктів. Зокрема має підвищитися зацікавленість з боку підприємств та організацій, бо майбутні випускники ВНЗ будуть забезпечені роботою у відповідних фірмах і працювати на їхню користь. По-друге, задля доцільного використання фінансів державного бюджету, має бути успішно реалізована антикорупційна реформа, адже на сьогодні Україна залишається у групі найкорумпованіших країн світу, займаючи 142 позицію із 175 можливих.

2. Роз'єднання НАЗЯВО на дві окремі агенції.

На наш погляд, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти доцільно розділити на дві окремі структури. Діяльність першої має бути зосереджена на акредитації ВНЗ і суміжних завданнях, а другої — на оцінці якості навчальних планів і програм. Так, наприклад, у Нідерландах Голландсько-фламанд-ська організація має у підпорядкуванні кілька експертних організацій, а у Польщі Державна акредитаційна комісія і Центральна Рада з вищої освіти функціонують окремо одна від одної, що забезпечує якість роботи кожної із них. Вузька спеціалізація агенцій допоможе не лише зменшити навантаження на відповідні колегіальні органи, але й оптимізувати їх представницький склад.

3. Оптимізація розподілу місць державного замовлення по спеціальностям.

Структура держзамовлення має відповідати галузевим потребам національної економіки у кваліфікованих фахівцях. На сьогодні кількісна перевага випускників однієї спеціальності над іншою забезпечується за рахунок можливості безоплатного навчання за одним напрямком і переважно платного — за іншим, а також у результаті наявних відмінностей у системі оплати праці. Наприклад, таким чином виховане уявлення студентства про важливість економістів і непотрібність працівників сільського господарства. Насправді ж розвиток агропромислового комплексу має бути пріоритетним в Україні, зважаючи на великий ресурсний потенціал, а надлишок управлінців змушує їх працювати не за фахом. Іншими недооціненими напрямами є фізико-матема-тичні науки та біотехнології, легка та харчова промисловості, культура та мистецтво.

4. Стимулювання розвитку професорсько-викладацького складу.

Так як внутрішня та зовнішня мобільність викладачів України знаходиться на низькому рівні, необхідно залучати вищі навчальні заклади до взаємної співпраці та обміну знаннями і технологіями. Надзвичайно корисним могло б бути постійне стажування у іноземних вузах розвинених країн задля формування нових принципів навчального процесу. Актуальним є питання підвищення заробітної плати працівників освіти, адже об'єктивно вона є мотиватором до якісної роботи і формує уявлення про престижність професії.

5. Розширення можливостей і повноважень студентів.

У той час як у світі студентська академічна мобільність має системний, організований на рівні державної політики характер, в Україні вона залишається спонтанним та індивідуальним явищем. Отже, органи державного управління і ВНЗ мають гарантувати учням можливість здобуття освітнього досвіду за кордоном. Як і у Нідерландах, стажування або практика у іншій країні протягом 3—6 місяців має бути обов'язковою вимогою. Не менш важливим є розширення уповноважень студентів щодо реформування теоретичної спрямованості навчальних курсів. Це стосується не лише права обирати дисципліни, а і переорієнтації (спільно із викладачами) навчальних курсів на вирішення реальних задач, аби українському випускнику не потрібно було перенавчатися відповідно до робочих уповноважень і завдань.

6. Орієнтація освітніх програм на іноземних студентів.

Навчання в Україні на постійній чи тимчасовій основі не є привабливими для європейських студентів не лише через недосконалість вищої освіти, але і через відсутність будь-яких спеціалізованих англомовних курсів. Задля підвищення довіри до країни у межах міжнародного освітнього простору, необхідно ство-рити умови для навчання іно-

земців, що будуть свідчити про українську готовність до взаємного обміну найкращими навчальними практиками.

7. Активізація науково-дослідної співпраці.

Для покращення економічної та освітньої ефективності вищої освіти експерти вважать вигідним об'єднання малих навчальних закладів з великими класичними університетами, а також групування вузів, які спеціалізуються у подібних і суміжних галузях науки і технологій у кластери. Разом з приватними підприємствами, які працюють у відповідних сферах економіки, вони можуть об'єднуватися у наукові та технологічні парки[1]. Головною перевагою такого кроку є поєднання ресурсів і взаємообмін інформацією та науковими розробками.

У системі вищої освіти України важливими є заходи задля докорінної зміни принципів функціонування державних і навчальних закладів, основ студентської та викладацької діяльності, наукової спрямованості суспільства та бізнесу. Лише ефективне та результативне державне управління, що засноване на якісному впровадженні Болонського процесу, може покласти початок освітній реформі, що не приречена на втрати.

Підсумовуючи, слід зазначити, що задля успішної реформації системи освіти України обов'язковим є високий рівень відповідальності всіх учасників процесу: органів державної влади, вищих навчальних закладів, керівників підприємств і організацій, міжнародної спільноти, викладачів, студентів і дослідників. Зміни мають охоплювати не лише окремі вузи найбільш міст, а заклади усієї країни. Таким чином, неможливо очікувати грандіозних результатів протягом одного чи двох років, бо практична, а не теоретична, реалізація реформ — це процес поступовий і кропіткий.

3.5. Публічно-приватне партнерство в оптимізації публічного сектору

В основу цього дослідження покладено гіпотезу, суть якої можна визначити так. Пріоритетним напрямком змін в управлінні національною економікою за умов критичного стану публічних фінансів, порушення суспільного договору в частині створення суспільних благ є оптимізація публічного сектору. Оптимізація може досягатись шляхом реалізації різних форм публічно-при-ватного партнерства (ППП). Тому феномен ППП доцільно пояснювати з огляду на необхідність створення суспільних благ за умов обмежених ресурсів, а інструмент ППП — як такий, що може використовуватись урядом в антикризовому управлінні

Актуальність наукової і водночас управлінської проблеми публічно-приватного партнерства як інструмента оптимізації публічного сектору пояснюється такими обставинами:

— існує українська особливість змістового наповнення терміну «публічно-приватне партнерство», що ускладнює моніторинг цього явища, попри необхідність реалістичного й однозначного оцінювання тенденцій змін у сфері партнерства національними і міжнародними статистичними органами й аналітичними агенціями,
— в українській практиці управління фіксується незначна кількість успішних прикладів використання публічно-приватного (державно-приватного) партнерства, попри поширене й успішне використання цього інструменту в різних країнах,
— в українській економіці використовувався обмежений перелік форм ППП, попри успішний досвід використання іншими країнами широкого переліку різноманітних і гнучких форм партнерства для забезпечення функціонування публічного сектору,

1 Сисоєва С. Освітні реформи: освітологічний контекст / С. Сисоєва // Теорія і практика управління соціальними системами. — №3. — 2013. — С. 44—69.

— інституційне (правове та організаційне) забезпечення ППП в Україні скоріше стримує, ніж стимулює використання партнерства, попри усвідомлення та визнання науковцями та практиками державного управління його доцільності та необхідності.

Що може розглядатись у якості загального критерію оптимізації публічного сектору? Підхід до відповіді на це питання міститься, зокрема, в колективній роботі з проблем публічно-при-ватного партнерства британських дослідників. У ній наголошується на меті досягнення кращого співвідношення ціни (витрат) та якості (VFM — value for money) наданих публічних сервісів, а публічно-приватне партнерство розглядається як інструмент уряду для імплементації публічної політики, у межах якої реалізується саме така мета[1]

Згадані нами обставини актуалізації проблеми публічно-приватного партнерства визначили логіку цього дослідження, яка полягає у послідовному розгляді таких питань: 1) публічно-приватне партнерство та публічний сектор національної економіки: взаємозв'язок понять і явищ, 2) міжнародний досвід використання ППП в управлінні національною економікою, 3) досвід і проблеми публічно-приватного партнерства в українській економіці, 4) пріоритетні напрямки реформування ППП для оптимізації публічного сектору національної економіки.

Публічно-приватне партнерство та публічний сектор національної економіки: взаємозв'язок понять і явищ. Для вирішення проблеми використання публічно-приватного партнерства в оптимізації публічного сектору, що окреслена в назві цього розділу, доцільно досягти чіткості у тлумаченні власне змісту та взаємозв'язку понять «публічний сектор національної економіки» та «публічно-приватне партнерство».

При визначенні сучасними дослідниками змісту поняття «публічний сектор» вихідними й такими, що вже не є предметом обговорення, стали положення про нетотожність «публічного» та «державного» й ширший зміст «публічного». Тому уточнення потребує та частина змісту поняття «публічне», яка виходить за межі поняття «державне».

Якщо під «державним» розуміти лише інститути центральної влади, то «публічне» ширше «державного» на ту частину змісту, яка віддзеркалює діяльність органів місцевої влади. Послідовником такої позиції, зокрема, є провідний український дослідник публічного сектору О. Длугопольський, який у своїх висновках спирається на роботи іноземних авторів. У запропонованій цим автором схемі, саме публічний сектор «розкладається» на державний і муніципальний сектор з відповідними джерелами фінансування, інститутами та формами власності[2]

У випадку тлумачення «державного» як такого, що одночасно репрезентує і центральну, і місцеву владу (органи місцевого самоврядування), та при ігноруванні інших складників публічного сектору «публічне» та «державне» ототожнюються. Саме такий анахронізм у тлумаченні змісту досліджуваних понять мав місце при перекладі російською мовою відомої книги Дж. Стігліца «Economics of the public sector», коли згадана назва була подана як «Экономика государственного сектора[3].

Широкий сенс «державного» закладено і в Законі України «Про державно-приватне партнерство» 2010 р. У ньому йдеться про «співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних і комунальних підприємств, або фізичними особами — підприємцями (приватними партнерами)»[4]. Таке уявлення про «державне» не зовсім узгоджу-

1 Ed. Akintoye A., Lixange Ch, Renukappa S. Preston. Public Private Partnerships [Електронний ресурс] — United Kingdom, School of Built and Natural Environment, University of Central Lancashire, Preston, PR1 2HE, 2011. — P. 95—105 — Режим доступу: http://www.arcom.ac.uk/-docs/workshops/2011-Central-Lancashire_CIBTG72.pdf

2 Длугопольський О. В. Підходи до оцінки ефективності функціонування суспільного сектору економіки / О. В. Длугопольський // Економічний аналіз. — 2014. — Т. 15, № 1. — С. 45-46.

3 Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора. / Дж. Ю. Стиглиц. — М.: МГУ. Инфра-М, 1997. — 720 с.

4 Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 № 2404-VI [Електронний ресурс] / Верховна Рада України // Офіційний веб-портал Верховної ради України . — Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2404-17

ється з ідеєю децентралізації та реформою державного управління, що подана в Стратегії сталого розвитку «Україна—2020», прийнятій у 2015 р.[1]. Результатом реалізації згаданої стратегії, як відомо, має стати формування сучасної публічної адміністрації та забезпечення спроможності й фінансової самодостатності органів місцевого самоврядування. Засадами такого реформування, як зазначали задовго до прийняття згаданої стратегії українські науковці[2], має бути розмежування центрально-управлінських і місцево-самоврядних функцій.

Є підстави припустити, що «публічне» ширше за «державне» за будь-якого — і вузького, коли беруть до уваги лише функції центральної влади, й широкого, коли враховують також і функції місцевих органів влади, тлумачення. Йдеться про ту частину змісту, яка пов'язана з діяльністю, так званого «третього сектору». За різними визначеннями, «третій сектор» охоплює недержавні, добровільні, некомерційні (неприбуткові), самоврядні організації, що фінансуються з колективних фондів, спрямовані на реалізацію групових інтересів громадян у демократичних суспільствах.

Врахування «третього сектору» в структурі публічного сектору, цілком узгоджується з визначенням змісту «публічного сектору» у іноземних джерелах. Зокрема, публічний сектор характеризується як «частина національної економіки, що забезпечує продукти та послуги, що не виробляються або не можуть вироблятись у приватному секторі … », й яка забезпечує такі сервіси, як військові, поліційні, інфраструктурні (включно з телекомунікаційними), освітні, охорони здоровя тощо[3]. Попри відмінності конкретних цілей, масштабів форм інститути «третього сектору» у економіках різних країн пов'язані з виробництвом благ, щодо яких спостерігаються «провали приватного сектора», та які виникають у сфері інформування громадян, їх освіти, охорони здоровя тощо. І якщо «публічне» сприймати як протилежність (антипод) «приватного», то саме до процесів у публічній сфері причетні численні недержавні некомерційні самоврядні організації, освітньо-культурного, екологічного, соціального, правозахисного, політичного тощо спрямування.

Додатковий аргумент на користь приналежності «третього сектору» до публічного породила, зокрема, українська дійсність 2014—16 років. На практиці було доведено, що за умов слабкості і центральної, і місцевої влади самоврядні волонтерські організації можуть перебирати на себе не лише звичні соціо-культурні, а й міліарні, безпекові, законотворчі тощо функції. Тому захист ідеї охоплення публічним сектором і «третього сектору» має прагматичну мету — визнання і віддзеркалення в теорії виключної за особливих умов ролі добровільних самоврядних організацій у забезпеченні публічних сервісів. Ця роль може бути пов'язана зі здатністю «третього сектора» компенсувати «провали» у діяльності центральних і місцевих органів влади.

Додатковий аргумент на користь доцільності акцентування на «третьому секторі» як елементі публічного саме для України дає аналіз офіційного документу — «Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013—2018 роки». У ньому зафіксовано, що метою Концепції є ефективна взаємодія «між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, приватним сектором та інститутами громадянського суспільства на засадах державно-приватного партнерства»[4]. Оскільки, за Законом

1 Стратегія сталого розвитку «Україна — 2020»: Схвалено Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс] / Президент України // Офіційний веб-портал Верховної ради України. — Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/ show/5/2015

2 Модернізація суспільного сектору економіки в умовах глобальних змін: Монографія / [А. Ф. Мельник, Г. Л. Монастирський, Т. Л. Желюк та ін.] ; За ред. А. Ф. Мельник. — Тернопіль: ТНЕУ, «Економічна думка», 2009 — С. 14.

3 Public Sector. Definition. [Електронний ресурс] / Join Business Dictionary. — Режим доступу : http://www.businessdictionary.com/definition/public-sector.html

4 Постанова Кабінету Міністрів України «Про прийняття концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 роки» № 739-р від 14.08.2013 [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України // Офіційний веб-портал Верховної ради України . — Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-р

України про ДПП, у межах партнерства взаємодіють державний (центральні й місцеві органи влади) і приватний партнери, то фіксація діяльності інститутів громадянського суспільства «на засадах ДПП» є прихованим визнанням їх другорядності та підпорядкованості. Відтак, повноправним партнером «третій сектор» може ставати лише «на засадах публічно-приватного партнерства.

В українському законодавстві, на жаль, відсутні новели, присвячені проектам партнерства інститутів громадянського суспільства та держави при створенні суспільних благ. Але в інформаційному матеріалі, розміщеному на офіційному сайті Міністер-ства юстиції України є згадка про взаємодію інститутів громадянського суспільства з органами державної влади у формі «виконання спільних проектів інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного і соціального спрямування»[1]

З практики участі інститутів громадянського суспільства в створенні публічних сервісів випливає, що ці інститути цілком придатні для виконання не лише арбітражної функції при відборі варіантів доцільного державного (муніципального) фінансування проектів, а й формування додаткових джерел ресурсів на засадах добровільних внесків і благодійності.

Термінологічна визначеність передбачає і відповідь на питання про взаємозв'язок понять «публічний сектор» і «суспільний сектор» національної економіки. Ми схильні припускати можливість ототожнення цих понять саме в економічних дослідженнях. Приклади визнання ідентичності понять «публічне» та «суспільне» можна знайти в дослідженнях з публічного управління[2].

Особливий підхід до розмежування «суспільного» й «публічного» знаходимо, у правовій науці. Як відомо, у праві визнається так звана дихотомія з поділом на публічне та приватне право й уявленням про те, що обидві галузі регулюють суспільні відносини[3]. Використання цього підходу за принципом прямої аналогії, коли суспільне «охоплює» публічне разом з приватним, в економічних дослідженнях навряд чи може виявитись продуктивним. Адже в традиції економічних досліджень є розгляд приватного та суспільного як протилежностей.

Візуалізація ідеї про публічно-приватне партнерство як форму взаємодії публічного та приватного секторів національної економіки з врахуванням того, що публічний сектор охоплює три підсектори — державний, муніципальний і «третій сектор» — подана на рис. 3.16.

Рис. 3.16. Публічно-приватне партнерство у взаємодії секторів національної економіки

1 Федоренко В. Л., Кагляк Я. О. Інститути громадянського суспільства та інститут громадських організацій в Україні: теоретико-методологічні та нормо проектні аспекти [Електронний ресурс] / В. Л. Федоренко, Я. О. Кагляк // Офіційний сайт міністерства юстиції України. — Режим доступу: http://old.minjust.gov.ua/20126

2 Див., наприклад: Бобровська О. Ю. Технологія оцінювання якості господарюючих суб'єктів суспільного сектора економіки як складова механізму публічного управління / О. Ю. Бобровська // Публічне управління: теорія та практика. — 2010. — № 1. — С. 103-111

3 Birkinshaw P. European Public Law / P. Birkinshaw — Butterworth: LexisNexis, 2012— P. 15

Розглянутий і візуалізований на схемі підхід, на наш погляд, потенційно містить деякі важливі акценти, пов'язані з додатковими пояснювальними можливостями для вирішення проблеми оптимізації публічного сектору:

— якщо створення суспільних благ (публічних сервісів) потребує участі трьох елементів публічного сектору, то перший крок у оптимізації має бути пов'язаний з уточненням розподілу компетенцій між ними, зокрема, це стосується: по-перше, обрання моделі фіскального федералізму, за якою відбувається розподіл повноважень, податків і видатків між державним і муніципальним рівнями управління, по-друге, визначення принципових засад взаємодії «третього сектору» з центральною та місцевою владою при реалізації проектів ППП,
— якщо публічно-приватне партнерство є формою трансферу від публічного до приватного сектору (на засадах аутсорсингу) повноважень зі створення суспільних благ, то оптимізація має передбачати обрання особливих форм доцільної взаємодії між окремими елементами публічного сектору, з однієї сторони, й суб'єктами приватного сектору, — з іншої.

За підходом, що візуалізований на рис. 3.16, державно-приватне партнерство (ДПП) може розглядатись як форма взаємодії або між одним (державним) і приватним сектором — при вузькому тлумаченні «державного», або між двома (державним та муніципальним) секторами й приватним сектором — при широкому тлумаченні «державного»

Міжнародний досвід використання ППП в управлінні національною економікою. Перший досвід використання публічно-приватного партнерства в розвинутих країнах припадає на межу 1970—1980-х рр. Існує мережа спеціальних міжнародних і європейських інституцій з дослідження історії та досвіду публічно-приватного партнерства, наприклад, Лабораторія вивчення ППП (PPP Knowledge Lab) під егідою World Bank Group, Європейський експертний центр ППП (EPEC), Консультаційний центр ППП у галузі інфраструктури (PPIAF), Проект приватної участі в інфраструктурних об'єктах (PPI) тощо.

Якщо традиційно публічно-приватне партнерство розглядалось як форма довготермінових угод між публічним і приватним сектором, переважно, у інфраструктурній сфері, то з початку XXI ст. акцентується увага на можливостях ППП в інноваційній сфері. Йдеться, наприклад, про реалізацію європейських проектів ППП щодо «фабрик майбутнього», «енергетично-ефективних будівель», «стійкої індустріалізації», «ініціативи зеленого автомобіля» тощо. Зокрема, Європейською Комісією була зафіксована перспектива додаткового залучення на засадах ППП упродовж 2014—2020 рр. коштів у обсязі 1,45 млрд євро. Очільники ЄС розглядають таку практику партнерства як умову гарантування лідируючих позиції європейської індустрії у світі[1].

На наш погляд, проекти ППП у інновацій сфері є опосередкованим свідченням того, що інноваційна діяльність має ознаки суспільного блага, а створення умов для неї — публічним сервісом

Адекватне теоретичне тлумачення феномену публічно-приватного партнерства може спиратись лише на сучасний досвід його використання в практиці розвинених країн. Таке тлумачення формується в межах новітніх теоретичних концепцій «міжсекторної взаємодії», «Governance» та «політичних мереж».

Публічно-приватне партнерство реалізується у тих стратегічних галузях національної економіки, які не можуть бути приватизовані, але бракує коштів публічного сектору (держави) для їх фінансування та розвитку. У таких випадках відбувається залучення ресурсів суб'єктів приватного сектору, які інвестують та стають співвиконавцями проек-

1 EU Industrial leadership gets boost new research partnerships European Commission [Електронний ресурс] : Press Release / Brusseles, 17 Dec 2013 . — Режим доступу : http://ec.europa.eu/research/industrial_technologies/ppp-in-research_en.html

тів. У результаті такої взаємодії між сторонами партнерства відбувається поділ ризиків і відповідальності.

Заохочення приватного капіталу до реалізації проектів партнерства досягається як через залучення до цих проектів гарантованих бюджетних інвестицій, так і через квазігроші — податкові пільги та дотації для приватних учасників.

Дослідники визнають існування у міжнародній практиці трьох базових моделей організації (управління) ППП:

— централізованої, коли створюється єдиний спеціалізований орган для управління процесами ППП (досвід Канади);
— децентралізованої, коли кожне окреме міністерство чи окремий орган місцевої влади самостійно здійснює і контролює проекти ППП (досвід Франції та Португалії);
— змішаної, коли центральний координуючий орган формує національну політику ППП, а департаменти окремих міністерств, органи місцевої влади створюють і реалізують проект (досвід Великої Британії, Італії, Нідерландів).

Лідером та ініціатором ППП з 1990-х рр. є Велика Британія, хоча в цій країні, на відміну від інших європейських країн, використовується модифікований термін PFI — Private Finance Initia-tive. За уряду Д. Мейджора у 1992 р., у цій країні була оголошена «Ініціативи приватного фінансування» (PFI), згідно якої приватному сектору надавались повноваження будівництва, реконструкції, експлуатації, управління об'єктами виробничої та соціально-культурної інфраструктури, які перебували у державній власності. Особливістю PFI є те, що оплата послуг приватного сектора здійснюється не користувачами послуг, а державою. Основним оператором проектів ППП у Великій Британії ставала компанія Partnership UK — методологічний центр з питань теорії і практики партнерства. Його співробітники не є чиновниками, й їх заробітна плата безпосередньо залежить від успішності реалізації проектів партнерства. Наглядова рада компанії складається з 45 осіб включно з міністром. За організаційною формою компанія є акціонерним товариством з. 49 % часткою держави. Щороку в країні підписується до 80 нових угод партнерства й, за даними британського уряду, завдяки цьому заощаджувалося до 17 % бюджету.

Домінуючою формою ППП у Франції були концесійні угоди, за якими концендент (центральні абр місцеві органи влади) передає концесіонеру (приватному сектору) право на експлуатацію природних ресурсів, об'єктів інфраструктури, окремих підприємств або устаткування. За такої форми ППП всі інвестиційні ризики бере на себе приватний партнер, а однією з проблем партнерства може ставати неготовність влади (передусім, муніци-пальної) вести діалог з представниками приватного сектору на паритетних засадах[1].

Сучасна практика ППП у Німеччині пов'язана, передусім, з будівництвом. Наприклад, з 2005 р. будівельна компанія Hochtiel має контракт на фінансування, реставрування та управління Центром професійно-технічного навчання в місті Леверкузен, будівля якого є історичною пам'яткою і, отже, національним надбанням. Загальний обсяг проектів державно-приватного партнерства фірми Hochtiel у сфері громадського будівництва в Німеччині оцінюється в 650 млн євро. Це не виключно будівництво, а й реконструкція та управління освітніми закладами в містах Оффенбаху, Гладбеку, Кельні[2].

Найпоширенішою формою ППП у США стала концесія на будівництво автомобільних доріг. У 1990-х рр. Федеральна адміністрація автомагістралей (The Federal Highway Administration — FHWA) ініціювала зміни до федерального законодавства для стимулювання приватного сектору до участі у проектах будівництва нових і ре-

1 Ляхович О. О. Світовий досвід реалізації проектів державно-приватного партнерства [Електронний ресурс] / О. О. Ляхович. — Режим доступу: http://nuwm.rv.ua/metods /asp/vd1/Vek5524.pdf

2 Амунц Д. М. Государственно-частное партнерство [Електронний ресурс] / Амунц Д. М. // Справочник руководителя — 2005. — №12. — С. 16-24. — Режим доступу : http://www.cultinfo.ru/cultura/2006-04/partnerstvo.htm#00

конструкції старих доріг. Результатом цих законодавчих нововведень стала федеральна кредитна програма, за якою приватному бізнесу надавались прямі позики, гарантії під кредит, кредитні лінії standby за нижчих, ніж у всіх інших потенційних кредиторів, відсотків. Проекти публічно-приватного партнерства США є формою поєднання інтересів і ресурсів органів влади різного рівня — федерального, штатів, місцевого. Це поєднання досягається, зокрема, шляхом ефективного використання земель навколо доріг: для створення логістичних центрів, розвитку соціальної сфери місцевих громад включно з депресивними територіями[1].

Найпоширенішою формою ППП у світі є концесійні договори. За даними МБРР, у країнах, що розвиваються, і країнах з перехідною економікою на концесії припадає більше 60 % угод між державою та бізнесом у сфері транспортної інфраструктури та житлово-комунальних послуг[2]. Спектр об'єктів, збудованих за концесійними угодами, надзвичайно широкий: від «Євротунелю» вартістю 15 млрд дол. США до контрактів муніципальних органів влади у сфері дозвілля і відпочинку громадян вартістю у дкілька тисяч доларів. Найбільша кількість концесійних проектів реалізується у водопостачанні та каналізації, газовому й електро-енергетичному господарстві, у будівництві та експлуатації автодоріг і залізниць, у міському будівництві, лісовому господарстві, розробці тощо.

У країнах Європейського союзу ППП виконує роль механізму, з використанням якого досягаються не лише цілі розвитку інфраструктури, а й цілі соціальної політики на локальному рівні, включно з відродженням і розвитком міст, а в окремих випадках — і неурбанізованих територій.

Для моніторингу процесів публічно-приватного партнерства у розвинених країнах — США, Канаді, Ірландії, Великій Британії — центральні органи державної влади мають тематичні сайти, на яких висвітлюється інформація, що є важливою для обґрунтування управлінських рішень у сфері ППП[3].

Для розвитку теорії і практики публічно-приватного партнерства важливими є узагальнення щодо можливих сфер успішного партнерства з досвіду різних країн. Таке узагальнення зроблено Національним інститутом стратегічних досліджень при Президентові України. За висновками авторів аналітичної записки, концентрації проектів відбувалась у таких сферах національних економік різних країн:

— будівництво шкіл, лікарень, вязниць, оборонних об'єктів і автомобільних доріг у Великій Британії;
— енергетика, транспорт, захист навколишнього середовища, використання водних ресурсів, водопостачання та водовідведення, рекреаційні об'єкти, інформаційні технології, охорона здоров'я, освіта у Канаді;
— автомобільні дороги та аеропорти у Греції;
— автомобільні дороги та міські транспортні системи у Ірландії;
— транспортні мережі й системи життєзабезпечення міст у Австралії;
— громадський житловий сектор і системи життєзабезпечення міст у Нідерландах;
— автомобільні дороги та системи життєзабезпечення міст у Іспанії;
— природоохоронна діяльність, автошляхи, життєзабезпечення сільських населених пунктів у США[4].

---

1 Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / [Винницький Б., Лендьел М., Онищук Б., Сегварі П.]. — К. : К.І.С., 2008. — 146 с. — С. 30.

2 Кабашкин А. В. Возможности использования различных форм государственно-частного партнерства / А. В. Кабашкин // Економика. — 2008. — № 3. — С. 62-68. — С. 63.

3 Безбах Н. В. Державно-приватне партнерство в реалізації проектів транспортної інфраструктури / Н. В. Безбах, В. В. Брагінський // Економіка та держава. — 2011. — № 8. — С. 115—118.

4 Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні [Електронний ресурс] : аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. — Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/articles/816/

Аналіз 915 випадково обраних проектів ППП у країнах з різним рівнем розвитку довів, що соціальна сфера, зокрема, охорона здоров'я, посідає пріоритетне місце лише в країнах «Великої сімки» — 184 з 615 проектів, або 29,92 %. У країнах, що розвиваються, пріоритетними є проекти ППП, які пов'язані зі будівництвом і реконструкцією автодоріг. Важливими, але менш пріори-тетними для цієї групи країн були проекти ППП у житлово-комунальному господарстві, обороні, пенітенціарній системі, сфері розваг і туризмі, залізничному і трубопровідному транспорті. Вони охоплюють від 30 до 45 % проектів ППП[1].

Досвід і проблеми публічно-приватного партнерства в українській економіці. Українська економіка демонструє загалом нижчу частку витрат на інвестицій у проекти публічно-приватного партнерства в ВВП, ніж інші близькі за рівнем розвитку країни. Інформацію про це подано на рис. 3.17.

Рис. 3.17. Частка витрат на інвестиції у проекти приватно-публічного партнерства в Україні та інших країнах наприкінці 2010-х років[2]

Дані Світового банку свідчать про те, що частка у ВВП інвестицій на проекти ППП в Україні була у 2,8—3 рази меншою, ніж у лідерів розглянутої групи країн — Бразилії та Індії.

Аналіз досвіду реалізації окремих проектів партнерства в українській економіці є важливим остільки, оскільки дає підстави для узагальнень про типові переваги та обмеження цієї форми оптимізації процесу створення суспільних благ у конкретному інституційному та економічному середовищі.

Найвідоміший досвід застосування публічно-приватного партнерства в Україні пов'язаний з концесією при спорудженні інфраструктурних об'єктів — автомобільних доріг. Йдеться, зокре-ма, про проект будівництва дороги «Львів—Краківець» 1998 р., у якому публічна сторона була презентована «Укравтодором» і Львівською облдержадміністрацією, а приватна — львівським консорціумом розподілом: 60 % — за рахунок концесіонера, 40 % — за рахунок концесієдавця («Укравтодору»). Завершення будівництва планувалось у 2012 р., проте за перші девять років реалізації проекту вартість виконаних робіт становила лише 2,3 % (37 млн грн) від запланованого, а витрати на реалізацію проекту розподілились у співвідношенні: біля 20 % — концесіонер, 80 % — концесієдавець «Укравтодор». Унаслідок фактичного невиконання умов концесій-

1 Лохтина Л. К. Понятие и сущность государственно — частного партнерства [Електронний ресурс] / Л. К. Лохтина, Э. Д. Батуев // Электронный журнал «Социальные аспекты здоровья населения» — 2010. — № 3(15). — Режим доступу : http://vestnik.mednet.ru/content/view/212/30

2 Черевиков Є. Л. Публічно-приватне партнерство: міжнародна практика та український досвід [Електронний ресурс] : презентація / Є. Л. Черевиков — Режим доступу: http://svitppt.com.ua/politika/publichnoprivatne-partnerstvo-mizhnarodna-praktika-ta-ukrainskiy-dosvid0.html

ного договору та з причини змін законодавства про концесію договір було розірвано в судовому порядку.

Друга велика концесійна угода була укладена між «Укравтодором» і ВАТ «Виробничо-наукова компанія «Розточчя СТ» на будівництво та експлуатацію автомобільної дороги «Львів — Броди» у 2002 р. Передбачалось спільне фінансування у пропорції: 79 % — за рахунок концесіонера, 21 % — за рахунок «Укравтодору». До 2008 р. концесіонером було виконано проектні роботи на суму, що становила 0,1 % від запланованих обсягів[1]. Внаслідок фактичного невиконання умов концесійного договору через неспроможність приватного партнера виконати концесійні зобов'язання у 2012 р. договір у судовому порядку розірвано.

У межах Державної програми розвитку автомобільних доріг загального користування на 2005—2010 роки було розпочато пілотний проект будівництва відрізка платної дороги «Харків-Дніпропетровськ»[2]:

Форма концесії застосовувалась і в сфері водопостачання та обслуговування тепломереж.. Зокрема, у 2006 року Луганська обласна рада передала в концесію на 25 років цілісний майновий комплекс підприємству ТОВ «Луганськвода», засновником якого виявилась російська компанія «Росводоканал». У 2010 році, за рішенням суду, договір концесії було визнано недійсним.

У 2008 р. у Бердянську між власником майна — Бердянською міською радою і ТОВ «Чиста вода — Бердянськ» було укладено концесійний договір про надання в управління цілісного майнового комплексу на 30 років.

У 2007 році у Артемівську був підписаний договір про передачу терміном на 40 років цілісного майнового комплексу МКП «Артемівськтепломережа» в концесію підприємству ТОВ «Артемівськенергія», створеному та зареєстрованому в Україні литовською компанією «Energija»

В Україні в 2000-х рр. партнерство здійснювалось і в формі договорів оренди[3]: Зокрема, у 2006 році, у Краматорську компанія ContourGlobal разом з місцевою владою створили нову компанію — ТОВ «Краматорськтеплоенерго» (КТЕ), яка орендувала у міста енергогенеруюче обладнання теплоелектроцентралі на термін 50 років.

У 2006 році у Кіровограді було надано в оренду на 49 років цілісний майновий комплекс комунального підприємства «Кіровоградводоканал» приватному підприємству ТОВ «Водне господарство».

Далі подана таблиця з результатами SWOT-аналізу неуспішного (будівництво дороги «Львів — Краківець») та успішного (передача в користування муніципального майнового комплексу тепломережі Артемівська) проектів партнерства (табл. 3.13). Оскільки початок дії цих проектів припадав на період до прийняття у 2010 р. Закону України «Про державно-приватне партнерство», то саме їх переваги й обмеження могли б бути враховані у згаданому законі.

Основний висновок, що випливає з SWOT-аналізу, — це те, що передумовою позитивних результатів проекту ДПП є участь в якості приватного партнера підприємства, що має досвід роботи за європейськими стандартами. На шляху ж успішного виконання проектів постають такі обмеження, як брак досвіду організації стосунків між партнерами та правова неврегульованість відносин включно із земельними та соціальними, на тлі яких відбувається партнерство.

1 Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні [Електронний ресурс] : аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. — Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/articles/816/

2 Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / [Винницький Б., Лендьел М., Онищук Б., Сегварі П.]. — К. : К.І.С., 2008. — 146 с. — С. 118—119.

3 Грищенко С. Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства: Практичний посібник для органів місцевої влади та бізнесу / Грищенко С. — К. : ФОП Москаленко О. М., 2011. — 140 с. —С. 72—73.

Таблиця 3.14

РЕЗУЛЬТАТИ SWOT-АНАЛІЗУ ДВОХ УКРАЇНСЬКИХ ПРОЕКТІВ ДПП

Проект ДПП	Передумови проекту		Результати проекту	
	Позитивні	**Негативні**	**Позитивні**	**Негативні**
Дорога «Львів – Краковець»	— Можливість формування правової бази для ДПП з врахуванням досвіду проекту — Можливість використання досвіду ДПП у разі успіху у інших проектах будівництва доріг — Загальна національна потреба забезпечення прямого автомобільного сполучення з європейськими містами	— Відсутність досвіду участі в ДПП вітчизняного приватного партнера та брак фінансових ресурсів порівняно з можливими іноземними інвесторами — Відмова від використання санкцій за невиконання умов договору партнерами — Правова невизначеність щодо умов відведення земель під будівництво доріг — Невизначеність щодо предмету концесії: будівництво чи ремонт		— Невиконання приватним партнером зобов'язань з виконання робіт і фінансових зобов'язань. — Формування негативного досвіду й негативного іміджу проектів ДПП. — Створення соціального напруження у громадах населених пунктів, через які мала пройти дорога
МКП «Артемівськ-тепломережа»	Використання досвіду литовської компанії «Energija» що працювала в Україні, Литві, Латвії, Естонії, Індії, Бразилії — Можливість поширення позитивного досвіду ДПП у інших проектах теплопостачання — Відповідність договору ДПП механізмам Кіотського протоколу, що передбачає зменшення викидів у атмосферу	— Суперечності та невизначеність українського законодавстві про ДПП	— Сплата усієї заборгованості колишнього власника концесіонером та подолання боргів населення — Повна модернізація теплового господарства Артемівська — Досвід ДПП використано у проекті реконструкції систем теплопостачання Макіївки та Маріуполя.	Невчасні розрахунки за природний газ, що вирішувалось у судовому порядку

Оскільки ППП є інструментом уряду для залучення інвестицій у проекти створення публічних сервісів, то для оцінювання якості партнерства найважливішим індикатором стає обсяг і динаміка залучених інвестицій. Таку узагальнюючу інформацію по Україні подає Світовий банк.

За методикою Світового банку, збирається інформація не про всі проекти ППП, а лише ті, які пов'язані з участю приватного сектору в інфраструктурній сфері. Саме таку інформацію в динаміці про інвестиції в інфраструктурні проекти за участі приватного сектору подано на рис. 3.17.

Рис. 3.18. Інвестиції в проекти ДПП в Україні, млн дол. США[1]

Інформація Світового банку з рис.3.18 свідчить про переважання інвестицій у телекомунікаційні проекти впродовж усіх 20 років. Частка інвестицій у проекти в сфері телекомунікацій була надмірною, оскільки ця сфера не пов'язана зі створенням найактуальніших суспільних благ. За належного державного контролю вона мала б розвиватись за рахунок власних ресурсів приватного сектору.

Оцінювання кількості проектів партнерства у 2010-х роках в Україні є значно ускладненим. Зокрема, дані з сайту Міністерства економічного розвитку та торгівлі (Мінекономрозвитку) й Фонду державного майна України (ФДМУ) про кількість проектів державно — приватного партнерства (ДПП) є достатньо суперечливими та малоінформативними (табл. 3.15).

Таблиця 3.15

КІЛЬКІСТЬ ПРОЕКТІВ ДПП У 2014-2015 РР.[2]

Форми ДПП	**2014**	**2015**
Мінекономрозвитку		
Концесії	210	146
Договори про спільну діяльність	33	31
ФДМУ		
Концесії	146	138
Договори про спільну діяльність	Інформація відсутня	Інформація відсутня

1 Черевиков Є. Л. Публічно-приватне партнерство: міжнародна практика та український досвід [Електронний ресурс] : презентація / Є. Л. Черевиков. — Режим доступу: http://svitppt.com.ua/politika/publichnoprivatne-partnerstvo-mizhnarodna-praktika-ta-ukrainskiy-dosvid0.html

2 Складено за даними: Міністерство економічного розвитку та торгівлі України. Офіційний сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.me.gov.ua/ ; Фонд державного майна України. Офіційний сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.spfu.gov.ua/

За даними таблиці, офіційні державні органи, сферою компетентності яких саме і є ДПП — Мінекономрозвитку та ФДМУ, — по-перше, подають різну інформацію про кількість концесійних проектів. По-друге, ФМДУ не надає інформації щодо договорів про спільну діяльність. По-третє, розміщена інформація не містить пояснення причини суттєвих зміни у кількості проектів лише за один рік.

Проекти ДПП у 2015 р., за даними Мінекономрозвитку, розподілялись за сферами реалізації у такий спосіб:

— обробка відходів — 63,3 %,
— очищення води та водопостачання — 17,0 %,
— будівництво та інфраструктура — 8,5 %,
— виробництво, транспортування, постачання тепла — 2,8 %,
— електроенергетика — 2,4 %,
— інше — 6 %.

Наведені дані дають підстави для висновку про житлово-комунальне господарство як основну сферу реалізації проектів ДПП у середині 2010-х років і другорядність будівництва та інфраструктури як сфери застосування ДПП.

На жаль, побудова динамічних рядів даних з одночасним використанням інформації Світового банку та з українських офіційних джерел унеможливлена. Це пояснюється певними відмінностями підходів до публічно-приватного (державно-приватного) партнерства.

За методологією Світового банку, йдеться про «інфраструктурні проекти за участю приватного сектору», у яких на приватну компанію (інвестора) покладається частина операційного ризику проекту[1]. Означення «інфраструктурні» не спричиняє відмінностей тлумачення партнерства, оскільки ці проекти передбачають взаємодію держави з приватними компаніями у фінансуванні об'єктів з розподілом витрат і ризиків. Вони (відмінності) виникають у зв'язку з переліком форм, у яких передбачається здійснення партнерства. До цих форм відносять:[2]:

— договори управління та оренди, за якими приватний партнер бере на себе управління державним активом протягом певного періоду, в той час як власність та інвестиційні рішення є прерогативою державного партнера,
— договори з будівництва та експлуатації (нові проекти / грінфілд проекти), що передбачають будівництво та експлуатацію нових об'єктів з основною відповідальністю за фінансові та операційні ризики приватного партнера, з відшкодуванням ним усіх інвестиційних витрат упродовж періоду договору та поверненням активу у державну власність,
— договори з поліпшення (капітальні вкладення / браунфілд проекти), які подібні до грінфілд проектів, але спрямовані на поліпшення вже існуючих державних активів, головним чином, шляхом капітальних вкладень приватного партнера, на якого покладається оперативна відповідальність за реалізацію проекту, та який відшкодовує свої інвестиційні витрати протягом часу реалізації проекту,
— розукрупнення (продаж частини активів), яке передбачає придбання приватним партнером пакету акцій державного підприємства в процесі їх публічної пропозиції або в межах програм приватизації з набуттям приватним партнером відповідальності за операційну діяльність, технічне обслуговування та інвестиції

Проект вважається таким, що належить до ППП, якщо участь приватного партнера у його реалізації становить не менше 25 %, а для проекту продажу активів хоча б 5 % акцій

1 Private Participation in Infrastructure Database. Metodology. World Bank [Електронний ресурс] . — Режим доступу: http://ppi.worldbank.org/methodology/ppi-methodology

2 Private Participation in Infrastructure Database. Glossary. World Bank [Електронний ресурс] . — Режим доступу: http://ppi.worldbank.org/methodology/glossary

має належати приватним власникам[1].

На відміну від розглянутої методології Світового банку, згідно зі ст. 5 Закону України «Про державно-приватне партнерство», на засадах партнерства можуть укладатися договори у таких формах:

— концесії;
— спільної діяльності;
— управління майном (виключно за умови передбачення у договорі, укладеному в рамках державно-приватного партнерства, інвестиційних зобов'язань приватного партнера);
— інші договори.

Основними формами партнерства в Україні фактично є дві, а саме: концесія та договори спільної діяльності. Саме в цих формах реєструвалась і здійснювалась переважна більшість проектів ДПП, і лише щодо їх кількості надається інформація офіційними органами влади. Положення про таку форму, як «управління майном», імплементовано до закону України про ДПП тільки у 2015 р. До «інших договорів», у яких фактично здійснювалось партнерство, за результатами дослідження С. Тринчука, належать ще такі форми: контрактні відносини, оренда, угоди про розподіл продукції, спільні підприємства[2].

Основні відмінності підходів Світового банку та українського законодавства й, відповідно, управлінської практики, що роблять зібрану інформацію про проекти ДПП неспівставними, на наш погляд, виявляються у тому, що:

— за українським законодавством, об'єктами ДПП не можуть бути ті, щодо яких прийнято рішення про приватизацію, а також існує заборона на приватизацію об'єктів партнерства протягом усього терміну проекту, тому при використанні даних світового банку слід виключати з оцінки «договори розукрупнення», як такі, що приватизацію передбачають;
— визнані українським законодавством договори з управління майном у певній мірі подібні до різних форм договорів за підходом Світового банку, зокрема, — до договорів з поліпшення й договорів управління та оренди,
— договори з будівництва та експлуатації подібні до українських концесійних договорів, проте останні, здебільшого, стосуються в Україні вже створених об'єктів, що робить їх більш подібними до договорів з поліпшення,
— загалом, за підходом Світового Банку, діяльність у межах будь-якої з визнаних форм може здійснюватись спільно з державною організацією або на умовах володіння часткою, тобто пайової участі у проекті, що містить потенційну можливість уподібнення кожної форми до української форми реалізації ДПП з назвою «спільна діяльність».

Принципова відмінність двох згаданих підходів до ППП стосується, передусім, поняття «відчуження власності». Згідно зі ст. 7 Закону України «Про державно-приватне партнерство», право власності на об'єкти, що добудовані, перебудовані, реконструйовані в рамках публічно-приватного партнерства, належить державному партнеру.

Форми ДПП, які фактично є основними в українській практиці ДПП — концесії та спільна діяльність — мають такі відмінності (табл. 3.16).

Порівняння ознак двох основних українських форм партнерства — концесії та спільної діяльності — дає підстави для висновку про більш ліберальний зміст другої форми, відтак, про її обєктивно більшу привабливість для приватного партнера. Цей висновок, однак, погано узгоджується з даними про кількість договорів за обома формами партнерства.

1 Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні [Електронний ресурс] : аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. — Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/articles/816/

2 Тринчук С. В. Державно-приватне партнерство — теоретичне осмислення феномену / С. В. Тринчук // Економіка та держава : міжнародний науково-практичний журнал. — 2009. — № 11. — С. 208—211.

Таблиця 3.16

ОЗНАКИ ОСНОВНИХ ФОРМ ДПП, ЯКІ ВИЗНАЧЕНО В УКРАЇНСЬКОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ ЯК ОСНОВНІ

Критерії оцінювання	**Концесія**	**Спільна діяльність**
Спосіб об'єднання внесків партнерів	Без об'єднання внесків	З об'єднанням внесків учасників або без об'єднання внесків
Характер оподаткування приватного партнера	Обов'язкова концесійний платіж за умовами концесійного договору незалежно від результатів господарської діяльності	Необов'язковий, але, здебільшого, встановлений договором гарантований мінімум прибутку, що стягується незалежно від результатів господарської діяльності
Термін договору	Від 10 до 50 років. Термін може змінюватись за згодою сторін в межах дії договору	Строкова або безстрокова основа та розірвання договору за згодою сторін або у судовому порядку
Характер майнової відповідальності	Майнова відповідальність приватного партнера	Майнова відповідальність усіх учасників пропорційно внеску у спільне майно
Участь партнерів в управлінні	Державне регулювання та контроль	Спільний контроль
Обмеження щодо об'єктів партнерства	Об'єкти державної чи комунальної власності, надані у концесію, не підлягають приватизації протягом дії концесійного договору без згоди концесіонера	Не може бути внеском у спільну діяльність майно, яке належить до основних фондів підприємств державної власності, що не підлягають приватизації
Привласнення майна, створеного при здійсненні договору	Майно, створене на виконання умов концесійного договору, є об'єктом права державної чи комунальної власності	Майно, створене в результаті спільної діяльності, може стати об'єктом власності однієї сторони (здебільшого, держави) за умови грошової компенсації іншій стороні (приватному партнеру)
Участь у діяльності	Держава, здебільшого, не бере участі в діяльності	Держава може, хоча і не зобов'язана, брати участь в діяльності

Адже, за даними Мінекономрозвитку, у 2015 р. кількість договорів менш ліберальної форми — концесії — майже у 5 разів перевищувала кількість договорів більш ліберальної форми — спільної діяльності.

Особливості української концесії полягають у тому, що на практиці концесійні договори часто не відповідають міжнародним критеріям і в більшій мірі уподібнюються звичайній оренді без обов'язкових умов інвестування в розвиток інфраструктури та без вимог щодо якості послуг. Зафіксовано факти передачі в концесію (фактично в оренду) житлових будинків, гаражів, автобусних зупинок тощо[1]

1 Державно-приватне партнерство в контексті управління державними інвестиціями. Оцінка / Міжнародний банк реконструкції та розвитку. — Світовий банк, 2016. — С. 44.

Інші форми державно-приватного партнерства, застосовувані в Україні, мають такі особливості (табл. 3.17).

Таблиця 3.17

ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ІНШИХ (КРІМ КОНЦЕСІЇ ТА СПІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ) ФОРМ ПАРТНЕРСТВА

Форма ДПП	**Визначальні особливості форми**
Контракт	Права власності на об'єкти партнерства не передаються приватному партнеру. Витрати і ризики покладаються на державного партнера. Інтерес приватного партнера полягає у праві на чітко визначену частку доходу, прибутку або отриманих платежів.
Оренда	Може існувати в двох формах — традиційній оренді та лізингу, державного (муніципального) майна. При традиційній оренді передбачено повернення предмета орендних відносин майна — державному (муніципальному) партнеру після закінчення договору. При лізингу існує право викупу державного (комунального) майна. Оренда може ініціюватись як державним (муніципальним), так і приватним партнером. Діють обмеження на використання оренди: рішення про підготовку майна до майбутньої приватизації, його включення до переліку тих, що потребують іноземних інвестицій, заборона Антимонопольного комітету.
Угода про розподіл продукції	Найбільш подібна до традиційної концесії. Відрізняється від концесії способом привласнення створеної продукції: якщо концесіонеру належить вся вироблена продукція, то в угодах про розподіл приватному партнеру належить лише частина продукції.
Спільні підприємства	Можуть існувати в двох формах: акціонерних товариств, спільних підприємств з пайовою участю сторін, коли акціонерами та сторонами угоди стають державні (муніципальні) та приватні партнери. Можливості партнерів приймати управлінські рішення та розподіл ризиків, як правило, визначаються часткою в капіталі. Нечіткий розподіл фінансової відповідальності (втрат), пов'язаних із ризиками, та солідарна відповідальність партнерів

Щодо форм, поданих у таблиці, виникає питання здатності забезпечувати реалізацію основної ідеї публічно-приватного партнерства — створення суспільних благ та забезпечення інтересів суспільства (громади). Зокрема, якщо оренда може ініціюватись приватним партнером, то предметом цієї ініціативи природно ставатиме приватний інтерес. Якщо лізинг передбачає перетворення державного (муніципального) майна у приватне, то виникає проблема захисту інтересів колишніх публічних власників при втраті ними майнових прав. Якщо у спільних підприємствах пріоритетність управлінських рішень визначається часткою партнерів у капіталі, то пріоритет суспільного інтересу може втрачатись при меншій частці державного (муніципального) партнера. Загалом, розглянуті форми мають незначний потенціал покращання публічних сервісів. Вони в більшій мірі створюють можливості використання державного (муніципального) майна у інтересах приватного партнера. Таке використання може відповідати суспільним потребам, передусім, у випадках критично неефективного використання та руйнування такого майна. Але за таких умов актуальним ставатиме не публічно-приватне партнерство, а приватизація.

Спрямованість публічно-приватного партнерства на реалізацію суспільного (гро-

мадського) інтересу є проблемою, що стосується всіх форм партнерства та має загальнонаціональне значення. Але вона залишається невирішеною в Україні, про що свідчить відсутність документів державної політики — стратегій, програм, методик — у яких би були сформульовані та формалізовані критерії для оцінювання доцільності таких проектів. Відтак, ускладнюється процедура відбору проектів і їх подальша реалізація.

На підтвердження існування проблеми неадекватної спрямованості проектів ДПП і відсутності вірного оцінювання можна навести факт про те, що з 11 аналізованих експертами Світового банку проектів, що отримали в Україні статус ДПП у 2012—2014 роках, 7 оцінено як типово комерційні в інтересах приватних компаній (вирощування грибів, будівництво мережі магазинів, розведення риби, модернізація переробки нафти тощо)[1].

Українське публічно-приватне партнерство, з огляду на кінцеву мету — покращання публічних сервісів, і проміжну мету — залучення приватних ресурсів — залишається з моменту перших спроб застосування у 1990-х роках неефективним інструментом. Одна з фундаментальних причин такої неефективності — недостатність інституційних передумов.

В якості можливих критеріїв достатності інституційних передумов, на наш погляд, доцільно розглядати таке:

— якісна (несуперечлива) законодавча база, що гармонізована з нормативною базою ЄС,
— доцільний розподіл компетенцій між органами влади.

За сформульованими критеріями, інституційні передумови публічно-приватного партнерства в Україні дістали в 2011 р. таку оцінку авторитетної французької юридичної фірми Gide Loyrette:

— неузгодженість положень Закону України Про державно-приватне партнерство з іншими 50 законодавчими актами, що регулюють окремі аспекти партнерства,
— нечітке визначення повноважень органів влади, які причетні до проектів партнерства на усіх його стадіях[2]

На жаль, така оцінка не втратила актуальності й через п'ять років з моменту її обґрунтування.

Акцентуємо увагу на тих об'єктивних характеристиках інституційного середовища публічно-приватного партнерства в Україні, які підтверджують зроблені щодо нього висновки.

По-перше, українське законодавство про державно-приватне партнерство зазнає постійних змін, але в той же час у ньому залишаються значні лакуни, які заважають практичній діяльності. Наприклад, у основний законодавчий акт цієї сфери — Закон України «Про державно-приватне партнерство» — з 2010 р, вже вносились чотири зміни: три рази — у 2012 р. та один раз — у 2015 р. Водночас, щодо основної форми ДПП, яка реалізується в Україні, — концесії — в українському законодавстві не віддзеркалено її існування у двох формах: концесії на виконанням робіт і наданням послуг і концесії лише на надання послуг. Якщо перша форма концесії дійсно є формою ДПП, то друга такою формою не стає й тому підлягає іншій юрисдикції й іншому обліку та оцінюванню.

По-друге, в основному законі про державно-приватне партнерство є посилання на інші нормативні джерела. До таких, наприклад, у випадку концесії, крім статей 408 й 410 Господарського кодексу України, належатимуть й прийняті до 2010 р. закони. Серед них: закони України «Про концесії», «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг», «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власно-

1 Державно-приватне партнерство в контексті управління державними інвестиціями. Оцінка / Міжнародний банк реконструкції та розвитку. — Світовий банк, 2016. — С. 74.

2 Діагностичного огляду законодавства про Державно-приватне партнерство [Електронний ресурс] : презентація / Gide Loyrette Nouel. — Режим доступу: http://www.auc. org.ua/sites/default/files/files/0_ %20PPP %20 Diagnostic %20Review %20UKR %281 %29.pdf

сті». Ці раніше прийняті закони були кваліфіковані фахівцями як такі, що не стимулюють залучення ресурсів приватного сектору через: недостатність норм щодо державних гарантій приватним інвесторам, нормативне обмеження можливостей застосування різних форм відшкодування інвестиційних витрат тощо[1]. Якщо припускати справедливість згаданих зауважень, то треба визнати, що новіше законодавство про ДПП консервує недоліки старого.

По-третє, правове поле державно-приватного партнерства України додатково формують Постанови Кабінету Міністрів України. Лише у 2011 році було прийнято чотири постанови[2]. Їх зміст дає підстави для висновку про певне ускладнення ними процедури партнерства.

По-четверте, в Україні відбувається розпорошення функцій управління публічно-приватним партнерством і дублювання деяких з них різними органами державної влади. Зокрема, функції центрального органу фактично виконуються кількома інституціями, серед яких:

— Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (Мінекономрозвитку), що уповноважене готувати та імплементувати програми розвитку ДПП, сприяти проектам партнерства, оцінювати їх ефективність, ініціювати судові позови проти приватного партнера тощо,
— підрозділ Мінекономрозвитку — Департамент інвестиційно-інноваційної політики та розвитку державно-приватного партнерства, до повноважень якого належать участь у розробці законодавства щодо ДПП, впровадження угод про розподіл продукції і договорів концесії для реалізації інвестиційних проектів у пріоритетних сферах економіки,
— Фонд державного майна України (ФДМУ), що наділений повноваженнями контролю за реалізацією проектів ДПП через контроль за діяльністю державного партнера, зокрема, функцією обов'язкової реєстрації державних концесій і концесійних платежів і необов'язкової реєстрації концесій щодо об'єктів комунальної власності,
— Міністерство фінансів України, яке відповідає за перевірку статусу проекту ДПП, визнання необхідності державної участі й надання різних форм державної фінансової підтримки приватному партнеру.
— До інші органів влади, на яких покладаються функції управління державно-приватним партнерством, належать:
— інші міністерства, які керують діяльність державного партнера за його галузевою приналежністю, при схваленні конкурсної документації, наданні ліцензій і дозволів тощо, наприклад, Міністерство інфраструктури причетне до проектів партнерства, пов'язаних з автомобільними дорогами,
— органи місцевої влади, які приймають рішення щодо об'єктів партнерства — комунального майна, проводять конкурси на визначення приватного партнера, надають погодження (дозволи) на реалізацію проектів тощо

Розглянуті функції (повноваження) органів у моделі управління державно-приватним партнерством в Україні дають підстави для висновку про невідповідність цієї моделі жодній з тих, що згадувались нами в процесі аналізу досвіду розвинених країн. Від

1 Досвід і перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / [Винницький Б., Лендьел М., Онищук Б., Сегварі П.]. — К. : К.І.С., 2008. — 146 с. — С. 110.

2 «Про затвердження Порядку надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства» № 81 від 9 лютого 2011 року, «Про затвердження Методики виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними « № 232 від 16 лютого 2011 року, «Про затвердження Порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства» № 279 від 17 березня 2011 року, «Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства» № 384 від 11 квітня 2011 року

централізованої моделі її відрізняє участь в прийняті стратегічних рішень і формуванні державної політики партнерства багатьох органів влади. Від децентралізованої моделі вона відрізняється зосередження багатьох функцій управління ДПП в інститутах саме центральної влади. А її відмінність від змішаної моделі управління пов'язана з нечітким розподілом і дублюванням функцій управління.

Пріоритетні напрямки реформування ППП для оптимізації публічного сектору національної економіки. Фундаментальне обґрунтування пріоритетів реформування державно-приватного партнерства для України міститься в роботі експертів Світового банку, на яку ми вже посилались[1]. З переважною більшістю зроблених у цій роботі висновків щодо напрямків реформування не можна не погодитися. Але контекст дослідження експертів Світового банку — управління державними інвестиціями з використанням ДПП — вимагав від авторів особливих акцентів. Оскільки нас у більшій мірі цікавить контекст використання публічно-приватного партнерства в оптимізації публічного сектору, то акценти й, відповідно, пріоритети, можуть дещо відрізнятись.

З 11 пропозицій, сформульованих експертами Світового банку, для вирішення проблеми використання інструменту ППП в оптимізації публічного сектору, на наш погляд, особливе значення мають ті, що стосуються таких моментів, як: визначення цілей проектів ДПП, обґрунтування вдосконалення методик оцінювання їх ефективності, досягнення прозорості відбору та обліку проектів, прийняття рішень щодо проектів з огляду на суперечність інтересів суб'єктів управління ДПП. Йдеться про такі рекомендації експертів Світового банку:

— «усі проектні пропозиції повинні проходити попередню оцінку до того, як вони будуть розглянуті для подальшого розподілу ресурсів», що ускладнюється відсутністю відповідного документу державної політики;
— необхідні «стандартні методичні рекомендації (інструкції) та процедури щодо цілі та принципів порівняння … » для визначення ефективності проектів;
— уряд повинен «відхиляти пропозиції, які визнаються хибними або непотрібними» з врахуванням суперечності інтересів Мінфіну, який має «відсіювати» проекти через брак ресурсів, та Мінекономрозвитку, який уповноважений сприяти «розширенню» проектів ДПП;
— має забезпечуватися чіткий порядок і прозорість щодо того, «як активи проектів ДПП повинні обліковуватись в системі національних рахунків»
— для належної оцінки «співвідношення ціни та якості проектів ДПП» необхідно здійснювати «базовий огляд по завершенню усіх проектів».

З огляду на запропоноване нами «розширене» тлумачення публічно-приватного партнерства та наведені обґрунтування важливості «третього сектору» в оптимізації публічного сектору, перелік пріоритетів реформування міг би бути доповнений такими позиціями:

— віддзеркалення в програмових документах державної політики (національних стратегіях розвитку, концепціях розвитку публічно-приватного партнерства) переліку найважливіших публічних сервісів і сфер доцільної реалізації ППП, що визначатимуть-ся на засадах публічного обговорення та залучення до експертиз такого переліку інститутів громадянського суспільства;
— затвердження таких методик оцінювання доцільності прийняття проектів ППП і методик оцінювання їх ефективності, які б передбачали індикатори відповідності переліку пріоритетних публічних сервісів і досягнутого внаслідок партнерства співвідношення «ціна — якість» суспільних благ;
— законодавче врегулювання алгоритмів майнової (фінансової) участі інститутів

1 Державно-приватне партнерство в контексті управління державними інвестиціями. Оцінка / Міжнародний банк реконструкції та розвитку. — Світовий банк, 2016. — С. 67-69.

громадянського суспільства в проектах партнерства, а також врегулювання взаємодії цих інститутів з органами центральної та місцевої влади, суб'єктами приватного сектору саме в межах проектів партнерства;
— досягнення прозорості та публічності відбору проектів партнерства для державного (муніципального) фінансування, в тому числі й за рахунок виконання арбітражних функцій інститутами громадянського суспільства;
— перехід від фактично існуючої деформованої централізованої моделі управління державно-приватним партнерством при створенні суспільних благ до децентралізованої моделі публічно-приватного партнерства з новими повноваженнями муніципального сектору у поєднанні з визнаними новими (арбітражними та фінансової участі) повноваженнями «третього сектору».

3.6. Децентралізація публічних фінансів як основа нової моделі міжбюджетних відносин в Україні

Досвід антикризового управління національною економікою в останні роки в Україні свідчить, що у сфері публічних фінансів, як урядових, так і муніципальних (місцевих), особливо у соціальній їх складовій, існують надто серйозні труднощі. Зокрема відсутність реальних повноважень і ресурсів у громад призвела за 25 років незалежності до зменшення кількості сільського населення на 2,5 млн осіб, погіршення рівня життя на селі, збільшення кількості селищних рад на 1067 одиниць, які не спроможні сформувати громадам інструменти для розвитку[1], а отже, й забезпечити умови підвищення рівня життя їх мешканцям. Політика реалізації програм фіскальної консолідації, яку застосовував Уряд протягом трьох останніх років у якості інструменту стабілізації державних фінансів, також зовсім не сприяла реалізації соціальної функції публічних фінансів української держави. Враховуючи, що в попередні роки навіть в умовах сталого економічного зростання в Україні так і не вдалося забезпечити ефективного дотримання соціальних стандартів і гарантій, зрозуміло, що в останні кризові роки соціальні проблеми увійшли у фазу загострення, зубожіння населення країни поглибилось, незважаючи на проголошені реформи та фінансову допомогу міжнародних структур.

Система публічних фінансів України, як і вся економіка, переживаючи кризу та військові потрясіння, продовжувала демонструвати принципову недієздатність вирішити завдання перерозподілу ресурсів на користь тих, хто найбільше цього потребує, однак все ж таки увійшла в процес започаткування ряду реформ, серед яких надважливою є реформа бюджетної децентралізації. На перший погляд, саме ця реформа справді орієнтована на потребу реальних соціальних зрушень, особливо в частині розподілу фінансових повноважень і забезпечення бюджетного фінансування соціальної сфери, адресного спрямування необхідних фінансових потоків для вирішення нагальних соціальних проблем конкретної громади, конкретного села, селища, міста, і т.д., що беззаперечно висувається життям як один з найактуальніших національних пріоритетів державної політики сьогодення.

Проблематика досліджень реформи децентралізації влади, в тому числі бюджетної децентралізації в Україні є надзвичайно різноаспектною та надактуальною. Саме цій реформі останнім часом присвячується велика кількість публікацій з огляду на розмаїття проблем та аспектів, які вартують уваги фахівців різних напрямків науки та практики, зокрема публічного управління. Однак, більшість авторів публікацій зосереджують увагу на організаційних, інституційних та технологічних питаннях цієї реформи, які, безперечно важливі на даному етапі її проведення, зрозуміло з урахуванням факторів впливу та пере-

1 Пріоритети дії Уряду на 2016 рік в сфері децентралізації. — [Електронний ресурс]. — Джерело доступу: reforms.in.ua

шкод, що стоять на заваді, залишаючи поза увагою її соціальну функцію, реалізація якої, на наш погляд, потребує особливої акцентуації серед пріоритетів досягнення макроекономічної стабілізації[1].

Зважаючи на особливості української моделі територіально-адміністративної організації влади, що проіснувала майже 25 років, а саме на нераціональний і неоднозначний розподіл повноважень між різними рівнями влади, вертикальний конфлікт між органами місцевого самоврядування та горизонтальний конфлікт між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, процес децентралізації влади в Україні задекларовано започаткуванням ряду реформаторських кроків, соціальні результати яких, за оцінками деяких фахівців є поки що зовсім слабкими. Зокрема слушною є думка І. Луніної та Д. Серебрянської: «Справжня децентралізація влади так і не відбулася. Держава розширила джерела доходів місцевих громад, однак зовсім забула про те, що починати слід було б із визначення функцій і повноважень місцевого самоврядування… Натомість розвиток України як незалежної держави з європейськими цінностями потребує формування ефективного місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади»[2].

3.6.1 Бюджетна децентралізація: зміст і соціальні завдання

За оцінками зарубіжних експертів, децентралізація є однією із найскладніших реформ, яка в окремих країнах тривала десятки років. За оцінками українських експертів вона потребує консолідації зусиль усіх рівнів влади та постійної підтримки міжнародних партнерів.

Робочою групою з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, утвореною при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, профільними міністерствами, Асоціацією міст України, фахівцями Комітету з питань бюджету Верховної Ради України, представниками наукових установ розроблено нову модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин з урахуванням передового зарубіжного досвіду впровадження бюджетних реформ. Ця модель наразі проходить перші випробування, має як позитивні здобутки, так і певні проблеми та виклики[3].

Реформа бюджетної децентралізації в Україні відбувається за дуже несприятливих умов і провокує соціальні проблеми та негаразди з огляду на українські реалії, яких приховати неможливо, тому варто робити наголос саме на соціальній функції цієї реформи, на необхідності формування ефективного соціально-орієн-тованого механізму міжбюджетних відносин в Україні з урахуванням практичного досвіду європейських країн.

Перед тим як заглиблюватися в предмет дослідження, варто розібратися з термінами. Слід зазначити, що загальноприйнятого визначення «децентралізації» не існує. У найпростішому розумінні, як зазначає Н. Топпервін, децентралізація означає передачу політичних, адміністративних та/або фінансових повноважень підрозділам середнього та/або нижчих рівнів державної ієрархії[4]. Ключовим у даному контексті аналізу є термін «передача повноважень».

Аналіз базових підходів до децентралізації свідчить, що: 1) держава може здійснювати децентралізацію влади в інтересах населення, на підставі закону, передаючи части-

1 Куценко Т.Ф., Ємельяненко Л.М. Реформа бюджетної децентралізації в Україні: соціальна функція // Економіка та держава. — 2016. — № 7. — С. 29—34.

2 Луніна І., Серебрянська Д. Декларації та реалії бюджетної децентралізації // Дзеркало тижня. Україна. — №43. — 13 листопада 2015. — [Електронний ресурс]. — Джерело доступу: http://gazeta.dt.ua/finances

3 Пріоритети реформування та напрями перспективного розвитку міжбюджетних відносин в умовах бюджетної децентралізації в Україні. — К.: НІСД, 2015. — 80 с.

4 Топпервін Н. Дієве місцеве самоврядування як запорука успішної децентралізації публічної влади: швейцарський досвід // DESPRO: Аналітичний вісник. — 2012. — №2.

ну повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування; 2) децентралізація повноважень має відбуватись з урахуванням прин-ципу субсидіарності, тобто передавати повноваження на максимально близький до громадянина рівень управління, який при цьому здатний виконати це найефективніше; 3) передача повноважень від вищого рівня на нижчий рівень має бути забезпечена передачею необхідних для цього ресурсів і наданням права органу місцевого самоврядування приймати рішення щодо переданих повноважень виходячи із місцевих особливостей[1].

Саме на таких основах мають відбуватися конкретні зміни стосовно розподілу повноважень між суб'єктами двох рівнів публічної влади в Україні: 1) загальнонаціонального (рівень державного управління), представленого центральними органами державної влади, найважливішим обов'язком яких є виконання передусім соціальної функції, поряд з політичною, міжнародною та суто економічною у межах держави Україна, в Конституції якої закріплено: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпе-чення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» (стаття 3)[2]; 2) субнаціонального (рівень муніципального управління), якому відповідають незалежні (самоврядні) органи влади регіональних й місцевих адміністративних утворень, першочергова спрямованість на реалізацію соціальної функції котрих дійсно може створити умови для розбудови соціально-орієнтованої економіки або інакше омріяного двома Майданами 2004 та 2013—2014 років «економічного дива для людей», починаючи з громад сіл, селищ, містечок і т.д. на основі економічного патріотизму та здорового соціального прагматизму[3].

Слід підкреслити, що децентралізація влади у країнах ЄС, разом з упорядкуванням взаємовідносин між політичними та адміністративними структурами, включає процеси бюджетної децентралізації. Отже, один процес без іншого відбуватись не може. Головною метою зазначених процесів є формування такої моделі міжбюджетних відносин, яка дасть можливість якнайкраще забезпечувати населення місцевими суспільними благами та послугами з точки зору їх доступності та якості, тим самим формувати умови для підвищення рівня життя як на окремих територіях, так і загалом в Україні.

У процесі децентралізації здійснюється перерозподіл повноважень (прав та обов'язків) або між органами влади одного рівня (горизонтальна децентралізація), або між центральною та місцевою владою (вертикальна децентралізація) (рис. 3.19). Вертикальна децентралізація може відбуватися у розглянутих на рис. 3.20 основних формах[4].

Рис. 3.19. Види децентралізації влади

1 Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація. Практичний посібник / [Ткачук А.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні — DESPRO». — К. : ТОВ «Софія». — 2012. — 120 с.

2 Конституція України. Офіційний сайт Верховної Ради України — [Електронний ресурс] — Режим доступу: http:// zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр

3 Куценко Т.Ф., Ємельяненко Л.М. Реформа бюджетної децентралізації в Україні: соціальна функція // Економіка та держава. — 2016. — № 7. — С. 29—34

4 Луніна І., Серебрянська Д. Декларації і реалії бюджетної децентралізації // Дзеркало тижня. Україна. – №43, 13 листопада 2015. — [Електронний ресурс]. — Джерело доступу: http://gazeta.dt.ua/finances

Рис. 3.20. Основні форми вертикальної децентралізації

Саме розподіл фінансово-правових компетенцій і визначає модель організації міжбюджетних відносин між органами публічної влади на рівні вертикальних відносин: щодо розподілу відповідальності за регулювання, адміністрування і фінансування суспільних послуг, щодо закріплення та перерозподілу джерел доходів у вигляді податків, зборів і трансфертних платежів між бюджетами різних рівнів влади, а також на рівні горизонтальних відносин: із приводу об'єднання коштів бюджетів одного рівня задля спільного фінансування суспільних благ, надання фінансової допомоги та реалізації інших форм міжмуніципальної або міжрегіональної кооперації. В такому контексті термін «фінансова децентралізація» виглядає синонімічним термінам «бюджетна децентралізація» або «фіскальна децентралізація» («fiscal decentralization»), що почав використовуватися у зарубіжній літературі з публічних фінансів ще в останній чверті XX століття.

У вітчизняній економічній літературі можна знайти різні визначення бюджетної децентралізації. У загальному розумінні термін «фіскальна децентралізація» можна інтерпретувати як процес передачі прав, компетенції та відповідальності в бюджетній сфері від центральних органів державної влади на користь квазінезалежних (тобто ієрархічно непідконтрольних центральному урядові) субнаціональних органів публічної влади. Конкретні напрями фіскальної децентралізації полягають у: 1) закріпленні за субнаціональним рівнем виключних функцій і прав щодо надання суспільних послуг, 2) визначення податкової бази та установлення податкових ставок, 3) здійснення бюджетних запозичень[1].

За Б.Данилишиним, який виходить з того, що ключовим при формуванні місцевого самоврядування є принцип фінансової самостійності, фіскальна децентралізація являє собою «процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральним і локальним рівнями управління, що дає змогу субнаціональним органам управління отримувати автономію щодо фінансування і забезпечення населення суспільними благами (товарами і послугами)»[2].

У європейській літературі зміст бюджетної децентралізації розкривають через три аспекти, що представлено на рис. 3.21[3].

1 Куценко Т.Ф. Бюджетно-податкова політика: Навч. посіб. /Р-л 7. Міжбюджетна політика: теоретичні засади та світовий досвід. — К.: КНЕУ. 2006. — 508 с. — С. 196.

2 Данилишин Б. М. Децентралізація управління в Україні: з чого почати? — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://kontrakty.ua/article/82116

3 Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні — DESPRO. — К. : ТОВ Софія, 2012. — 128 с.

Рис. 3.21.Три аспекти, що розкривають зміст бюджетної децентралізації

Однак, бюджетна децентралізація в якості генеральної мети реформування завжди має певні соціальні зрушення в суспільстві, проявлені результати та реальні ефекти, насамперед, у вигляді зростання добробуту населення, рівня якості життя, забезпечення більш високих соціальних стандартів тощо, тому що в її основі — принцип субсидіарності, що гарантує передачу на місця, в громади, максимальну кількість повноважень, які органи місцевого самоврядування здатні виконати, так як забезпечені адекватним набором ресурсів відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування[1].

З урахуванням викладеного, завданнями бюджетної децентралізації є, по-перше, збільшення участі громадян в розвитку територій, на яких вони проживають, та по-друге, ефективне забезпечення населення суспільними послугами. Ці завдання варто кваліфікувати як соціальні, тому що ніхто інший як власне самі громадяни, громада, що проживає на тій чи іншій території, не може бути більше за всіх зацікавлена в реальних змінах на власну користь і користь свого ближнього. Щоб виконати ці соціальні завдання місцеві бюджети повинні бути достатніми для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та надання населенню послуг на рівні не нижче мінімальних соціальних потреб. При недостатності доходних джерел держава бере на себе забезпечення збалансування місцевих бюджетів шляхом передачі необхідних коштів у вигляді міжбюджетних трансфертів, а саме дотацій, субвенцій і субсидій. Така практика є розповсюдженою в Європі та формує досить високий рівень соціальних стандартів, хоч і почала запроваджуватися в Україні ще з прийняттям Бюджетного кодексу в 2001 році, однак, без реалізації ряду необхідних системних реформ у попередні роки виявилась слабоефективною, насамперед з точки зору виконання соціальних завдань, орієнтованих на високі європейські соціальні стандарти.

Дуже важливою для збільшення загальної ефективності від процесу бюджетної децентралізації та подальшого економічного зростання є вибір моделі організації міжбюджетних відносин. Як відомо, у літературі найбільшої популярності набули дві моделі, які різняться між собою, насамперед, залежно від форми державного устрою: бюджетний унітаризм і бюджетний федералізм (табл. 3.18).

Однак, принцип державного устрою лише до певної міри визначає правові засади розподілу повноважень між рівнями бюджетної системи. Як федеративні, так і унітарні країни істотно відрізняються між собою за формами організації міжбюджетних відносин. Більше того, конституційно закріплені принципи державного устрою не є апріорі гарантом застосування відповідної моделі міжбюджетних відносин. Зокрема, світовий досвід налічує багато прикладів так званих номінальних федерацій (Індія, Мексика), в яких суб'єкти федерації не мали реальної фінансової самостійності. І навпаки, в унітарній державі КНР фінансові відносини між рівнями влади ґрунтуються на принципах бюджетного федералізму[2].

1 Європейська Хартія про місцеве самоврядування — [Електронний ресурс]. — Джерело доступу: http://www.coe.int/ru/web/portal/home

2 Куценко Т.Ф. Бюджетно-податкова політика: Навч. посіб. /Р-л 7. Міжбюджетна політика: теоретичні засади та світовий досвід. — К.: КНЕУ. 2006. — 508 с. — С. 192—194.

Таблиця 3.18

МОДЕЛІ ОРГАНІЗАЦІЇ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

БЮДЖЕТНИЙ УНІТАРИЗМ		**БЮДЖЕТНИЙ ФЕДЕРАЛІЗМ**	
ґрунтується на виключному праві центральних органів державної влади приймати і здійснювати рішення у сфері бюджетно-податкової політики		ґрунтується на основних ідеях федералізму як територіальної форми демократії, а саме: — конкуренції між регіональними органами влади на «ринку» соціальних послуг; вирівнюванні умов цієї конкуренції, тобто забезпеченні загальнонаціональних мінімальних стандартів надання суспільних послуг	
ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ МОДЕЛЕЙ			
— нижчі рівні публічної влади виконують функції «агентів» центрального уряду, яким делегується частина владних повноважень разом з фінансовими ресурсами; — існує централізований розподіл єдиного фонду доходів між рівнями публічної влади відповідно до обсягу закріплених за ними повноважень		— високий рівень фіскальної автономії субнаціональних органів влади, що передбачає наділення останніх достатніми повноваженнями щодо формування власної дохідної бази; — відповідність між обсягами виконуваних функцій і фінансовими ресурсами органів влади, що забезпечується за рахунок вертикального та горизонтального вирівнювання доходів бюджетів; — збалансованість інтересів усіх учасників міжбюджетних відносин на основі договірно-правових форм їхньої організації, що досягається в результаті застосування спеціальних процедур запобігання та розв'язання конфліктів між різними рівнями влади	
ОСНОВНІ МОДИФІКАЦІЇ МОДЕЛЕЙ			
Традиційна централізована модель (Україна до реформи бюджетної децентралізації)	Соціально-орієнтована модель змішаного типу (Данія, Норвегія, Польща, Швеція та ін.)	Децентралізовані моделі (США, Канада)	Кооперативні моделі (ФРН, Австрія)
ЗАГАЛЬНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ			
— місцевій та регіональній владі відводиться досить пасивна роль; — місцеві органи влади є підзвітними й підконтрольними перед центральним урядом	— базується на бюджетній децентралізації та фінансовій автономії місцевої влади з урахуванням конкретної історичної та соціально-економічної ситуації в країні; — головним пріоритетом є виконання соціальних зобов'язань	— високий рівень бюджетної автономії субнаціональних органів влади, слабкість зв'язків між ними й відповідно порівняно обмежене співробітництво; — центральна влада, як правило, не вдається до активної політики фінансового вирівнювання, що призводить до виникнення фіскальних дисбалансів у розвитку окремих територій	— забезпечення єдиних стандартів якості життя в межах усієї федерації, що реалізується завдяки застосування складних процедур міжрівневої кооперації; — високий рівень гармонізації податкової системи й вирівнювання міжбюджетних диспропорцій; — обмеженість фіскальної автономії субнаціональних органів влади

Продовження таблиці 3.18

БЮДЖЕТНИЙ УНІТАРИЗМ		БЮДЖЕТНИЙ ФЕДЕРАЛІЗМ
ПОРІВНЯЛЬНА СПРОМОЖНІСТЬ РІВНІВ ВЛАДИ		
— найбільш спроможним є національний (центральний) рівень публічної влади	— найбільш спроможними є два рівні публічної влади: національний та місцевий	— найбільш спроможними є два рівні публічної влади: національний та регіональний; — домінуючим рівнем є регіональний, тому що найбільше повноважень та ресурсів передано саме на рівень регіону

Складено на основі джерел[1],[2],[3],[4] та ін.

Провідні експерти-аналітики українських реформ наголошують на тому, що, бюджетна децентралізація виступає найважливішою складовою адміністративно-територіальної реформи, а фінансово-правові відносини виступають передумовою для формування тієї чи іншої моделі міжбюджетних відносин. Ефективність застосування останніх чи певної їхньої комбінації залежить від конкретної історичної і соціально-економічної ситуації в тій чи іншій країні. Немає поганих чи добрих форм міжбюджетних відносин, адже всі вони мають спільну мету: регулювання фінансового забезпечення (покриття) повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами[5].

Окрім того, внаслідок практичної реалізації концепцій бюджетного унітаризму в різних країнах відбулося формування певних модифікацій. Центральною владою широко почав використовуватися механізм консультацій з місцевою та регіональною владами через відповідні асоціації. Розширилася фіскальна автономія місцевої та регіональної влади. Таким чином, фіскальна децентралізація, що була характерна для більшості зарубіжних унітарних країн, призвела до формування нового змішаного типу фінансових відносин між центральною та місцевою владою, націленого насамперед, на зростання добробуту населення, рівня якості життя, забезпечення вищих соціальних стандартів. Тому таку модель можна визначити як соціально-орієнтовану.

У даному контексті варто дати відповідь на запитання: чим саме відрізняється реформа місцевого самоврядування та бюджетної децентралізації, яка реалізується Урядом в Україні, від реформування на основі моделі бюджетної федералізації? Фахівці в даній галузі наголошують, що у децентралізованій унітарній державі найспроможнішими є два рівні публічної влади: національний і місцевий. Саме тут з'являється принципова відмінність від федеративної держави, де навпаки — домінуючим рівнем є регіональний і найбільше повноважень і ресурсів збирають саме на рівні регіону. Така концентрація призводить до формування регіональних політичних еліт, які не дуже готові для національного рівня, але надто амбітні, щоб залишатися регіональною елітою. Їм здається, що саме вони є кваліфікованіші, ніж місцеві чи національні еліти, і що саме регіон має все більше перебирати на себе повноважень.

Якщо федералізація означає передачу значних повноважень на рівень регіонів (областей), то реформа місцевого самоврядування робить ставку на громади (людей). Передача ресурсів і повноважень виключно на регіональний рівень нині для України, як справед-

1 Куценко Т.Ф. Бюджетно-податкова політика: Навч. посіб. /Р-л 7. Міжбюджетна політика: теоретичні засади та світовий досвід — К.: КНЕУ. 2006. — 508 с. — С. 190—233.

2 Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні— DESPRO—128 с.

3 Кульчицький М.І. Міжбюджетні відносини в економічній системі України. Дисертація на здобуття наукового ступеня д-ра екон. наук. — Львів, 2016.

4 Пріоритети реформування та напрями перспективного розвитку міжбюджетних відносин в умовах бюджетної децентралізації в Україні. — К.: НІСД, 2015. — 80 с. — [Електронний ресурс]. — Джерело доступу: http://www.niss.gov.ua

5 Пріоритети реформування та напрями перспективного розвитку міжбюджетних відносин в умовах бюджетної децентралізації в Україні. — К.: НІСД, 2015. — 80 с. — [Електронний ресурс]. — Джерело доступу: http://www.niss.gov.ua

ливо наголошують експерти, є ризикованою. Адже це може відтворити централізовану та корумповану систему влади. Окрім того, побудова влади за федеральним принципом загрожує тим, що місцеві політики можуть роздмухувати сепаратизм, замість того, аби опікуватись благоустроєм та економічним розвитком на місцевому рівні. Найголовніше — федералізація створить проблеми для ухвалення рішень у країні в цілому. Серед федерацій існують такі приклади, коли політики блокують одне одного замість пошуку спільного рішення (зокрема, в сучасній Іспанії). Тому чим більше життєво важливих і дійсно актуальних для людей питань буде виведено за межі політики, тим більше люди виграють і тим стабільніша буде ситуація в Україні[1].

Отже, для нинішнього етапу розвитку унітарної України актуальним є врахування практичного досвіду формування соціально-орієнтованої моделі змішаного типу міжбюджетних відносин, що є характерною для найуспішніших унітарних держав Європи: Данії, Норвегії, Швеції, Польщі, Чехії, Естонії та Франції.

3.6.2. Конституційно-правові засади бюджетної децентралізації в Україні

Старт нинішньої реформи бюджетної децентралізації в Україні розпочався разом із прийняттям Урядом Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади ще у квітні 2014 року та започаткуванням реформи міжбюджетних відносин, яка реалізується з 2015 року внесенням змін до Бюджетного та Податкового кодексів України, зокрема перед прийняттям Бюджету-2015 і Бюджету-2016. Реальні зміни розпочалися, насамперед, з реалізації законів і відповідних урядових рішень, що почали діяти з весни 2015 року, серед яких у першу чергу Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що був ухвалений 5.02.2015 р.

Однак, для забезпечення широкомасштабної бюджетної децентралізації потрібні серйозні зміни до Конституції України щодо децентралізації влади, що є абсолютно необхідною передумовою для подальших радикальних змін, на які так очікує українське суспільство, так як саме Конституція України визначає концептуальні засади формування міжбюджетних відносин. У нинішній редакції її зміст досі не відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування, яка закріпляє «право громадян на участь в управлінні державними справами», що «найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні» (як приклад, див. основні положення щодо фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування в табл. 3.19). Ця невідповідність була зазначена ще у 2001 році Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи у схваленій Рекомендації №102 (2001) «Щодо стану місцевої та регіональної демократії в Україні»[2]. З того часу внесення поправок ініціювалося неодноразово (з 1996 року було внесено 10 законопроектів), лиш окремі з яких були прийняті.

Таблиця 3.19

ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗА ЄВРОПЕЙСЬКОЮ ХАРТІЄЮ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

№ статті, пункт	**Основні положення**
Ст.9, п.1	Місцева влада має право на власні фінансові ресурси
Ст.9, п.2	Обсяг фінансових ресурсів повинен відповідати функціям, які виконує місцева влада
Ст.9, п.3	Місцева влада має право вільно розпоряджатися власними фінансовими ресурсами
Ст.9, п.4	Частина фінансових ресурсів повинна формуватися за рахунок місцевих податків і зборів

1 Ткачук А. Про децентралізацію, федералізацію та малограмотних сепаратистів //Дзеркало тижня. — 16 травня 2014. — [Електронний ресурс]. — Джерело доступу: http://gazeta.dt.ua/LAW/pro-decentralizaciyu-federalizaciyu-ta-malogramotnih-separatistiv-_.html

2 Рекомендація КМРВЄ 102 (2001) — Рада Європи — [Електронний ресурс] — Режим доступу: http: www.slg-coe.org.ua

Продовження таблиці 3.19

№ статті, пункт	Основні положення
Ст.9, п.5	Органи місцевої влади мають повноваження встановлювати розміри місцевих податків і зборів у межах закону
Ст.9, п.6	Порядок формування фінансових ресурсів повинен бути гнучким і забезпечувати відповідність наявних ресурсів зростанню вартості виконання завдань місцевої влади
Ст.9, п.7	Захист слабкої у фінансовому плані місцевої влади проводиться за допомогою процедур усунення фінансових диспропорцій (фінансового вирівнювання)
Ст.9, п.8	Перевага у виборі форм фінансової допомоги надається дотаціям, не призначеним для фінансування конкретних проектів і які не обмежують свободу місцевої влади

Складено на основі джерела[1]

Останній законопроект змін до Конституції був розроблений у 2015 році, пройшов перше читання в парламенті та має позитивний висновок експертів Венеційської комісії, вищого міжнародного юридичного органу, основні зміни якого представлені в табл. 3.20 та 3.21.

Таблиця 3.20

ОСНОВНІ ЗМІНИ ЩОДО ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ ВІДПОВІДНО ДО ПРОЕКТУ ЗАКОНУ ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

ОСНОВНІ КОНСТИТУЦІЙНІ ЗМІНИ, ЩО ПРОПОНУЮТЬСЯ	
1.	Посилення місцевого самоврядування
2.	Зміни в адміністративно-територіальному устрої: територія України поділена на області, райони та громади. Громада визнається первинною одиницею адміністративно-територіального устрою
3.	Закріплення принципів повсюдності, що означає передачу земель у розпорядження органів місцевого самоврядування за населеними пунктами
4.	Закріплення принципу спроможності місцевого самоврядування, що гарантує наділення його достатніми повноваженнями та ресурсами
5.	Врахування історичних, економічних, екологічних, географічних, демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій при плануванні сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць
6.	Закріплення принципу субсидіарності, що гарантує передачу на місця, в громади, максимальну кількість повноважень, які органи місцевого самоврядування здатні виконати відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування
7.	Запровадження ефективного самоврядування на обласному та районному рівнях: ради отримують право утворювати виконавчі органи, які будуть їм підконтрольні й підзвітні; ради самостійно затверджують голів виконавчих комітетів
8.	Скасування місцевих державних адміністрацій, ліквідація посади голови, введення інституту префектів
9.	Закріплення гарантій щодо матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, зокрема щодо місцевих податків і зборів, а також частки загальнодержавних податків та інших доходів місцевих бюджетів на фінансування власних і делегованих повноважень
10.	Земля, рухоме і нерухоме майно, природні ресурси та інші об'єкти, що перебувають на території громад, підпадають під їх юрисдикцію та їх органів місцевого самоврядування, тобто жодне питання місцевого значення не може вирішуватися без їхньої згоди

Складено автором на основі джерела[2]

1 Європейська Хартія про місцеве самоврядування — [Електронний ресурс]. — Джерело доступу: http://www.coe.int/ru/web/portal/home

2 Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) — [Електронний ресурс] — Джерело доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/ webproc4_1?pf3511=55812

У проекті цих змін до Конституції передбачається, що ключовими в частині децентралізації та реформування місцевого самоврядування, що стосуються управління фінансами територіальних громад, має стати відхід від практики застосування місцевих державних адміністрацій в управлінні місцевими фінансами. Такими повноваженнями на рівні районів і регіонів мають бути наділені виконавчі органи місцевого самоврядування громади. Крім цього принципове значення для функціонування місцевих фінансів має включення до системи адміністративно-територіального устрою України громад і визнання їх первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України.

Передбачаються також зміни до статті 142 Конституції України, які спрямовані на розширення фінансових прав органів місцевого самоврядування. Зокрема передбачається, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування має стати: 1) земля, рухоме і нерухоме майно, природні ресурси, інші об'єкти, що є у комунальній власності територіальної громади; 2) місцеві податки і збори, частина загальнодержавних податків та інші доходи місцевих бюджетів. Об'єкти спільної власності територіальних громад мають перебувати в управлінні районної чи обласної ради та утримуватися за рахунок коштів відповідно районного чи обласного бюджету.

Таблиця 3.21

ПОРІВНЯЛЬНА ТАБЛИЦЯ ДО ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ» (ЩОДО ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ)

Діючий варіант	**Проект**
Розділ IX. ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ	Розділ IX. АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ
Стаття 133. Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села	Стаття 133. Систему адміністративно-територіального устрою складають адміністративно-територіальні одиниці: регіони, райони, громади
До складу України входять: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ і Севастополь	Регіонами України є: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ і Севастополь
	Громадою є утворена в порядку, визначеному законом, адміністративно-територіальна одиниця, яка включає один або декілька населених пункти (село, селище, місто), а також прилеглі до них території
Розділ XI. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ	Розділ XI. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ
Стаття 140. Місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України	Стаття 140. Місцеве самоврядування є правом і спроможністю жителів громад в межах Конституції і законів України самостійно вирішувати питання місцевого значення в інтересах місцевого населення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування

Продовження таблиці 3.21

Діючий варіант	Проект
Стаття 142. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад	Стаття 142. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, в тому числі місцеві податки і збори, частина загальнодержавних податків, земля, природні ресурси, що є у власності сільських, селищних, міських громад, а також об'єкти, що є у власності районних і обласних рад. Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає повноваженням, передбаченим Конституцією та законами.
Стаття 143. Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізовують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції	Стаття 143. Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи вирішують питання місцевого самоврядування віднесені законом до їх компетенції
Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності	Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності

Проектом конституційних змін також передбачається, що держава забезпечує сумірність фінансових ресурсів та обсягу повноважень органів місцевого самоврядування, визначених Конституцією та законами України. Зміна компетенцій органу місцевого самоврядування має здійснюватися з одночасними відповідними змінами у розподілі фінансових ресурсів. Важливим є також пункт, згідно з яким держава має компенсувати витрати органів місцевого самоврядування, спричинені рішеннями органів державної влади[1].

Вартує зауважити, що проект конституційних змін жодним чином не формулює і

1 Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) — [Електронний ресурс] — Джерело доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/ webproc4_1?pf3511=55812

не закріплює соціальних зобов'язань і завдань місцевого самоврядування, лише в ст.140 забезпечення інтересів місцевого населення пов'язується із спроможністю громад. Вважається, що якщо місцева громада буде спроможною, то соціальних проблем на місцях набагато поменьшає. Але досвід показує, що автоматично це не відбудеться. Тому в якості пропозиції варто було б ст.140 закінчити таким: «Виконання соціальних зобовязань перед місцевим населенням є головним пріоритетом функціонування органів місцевого самоврядування».

Допоки конституційних змін не запроваджено і в найближчій перспективі не планується, відбувається підготовка платформи для них, а саме розробка системних законопроектів: «Про засади та порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України»; «Про місцеве самоврядування в Україні» (у новій редакції); «Про префектів», про органи виконавчої влади та інших нормативних актів. Зокрема прийняття Закону «Про засади та порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України», як наголошують експерти, створить нормативну базу основних засад адміністративно-територіального устрою, утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, встановлення і зміни їх меж і т.д. (табл. 3.22).

Таблиця 3.22

ОСНОВНІ ЗМІНИ ВІДПОВІДНО ДО ПРОЕКТУ ЗАКОНУ «ПРО ЗАСАДИ ТА ПОРЯДОК ВИРІШЕННЯ ПИТАНЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ»

	ОСНОВНІ ЗМІНИ, ЩО ПРОПОНУЮТЬСЯ
1.	Введення понять: адміністративно-територіального устрою України, системи та рівнів адміністративно-територіального устрою, адміністративно-територіальної одиниці, населеного пункту (село, селище, місто)
2.	Встановлення: — засад, на яких будується адміністративно-територіальний устрій, — органи, до повноважень яких належить розгляд і вирішення питань адміністративно-територіального устрою, — порядок утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, — встановлення і зміна їх меж, — віднесення населених пунктів до категорії сіл, селищ, міст, — найменування і перейменування населених пунктів, адміністративно-територіальних одиниць
3.	Врегулювання питання щодо Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць, сіл, селищ, міст, що входять до складу цих одиниць

Складено автором на основі джерела[1]

Прийняття Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» (у новій редакції), насамперед, надасть громаді статус юридичної особи, визначить її компетенції, як носія місцевоуго самоврядування, розмежує та закріпить повноваження органів сіх рівнів місцевого самоврядування: громади, району та області. Прийняття змін до Конституції стане наступним етапом реформи, передусім задля того, щоб на рівні районів і областей передати виконавчу владу радам, а також запровадити інститут нагляду (префектів), Однак, варто врахувати європейський досвід: так у європейських Конституціях розділи, що стосуються місцевого самоврядування, дуже короткі, в яких зазначено лише принципи, решту ж регулюють законодавчі акти.

Нині, на початок 2017 року, у Верховній Раді на порядку денному ряд законопроек-

1 Проект Закону «Про засади та порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України» — [Електронний ресурс] — Джерело доступу: http://www.kmu.gov.ua

тів, які мають законодавчо забезпечити повноваження об'єднаних громад, врегулювати правовий статус старост, забезпечити реальні надходження до місцевих бюджетів та вирішити низку інших ключових питань з децентралізації. Таким чином, 2017 рік має стати ключовим для реформи децентралізації в Україні[1].

3.6.3. Перспективи формування базового рівня місцевого самоврядування з урахуванням європейського досвіду

Нині в Україні понад 11 тисяч органів місцевого управління базового рівня, тобто територіальних громад. З них вважаються спроможними лише міста обласного значення, частина міст районного значення та деяка частина селищ, так як переважна частина сільських, селищних і міських бюджетів міст районного значення протягом років були глибоко дотаційними. Відтак, понад 9 тисяч територіальних громад є нині неспроможними з точки зору не тільки ресурсів, але й перспектив розвитку. Тому в якості найголовнішої частини реформи децентралізації за нинішніх умов Уряд обрав формування базового рівня місцевого самоврядування — спроможних, ефективних, здатних до розвитку об'єднаних територіальних громад (ОТГ), яким можна передати повноваження, ресурси і відповідальність, що означає самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення в інтересах їх жителів, тобто забезпечувати належний рівень освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства та ін. Враховуючи зарубіжний досвід, за експертними оцінками, очікується, що саме створення фінансово спроможних ОТГ стане одним із головних каталізаторів економічного зростання та реальних соціальних зрушень в Україні.

Для нинішнього етапу розвитку унітарної України, за інформацією директора з науки та розвитку Інституту громадянського суспільства Анатолія Ткачука, ідеолога реформи, актуальним є врахування практичного досвіду соціально-орієнтованої моделі змішаного типу в рамках бюджетного унітаризму, що переважає в більшості унітарних країн Європи, зокрема Данії, Норвегії, Польщі та Швеції, що вже реалізується нинішньою реформою бюджетної децентралізації[2].

Загалом вітчизняні експерти підтримують обраний Урядом підхід щодо формування ефективної української моделі міжбюджетних відносин, орієнтованої, насамперед, на виконання її соціальної функції, за прикладом європейських країн, що можливо забезпечити, по-перше, формуванням об'єднаної територіальної громади (ОТГ) як територіальної основи місцевого самоврядування (базової ланки), по-друге, перерозподілом повноважень на її користь і по-третє, посиленням її фінансової (бюджетної) спроможності.

У даному контексті варто нагадати, що основу місцевого самоврядування зарубіжних держав становлять жителі першої — базової — ланки адміністративно-територіального устрою, що в кожній європейській державі має свою специфічну організаційну форму й назву: громади — Австрія, Німеччина; муніципалітети — Бельгія, Болгарія, Данія, Естонія, Іспанія, Латвія (+міста-ра-йони), Литва, Люксембург, Нідерланди, Португалія (+метро-польні території, парафії), Словаччина, Словенія, Туреччина, Угорщина, Фінляндія, Франція, Чехія; муніципалітети та комуни — Греція, Кіпр, Румунія (+великі міста); комуни — Італія, Швеція; гміни — Польща, округи та ін. — Велика Британія, а також особливості організації управління (табл. 3.23)[3].

---

1 Децентралізація влади — [Електронний ресурс]. — Джерело доступу: http://decentralization.gov.ua/region

2 Децентралізація влади — [Електронний ресурс]. — Джерело доступу: http://decentralization.gov.ua/region

3 Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е .Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні — DESPRO. — К. : ТОВ «Софія», 2012. — 128 с.

Таблиця 3.23

КІЛЬКІСТЬ СУБ'ЄКТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ БАЗОВОГО РІВНЯ В ОКРЕМИХ КРАЇНАХ ЄВРОПИ ТА ТУРЕЧЧИНІ

(за матеріалами Комітету Регіонів Європейського Союзу (Devolution process in the European Union and the candidate countries. — European Union. Committee of the Regions. — Brussels, 2003)

Держава	**Базовий рівень місцевого самоврядування**		**Особливості організації базового рівня місцевого самоврядування**
	назва	**кількість у державі**	
Австрія	Громади (Gemeinden)	2359	Особливий статус окремих громад: 14 міст і Відень, встановлений окремими хартіями
Бельгія	Муніципалітети	589	Види муніципалітетів: — 262 Валлонських муніципалітетів (включно з дев'ятьма німецькомовними муніципалітетами); — 19 Брюссельських муніципалітетів; — 308 Фламандських муніципалітетів
Болгарія	Муніципалітети	260	Передбачений мікрорівень місцевого самоврядування (кметства та округи). Їх загальна кількість — 3850. Кметства й округи є частиною муніципалітету та створюються його радою
Велика Британія	Округи та інші територіальні утворення:		
	Англія (England):		
	— унітарні утворення (shire unitary authorities)	47	
	— метропольні округи (metropolitan districts)	36	
	— округи (districts)	238	
	— райони Лондона (London boroughs) Шотландія (Scotland):	33	
	— унітарні утворення (unitary authority (units) Уельс (Wales)	32	
	— унітарні утворення (unitary authority (units) Північна Ірландія (Northern Ireland)	22	
	— округи (districts)	26	
Греція	— Муніципалітети (dimoi)	900	
	— Комуни (kinotites)	133	
Данія	Муніципалітети	98	
Естонія	Муніципалітети (omavalitsus)	227	
Іспанія	Муніципалітети	8111	
Італія	Комуни	8103	

Продовження таблиці 3.23

Держава	Базовий рівень місцевого самоврядування		Особливості організації базового рівня місцевого самоврядування
	назва	кількість у державі	
Кіпр	— Муніципалітети	33	
	— Комуни	85	
Латвія	— Муніципалітети (pagastas)	535	Органи публічної влади міст-районів здійснюють повноваження як муніципалітету, так і району
	— Міста-райони	7	
Литва	Муніципалітети (savivaldybes)	60	
Люксембург	Муніципалітети	118	
Мальта	Місцеві ради	68	
Нідерланди	Муніципалітети	496	
Німеччина	Громади (St?dte та Gemeinden)	14 000	
Польща	Ґміни	2489	
Португалія	— Муніципалітети (Munic?pios)	308	
	— Метропольні території Ліса-бона та Опорто	4252	
	— Парафії (Freguesias)		
Румунія	— Великі міста (orase)	179	
	— Муніципалітети (municipii)	84	
	— Комуни (comune)	2 688	
Словаччина	Муніципалітети (obec)	2887	
Словенія	— Міські муніципалітети	11	
	— Сільські муніципалітети	181	
Туреччина	— Міські муніципалітети (belediye)	3 215	
	— Метропольні муніципалітети (b?y?ksehir belediyesi)	16	
	— Села (сільські муніципалітети k?y)	35 128	
Угорщина	Муніципалітети	3 168	Види муніципалітетів: 3122 міст і сіл, 22 урбанізованих графств, місто Будапешт та 23 його округи
Фінляндія	Муніципалітети (Kunta)	446	
Франція	Муніципалітети	36 763	
Чехія	Муніципалітети (obec)	6254	
Швеція	Комуни (kommuner)	288	

Очевидним є те, що кожна європейська держава має свою спе-цифіку розподілу фінансово-правових компетенцій, що ґрунтуються на принципі субсидіарності, який «передбачає розподіл повноважень між органами різного територіального рівня, що дозволяє, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішень до громадянина,

з другого — забезпечити належну організаційну, матеріальну та фінансову основу для надання населенню повних і якісних соціальних послуг відповідно до загальнодержавних стандартів з дотриманням пріоритетності низового рівня»[1].

Міжнародний досвід свідчить, що органи місцевого самоврядування базового рівня — гміни, комуни, волості і т.п. — поширюють свої повноваження (юрисдикцію) на всю територію адміністративно-територіальної одиниці, у межах якої вони діють. Це спрощує режим правового регулювання через поєднання понять «одиниця самоврядування» з «одиницею адміністративно-терито-ріального устрою». На жаль в Україні, як було зазначено вище, досі не ухвалено конституційних змін у цьому плані, не прийнято закон про адміністративно-територіальний устрій, а тому територіальна громада, по суті, поки не є адміністративно-терито-ріальною одиницею (див. ст. 132 та 133 Конституції України).

Варто також нагадати ще один важливий експертний висновок, що попередні спроби реформувати місцеве самоврядування (відповідно до Бюджетного кодексу України 2002 р. та 2010 р.) базувалися на зміцненні самодостатності місцевих бюджетів без розмежування повноважень, тобто без визначення чітких функціональних обов'язків органів місцевого самоврядування сільського, районного та обласного рівнів, що, в підсумку, не сприяло появі очікуваних результатів від проведених реформ[2].

Тому першочерговими пріоритетами, які залишаються актуальними та мають бути завершені в рамках реформи в Україні, є, по-перше, чітке остаточне законодавче розмежування виключної компетенції національного уряду та органів місцевого самоврядування щодо надання суспільних послуг на основі принципу субсидіарності; по-друге, розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою, що забезпечить створення конкретної та стабільної законодавчої бази для формування оптимального механізму міжбюджетного розподілу повноважень (прав та обов'язків) і фінансових ресурсів між органами публічної влади різних рівнів, тобто розмежування як видаткових повноважень, так і податкових компетенцій (джерел ресурсів/доходів), враховуючи досвід європейських країн і необхідність адаптації вітчизняної законодавчої бази та управлінських практик до відповідних стандартів Ради Європи, членом якої є Україна.

Американською консультативною комісією з міжбюджетних відносин (ACIR) у звіті «Функції публічних органів влади» було виокремлено чотири основні принципи розподілу видаткових повноважень по вертикалі між органами публічної влади різних рівнів, а саме: економічну ефективність, фіскальну справедливість, досягнення політичної підзвітності та ефективність процесу адміністрування, які мають бути враховані при здійсненні української реформи (рис. 3.22)[3].

Окрім того, оглядовий аналіз видатків органів публічної влади як у федеративних, так і в унітарних країнах Європи, як констатують експерти, дає змогу дійти висновку, що до виключної компетенції національного уряду відносять, як правило, такі суспільні послуги: а) надання яких на субнаціональному рівні приводить до виникнення значних екстерналій (національна оборона, судочинство); б) граничні витрати на надання яких зменшуються залежно від обсягів залучених ресурсів (науково-технічні дослідження); в) адміністрування яких потребує високопрофесійних кадрів і високого рівня технічного забезпечення (великі інвестиційні проекти).

---

1 Пріоритети реформування та напрями перспективного розвитку міжбюджетних відносин в умовах бюджетної децентралізації в Україні. — К.: НІСД, 2015. — 80 с. — [Електронний ресурс]. — Джерело доступу: http://www.niss.gov.ua

2 Серебрянська Д. Першочерговий крок бюджетної децентралізації: реформа дохідної чи видаткової частини місцевих бюджетів? / 23 вересня 2016 р. // Інститут податкових реформ — [Електронний ресурс]. — Джерело доступу: http://ngoipr.org.ua/blog/ pershochergovyj-krok-byudzhetnoyi-detsentralizatsiyi/

3 Куценко Т.Ф. Бюджетно-податкова політика: Навч. посіб. / Р-л 7. Міжбюджетна політика: теоретичні засади та світовий досвід. — К.: КНЕУ. 2006. — 508 с. — С. 203.

Рис. 3.22. Процес розподілу видаткових повноважень між органами публічної влади різних рівнів

До виключної компетенції місцевих органів влади зазвичай відносять такі суспільні послуги: а) вигоди від надання яких мають локальний характер, а отже не викликають появи значних зовнішніх ефектів (пожежна охорона, підтримка доріг місцевого значення, охорона парків); б) надання яких стимулює конкуренцію між юрисдикціями (розвиток житлово-комунального господарства); в) адміністрування яких потребує знання місцевої специфіки господарювання (управління комунальним майном)[1].

Практика показує, що труднощі в розподілі видаткових повноважень полягають насамперед у тому, що найважливіші суспільні послуги (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист тощо) є сферою спільних інтересів держави, регіонів та органів місцевого самоврядування. Наприклад, вигоди від надання безкоштовної загальної середньої освіти можуть бути як локальними, що проявляється у зростанні рівня освіченості населення певної території, так і загальнонаціональними, якщо розглядати освіту як один із засобів боротьби з бідністю. Закріплення цієї функції лише за центральними органами публічної влади, ймовірно, призведе до втрат в ефективності процесу адміністрування, а також до послаблення механізму політичного контролю з боку громадськості. Віднесення загальної середньої освіти до виключної компетенції місцевих органів влади сприятиме посиленню територіальних відмінностей у рівні фінансування, а отже — у якості надання освітніх послуг.

Розподіл спільних видаткових повноважень може здійснюватись як усередині окремої функції (наприклад, центральні органи влади відповідають за вищу освіту, регіональні — за загальну середню, місцеві — за дошкільну та початкову), так і залежно від економічної класифікації видатків на виконання цієї функції (наприклад, центральні органи влади нараховують заробітну плату вчителям, місцеві — забезпечують оплату решти поточних видатків).

Механізм розмежування спільних повноважень у практиці європейських країн містить такі компоненти: законодавче регулювання, фінансування та адміністрування. Як правило, центральні органи влади відповідають за розроблення загальної політики й установлення мінімальних стандартів надання послуг; регіональні органи влади виконують переважно наглядову функцію; місцеві — відповідають за безпосереднє виконання делегованих повноважень. Питання фінансування спільних видатків вирішується в кожній країні по-різному, але звичайно національний уряд компенсує принаймні частину соціальних видатків місцевих органів влади за рахунок трансфертів.

Отже, розподіл видаткових компетенцій між рівнями влади має здійснюватись так, щоб по можливості уникнути дублювання функцій, а також забезпечити підзвітність і підконтрольність органів публічної влади. Для цього необхідно чітко та якнайдокладніше визначити, який орган публічної влади формально й неформально має відповідати за регулювання, фінансування та безпосереднє надання певної послуги. Безумовно, така система розподілу видатків є досить складною та громіздкою. Однак, як засвідчує світовий досвід, вона виявляється досить ефективною за умови партнерства різних рівнів влади у процесі надання суспільних послуг.

Оглядово аналіз видаткових компетенцій, що належить суб'єктам владних повноважень базової ланки адміністративно-територіального устрою європейських держав — органам місцевого самоврядування громади представлено в табл. 3.24 на прикладі Данії, Норвегії, Польщі та Швеції[2], що дає змогу зрозуміти акценти та особливості в кожній країні, а також дає певні орієнтири для розробки соціально-орієнтованої моделі міжбюджетного розподілу компетенцій в Україні на основі національних особливостей.

---

1 Куценко Т.Ф. Бюджетно-податкова політика: Навч. посіб. /Р-л 7. Міжбюджетна політика: теоретичні засади та світовий досвід. — К.: КНЕУ. 2006. — 508 с. — С. 202—205.

2 Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні — DESPRO. — К. : ТОВ «Софія», 2012. — 128 с.

Таблиця 3.24

КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ БАЗОВОГО РІВНЯ В ОКРЕМИХ КРАЇНАХ ЄВРОПИ

Держава	Компетенція органів місцевого самоврядування
Данія (рівень муніципалітету)	— Забезпечення надання та фінансування соціальних послуг; — піклування про дітей та їхній соціальний захист; — початкова школа, включно з будь-якою спеціалізованою освітою та спеціалізованою педагогічною допомогою для малих дітей; — спеціалізована освіта для дорослих; — піклування про людей похилого віку; — охорона здоров'я: профілактика захворювань, лікування та реабілітація, які не потребують госпіталізації, лікування алкогольної та наркотичної залежності, амбулаторне лікування, місцева стоматологічна допомога, спеціальна стоматологічна допомога та психологічна підтримка; — забезпечення проектів із запобігання безробіття для осіб без страховки; — забезпечення інтеграції та вивчення мови іммігрантами; — надання публічних послуг громадянам щодо сплати податків та забезпечення збору податків у співпраці з державними податковими центрами; — ресурсна забезпеченість громад і готовність до надзвичайних ситуацій; — охорона довкілля та місцеве планування (планування щодо водопостачання, переробки побутових відходів і каналізації); — сприяння місцевому бізнесу та туризму; — участь у регіональних транспортних компаніях; — підтримка в належному стані доріг місцевого значення; — підтримка та забезпечення бібліотек, музичних шкіл, спортивних майданчиків і культури [У Данії близько двох третин усіх державних функцій виконуються на комунальному рівні. Жодна країна ЄС або ОЕСР ще не досягла цього показника. Приблизно три чверті всіх публічних службовців Данії працюють у органах комунального рівня, тому що держава відмовилася від багатьох власних або підпорядкованих органів]
Норвегія (рівень муніципалітету)	— Дитячі дошкільні заклади; — початкова і середня неповна освіта; — первинні пункти медичної допомоги; — служби соціального страхування; — догляд за людьми похилого віку та інвалідами; — культура і спорт; — церква; — комунальне господарство (водопостачання, каналізація, вивіз сміття); — місцеве планування та землекористування

Продовження таблиці 3.24

Держава	Компетенція органів місцевого самоврядування
Польща (рівень ґміни)	— Землеустрій; — управління нерухомістю; — охорона довкілля; — водне господарство; — житлова технічна інфраструктура; — місцевий транспорт; — соціальна допомога; — охорона здоров'я; — освіта; — культура й охорона пам'яток архітектури; — спорт і активний відпочинок; — ярмарки, ринки та торговельні центри; — озеленення на рівні ґміни; — цвинтарі на рівні ґміни; — запобігання пожежам та повеням, громадський порядок і безпека громадян, пожежна безпека
Швеція (рівень муніципалітету)	Сфери повноважень, які реалізуються згідно з принципом місцевого самоврядування: — культура та рекреація; — підтримка мережі доріг місцевого значення; — благоустрій громадських парків; — водопостачання, управління каналізаційними системами та переробкою побутових відходів; — енергопостачання; — захист довкілля. Сфери повноважень за спеціальним законодавством: — піклування про людей похилого віку; — соціальні послуги; — школи; — міське планування; — послуги, які надаються у надзвичайних ситуаціях; — територіальне планування

Європейська практика щодо розмежування податкових компетенцій різних рівнів публічної влади пропонує три основні елементи: 1) компетенції у сфері податкового законодавства; 2) права щодо одержання конкретних видів податків (або їх частини) у відповідний бюджет; 3) права щодо управління податком (визначення податкової суми та збирання податку). Загалом засади розподілу податкових ресурсів між рівнями публічної влади значною мірою визначаються моделлю розмежування видаткових компетенцій по вертикалі; для ефективного виконання своїх функцій принаймні певна частина доходів органів місцевої влади має складатися з тих податків, обсяги надходження яких вони можуть контролювати, тобто визначати в межах закону податкову базу або податкові ставки.

Залежно від рівня фіскальної автономії, якою наділяються субнаціональні органи влади, вирізняють такі три методи розподілу податкових компетенцій: повне розмежування податкової бази; установлення податкових надбавок; установлення податкових розщеплень[1]. Якщо економічна роль базових адміністративно-територіальних утворень

1 Куценко Т.Ф. Бюджетно-податкова політика: Навч. посіб. /Р-л 7. Міжбюджетна політика: теоретичні засади та світовий досвід. — К.: КНЕУ. 2006. — 508 с. — С. 205—209.

зводиться до практичного виконання політики, розробленої на вищих рівнях влади, то потреби в наданні їм широкої фіскальної автономії не існує. Якщо, навпаки, передбачається, що субнаціональні органи влади розроблятимуть власні видаткові програми, а також незалежно визначатимуть обсяг та якісний рівень суспільних послуг, то можливість змінювати насамперед податкові ставки, а отже — до певної міри контролювати доходи, є визначальною з точки зору досягнення відповідності між потребами й уподобаннями платників податків та фактичною податкоспроможністю юрисдикції.

Метод повного розмежування податкової бази, який є характерним насамперед для федеративних країн, передбачає чіткий і виключний розподіл податкових ресурсів між бюджетами різних рівнів. Цей метод забезпечує субнаціональним органам влади найвищий рівень бюджетної автономії, оскільки передбачає їхню незалежність у визначенні складу місцевих податків, податкової бази, ставок, порядку адміністрування. Звичайно, абсолютна незалежність субнаціональних органів влади у здійсненні податкової політики неможлива. Як правило, конституція або власні закони юрисдикцій обмежують податкові повноваження місцевої влади.

Метод установлення податкових надбавок передбачає використання різними рівнями публічної влади спільної податкової бази. Субнаціональні органи влади отримують право встановлювати в певних межах власні ставки оподаткування. При цьому розмір ставки загальнонаціонального податку зменшується на величину податкової надбавки. Розміри податкових надбавок не повинні перебільшувати тієї частини податкової бази, яка обґрунтовано належить відповідній юрисдикції.

Хоча визначення бази оподаткування та безпосереднє стягнення податків покладаються на органи центральної влади, метод установлення податкових надбавок забезпечує досить високий рівень бюджетної автономії субнаціональних органів влади, оскільки залишає їм простір для маніпулювання номінальною податковою ставкою. Водночас цей підхід дає змогу подолати проблеми, пов'язані з уніфікацією податкового законодавства.

Метод податкових розщеплень полягає в закріпленні за субнаціональними органами влади певної частки від загальнодержавних податків, що стягуються в територіальних межах відповідних юрисдикцій. Надходження в рамках розщеплення податків не можна розглядати як місцеві, оскільки рівень автономії бюджетів щодо цих доходів є досить обмеженим (насамперед з боку їх формування). Як правило, пропорції розподілу податкових ресурсів установлюються центральним урядом та закріплюються на довгостроковий період у національному законодавстві або підлягають щорічному перегляду під час бюджетного процесу. По суті, податкові розщеплення належать до непрямих (податкових) трансфертів, які використовуються як інструмент бюджетного вирівнювання. Звичайно, жоден з методів розподілу податкових компетенцій не застосовується окремо.

В Україні більша частина податкових надходжень субнаціональних органів влади протягом ряду років формувалася за рахунок розщеплення основних загальнонаціональних податків. Безперечно, розпочатий процес децентралізації надання суспільних послуг орієнтований на поступовий перегляд наявної моделі розподілу податкових ресурсів у бік зростання фінансової автономії органів місцевої влади.

Досвід провідних країн у впровадженні нової системи управління, побудованої на децентралізації влади, може отримати реальне застосування і в Україні. Але шлях цих країн також вказує, що об'єднуючи громади уніфіковано, без урахування характерних особливостей, використання навіть найправильнішої моделі, може виявитися неефективним.

На даний час у рамках реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні вже проводиться реальна робота по формуванню спроможних територіальних громад. По-перше, відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»[1], започатковано конкретний ме-

1 Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»: Офіційний сайт Верховної Ради України. — [Електронний ресурс] — Режим доступу: http:// zakon.rada.gov.ua

ханізм добровільного об'єднання територіальних громад, якого раніше не існувало (рис. 3.23[1], який дає змогу відповідно до перспективного плану громади отримати дохідну базу та видаткові повноваження, як у міст обласного значення).

СТИМУЛЮВАННЯ ГРОМАД ДО ОБ'ЄДНАННЯ

- **Громади, об'єднані** відповідно до критеріїв, визначених Законом про добровільне об'єднання територіальних громад, **мають такі ж повноваження як** і **міста обласного значення** (стаття 67)
- **Територіальні громади, які об'єднаються до 15 жовтня року, що передує плановому**, матимуть прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом починаючи з планового бюджетного періоду (стаття 67)
- **Органи місцевого самоврядування в** селах, селищах, містах районного значення, **що не об'єдналися**, **позбавлені права на виконання делегованих державою повноважень**
- Органи місцевого самоврядування мають **визначений перелік повноважень, що їм делегуються** для виконання, та фінансовий ресурс, необхідний для реалізації таких повноважень

Рис. 3.23.Основні законодавчі засади механізму добровільного об'єднання територіальних громад

По-друге, практичний поштовх процесу децентралізації в Україні дав перші результати: нині вже налічується близько 184 об'єднаних громад, кожна з яких включає в середньому понад 10 населених пунктів, а окремі громади мають у своєму складі понад 50 поселень (детальніше див. табл. 3.25).

До реформи в Україні існувало 11520 територіальних громад, з них 458 міських, 783 селищних, 10279 сільських. Після завершення об'єднавчого процесу має стати близько 1500 потужних громад. До кінця 2016 року, за інформацією Віце-прем'єр-міністра — Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства Геннадія Зубка в країні функціонуватиме вже 367 ОТГ (на 11 та 18 грудня призначено перші місцеві вибори у 184 з них), які складатимуть 18 % усіх громад і стануть висхідними точками економічного розвитку України з точки зору як розширення малого та середнього бізнесу, створення інфраструктури та інших проектів розвитку місцевого самоврядування, так і формування системи надання соціальних послуг, що призведе до зміни якості життя людей та інших соціальних ефектів[2].

Таблиця 3.25

КІЛЬКІСТЬ СТВОРЕНИХ І ЗАПЛАНОВАНИХ НА ПЕРСПЕКТИВУ ОТГ В РОЗРІЗІ ОБЛАСТЕЙ УКРАЇНИ

Область	**Кількість створених ОТГ**		**Кількість запланованих ОТГ**
	на 1 липня 2016 р.	**на 1 листопада 2016 р.**	
Вінницька	2	4 (+2)	26
Волинська	6	7 (+1)	45
Дніпропетровська	16	16	58

1 «Реформа міжбюджетних відносин в Україні» / Презентація. Міністерство фінансів України. — [Електронний ресурс].– Джерело доступу: http://www.minfin.gov.ua

2 Децентралізація влади — [Електронний ресурс]. — Джерело доступу: http://decentralization.gov.ua/region

Продовження таблиці 3.25

Область	Кількість створених ОТГ		Кількість запланованих ОТГ
	на 1 липня 2016 р.	на 1 листопада 2016 р.	
Донецька (на підконтрольній території Україні)	3	3	35
Житомирська	10	10	28
Закарпатська	2	2	0
Запорізька	6	7(+1)	46
Івано-Франківська	4	4	49
Кіровоградська	3	3	17
Київська	2	2	27
Луганська (на підконтрольній території Україні)	2	2	22
Львівська	16	16	73
Миколаївська	1	1	28
Одеська	8	8	16
Полтавська	14	14	29
Рівненська	8	14 (+6)	30
Сумська	1	1	48
Тернопільська	26	26	0
Харківська	1	3(+2)	51
Херсонська	1	1	40
Хмельницька	22	22	25
Черкаська	3	3	42
Чернівецька	10	10	14
Чернігівська	5	5	42
РАЗОМ	172	184 (+12)	858

Складено за джерелом[1]

Відтак, на сучасному етапі реформування можна констатувати наявність як новостворених об'єднаних територіальних громад, так і територіальних громад сіл, селищ і міст, які ще не долучилися до процесів об'єднання, тому склад бюджетної системи України має поки що перехідний характер (рис. 3.24 — відповідно БК України[2]).

Рис. 3.24. Бюджетна система України

Щодо міст, зокрема, у рамках реформи децентралізації фахівцями пропонується застосувати практику створення міських агломерацій, яка діє в різних країнах Європи. Осо-

1 Децентралізація влади — [Електронний ресурс]. — Джерело доступу: http://decentralization.gov.ua/region

2 Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади / О. Кириленко, Б. Малиняк, В. Письменний, В. Русін / Асоціація міст України. — К.: ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. — 396 с.

бливо поширена й успішна вона у Франції, де навколо всіх великих міст, у межах міських агломерацій, що склалися, формуються певні системи управління — метрополії або агломерації. Нині в Україні поки що відсутні норми, які врегульовують питання утворення міських агломерацій і механізмів управління ними, тому на часі прийняття ряду нормативно-правових актів (зокрема розроблення та прийняття Закону «Про міську агломерацію») з метою регулювання діяльності таких структур, котрі вже де-факто утворилися навколо міст-мільйонників і більшості обласних центрів країни, й від яких залежать комфортність проживання і майбутній розвиток приблизно половини населення України[1].

2.6.4. Об'єднані територіальні громади: короткий огляд результатів, ризиків і викликів

Формування соціально-орієнтованої моделі міжбюджетних відносин, що вже кілька років поспіль відбувається в Україні в рамках реформи бюджетної децентралізації, як свідчить європейська практика, насамперед, можливе за умови ефективно діючого базового рівня місцевого самоврядування, тобто для України, як було зазначено вище — об'єднаних територіальних громад, нормативне підґрунтя функціонування яких представлене на рис. 3.25.[2]

Очевидно, що для забезпечення як соціальних, так і економічних результатів бюджетної децентралізації, тобто для реалізації місцевих інтересів, потреб і вирішення проблем, які мають локально-територіальний характер, насамперед, з метою реалізації соціальних завдань бюджетної децентралізації об'єднаним територіальним громадам необхідні фінансові ресурси.

Законодавче визначення особливостей формування ОТГ
Зміни, унесені до Бюджетного кодексу України Законами від 28.12.14 р. № 79-VIII, від 26.11.15 р. № 837-VIII та від 20.12.2016 № 1789-VIII;
Закон України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» від 20.12.2016 № 1801-VIII;
Зміни, унесені до Податкового кодексу України Законами перед прийняттям Державного бюджету України на 2015, 2016 та 2017 рр.;
Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджена розпорядженням КМУ від 01.04.14 р. № 333-р, реалізація якої передбачає створення законодавчої бази діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі;
Закон від 05.02.15 р. № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад», яким визначено порядок об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст;
Методика формування спроможних територіальних громад, затверджена постановою КМУ від 08.04.15 р. № 214, яка визначає умови формування спроможних територіальних громад та порядок розроблення і схвалення перспективного плану формування територій громад;
Перспективний план формування територій громад області, відповідно до якого здійснюється об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст

Рис. 3.25. Основи нормативного підґрунтя функціонування ОТГ

До складу фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування входять: доходи місцевих бюджетів; кошти цільових фондів; фінансові ресурси підприємств комунальної власності; благодійні, спонсорські внески, пожертвування; інші ресурси згідно з законодавством. Подібною є структура фінансових ресурсів ОТГ, основою якої нині, за експертними даними, приблизно на 80 % є ресурси бюджету[3] (рис. 3.26).

1 Сергієнко О., Ткачук А. Київ у кайданах околиць, або Як розвиватися українським мегаполісам? — [Електронний ресурс]. — Джерело доступу: http://www.csi.org.ua/kyyiv-u-kajdanah-okolyts-abo-yak-rozvyvatysya-ukrayinskym-megapolisam/#sthash.d8 GgFnWH.dpuf

2 Реформа міжбюджетних відносин в Україні /Бюджетний процес, як складова стратегії розвитку об'єднаних територіальних громад — [Електронний ресурс]. — Джерело доступу: http://dn.kp.org.ua

3 Реформа міжбюджетних відносин в Україні /Бюджетний процес, як складова стратегії розвитку об'єднаних територіальних громад — [Електронний ресурс]. — Джерело доступу: http://dn.kp.org.ua

Фінансові ресурси місцевого самоврядування на рівні об'єднаної територіальної громади	
1) бюджетні ресурси (джерела доходів бюджету): • власні надходження (податкові та неподаткові); • офіційні трансферти з Державного бюджету: — базова дотація, — освітня субвенція, — медична субвенція; — субвенції на підготовку робітничих кадрів; — субвенції на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру; • додаткові бюджетні кошти з Державного бюджету: — субвенція на формування інфраструктури ОТГ та ін.	80 %
2) позабюджетні ресурси (муніципальні запозичення, кошти цільових фондів та ін.): — кошти Державного фонду регіонального розвитку; — інші	20 %
3) доходи від управління комунальною власністю, від приватизації та ін.	
4) благодійні, спонсорські внески, пожертвування	
5) інші ресурси	

Рис. 3.26. Структура фінансових ресурсів ОТГ

Варто звернути увагу, що бюджет ОТГ принципово відмінний від бюджету сільської, селищної або міської (районного значення) ради. Громади переходять в інший статус, з іншими повноваженнями та іншими фінансовими ресурсами. Основними документами, які регулюють питання місцевих бюджетів, у тому числі бюджетів ОТГ, є Бюджетний і Податковий кодекси України з усіма змінами, що були внесені Законами України перед прийняттям Державного бюджету — 2015, Державного бюджету — 2016, Державного бюджету — 2017. Вивчення цих змін вартує детального дослідження, окремі аспекти з якого будуть представлені далі.

У рамках основних напрямів реформи бюджетної децентралізації (рис. 3.27)[1], вже за її результатами 2015 року та І півріччя 2016 року мають місце реальні перетворення, які торкнулися всіх місцевих бюджетів України, й насамперед ОТГ.

По-перше, як констатується в урядових документах, вагомим результатом реформи бюджетної децентралізації стало закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів, та розширення дохідних джерел загального фонду місцевих бюджетів, що стосується і бюджетів ОТГ (рис. 3.28)[2], що пов'язане, зокрема, із введенням нових податків, розширенням бази оподаткування існуючих і підвищенням відсотків відрахувань деяких податків.

Такі кроки реформи, за даними моніторингу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, за І півріччя 2016 року вже принесли такі фінансові результати: фактичні надходження доходів загального фонду місцевих бюджетів 159 ОТГ (у яких 25 жовтня 2015 року відбулися місцеві вибори) з урахуванням трансфертів з державного бюджету склали 3093 млн грн, що більше майже в 7 разів порівняно з надходженнями аналогічного періоду 2015 року до бюджетів місцевих рад, які увійшли до складу ОТГ[3].

1 Децентралізація влади. — [Електронний ресурс]. — Джерело доступу: http://decentralization.gov.ua/region

2 Децентралізація влади. — [Електронний ресурс]. — Джерело доступу: http://decentralization.gov.ua/region

3 Аналітичні матеріали Департаменту місцевих бюджетів Міністерства фінансів України «Моніторинг виконання місцевих бюджетів» станом на 1 жовтня 2015 р. [Електронний ресурс].– Джерело доступу: http://www.minfin.gov.ua

Рис. 3.27. Основні напрями реформи бюджетної децентралізації в Україні

Рис. 3.28. Законодавче закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів у рамках реформи

Отже, за висновками Мінрегіону, найнижча ланка місцевого самоврядування у формі ОТГ вже має певні можливості та деякий досвід залучення необхідних коштів. Однак, фахівці стверджують, що підвищення фінансової самостійності ОМС і розширення дохідної бази місцевих бюджетів без чіткого розмежування видаткових повноважень між рівнями влади по вертикалі, а відтак без визначення конкретних функцій ОМС, буде малоефективним. Відповідно до методики, затвердженої Кабінетом міністрів України першим кроком формування спроможних територіальних громад заявлено визначення потенційних адмі-

ністративних центрів таких громад, а не функцій ОМС[1].

По-друге, як вважають фахівці, за 2015 та 2016 роки найбільш проблемною та суперечливою виявилось запровадження бюджетної децентралізації в частині видатків, тому що, з одного боку, реформа поки що не забезпечила єдиного підходу щодо розподілу видатків між різними видами місцевих бюджетів у нормативно-правових документах, а з другого боку, фінансування видатків потребує адекватного обсягу фінансових ресурсів.

Так, Бюджетним кодексом України безпосередньо розмежовано видатки між різними видами місцевих бюджетів на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання гарантованих послуг і наближення їх до безпосереднього споживача, що й визначає засади побудови чинної системи міжбюджетних відносин в Україні (див. табл. 3.26 — відповідно до БК України). Однак, за Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, поділ повноважень органів місцевого самоврядування на власні та делеговані, що в багатьох випадках не співвідноситься з тим, що у Бюджетному кодексі та створює певну плутанину. Варто погодитись з експертами, що така суперечність нормативно-правового регулювання розподілу видатків і повноважень в системі ОМС призводить до фактичного фінансування повноважень в супереч норм Бюджетного кодексу України, відсутності відповідальності за надання суспільних благ і послуг, а також не створює стимулів для місцевих органів влади щодо збільшення бюджетних надходжень, підвищення ефективності й пошуку раціональної структури бюджетних видатків[2].

Таблиця 3.26

КРИТЕРІЇ РОЗМЕЖУВАННЯ ВИДАТКІВ МІЖ РІЗНИМИ ВИДАМИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ЗА БЮДЖЕТНИМ КОДЕКСОМ УКРАЇНИ

Перша група	Видатки на функціонування бюджетних установ і реалізацію заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання гарантованих послуг і які розташовані найближче до споживачів	Бюджети сіл, їх об'єднань, селищ, міст, об'єднаних територіальних громад
Друга група	Видатки на функціонування бюджетних установ і реалізацію заходів, які забезпечують надання основних гарантованих послуг для всіх громадян України	Бюджети міст республіканського, обласного значення, районні бюджетів, бюджети об'єднаних територіальних громад
Третя група	Видатки на функціонування бюджетних установ і реалізацію заходів, які забезпечують гарантовані послуги для окремих категорій громадян або реалізацію програм, потреба в яких існує в усіх регіонах	Бюджет Автономної Республіки Крим та обласні бюджети

Європейська практика, зокрема досвід Польщі показує, що в цій країні у 1999 р. процеси децентралізації влади почалися з передачі видаткових повноважень від центральних місцевим органам влади (воєводств, округів, муніципалітетів). Повноваження місцевих органів влади також було поділено на власні функції та повноваження, делеговані державними адміністраціями (за домовленістю сторін). Однак, за польським законодавством той, хто делегує повноваження, має забезпечувати їх повне фінансування, а у разі порушення строків фінансування — стягується пеня у такому ж розмірі, як щодо податкової заборгованості[3].

Після розмежування функцій у рамках нинішньої реформи в Україні до власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, зокрема в об'єднаних терито-

1 Розвиток бюджетної децентралізації в Україні : наукова доповідь / за ред. д-ра екон. наук І.О. Луніної; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». — К., 2016. — 70 с.

2 Серебрянська Д. Першочерговий крок бюджетної децентралізації: реформа дохідної чи видаткової частини місцевих бюджетів? / 23 вересня 2016 р. //Інститут податкових реформ — [Електронний ресурс]. — Джерело доступу: http://ngoipr.org.ua/blog/ pershochergovyj-krok-byudzhetnoyi-detsentralizatsiyi/

3 Розвиток бюджетної децентралізації в Україні : наукова доповідь /за ред. д-ра екон. наук І.О. Луніної; НАН України, ДУ «Ін.-т екон. та прогнозув. НАН України». — К., 2016. — 70 с.

ріальних громадах (ОТГ), належать такі функції, що представлені в табл. 3.27[1]. Послуги соціального забезпечення (виплати пенсій, субсидій, забезпечення пільгами), реєстрації актів цивільного стану в громадах, казначейського обслуговування, контролю санітарного та епізоотичного стану надаватимуть підрозділи державних органів влади.

На перший погляд, органи місцевого самоврядування, насамперед ОТГ, одержали визначений перелік повноважень, що їм делегуються для виконання. Однак, забезпечення відповідності фінансового ресурсу реальним потребам місцевих бюджетів у здійсненні видатків на весь комплекс делегованих державою повноважень потребувало додаткових трансфертних коштів з державного бюджету. Тому з метою усунення такого роду викликів Урядом була запропонована нова трансферна політика, що передбачає надання місцевим бюджетам нових різновидів трансфертів: базової дотації; освітньої субвенції; субвенції на підготовку робітничих кадрів; медичної субвенції; субвенції на забезпечення медичних заходів окремих державних програм і комплексних заходів програмного характеру, яка окрім ряду позитивів має й негативні моменти, які теж треба вирішувати. Адже міжбюджетні трансферти використовуються для фінансування поточних видатків і дестимулюють органи місцевого самоврядування у пошуку власних джерел наповнення доходів місцевих бюджетів та ін. Однак, як вважають експерти, запровадження освітньої та медичної субвенції, що спрямоване на реформування системи соціальних стандартів і вдосконалення механізму визначення фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, вже стало першим кроком до повного фінансового забезпечення державою делегованих повноважень[2].

Таблиця 3.27

ВЛАСНІ ТА ДЕЛЕГОВАНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Власні повноваження	**Делеговані повноваження**
реалізація пов'язана з необхідністю вирішення питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню	здійснення пов'язане з необхідністю ефективнішого виконання функцій державної влади на місцях, тобто реалізації принципу субсидіарності
— планування розвитку громади та формування бюджету; — забезпечення економічного розвитку, в т.ч. залучення інвестицій і розвиток підприємництва; — управління земельними ресурсами, надання дозвільно-експлуатаційних послуг на будівництво; — розвиток місцевої інфраструктури та благоустрій територій; — надання житлово-комунальних послуг; — утримання вулиць і доріг на території громади; — організація пасажирських перевезень на території громади; — громадська безпека силами муніципальної поліції; — пожежна охорона	— соціальна допомога через територіальні центри; — адміністративні послуги через центри їх надання (в громадах); — управління школами та дитсадками; — первинна медична допомога; — утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків

Важливими з точки зору аналізу ефективності структури дохо-дів ОТГ, нещодавно

1 Куценко Т.Ф. Реформа бюджетної децентралізації: орієнтація на соціальні результати // Модернізація управління національною економікою: матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф. (25—26 листопада 2016 р.). — К.: КНЕУ, 2016. — С. 246—252.

2 Аналіз та оцінка реалізації бюджетної децентралізації в Україні. Аналітична записка. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.niss.gov.ua

сформованих в Україні, є відносні показники, зокрема показник самостійності бюджету, який визначається як співвідношення власних надходжень (податкових і неподаткових) до загальних доходів і сума власних доходів бюджету в розрахунку на мешканця ОТГ. Так, на Львівщині, за результатами аналітичного дослідження Тараса Баранецького «Бюджети об'єд-наних громад Львівщини: нові виклики та можливості» за І квартал 2016 року, доходи бюджетів громад суттєво різняться — від 6,6 млн грн до 32,3 млн грн. Бюджети більшості громад характеризуються високою залежністю від офіційних трансферів — показник самостійності десяти з п'ятнадцяти громад є нижчим за 30 %, оскільки в загальній структурі доходів 72 % становлять офіційні трансферти з Державного бюджету (базова дотація, освітня та медична субвенції). Показник власних доходів бюджету в розрахунку на мешканця ОТГ коливається від 254 тис. грн на мешканця (с. Вільшаник) до 1957,6 тис. грн (с. Тростянець) відповідно до ступеню самостійності бюджетів ОТГ від 9,8 % (с. Вільша-ник) до 49,2 % (с. Тростянець). Частка податкових надходжень у загальній структурі доходів становить 27 % і коливається від 9,7 до 47,4 %. Податок на доходи фізичних осіб (ПДФО) становить близько 50 % податкових надходжень (24,5 млн грн). Неподаткові надходження становлять близько 1 % усіх надходжень і їх частка коливається в бюджетах громад від 0,1 до 2,3 %[1].

Отже, як зазначається в резюме аналітичного дослідження, бюджети більшості об'єднаних громад Львівщини є залежними від офіційних трансфертів з Державного бюджету та використовують близько 2/3 коштів на поточне фінансування установ і закладів соціальної інфраструктури. За таких умов реалізація «розвиткових» проектів, необхідних для якісного надання послуг, може здійснюватися, як правило, лише за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку та субвенції на формування інфраструктури об'єднаних громад.[2] Такий висновок, за думкою багатьох експертів, стосується не тільки ОТГ Львівщини, але й більшості новостворених громад України. Тому ключовим завданням об'єднаних громад є нарощення власних доходів і підвищення ефективності поточних видатків, шляхом оптимізації та модернізації мережі соціальної інфраструктури.

Загалом, експерти роблять висновок і про те, що висока частка субвенцій у місцевих бюджетах свідчить про те, що розподіл видатків між державним і місцевими бюджетами потребує перегляду, тим паче, що у місцевих бюджетах постсоціалістичних країн Європи частка видатків на охорону здоров'я та соціальне забезпечення населення є удвічі нижчою, ніж в Україні.[3]

Акцентуючи увагу на соціальній функції бюджетної децентралізації, варто наголосити на загальноукраїнській проблемі, яка полягає у відсутності системи державних соціальних стандартів, зокрема в частині надання соціальних послуг, що служить каталізатором недостатньої прозорості процедур формування та виконання видаткової частини місцевих бюджетів відповідними місцевими фінансовими органами, зниження їх ініціативи щодо пошуку резервів збільшення надходжень до бюджетів, недостатньо ефективного використання бюджетних коштів їх розпорядниками. Зважаючи на те, що хоча вітчизняні нормативи надання суспільних благ і послуг суттєво відрізняються від європейських — за кількісними показниками розрахунки показують серйозні бюджетні витрати (зокрема, як приклад 1: за умови приведення вітчизняного показника (18,2) наповнюваності класів учнями у загальноосвітніх навчальних закладах до польських (22,0) орієнтовна економія бюджетних коштів складе 4,9 млрд грн у рік; як приклад 2: за рахунок лише вторинного рівня медичного обслуговування додаткові бюджетні витрати складають 11,7 млрд грн у рік — за даними Міністерства фінансів України)[4], однак за

1 Баранецький Т. Бюджети об'єднаних громад Львівщини: нові виклики та можливості: аналітичне дослідження — [Електронний ресурс]. — Джерело доступу: http://www.dialog.lviv.ua

2 Там само.

3 Розвиток бюджетної децентралізації в Україні : наукова доповідь /за ред. д-ра екон. наук І.О. Луніної; НАН України, ДУ «Ін.-т екон. та прогнозув. НАН України». — К., 2016. — 70 с.

4 Аналітичні матеріали Департаменту місцевих бюджетів Міністерства фінансів України «Моніторинг виконання місцевих бюджетів» станом на 1 жовтня 2015 р. — [Електронний ресурс]. — Джерело доступу: http:// www.minfin.gov.ua

якісними показниками надання послуг — Україна має більше негараздів, ніж соціальних ефектів. Упровадження державних стандартів соціальних послуг, на що звертають увагу фахівці, потребує внесення змін до Закону України «Про соціальні послуги» та розробки Методик визначення складу та розрахунку вартості соціальних послуг для всіх галузей (освіти, охорони здоров'я і т.д.), що дасть змогу визначати грошовий еквівалент послуги, що надається. Затвердження соціальних стандартів дасть змогу оптимізувати кількість і структуру бюджетних установ, а також забезпечити підвищення ефективності планування та використання бюджетних коштів[1].

Щодо оцінки результатів реформи бюджетної децентралізації досить цікавим є дослідження, яке здійснив Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва в рамках проекту «Посилення місцевих громад завдяки діалогу та участі» за фінансової підтримки Національного фонду демократії (National Endowment for Democracy). Це дослідження було спрямоване на вивчення думок і позицій ключових учасників і стейкхолдерів реформи децентралізації (4 групи опитаних — населення, експерти, голови ОТГ і представники районних державних адміністрацій).

Протягом серпня було здійснено опитування громадської думки — 2040 респондентів, протягом жовтня-листопада 2016 р. методом напівструктурованого інтерв'ю було опитано голів 50 об'єднаних територіальних громад з різних областей, 21 експерт, представників 27 районних державних адміністрацій, розташованих у районах, де вже створено ОТГ[2]. У результаті аналізу чітко окреслені недоліки від передачі як повноважень, так і фінансових ресурсів. У той самий час, уже отримані результати (переваги) від реформи є надзвичайно важливими та вказують на позитивні зрушення та ще більші метаморфози у найближчому майбутньому (табл. 3.28).

Таблиця 3.28

ОТГ: ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ (НА ОСНОВІ ОПИТУВАННЯ)

Передача повноважень		**Передача повноважень**	
Переваги	**Недоліки**	**Переваги**	**Недоліки**
1. Вагоме зростання бази фінансових ресурсів, якими ОТГ можуть розпоряджатися	1. Більшість витрат спрямована саме на вирішення проблем короткострокового характеру, а проектів, стимулюючих довгостроковий розвиток — обмаль	1. Освоєння повноважень у найважливіших сферах: — освіти — надання адміністративних послуг — охорони здоров'я — соціального захисту	1. Нестача кваліфікованих кадрів у новостворених ОТГ
2. ОТГ отримали можливість вирішувати проблеми своїх громад, які накопичувались роками і на які постійно бракувало коштів	2. Використання коштів лише на поточні витрати загрожує фінансовій спроможності самих ОТГ. Якщо не буде створено додаткових джерел доходів, існує небезпека, що їм забракне коштів на виконання нових повноважень, які з часом їм передасть держава	2. Фінансові, соціальні аспекти, майнові та земельні питання тепер вирішуються громадами, а не обласними та районними чиновниками	2. Присутні значні прогалини в законодавстві і існує неврегульованість процесу передачі повноважень і майна від районної влади до органів ОТГ

1 Пріоритети реформування та напрями перспективного розвитку міжбюджетних відносин в умовах бюджетної децентралізації в Україні. — К.: НІСД, 2015. — 80 с.

2 Децентралізація: результати, виклики та перспективи — http://dif.org.ua/article/ detsentralizatsiya-rezulbtati-vikliki-i-perspektivi

Продовження таблиці 3.28

Передача повноважень		Передача повноважень	
Переваги	**Недоліки**	**Переваги**	**Недоліки**
3. Окрім звичних інвест — проектів набувають поширення заходи з енергозбереження, покликані зекономити кошти в майбутньом	3. Витрачання грошей на роздування управлінського апарату та зарплат посадовців ОТГ	3. Допомога від держави та міжнародних організацій у підвищенні кваліфікації	3. Погіршення стосунків з органами районної влади після завершення процесу об'єднання та небажання районної влади віддавати повноваження новоствореним ОТГ
4. Наближення послуг напряму жителям громади та вирішення нагальних проблем розвитку цієї громади	4. Брак інформації щодо того, на які потреби ОТГ, використовують кошти	4. Здатність швидко реалізовувати проекти, спрямовані на вирішення конкретних проблем громад	4. Деякі керівники ОТГ у своєму новому статусі відчувають вседозволеність і можуть виходити за рамки дозволеного законом

Складено на основі джерела [1]

Варті уваги рекомендації опитаних груп респондентів, узагальненим висновком з яких є двоїстий характер проведених перетворень (табл. 3.29), зокрема соціальна орієнтація яких стоїть далеко не на першому місці.

Таблиця 3.29

РЕКОМЕНДАЦІЇ ОПИТАНИХ ГРУП РЕСПОНДЕНТІВ ЩОДО ПРОСУВАННЯ РЕФОРМИ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Необхідність змін	Зміст рекомендації
1. Удосконалити чинну нормативно-правову базу	Необхідно ухвалити так звані «децентралізаційні» закони. Найчастіше мова йде про законопроекти №4772 і №4773, які спростять приєднання звичайних громад до уже утворених ОТГ і дадуть змогу ОТГ набути статусу спроможних
2. Закріпити в законодавстві право громад розпоряджатися землями за межами населених пунктів	Дуже важливим зараз є дочекатися моменту, коли ОТГ зможуть акумулювати достатню кількість повноважень та надати їм можливість регулювати питання землі вже на місцях
3. Врегулювати адміністративно- територіальний устрій країни	Прийняти загальну систему поділу території усередині країни, а також повноваження, які нестимуть утворені структури
4. Законодавчо врегулювати і розмежувати повноваження органів районного рівня та громад	Необхідне чітке та зрозуміле розподілення повноважень, а також право державним адміністраціям контролювати виконання повноважень з боку ОМС, інакше представники ОТГ відчуватимуть свою безкарність

1 Децентралізація: результати, виклики та перспективи — http://dif.org.ua/article/ detsentralizatsiya-rezulbtati-vikliki-i-perspektivi

Продовження таблиці 3.29

Необхідність змін	Зміст рекомендації
5. Спростити процес отримання і використання інфраструктурної субвенції, навчати посадовців ОТГ і навіть надати ОТГ додаткові фінансові ресурси та джерела надходжень до місцевих бюджетів	Доступ ОТГ до фінансових ресурсів як державних, так і власних, має бути максимально спрощеним (для громад, які відповідають Програмам). У поєднанні з кваліфікованими кадрами буде отримано найефективнішу систему
6. Різним гілкам влади слід краще координувати свої кро-ки в рамках децентралізації. Зокрема, скорочення державної підтримки і покладання додаткових витрат на ОТГ у проекті державного бюджету на 2017 р. іде врозріз із завданнями реформи	Пропозиції про необхідність розробити чіткий план дій і графік завершення основних етапів реформи. Недопущення скорочення бази державного фінансування ОТГ
7. Завершити на певному етапі процес добровільного об'єднання і надати йому обов'язковий характер	Після проходження підготовчого етапу та отримання результатів, які можливо проаналізувати та зробити висновки, надати дані громадам і спонукати їх до об'єднання

Складено на основі джерела[1]

В якості ще однієї перешкоди щодо виконання соціальних завдань реформи бюджетної децентралізації варто наголосити, що їх неможливо виконати без чіткого розмежування повноважень у системі ОМС та органів виконавчої влади різних рівнів, що дозволить покращити надання населенню суспільних благ і послуг, насамперед вирішити проблему подвійного статусу місцевих державних адміністрацій, що в межах своїх повноважень здійснюють функції виконавчої влади на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Зокрема, насамперед, слід подолати законодавчу невизначеність: чиї інтереси представляють місцеві державні адміністрації при формуванні та виконанні місцевих бюджетів: центральних або місцевих органів влади? Як наголошують фахівці, зазначена законодавча суперечність означає невизначеність повноважень ОМС в Україні, а на практиці може призводити до зіткнення інтересів органів державної влади та місцевого самоврядування[2].

Реформа місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні передбачає реформу адміністративно-територіального устрою, зміну всієї системи територіальних органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування, зміну бюджетної та податкової систем, земельних відносин, освіти, медицини, соціальної сфери і інших сфер, яких усього 22. Тому Уряд у 2017 році задекларував проведення секторальної децентралізації (інакше її називають галузевою), зокрема у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, охорони громадського порядку, за рахунок чого планується створити умови для забезпечення високого рівня надання освітніх і медичних послуг, формування оптимальної мережі закладів освіти та охорони здоров'я, підвищення якості надання публічних послуг у сфері соціального захисту, запровадження в територіальних громадах дільничних поліцейських й ін.[3]. Передусім саме ОТГ мають стати потенційними центрами «розвиткових проектів» соціального та економічного спрямування в рамках реалізації завдань секторальної децентралізації, що має бути спрямована на виконання соціальних функцій місцевого самоврядування.

1 Децентралізація: результати, виклики та перспективи — http://dif.org.ua/article/ detsentralizatsiya-rezulbtati-vikliki-i-perspektivi

2 Розвиток бюджетної децентралізації в Україні : наукова доповідь /за ред. д-ра екон. наук І.О. Луніної; НАН України, ДУ «Ін.-т екон. та прогнозув. НАН України». — К., 2016. — 70 с.

3 План пріоритетних дій Уряду на 2016 рік. // Затверджено розпорядженням КМУ від 27 травня 2016 р. № 418-р. — [Електронний ресурс]. — Джерело доступу: http://www.kmu.gov.ua

Дуже важливим є залучення Центральних органів виконавчої влади до формування політики децентралізації у відповідних секторах. Для цього за проектом «Експертної підтримки врядування та економічного розвитку» (спільного українсько-канадського проекту технічної допомоги, що сприяє реалізації зобов'язань Уряду України щодо запровадження комплексних реформ у країні відповідно до державних програм, національних та міжнародних угод) створено Проектний офіс секторальної децентралізації як незалежної, неурядової структури при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. Діяльність Проектного офісу спрямована на організацію та підтримку процесу формування секторальної політики з децентралізації в відповідних міністерствах та відомствах та охоплюватиме такі сектори: освіта; охорона здоров'я; соціальний захист; місцеві бюджети, місцеві податки і збори; адміністративно-тери-торіальний устрій, система територіальної організації виконавчої влади; містобудування та архітектура (планування територій об'єднаних територіальних громад); земельні відносини; інфраструктура (транспорт, зв'язок, дороги); навколишнє середовище та використання природних ресурсів; культура; житлово-кому-нальне господарство; центри надання адміністративних послуг[1].

Окрім того, все ще існує ряд питань, які потребують негайного вирішення з боку законодавчої влади з метою збереження загальної ефективності від реформування. В даному контексті варто розглянути різного роду виклики, які постають перед ОТГ перед новим бюджетним 2017 роком, насамперед, у зв'язку з проведенням секторальної (галузевої) децентралізації, яка започатковується Урядом України.

Перший виклик стосується гальмування процесу реформи. Роль міст у розвиткові регіонів і територій різко зросла у процесі децентралізації, особливо у об'єднаних громадах, які утворені навколо міст. У таких випадках, міста дійсно поширили свої впливи на сільські території, можливості яких суттєво зросли. Поряд з цим намітилась тенденція, коли в регіонах стали блокувати утворення ОТГ навколо міст, консервувати сільські території поза впливом міст, що суперечить ідеології реформи і загальній європейській практиці. У Законі «Про добровільне об'єднан-ня територіальних громад» визначаються умови та характеристики, після досягнення яких новостворена ОТГ може вважатись Кабінетом Міністрів «спроможною». Такі громада має бути створена навколо центру, визначеного Перспективним планом територіальних громад, і в ній має проживати не менше половини мешканців від кількості, передбаченої Перспективним планом. Як наслідок, будуть розв'язані руки у великих міст, вони отримають реальну можливість приєднувати до себе навколишні сільські ради згідно перспективних планів без повного перезавантаження міських рад. У той же час, обласним і районним бюджетам, згідно проекту бюджету на 2017 рік, планується передати значний компенсаційний фінансовий ресурс — 14,9 млрд грн у вигляді додаткової дотації на утримання закладів освіти та охорони здоров'я: обласним бюджетам — 5,9 млрд грн, районним бюджетам — 9,0 млрд грн[2]. Це може призвести до того, що голови об'єднаних громад будуть знаходитися залежно від політиків обласної та районних рад (які не підтримують реформу), що зовсім не відповідає принципам децентралізації. Як результат, можливе гальмування процесу об'єднання громад і «відкат» реформи, що в кінцевому результаті зведе нанівець усі докладені зусилля з децентралізації.

Іншим викликом є сфера охорони здоров'я. МОЗ представило своє бачення реформи галузі, зокрема щодо питань зміни системи фінансування сфери охорони здоров'я, розроблення уніфікованих клінічних протоколів медичної допомоги, принципів функціонування первинної, вторинної та третинної ланок системи охорони здоров'я, а також пер-

1 Децентралізація // Національна рада реформ — [Електронний ресурс]. — Джерело доступу: http://reforms.in.ua/ua

2 «Децентралізація влади» — [Електронний ресурс]. — Джерело доступу: http://decentralization.gov.ua

спектив створення системи медичного страхування. Планується, що Державна служба медичного страхування буде виступати головним розпорядником бюджетних коштів і в 2017 році через неї буде впроваджувати ряд реформ у медичній сфері.

По-перше, для ОТГ важливим є те, що цей орган буде розподіляти кошти між суб'єктами надання первинної допомоги — сімейними лікарями приватної практики та іншими закладами охорони здоров'я. Обсяг фінансування, що передаватиметься кожно-му суб'єкту, дорівнюватиме кількості взятих цим суб'єктом на обслуговування громадян у громадах, помноженій на єдиний тариф фінансування первинної медичної допомоги. Конкуренція, яка сформується внаслідок даних перетворень, стимулюватиме лікарів підвищувати якість послуг. Проблема в тому, що сьогодні в ОТГ інституту сімейного лікаря практично не існує.

По-друге, МОЗ у 2017 році планує переформатувати вторинний рівень надання медичної допомоги в так звані «госпітальні округи» — досить новий інструмент управління медичною інфраструктурою. Концепція медичної реформи по формі перекликається з реформою освіти, в ході якої було запроваджено освітні округи та опорні школи, проте госпітальний округ буде охоплювати більшу кількість населення, ніж освітній, і тому буде зазвичай формуватися як міжрайонне об'єднання. Це потягне за собою складніші механізми управління через госпітальні ради. Пропонована реформа через госпітальні округи «на виході» збалансує місцеву автономію і керованість процесу Урядом.[1]

Як наголошують експерти, задекларовані процеси проведення добровільного об'єднання місцевих громад, розширення повноважень, зокрема, користування земельними ресурсами, зміна адміністративно-територіального устрою країни несуть у собі приховані ризики, адже практичне їх втілення відбувається часом шляхом примусового об'єднання громад і приєднання територій всупереч принципам добровільності, законності, прозорості та відкритості[2]. Так, серйозними негативними проявами процесу укрупнення громад, що відбувається нині, є, з одного боку, часто примусовий спосіб їх об'єднання без акцентуації на головній меті, заради якої це відбувається, тобто забезпечення локальної демократії та створення умов для найефективнішого вирішення соціальних проблем на місцях (як приклад — дискусія про агломе-рацію навколо Львова щодо плану створити єдину об'єднану мегагромаду)[3], а с другого боку — містечкові інтереси, що формують спротив громад до об'єднання, опір і саботаж. Крім громадських активістів і сільських голів, що втрачають посади, до так званої групи опору реформі входять народні депутати та депутати обласних рад, які розцінили децентралізацію як момент для формування зручних меж виборчих округів, представники бізнесу, особливо агрофірм, що мають на меті зручніше управляти землями. Одним з суттєвих чинників пробуксовки реформи є значний вплив чиновників з районних адміністрацій. У даному контексті актуальною постає проблема активів ОТГ, тобто законодавчого уточнення майнових прав територіальної громади на землю, лісові, водні та інші ресурси, що знаходяться на території сіл, селищ, містечок і т.д., та навколо них, з метою подальшого ефективного їх використання, забезпечення благоустрою територій та виконання всіх функцій, передусім соціальних.

Серед негативних моментів, пов'язаних з реформою децентралізації, варто назвати виникнення так званих «псевдогромад», орієнтованих на приховану федералізацію, які вільно трактують українське законодавство та присвоюють собі повноваження без проведення виборів, без залучення населення, зі створенням «народних» органів влади, з

1 «Децентралізація влади» — [Електронний ресурс]. — Джерело доступу: http://decentralization.gov.ua

2 Пріоритети реформування та напрями перспективного розвитку міжбюджетних відносин в умовах бюджетної децентралізації в Україні. — К.: НІСД, 2015. — 80 с.

3 Фронт децентралізації: які баталії позаду і чого чекати. — [Електронний ресурс].– Джерело доступу: http:/ http://dyvys.info/2016/10/27/front-detsentralizatsiyi-yaki-bataliyi/

видачею свідоцтв «народних підприємців», дозволів на ведення бізнесу, документів на землю, навіть паспортів (новостворених «народних республік») та ін., що існують, за даними СБУ, практично в усіх областях (яскраві приклади — у Хмельницькому, Тернополі, Сумах, займаються «налагодженням народної економіки», збирають податки, планують створення «народних митниць» і «народної міліції». Між цим самовільно займають приміщення, що знаходяться у комунальній власності та агітують за Росію[1].

Висновки. Реформа бюджетної децентралізації, що відбувається нині в Україні, з урахуванням європейського досвіду проведення подібних реформ, може бути результативною за умов формування ефективного місцевого самоврядування, насамперед, на найнижчому його рівні, тобто на визначеному в рамках реформи рівні ОТГ. Оглядовий аналіз результатів реформи на цьому рівні протягом 2015—2016 рр. дає змогу окреслити переваги та недоліки цього процесу, виявити ряд прихованих ризиків та усвідомити ті реальні виклики, які пов'язані з наступним етапом секторальної децентралізації, яку Уряд задекларував у 2017 році.

Однак, реформи заради реформ з негативними соціальними наслідками дуже дорого можуть обійтися Україні. Тому для продовження бюджетної децентралізації, що орієнтована не на політичний популізм, а на реальні соціальні результати, є необхідним прийняття нормативно-правового забезпечення щодо чіткого механізму: по-перше, міжбюджетного розподілу повноважень (прав та обов'язків) між органами публічної влади різних рівнів, тобто розмежування як видаткових повноважень, так і податкових компетенцій (джерел доходів); по-друге, розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, на основі використання досвіду інших країн, які вже зуміли пройти шлях від закону до імплементації, з одночасним врахуванням особливостей всередині країни.

Чітке закріплення відповідальності, уникнення дублювання функцій, забезпечення підзвітності і підконтрольності органів публічної влади, спрямоване на підвищення рівня фінансової (бюджетної) автономії органів місцевого самоврядування, зокрема, спроможних територіальних громад, з урахуванням основних принципів розподілу видаткових повноважень по вертикалі (економічної ефективності, фіскальної справедливості, досягнення політичної підзвітності та ефективності процесу адміністрування), перевірених досвідом європейських країн, є ключовою передумовою створення ефективної соціально-орієнтованої моделі міжбюджетних відносин, яка у перспективі зможе принести реальні результати омріяного «економічного дива для людей».

1 Псевдогромади від Медведчука намагаються підмінити собою державу? — [Електронний ресурс]. — Джерело доступу: http://zik.ua/news/2016/07/07/psevdogromady_ vid_medvedchuka_namagayutsya_ pidminyty_ soboyu_derzhavu_714274

РОЗДІЛ 4

СУЧАСНІ ПРІОРИТЕТИ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ЕКОНОМІКИ

4.1. Пріоритети антикризового управління з огляду на глобальні виклики

Успіх антикризового управління пов'язаний з багатьма аспектами здійснення економічної політики. При аналізі ситуації, в якій опинилася країна, важливо своєчасно розпізнати настання кризового явища, визначити відповідні симптоми та можливі масштаби, гостроту наслідків. Також необхідно враховувати стадію (фазу) явища, сферу дії та глибинні причини. Серед найпоширеніших з них виступають: людський чинник, природні катаклізми, науково-технічний прогрес. Та чи не найголовніша причина — суперечність між виробництвом і споживанням, потребами і можливостями, працею і капіталом. Розвиток НТП також визначає імпульсивність, революційний характер процесів, їх циклічність.

При подоланні негативних наслідків циклічності слід спиратись на притаманну економічній системі властивість саморегулюватися. Проте, як відомо, неконтрольована дія ринкових сил зовсім не сприяє конкуренції. Напроти, вона сприяє посиленню монополізації, соціальної напруги. У цьому розумінні курс післявоєнної Німеччини на провадження соціального ринкового господарства передбачав свідоме конструювання конкурентного механізму шляхом введення законодавчих обмежень у внутрішній політиці та в зовнішньоекономічній діяльності, впровадження жорстких трудових і соціальних гарантій. У США в свій час були запроваджені численні програми зайнятості, особливо для молоді. Здійснювалася координація діяльності різних державних установ щодо проведення економічної політики. Під час кризи в розвинутих країнах здійснювалися різноманітні заходи: від посилен-ня контролю за господарською діяльністю — до прямого адміністрування у сфері виробництва та розподілу продукції, централізованого розподілу фондів (Японія у післявоєнний період), ціноутворення, управління доходами. Проводилась активна демонополізація економіки, приватизація власності.

Оскільки підприємства зі змішаною формою власності визнаються найефективнішими, антикризова політика має бути спрямована на підтримку відповідної моделі економіки. Загалом державні підприємства розглядаються лише як інструмент економіч-ної і соціальної політики, а не бізнесу. Відповідно, важливим напрямком антикризового регулювання є поглиблення і поширення процесів приватизації з метою доведення державної власності до рівня у 10–15 %.

Як правило, кризове падіння ВВП супроводжується гальмуванням приросту споживчих витрат. Ефективними заходами в подібних випадках вважаються дії Центрального банку країни зі зниження процентних ставок. Такий шлях був обраний владою Сполучених Штатів на початку 2000-х років. В окремих випадках корпораціям рекомендують обмежувати практику масових скорочень працівників. Натомість вважається за доцільне знижувати їхню зарплату. Практика антикризового регулювання у Франції наводить приклади часткового розв'язання проблеми шляхом удосконалення процедури проведення санації потерпаючих підприємств з метою максимально можливого збереження їх кількості шляхом утискання прав кредиторів. Зокрема щодо їх участі у планах відновлення таких підприємств.

Проте найбільший виклик для будь-якої країни — це залученість до глобалізаційних процесів. На сучасному етапі їх розвитку варто відмітити дві важливі особливості. Це,

по-перше, поліцентризм, який полягає у формуванні багатополюсного середови-ща з кількома центрами впливу на тлі кризи фрагментації державного суверенітету, коли країни змушені ділитися ним з наднаціональними структурами, приватними, часом кримінальними нелегітимними утвореннями.

Іншою характерною ознакою сучасних процесів глобалізації дедалі більше називають регіоналізацію світової економіки. На сьогодні відомо близько десяти торговельних і валютних міждержавних утворень, які вже функціонують, трансформуються або перебувають у стадії створення. Окрім Євросоюзу це NAFTA, Шанхайська організація співробітництва, BRICS та інші не менш відомі утворення і форми економічної інтеграції держав.

Одним з впливових лобістів глобалізаційних процесів, носієм наднаціонального капіталу виступають транснаціональні корпорації — інтегратори численних ринкових інтересів. У національних держав, їх урядів зазвичай не лишається можливостей щодо дієвого впливу на динаміку і географію зарубіжних інвестицій.

Разом з тим зростає розуміння безперспективності подальшого утримання монопольного становища долара як загальносвітової валюти його апологетами — Міжнародним валютним фондом та Світовим банком. Умови надання ними так званих стабілізаційних кредитів зустрічають дедалі все менше розуміння з боку позичальників — з огляду на значні ризики для національних економік, загроз їх стабільності.

Так, лібералізація зовнішньої торгівлі і відкритість економічних кордонів планомірно знищує внутрішнє виробництво товарів і послуг. Нічим не обмежений рух капіталу становить суттєву загрозу забезпеченості національних економік платіжними засобами, їх «знекровлення» — через можливість значного відтоку фінансового капіталу у випадку атак валютних спекулянтів. Непевність власників щодо захищеності своїх капіталів підштовхує їх до придбання державних цінних паперів стабільних країн, у першу чергу, США. Не є винятком офіційні валютні резерви країн, які вкладаються в цінні папери та фінансові інструменти згаданої країни.

Певне занепокоєння викликає у цьому сенсі політика вітчизняного Центрального банку. Протягом останніх років обсяг золотовалютних резервів — всупереч загальноприйнятому показнику їх достатності, коефіцієнту Ренді (не більше 30 % обсягу державного бюджету) — перевищував необхідний рівень у півтора-три рази! Це суттєво розбалансовує валютний ринок країни, знецінює гривню і сприяє лише орієнтованим на експорт бізнес-колам. У світовій практиці завищені обсяги резервів використовуються лише у випадку перегріву экономики, як засіб її «охолодження». «Надмірно великий валютний резерв є тягарем для національної економіки»[1]. Багато питань викликає і спосіб розміщення золотовалютних резервів з боку Національного банку України, а саме цінні папери уряду і великих банків Сполучених Штатів.

У підсумку маємо занижену вартість вітчизняних активів і робочої сили, а зароблені кошти працюють в економіці інших країн. При цьому частка монетарного золота у складі резервів у нашої країни становить кілька процентів, у той час як ця частка у країн-лідерів сягає дві третини[2]. Американські цінні папери знецінюються і одночасно не захищені від такого знецінення. Фактичні втрати можуть доходити до більш ніж 60 процентів порівняно з початковою вартістю! Тож очевидною є необхідність посилити відповідальність причетних осіб із складу керівництва Національного банку України за заподіяну державі шкоду, спростити механізм притягнення винних до відповідальності, запровадити практику страхування економічних ризиків при розміщенні державних коштів за кордоном. Серед інших заходів доцільним було б використання надмірних резервів на зменшення величини зовнішнього боргу, чому на практиці здійснює спротив МВФ, вимагаючи неза-

1 Гринспен А. Эпоха потрясеий: проблемы и перспективы мировой финансовой системы / А. Гринспен.— М.: Альпина Бизнес Букс, 2009. — 504 с. — С. 46.

2 Дані агентства Bloomberg.

лежності центрального банку у стосунках з урядом[1].

Слід зазначити, що викладене не охоплює усі негативні аспекти надмірної лібералізації зовнішньоекономічної діяльності. У зовнішній торгівлі держава повинна застосовувати політику помірного протекціонізму, захищаючи галузі і напрямки, що становлять найбільший для неї інтерес. При встановленні ціни своїх фінансових інструментів на зовнішніх ринках необхідно забезпечувати їх прив'язку до макроекономічних параметрів ринку на основі дослідження системних ризиків і пруденційного аналізу[2].

Тепер щодо незалежності центральних банків. Розглянемо досвід інших країн і поширені антикризові запобіжники. Федеральна резервна система Сполучених Штатів повертає свій чистий прибуток Міністерству фінансів, а також не збагачується від своєї діяльності. Крім того, вона не одержує бюджетних асигнувань. Для банку Англії розробкою монетарної політики займається Державне казначейство, яке також здійснює міжнародну фінансову політику і регулює валютні резерви. У Франції керівник Центрального банку підпорядкований Міністерству економіки та фінансів, яке організовує управління наявними грошовими ресурсами, здійснює валютний контроль і нагляд за банківською системою, загалом виконує роль кредитора останньої інстанції. Федеративна Республіка Німеччини. Тут Мінфін розробляє основи грошової та кредитної політики, регулює валютну.

Підсумовуючи можна сказати, що в зазначених країнах Центральні банки виконують скоріше технічну, бухгалтерську функцію. Що ж криється за «незалежністю» Національного банку України? Певне, незалежність від інтересів держави Україна.

У розвинутих країнах переважає система єдиного регулятора фінансового сектору. Звісно, ми можемо поки лише мріяти про запровадження в межах цієї системи поширеної практики (за необхідності) «впорядкованої ліквідації» великих і системно важливих корпорацій при наявній загрозі фінансовій стабільності з подальшим гарантуванням компенсації фінансових втрат. Проте випадок з Приватбанком змушує дещо замислитись.

Переліченим ризики глобалізації не обмежується. Загалом в умовах посилення глобалізаційних процесів валютні і, взагалі, міжнародні фінансові операції значною мірою активізувалися.

При цьому обсяги операцій на міжнародних валютних ринках значно випереджають обсяги торгівлі товарами та послугами. Причому все вагомішу частку операцій на світових фінансових ринках становлять фіктивно-спекулятивні, набуваючи рис віртуального обігу. Такі процеси охоплюють не тільки фінансову сферу різних країн, а також інтегрують національні ринки капіталу, продуктів та ресурсів, включаючи ринок праці. Найпопулярнішою сферою докладання зусиль слугують ринки цінних паперів, де «грі» на завищення оцінки фондових інструментів притаманні спекулятивного капіталу ризики посилюють вразливість фінансового і реального секторів економіки, розбалансованість економічні системи в цілому.

Випереджаючий розвиток інтернет-технологій, електронних грошей, засобів комунікації, електронних форм розрахунків тощо водночас являють собою чималі макроекономічні ризики, певною мірою виключається вплив інституту держави і її кордонів. Прив'язка (фактична) до долара США нівелює національну фіскальну і монетарну політику, поглиблюючи кризу довіри до вітчизняної фінансової системи і національної грошової одиниці. Наростає криза споживання, зростають бідність, соціальна напруга.

Проте, чи не найважливішим небезпековим чинником участі у подібних програмах «допомоги» є втрата контролю держави над борговою політикою та її права власності на стратегічні сегменти національного господарства в ході безконтрольної приватизації.

1 Ковальчук Т.Т. Макроекономічні ризики: класифікаційні ознаки, способи виміру, шляхи мінімізації / Т.Т. Ковальчук, Н.П. Ковальчук. — К. : Знання, 2012. — 301 с. — (Сучасна економічна наука). — С. 186—187.

2 Там само. — С. 195.

Досить показовим є досвід кількох латиноамериканських і східноазійських країн, де спрацювала так звана «пастка ліквідності». Зокрема, за класичною схемою розвивалась ситуація в Аргентині на початку 2000-х років. Після мексиканської (1994—1995 рр.) та бразильської (1999 р.) криз атаці було піддано аргентинське песо, що потягнуло за собою відмову від підтримки курсу та втечу долара. Паралельно з нав'язаною МВФ лібералізацією у сфері зовнішньої торгівлі і валютних операцій це призвело до розмивання офіційних резервів, втягування у борговий зашморг, що супроводжувалося «несподіваним» зростанням облікової ставки у США (т.з. друга фаза циклу — стиснення ліквідності — через механізм підвищення ставок Федеральної резервної системи).

Таким чином небезпека потрапляння у пастку світового фінансового поневолення лишається вкрай актуальною і для нашої країни. Це загрожує втратою суверенітету, засиллям транснаціональних корпорацій на українському ринку, перетворенням країни на сировинний придаток. Зберігається небезпека втягування України до схеми боргової «бульбашки», тому вкрай важливим є масове усвідомлення небезпечності і неприйнятності варіанту «кредитного зростання», до якого нас м'яко підштовхують власні і зовнішні центри прийняття рішень.

Тож як бачимо, до глобальних викликів можна віднести й забезпечення стабільності національної валюти у не зовсім стабільній світовій валютно-фінансовій системі. Та чи зважають на цю конституційну норму сучасні очільники монетарної влади а Україні?

У листопаді 2016 року ключовою метою монетарної політики проголошено цінову стабільність. Аналітики неоднозначно сприйняли цю новину. Стверджувалося, що навіть у розвинених країнах реальна інфляція і показники інфляційного таргетування можуть суттєво відрізнятися. Хоча, дійсно бувають випадки, коли реальна інфляція та індикатор інфляційного таргетування збігаються (табл. 4.1):

Таблиця 4.1

ПОРІВНЯННЯ ІНДИКАТОРІВ ІНФЛЯЦІЙНОГО ТАРГЕТУВАННЯ ТА РЕАЛЬНОЇ ІНФЛЯЦІЇ*

Країна	**Індикатор інфляції на 2016 рік (інфляійне таргетування)**	**Фактичний показник інфляції за 11 місяців 2016 року, %**
Україна	12% (+-2%)	14,1
Росія	4%	5,8
Казахстан	6-8%	8,7
Турція	5% (-+2%)	7
Польща	2,5%(+-1%)	0
США	2%	1,6
ЄС	2%	0,6
Норвегія	2,50%	3,5
Швейцарія	2%	-0,3
Швеція	2%	1,2

* Складено автором: за даними Українського аналітичного центру (ІАС) / [Електроний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrdzi.com

Критичні зауваження щодо впровадження ІТ висловлюють у минулому керівники ЦБ: «Основним інструментом грошово-кредитної політики обрано ключову ставку. Але вона, як і раніше, в Україні не працює, оскільки великий тіньовий сектор (близько 50 %

ВВП), багато готівки циркулює на руках населення і, отже, центробанку складно впливати на неї»[1]. Крім того, «майже 30 % грошової маси в Україні стійко знаходиться поза банківською системою і тому ні на які процентні ставки взагалі не реагує... Усі «теоретичні» заперечення про неможливість такої комбінації хибні — досить лише звернутися до практики тієї ж Данії, Гонконгу, Китаю або, наприклад, Балтійських республік (до їхнього переходу на євро)»[2].

Інші макроекономічні цілі (обмінний курс, ВВП, зайнятість) приходять у розряд додаткових. Незважаючи на твердження прихильників інфляційного таргетування про те, що головна мета довгострокової стабілізації цін може бути досягнута у поєднанні з іншими короткостроковими цілями, такими як, наприклад, рівень виробництва та зайнятість, в економічному середовищі й досі немає єдиного узгоджено погляду щодо цього: «... Значимість контролю над інфляцією підвищилася не тому, що безробіття та пов'язані з нею проблеми стали менш нагальними, але тому, що економісти і політики сьогодні набагато менше, ніж тридцять років тому, впевнені в тому , що грошово-кредитна політика може ефективно використовуватися для згладжування короткострокових коливань в економіці»[3].

Дане твердження цілком погоджується з поглядами Р. Манделла щодо необхідності закріплення певних цілей соціально-економічного розвитку за тими державними регуляторами, які здатні розв'язувати подібні проблеми ефективніше. Тобто, йдеться про розподіл повноважень між фіскальними органами (економічне зростання) і монетарними (цінова стабільність, стійкість грошової одиниці).

Поєднання кількох цілей у компетенції Центрального банку являє собою порушення ще одного правила, обгрунтованого Я. Тінбергеном, згідно якого кількість не суперечливих між собою цілей економічної політики не повинно перевищувати кількість відповідних засобів впливу. Не менш переконливо про згадані суперечності нагадує також теорія короткострокової кривої Філіпса.

За умов режиму плаваючого валютного курсу центральний банк має змогу проводити політику ігнорування обмінного курсу в якості цілі і не вживати заходів з підтримки та стабілізації валютного курсу. Проте в такому випадку економіка стає дуже вразливою до коливань світової кон'юнктури, зовнішніх шоків. Ефект перенесення повною мірою спрацьовує щодо імпортованих товарів і частково щодо товарів вітчизняного виробництва.

Аргументація на користь інфляційного таргетування спирається на міжнародний досвід. На початку дев'яностих років двадцятого століття вдалий досвід інфляційного таргетування продемонстрували Нова Зеландія, Канада, до яких згодом приєдна-лися ще 5 розвинених країн. За даними МВФ з 2005 року темп поширення режиму прив'язки обмінного курсу знизився з 96 до 89 % таргетування монетарних агрегатів з 31 до 25 %. У той же час режим інфляційного таргетування має позитивну динаміку (24—34 %). Стрімко зростає кількість країн, що розвиваються, які використовують цей режим (з 13 до 25)[4]. Разом з розвиненими у 2016 році режиму інфляційного таргетування дотримується 36 країн.

На користь відмови від курсового якоря вказують негативні наслідки неминучої волатильності обмінного курсу в умовах лібералізації міжнародного руху капіталу. Існування кількох «якорів» (обмінного курсу та інфляції) рано чи пізно призводить до конфлікту

1 Арбузов С. Инфляционное таргетирование добьет украинскую экономику. Режим доступу: http://www.aif.ua/politic/ukraine/inflyacionnoe_targetirovanie_dobet_ukrainskuyu_ ekonomiku-eks-glava_nbu

2 Кораблін С. Інфляційне таргетування не може усунути високу курсову вразливість України // Дзеркало тижня. — №45. — 26 листопада 2016. — Режим доступу: http://gazeta.dt.ua/macrolevel/lozhka-medu-v-bochci-e-dogtyu-_.html

3 Nessen M. Targeting Inflation over the Short, Medium and Long Term. Working Paper. — № 98. — Riksbank, 1999.

4 Klaus Schmidt-Hebbel, Mart?n Carrasco (2016).

цілей, ускладнює проведення монетарної політики та підриває довіру до дій ЦБ[1]. Управління обмінним курсом за умов волатильності потоків капіталу передбачає або застосування нового інструменту, або компроміс між новою зовнішньою ціллю та традиційною внутрішньою[2]. А це, на думку прихильників режиму інфляційного таргетування, суперечить самій його ідеї.

Активний підхід до визначення ролі обмінного курсу в умовах режиму інфляційного таргетування представлений як намагання активно впливати на обмінний курс, переймаючись впливом останнього на інфляцію як у бік її зниження, так і зростання. Тоді виникає питання стосовно другого випадку, у що виллється така турбота у разі купівлі валютної виручки у експортерів? Адже це викличе необхідність здійснення стерилізації зайвої грошової маси з подальшими наслідками для економіки, інвестиційного процесу. То чи варті зусилля такого результату?

Проте насправді НБУ не відмовляється від контролю обмінного курсу. При уважному ознайомленні з матеріалами обгрунтування використання режиму інфляційного таргетування постійно стикаємось з застереженнями щодо можливості і необхідності у тій чи тій формі та з тим чи тим ступенем жорсткості застосування активних операцій на валютному ринку. Йдеться і про суміш політики, і про симетричність валютних інтервенцій, і про різні форми контролю за рухом капіталу[3].

Світовий досвід доводить спроможність режиму інфляційного таргетування з певним лагом знизити і утримувати більш низький рівень інфляції та інфляційних очікувань. Проте той же досвід свідчить також про суперечливість спроб держав забезпечити високий рівень зайнятості і економічного зростання миті цінової стабільності. Загроза інфляції змушує керівництво центральних банків підвищувати процентні ставки, що викликає невдоволення суб'єктів реального сектору економіки.

У цьому розумінні інфляційне таргетування дозволяє уникати конфлікту інтересів, оскільки антиінфляційні заходи у «плановому» режимі вживаються заздалегідь і у багатьох випадках попереджують виникнення інфляційних явищ або ж усувають саму можливість такого виникнення. Проте знову виникає питання, чи є цінова стабільність пріоритетнішою ціллю порівняно із стимулюванням економічного зростання, підтримкою малого бізнесу тощо.

То ж, оцінюючи аргументи за та проти інфляційного таргетування, слід правильно розуміти і коректно застосовувати такий режим монетарного регулювання, маючи на увазі принцип «кажу одне, роблю інше». Вважаємо, основна цінність режиму інфляційного таргетування полягає у психологічному впливі на уявлення економічних суб'єктів щодо передбачень цінової ситуації на перспективу. Тобто, має місце свого роду певний антураж: проголошення цілей, широка дискусія в суспільстві, роз'ясню-вальна робота, семінари, публікація прогнозів тощо. Все це має на меті подолання підвищених інфляційних очікувань і, відповідно, створення сприятливішого економічного середовища і поліпшення інвестиційного клімату. При цьому необхідно діяти максимально впевнено, щоб переконати учасників ринку у щирості намірів.

Це один з ключових моментів, без якого сама ідея впровадження режиму інфляційного таргетування може виявитися дискредитованою, а заходи — марними. Практичні ж дії регулятора без афішування мають наслідувати м'який варіант поєднання цілі інфляційного таргетування з урахуванням необхідності зростання виробництва[4]. Окремі статистич-

1 Ніколайчук С. Практичні аспекти формулювання та реалізації монетарної політики НБУ. Матеріали семінару для викладачів ВНЗ України. — К.: Навчальний центр НБУ. — 10 листопада 2016 рік.

2 Там само. — С. 24.

3 Там само. — С. 24.

4 Beddies C. Monetary Policy and Public Finances: Inflation Targets in a New Perspective. // IMF Working. — Paper № 26. — 1999.

ні дані підтверджують можливість реалізації такого підходу (рис. 4.1).

Рис. 4.1. Інфляція та ВВП до і після впровадження ІТ*

*Джерело: Hale, Philippov (2015).

Реалізація такої стратегії передбачає виконання певних умов. Однією з них є посилення ступеня реальної незалежності Центрального банку, а також убезпечення його від фіскального домінування внаслідок урядових запозичень. Останнє має на увазі певний рівень розвитку фінансових ринків, що розширює альтернативні можливості для розміщення державних боргових зобов'язань. Іншою важливою умовою успішного запровадження режиму інфляційного таргетування є високий авторитет Центрального банку серед учасників ринку. За дотримання цієї вимоги дієвість механізму впливу монетарної політики на цінову ситуацію значно посилюється.

4.2. Реакція уряду на макросоціальні ризики нестабільності для європейської інтеграції України

Євроінтеграційні реформи в Україні на сьогодні є стратегічно визначеними, безповоротними і не мають вагомих контраргументів. Здійснивши у 2014 році політичну революцію, українці обрали для себе європейський інтеграційний вектор. Такий шлях передбачає, що Україні доведеться послідовно пройти через всі етапи інтеграційного процесу, відчувши на собі як позитивні, так і негативні макроекономічні ефекти від кожного фази поглиблення. Ефективне державне управління процесом європейської інтеграції України потребує ґрунтовного вивчення, з одного боку, відповідності вітчизняної економічної системи вимогам ЄС, а з іншого, — потенційних наслідків, які вже відчули на собі країни ЄС за роки їх існування у складі співтовариства.

Європейський Союз є об'єднанням з найглибшим рівнем інтеграції економічних систем країн-учасниць із досвідом функціонування понад 50 років. Його сучасний склад формувався поступово шляхом приєднання окремих країн. У 2004 році до ЄС приєднались одразу 10 країн: Естонія, Латвія, Литва, Польща, Чехія, Словаччина, Угорщина, Словенія, Кіпр та Мальта. У 2007 році до ЄС вступили також Болгарія та Румунія, а у 2013 році — Хорватія. З точки зору оцінки економічних вигід суттєве розширення ЄС 2004 року можна вважати досить удалим як для старих, так і для нових країн-членів. Це пов'язано з високим рівнем конвергенції їх економічних систем, який проявляється у зближенні середніх темпів приросту основних макроекономічних показників та обумовлює поширення спільних рис циклічності економічного розвитку нових і старих країн ЄС (рис. 4.2).

Так, до 2004 року у нових країнах — членах ЄС ВВП на душу населення було майже на 20 тис дол. нижчим від його рівня для старих членів ЄС. У 2007 році після приєднання Болгарії та Румунії динаміка ВВП на душу населення в усіх країнах ЄС стала негативною,

що пов'язано зі світовою фінансово-економічною кризою. Диференціація темпів щорічного приросту ВВП також суттєво знизилась із 1,0—1,07 % до розширення 2004 року — до 1,02—1,024 % після нього.

Подібна тенденція виражається також і в динаміці цін, рівня безробіття та державного боргу. На початку 2000-х років темпи приросту цін у старих і нових членах ЄС суттєво відрізнялись, при цьому в окремі періоди максимальна різниця становила близько 5,5 в.п. Після розширення 2004 року, незважаючи на нерівномірність впливу світової економічної кризи, цінова динаміка в країнах ЄС зблизилась, при цьому нові учасники ЄС продемонстрували дещо вищий рівень інфляції порівняно з його засновниками.

Рис. 4.2. Основні макроекономічні показники розвитку країн ЄС

Джерело: побудовано автором на основі даних Євростату.

Примітка: Для аналізу макроекономічних ефектів країни ЄС умовно розподілено на дві групи:

1. Країни ЄС-15 — приєднались до 2004 р.: Бельгія, Люксембург, Нідерланди, Франція, Німеччина, Італія, Данія, Ірландія, Велика Британія, Греція, Іспанія, Португалія, Австрія, Фінляндія, Швеція.
2. Країни ЄС-13 — приєднались після 2004 р.: Естонія, Латвія, Литва, Польща, Чехія, Словаччина, Угорщина, Словенія, Кіпр, Мальта, Болгарія, Румунія, Хорватія.

Проявом конвергенції та тісного взаємозв'язку економічних систем країн ЄС також є динаміка частки державного боргу у ВВП, яка до 2008 року мала спадний характер як у старих, так і в нових країнах ЄС, утім надалі під впливом світової фінансово-економічної кризи змінилась на протилежну одночасно в усіх країнах.

Після розширення 2004 року суттєве зближення та усереднення показників у країнах ЄС відбулось і на ринку праці. Ще у 2000 році за умов високої диференціації економічного розвитку рівень безробіття в 13 нових країнах ЄС, які на той час були лише потенційними його учасниками, був на 6 в.п. вищий, ніж у ЄС-15. У процесі їх функціонування як єдиної системи значення рівня безробіття в країнах ЄС усереднилось і зблизилось. Найбільшою мірою це проявилось у 2007—2008 роках, коли середній рівень безробіття у

ЄС коливався в межах 6,7—6,3 %. Світова економічна криза 2008 року, яка нерівномірно проявилась по країнах ЄС, спричинила подальшу диференціацію рівня безробіття, втім на кінець 2013 року дисперсія між його значенням у нових і старих країнах ЄС значно скоротилася порівняно з початком 2000-х років.

Проведене автором дослідження макроекономічних ефектів економічної інтеграції країн світу[1] показало, що будь-якій формі міжнародного регіонального економічного співробітництва — від зони вільної торгівлі до економічного союзу — притаманні як позитивні, так і негативні макроекономічні ефекти, які очікують в майбутньому і Україну. Серед позитивних — підвищення темпів економічного зростання та зближення економічного розвитку країн, що проявляється у стабілізації цін та зменшенні рівня безробіття. Поряд із загальним збільшенням темпів приросту ВВП з моменту їх формування також простежується суттєве їх зближення відносно середнього рівня. Проявляється ефект «підтягування» економічного розвитку менш розвинених країн-учасниць угрупування за рахунок залучення зовнішніх джерел фінансування з більш розвинених країн-учасниць. У країнах ЄС такий ефект проявився вже через 4 роки після розширення 2004 року.

Вже у короткостроковому періоді після запровадження зони вільної торгівлі України з ЄС інтеграційною перевагою стане зростання обсягів взаємної торгівлі. Подальше поглиблення євроінтеграційних процесів України сприятиме макроекономічній стабілізації, втім, подібний ефект може проявитися лише у довгостроковій перспективі. Особливо це стосується сфери зайнятості, оскільки ЄС на сьогодні має свої внутрішні проблеми на ринку праці. Стосовно державного боргу також не слід очікувати позитивного інтеграційного ефекту. Як показало проведене дослідження[2], його динаміка демонструє різновекторну спрямованість після об'єднання країн у регіональні економічні угрупування та визначається не результатами збільшення зовнішньої торгівлі та перетоку робочої сили, а, переважно, внутрішнім фінансовим станом приватного та державного секторів, а також бюджетно-податковою політикою урядів країн.

Водночас, активне розширення світового економічного співробітництва та поглиблення інтеграційних процесів обумовлює перенесення ризиків економічного устрою та кризових циклічних проявів кожної з країн-учасниць угрупування на інших міжнародних партнерів. Такі ризики можуть охоплювати як внутрішні політичні, соціально-культурні, господарські загрози, пов'язані з результатами функціонування національних економічних суб'єк-тів, так і непередбачувані шоки, що виникають унаслідок надзвичайних обставин. Їх вплив стає руйнівним для макроекономічної стабільності і може набувати глобального масштабу, перетікаючи на пов'язані та інтегровані одна з одною національні економічні системи різних країн світу.

У процесі зближення України з ЄС дія негативних ризиків євроінтеграції особливо гостро лягатиме тягарем на плечі громадян, найбільшою мірою — у перші адаптаційні етапи. Тому такі ризики набувають виразного макросоціального характеру. Канали їх походження безпосередньо пов'язані з позитивними конвергентними змінами, що відбуватимуться в процесі євроінтеграції у всіх сферах, та які визначають ключові фактори привабливості ЄС для України (табл. 4.2).

1 Федірко Н.В. Макроекономічні ефекти міжнародної регіональної економічної інтеграції: світова практика та виклики для України / Федірко Н.В., Константінова А.А. // Міжнародна економічна політика. — К.: КНЕУ, 2015. — № 1(22). — С. 154—178. — Режим доступу: http://journals.uran.ua/jiep/article/download/48788/45024

2 Федірко Н.В. Макроекономічні ефекти міжнародної регіональної економічної інтеграції: світова практика та виклики для України / Федірко Н.В., Константінова А.А. // Міжнародна економічна політика. — К.: КНЕУ, 2015. — № 1(22). — С. 154—178. — Режим доступу: http://journals.uran.ua/jiep/article/download/48788/45024

Таблиця 4.2

МАКРОСОЦІАЛЬНІ РИЗИКИ ПОГЛИБЛЕННЯ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ТА ЇХ НЕГАТИВНІ НАСЛІДКИ*

Канал походження ризику	**Сфера впливу ризику**	**Потенційні негативні наслідки**			
		для України			**для ЄС**
		для населення	**для підприємств**	**для держави**	
Підвищення соціальних стандартів у сфері оплати праці до рівня ЄС	Заробітна плата, соціальні допомоги, пенсії	Підвищення рівня безробіття, особливо у галузях з низьким рівнем оплати праці, підвищення цін на товари та послуги	Зростання витрат на оплату праці, соціальних нарахувань на фонд оплати праці	Зростання видатків бюджету на фінансування оплати праці у бюджетній сфері	Потреба у додатковій фінансовій допомозі уряду України, втрата економії на низькій вартості робочої сили з України
Підвищення соціальних стандартів у сфері соціального захисту до рівня країн ЄС	Соціальні допомоги та пенсії	Скорочення видів соціальних допомог та зміна складу їх отримувачів, підвищення цін на товари та послуги	Зростання податкового навантаження	Зростання видатків бюджету та соціальних фондів для фінансування соціальних виплат	Потреба у додатковій фінансовій допомозі уряду України
Запровадження стандартів ЄС у сферах освіти та охорони здоров'я	Споживання освітніх та медичних послуг, оплата праці у цих сферах	Підвищення вартості навчання та лікування	Зростання витрат на оплату праці та соціальний пакет у цих сферах	Зростання видатків бюджету на фінансування освіти і охорони здоров'я	Приплив з України конкуренто-спроможних випускників, викладачів, лікарів
Відкриття кордонів для руху робочої сили	Трудова міграція	Демографічний спад, заміна постійного населення іншими національностями	Еміграція високо-кваліфікованої робочої сили	Скорочення фізичних осіб — платників податків і податкових надходжень від них	Імміграція конкуренто-спроможної робочої сили з України
Відкриття кордонів для руху товарів	Споживання імпортних товарів та послуг	Підвищення цін на товари та послуги українського виробника, що були нижчі, ніж в ЄС	Скорочення обсягу виробництва в галузях з низькою конкуренто-спроможністю	Скорочення неконкуренто-спро-можних виробників — платників податків і податкових надходжень від них	Проникнення на ринок неякісних товарів і послуг
Запровадження технічних стандартів ЄС у сфері виробництва	Споживання внутрішніх товарів і послуг	Підвищення цін на товари та послуги українського виробника	Потреба у значних капітало-вкладеннях	Скорочення виробників — платників податків і податкових надхо-джень від них	Посилення конкуренції на ринку з боку конкуренто-спроможних українських виробників

*Джерело: розроблено автором.

Серед таких макросоціальних ризиків необхідно виділити фінансовий тягар внесків країни до спільного бюджету ЄС, вплив прямої конкуренції з боку європейських компаній у процесі збільшення відкритості національної економіки, що супроводжуватиметься банкрутством неконкурентоспроможних підприємств і негативними соціальними наслідками. Для України ЄС є не лише великим ринком збуту, але і джерелом задоволення споживчих та інвестиційних потреб. До того ж, торгівля з ЄС є важливим каналом надходження вільноконвертованої валюти, що дозволить обмежувати бартер, масштаби якого сьогодні загрожують економічній безпеці країни. Водночас, приєднання України до ЄС і до Шенгенської безвізової зони створюватиме безліч соціальних переваг, оскільки забезпечуватиме ширші можливості працевлаштування, навчання, лікування, відпочинку, стримуючи при цьому внутрішнє безробіття.

Із приєднанням країни до інтеграційного угрупування, зокрема і України до ЄС, формується новий вищий рівень параметрів внутрішньої макроекономічної рівноваги, віддаляючи можливості її досягнення у часі. Породжується так званий «ефект гальмування» макроекономічної динаміки, який виявляється у зниженні схильності до споживання, імпорту та податкової ставки, наслідком чого стає зниження стимулюючої мультиплікативної сили споживчих витрат національних економічних суб'єктів. З одного боку, підвищення соціальних стандартів в Україні до рівня ЄС сприятиме розширенню платоспроможного попиту населення, але з іншого, — віддалятиме рівноважний макроекономічний стан, адже частка перерозподільчих доходів у ВВП зростатиме у зв'язку зі сплатою країною фінансових внесків до бюджету ЄС.

Незважаючи на всі ризики макроекономічних і макросоціальних втрат європейський вибір українців означає прагнення людей до їх європейської ідентифікації. Підтримуючи думку П. Гайдуцького, зауважимо, що ключовою перевагою для України від поглиблення євроінтеграційного процесу має стати «запровадження високої культури ефективного ринкового господарювання»[1]. Вважаємо, що це та складова, яку Україна самостійно сформувати не в змозі у зв'язку з невикоріненим за роки незалежності радянським типом ставлення економічних суб'єктів до власності та прибутків і несформованим ефективним менеджментом у сфері бізнесу. Така система ведення бізнесу постійно підтримується кланово-олігархічною структурою капіталу, хронічною політичною нестабільністю в країні, тісними корупційними зв'язками, у тому числі в системі державного контролю.

Для ЄС Україна також становить високу зацікавленість, яка визначається як економічними, так і політичними чинниками. Як висновує Н. Резнік, «жодна з нових держав — членів ЄС за економічним потенціалом не зрівняється з Україною, але для досягнення європейських стандартів потрібен час»[2].

Варто зазначити, що дієвою «вакциною» проти визначених макросоціальним ризикам стане використання Україною високого інвестиційного потенціалу країн ЄС. У ході поглиблення інтеграційного процесу цілком імовірно очікувати підвищення інвестиційної привабливості України з точки зору країн ЄС. Це сприятиме збільшенню масштабів залучення інвестицій та активуватиме мультиплікатикацію макроекономічної динаміки.

При розробці державної політики блокування впливу євроінтеграційних макросоціальних ризиків слід враховувати, що в міру поглиблення рівня інтеграції та зміцнення міжнародних економічних взаємозв'язків України ступінь її економічної залеж-ності від партнерів нарощується, а внутрішні можливості протидії та захисту від впливу інтеграційних ризиків звужуються. Так, при започаткуванні дії зони вільної торгівлі України з ЄС уряд з метою урівноваження внутрішніх макроекономічних параметрів матиме можливість впли-

1 Гайдуцький П. Україна-ЄС: проблеми інтеграції / Гайдуцький П.І. // Дзеркало тижня. — 2013. — №20. — Режим доступу: http://gazeta.dt.ua/international/ukrayina-yes-problemi-integraciyi-html

2 Резнік Н.П. Український вибір — євроінтеграція: економічні вигоди та історичні засади / Резнік Н.П. // Проблеми міжнародних відносин. — 2014. — Вип. 8. — С. 282—301. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pmv_2014_8_19.pdf

вати на них через проведення необхідних стимулюючих чи стримуючих митно-тарифних інструментів зовнішньоторговельної політики з третіми країнами, то у випадку її подальшого занурення до спільноти такі заходи державної політики стануть недоступними. Водночас, для уряду України залишаються доступними інші важелі макроекономічної політики, які є дієвими для впливу на стан внутрішнього ринку праці та цінову ситуацію в країні. Зокрема, до них можна віднести заходи монетарної, фіскальної та соціальної політик.

Подальше поглиблення процесів міжнародної інтеграції України створюватиме нові зовнішні виклики для її економічної системи, адаптація до яких не є можливою у короткостроковому періоді без попередньої підготовки усіх сфер і секторів. У разі створення спільного ринку України та ЄС уряд втрачатиме не лише важелі зовнішньоторговельної політики, але й засоби регулювання міжнародної фінансово-економічної та інвестиційної діяльності, а також інструменти міграційної політики, водночас можливим залишаться секторальні обмеження наднаціональними органами обсягів експортно-імпортних операцій. Запровадження економічного і валютного союзу обумовлюватиме делегування урядом України інституціям ЄС інструментів монетарної політики та ряду секторальних політик і міжгалузевих (горизонтальних) сфер регулювання на наднаціональний рівень.

Для України, яка на сьогодні знаходиться на підготовчому етапі перед суттєвим поглибленням її інтеграційних зв'язків, з метою ефективної адаптації її економіки до різних стадій євроінтеграційного процесу необхідною є розробка найбільш адекватних заходів внутрішньої державної політики, які б відповідали стандартам ЄС і враховували пріоритети національного розвитку. Узгодження інструментарію антикризового державного управління дозволятиме результативніше протидіяти як проявам дисбалансів у межах об'єднання, так і зовнішнім ризикам, а також сприятиме урівноваженню та зближенню їх економічного розвитку. Водночас, занурення у європейську економіку вимагає від уряду України врахування усіх потенційних зовнішніх викликів і загроз, які виникатимуть у зв'язку із посиленням міжнародних економічних взаємозв'язків. Необхідним є проведення адаптації національних інструментів державного управління до практики країн-партнерів у межах інтеграційного угрупування та напрацювання довгострокової стратегії протидії можливим негативним ефектам інтеграції.

4.3. Соціально-орієнтований інклюзивний розвиток в антикризовому управлінні національною економікою

На сьогодні негативні тенденції світової фінансової кризи, наявність національних макроекономічних дисбалансів і нестабільність політичних процесів продовжують посилювати «велику депресію» населення, зокрема й українського, через бідність, економічну нерівність і відсутність соціальної захищеності. Такі соціальні проблеми людства не лише підривають соціальну єдність, а й стримують економічне зростання, уповільнюють темпи відновлення економіки, негативно позначаються на інвестиційній активності.

Кризові явища в соціально-економічній системі України наразі набувають дедалі виразнішого затяжного та загальносистемного характеру, що свідчить про недосконалість антикризового управління як на рівні регіонів, так і на рівні країни. Тому для вирішення накопичених проблем необхідним є застосування світової концепції інклюзивного стійкого зростання, основою якої є економіка максимальної зайнятості та взаємодії усіх суб'єктів, включаючи справедливіший розподіл доходів у суспільстві з особливою увагою до найбідніших верств населення.

Світова фінансово-економічна криза надзвичайно загострила соціальні проблеми цивілізаційного розвитку через масове зростання безробіття, руйнування більшості соціальних інститутів, збільшення розмірів соціальних витрат, у тому числі на соціальне страхування, посилення розшарування населення і зростання соціальної напруженості в країнах.

В сучасних умовах соціально-економічна нерівність населення продовжує посилюва-

тися на глобальному та національному рівнях. Сьогодні 2,6 млрд людей на Землі проживають за межею бідності, тобто менш ніж на 2 долари в день. Коефіцієнт Джині в глобальному масштабі становить 0,70. В Україні, відповідно до стандартів ООН, за межею бідності проживає біля 80 % населення, витрачаючи на проживання та продукти харчування менше 5 доларів на день, а на місяць менше 150 доларів. Характерними ознаками сучасного суспільного розвитку є зменшення купівельної спроможності населення, посилення поляризації суспільства, поширення неформальної зайнятості та нестабільність трудових відносин і незабезпеченість соціальних гарантій, що формує соціальну нерівність і відторгнення населення. Виявляються негативні тенденції щодо обмеження загальновизнаних прав, дискримінації економічно активного населення і відсутності розвиненої соціальної інфраструктури. Зростаюча нерівність має негативні економічні, соціальні та політичні наслідки, стримує економічне зростання, підриває соціальну єдність і політичну стабільність. Усунення причин нерівності і перетворення структурних бар'єрів у нові можливості щодо її подолання є ключовою умовою для забезпечення стійкого, збалансованого та інклюзивного розвитку. Формування адекватної реаліям, сучасної, унікальної моделі інклюзивного зростання в Україні повинно стати основою державної політики соціально-економічного розвитку, яка сприятиме створенню максимальних можливостей для розвитку особистості, її активної участі у всіх сферах життєдіяльності країни, реалізації економічної активності, забезпечення гідної праці та якості життя.

Дослідженню інклюзивного розвитку переважно присвячені праці закордонних учених — Д. Асмоглоу, З. Бедоса, Р. Болінга, С. Голандера, Е. Дуфло, Дж. Подеста, Е. Райнета, Д. Робінсона й ін. У свою чергу, питанням визначення поняття соціального залучення (інклюзії) займалися зарубіжні вчені Р. Аткінсон, Р. Діменштейн, Г. Ендрювайт, Р. Левітас, Е. Марльє, Н. Равал, Л. Уїлсон, Е. Фелпс та ін.

В Україні донедавна більшість наукових праць була присвячена соціальній інклюзії у контексті «інклюзивної освіти», проте наразі поширюється інтерес інтелектуальної еліти до дослідження проблем інклюзивного зростання та розвитку. На наш погляд, важливо відзначити вітчизняних учених, які досліджують зазначену проблематику: А. Базилюк, О. Жулин, Т. Затонацька, С. Кожемякіна, Л. Федулова та ін. Разом з тим, проблемним питанням «соціального залучення» присвячені наукові праці таких українських дослідників, як С. Бабенко, О. Балакірєва, В. Дмитрук, Р. Жиленко, В. Звонар, Н. Ільченко, Е. Лібанова, Ю. Савельєв та ін.

Проблема виведення національної економіки з кризи та забезпечення економічного зростання посідає центральне місце в сучасній дискусії провідних економістів і політиків світу. Проте важливим є не тільки повернення до порівняно високих темпів економічного зростання економіки, а й формування такої моделі зростання, в якій за допомогою залучення всіх наявних у суспільстві ресурсів забезпечується розвиток як інститутів, так і всебічного розвитку людини незалежно від його соціально-економіч-ного становища.

Перш за все, ефективне функціонування економіки пов'язане з забезпеченням повної зайнятості наявних трудових ресурсів, адже із залученням і використанням усієї робочої сили досягається максимально можливий, потенційний, обсяг виробництва. По-друге, зменшення рівня циклічного безробіття як явища макроекономічної нестабільності, що свідчить про недовикористання ресурсів суспільства, а отже, діє у бік зменшення сукупної пропозиції, і вказує про наявність низького рівня платоспроможності, що впливає на скорочення сукупного попиту. По-третє, подолання економічної, гендерної, релігійної, етнічної та ін. види соціальної нерівності як свого роду бар'єрів, які діють стримуючими факторами зайнятості через неможливість повного залучення трудових ресурсів, призводять до скорочення рівня заощаджень (а отже, інвестицій), посилюють асиметричність розподілу активів.

Такі наднаціональні інститути, як ОЕСР, Світовий банк, Міжнародний валютний фонд і Всесвітній економічний форум, зіграли вирішальну роль у визначенні концепту-

альних питань щодо стимулювання інклюзивного зростання. Так, ОЕСР тлумачить інклюзивне зростання як економічне зростання, яке створює можливості для всіх прошарків населення і справедливіше розподіляє в суспільстві переваги від збільшеного добробуту як у грошовому, так і в негрошовому вираженні[1]. Експерти Світового банку і МВФ визначають як стійке економічне зростання, основною метою якого є скорочення бідності і нерівності. У свою чергу, Всесвітній економічний форум також акцентує увагу на бідних, особливо у тій частині робочої сили, яка залучена у діяльності з низькою продуктивністю і / або повністю виключена з процесу зростання[2].

Ranieri та Almeida Ramos підкреслюють важливість концепції інклюзивного зростання через продуктивність зайнятості та труднощі в розумінні складних взаємодій між зростанням, бідністю і нерівністю[3]. Joyeeta Gupta та Courtney Vegelin визначають інклюзивне зростання як «зростання, яке не тільки створює нові економічні можливості, а й забезпечує рівний доступ до можливостей, створених для всіх верств суспільства, особливо для бідних»[4].

На основі різних наукових теоретичних підходів до трактування сутності інклюзивного зростання можемо констатувати, що дана категорія розглядається в двох іпостасях — як економічне зростання, основною метою якого є скорочення бідності й нерівності, та як процес розширення залученості населення до створення ВВП, забезпечення рівних можливостей для реалізації свого людського потенціалу незалежно від соціально-економічних умов, статі, місця проживання та етнічних коренів. Таким чином, концепція інклюзивного зростання передбачає, що кожен суб'єкт економіки є важливим, унікальним, цінним для суспільства і має можливості, щоб задовольнити свої потреби. Вона ґрунтується на пріоритетності розвитку людських ресурсів, досягненні повної зайнятості, підвищенні кваліфікації працівників і соціальній безпеці й сталому розвитку.

Інклюзивне зростання принципово відрізняється від стандартного економічного зростання, оскільки: має ширші цілі, ніж збільшення доходів і ВВП, та вимагає, щоб уряд країни активно працював для досягнення цих цілей, не припускаючи, що позитивні результати будуть автоматично приходити за рахунок зростання; зміщує акцент на розвиток людини й підвищення її добробуту та зниження рівня бідності й нерівності; спрямована на підвищення залученості та активної участі в економіці, а не тільки на результати розподілу.

Основними ключових аспектами інклюзивного зростання є інвестиції в людський капітал, створення нових робочих місць, структурна трансформація, прогресивна податкова політика, соціальний захист, недопущення дискримінація, соціальна інтеграція та участь, сильні інститути.

Отже, використання підходу інклюзивного зростання, на наш погляд, дає можливість зрозуміти, що добробут суспільства складається не тільки з росту реального ВВП і матеріальних доходів населення, але є поняттям багатовимірним, що включає в себе й такі сфери життя людини, як освіта, охорона здоров'я, особиста безпека, екологія та багато інші. Враховується і той факт, що одного лише параметра «стійкості» для економічного зростання недостатньо: він повинен бути інклюзивним («всеосяжним»), тобто позитивно позна-

1 Landchovichina E. What is Inclusive Growth? [Electronic resource] / E. Landchovichina, S. Lundstrom, L. Garrido //. — The World Bank, 10 February, 2009. — C. 16. — Mode of access: http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/Resources/4689801218567884549/ WhatIsInclusiveGrowth20081230.pdf.

2 Федулова Л. І. Інклюзивні інновації в системі соціально-економічного розвитку [Електронний ресурс] / Л. І. Федулова // Економіка: реалії часу. — № 3 (25). — 2016. — С. 56–65. — Режим доступу: http://economics.opu.ua/files/archive/2016/No3/56.pdf.

3 Rawal N. Social Inclusion and Exclusion: A Review [Electronic resource] / Nabin Rawal // Dhaulagiri Journal of Sociology and Anthropology. — 2008. — Vol. 2. — P. 161–180. — Mode of access: http://nepjol.info/index.php/DSAJ/article/view/1362/1338.

4 Стимулирование инклюзивного роста с помощью более совершенного регулирования: роль оценки регулирующего воздействия : материалы 12-го собрания Комитета по регуляторной политике. — Париж: Конференц-центр ОЭСР. — 15-16 апреля 2015 г. — 39 с.

чається на добробуті якомога ширших верств населення, надавати рівні можливості для реалізації свого людського потенціалу, незалежно від соціально-економічних умов, статі, місця проживання та етнічних коренів.

Україна як один із яскравих прикладів екстрактивної моделі економіки за Дароном Аджемоглу і Джеймсом Робінсоном[1] характеризується недостатністю сили закону та порядку, прийняттям економічних рішень на користь невеликої кількості людей, яка і контролює власність, тобто концентрацією влади в руках вузького кола представників еліти, практично не обмежуючи умови застосування даної влади. Екстрактивні інституції, створюючи необмеженість влади і величезну нерівність доходів, збільшують потенційні ставки у політичній грі. Адже той, хто контролює державу, набуває величезної влади і багатства, які вона дає. При цьому обмежується доступ до можливостей і до результатів праці решти населення, тому втрачається мотив до формування заощаджень, інвестицій, інновацій і навпаки одягається «кредитна петля». Незважаючи на це Україна може змінити вектор розвитку, адже має потужний потенціал, зокрема природний і людський.

Сьогодні більшість провідних науковців переконані, що економічного зростання недостатньо, аби говорити про ефективний суспільний розвиток держави. Аналіз макроекономічних показників країни може відображати досягнення високого рівня розвитку, але при цьому значна частина населення зовсім не буде «включена» в процес створення ВВП, а відповідно й у розподіл суспільних благ. Результатом цього стає розшарування населення і виникнення супутніх проблем, головною серед яких є бідність.

Соціально-економічна нерівність населення сьогодні продовжує посилюватися на глобальному та національному рівнях. Саме нерівність уповільнює темпи відновлення і зростання економіки, негативно позначається на інвестиційній активності. Якщо до недавнього часу більшість країн віддавали перевагу заходам стимулювання економічного зростання на основі ринкових механізмів, не приділяючи значної уваги політиці щодо подолання бідності, то в останні роки, більшість економістів прийшли до висновку про те, що рівномірний, суспільно справедливий розподіл доходів сприяє економічній стабільності, підтримці стійких темпів зростання, соціальної згуртованості в суспільстві.

Проте соціально-економічна нерівність обмежує можливості неблагополучних верств населення інвестувати в освіту і збереження здоров'я і, таким чином, перешкоджає розкриттю їх потенціалу як учасників ринку і каталізатора економічного зростання. Недостатність матеріальних активів (фінансових ресурсів) або їх несправедливий перерозподіл створюють бар'єри, що перешкоджають участі малозабезпечених і вразливих верств населення в ринковій економіці, знижуючи підприємницьку активність, негативно впливаючи на зайнятість і формування доходів, стримуючи попит і, як наслідок, економічне зростання. Високий рівень нерівності є причиною соціальної напруженості, конфліктів і несприятливо позначається на інвестиційному кліматі. Ігнорування соціально-економічної нерівності спричинює прийняття неефективних рішень в області економічної політики, що негативно позначається на зростанні і розвитку економіки як у середньостро-ковій, так і в довгостроковій перспективі. Заходи фіскальної і монетарної політики, в такому випадку, можуть бути націлені на отримання вигоди виключно забезпеченими верствами населення, заохочувати неефективну діяльність і, можливо, сприяти підвищенню уразливості економіки до шокових явищ.

Сьогодні більшість провідних науковців переконані, що економічного зростання недостатньо, аби говорити про ефективний суспільний розвиток держави. Аналіз макроекономічних показників країни може показувати досягнення високого рівня розвитку, але при цьому значна частина населення зовсім не буде «включена» в процес створення

1 Базилюк А. В. Інклюзивне зростання як основа соціально-економічного розвитку [Електронний ресурс] / А. В. Базилюк, О. В. Жулин // Економіка та управління на транспорті. — 2015. — Вип. 1. — С. 19–29. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ eut_2015_1_5.

ВВП, а відповідно й у розподіл суспільних благ. Результатом цього стає розшарування населення і виникнення супутніх проблем, головною серед яких є бідність.

Перші серйозні теоретичні спроби дослідження «соціального залучення» та «соціального відторгнення», а саме: визначення їх сутності, можливих наслідків, ключових індикаторів і розробки оптимальних шляхів подолання «виключення», були зроблені у середині 1990-х рр. Виокремлення, окрім вертикальної, ще й горизонтальної диференціації («інсайдери» й «аутсайдери»), заклало основу формування концепції соціального залучення, яка прийшла на зміну концепції соціального захисту в ЄС. Країни ЄС, які до цього намагалися боротися з бідністю, переключилися на подолання соціального відторгнення, і в середині 1990 — на початку 2000 рр. відбувся перехід від держави «пасивного соціального захисту», що сприяла залежності та браку ініціатив, до держави «активного соціального захисту», або соціального залучен-ня, що надає можливості та формує особисту відповідальність[1].

Розглянемо зміст понять «інклюзія», «соціальне залучення» та «інклюзивне зростання», які допоможуть виокремити основну ідею концепції інклюзивного розвитку.

У записці Світового банку щодо інклюзивного зростання 2009 року було зазначено, що «включення» (від англ. «inclusiveness» — залучення, включення) — це поняття, яке охоплює справедливість, рівність можливостей, захист у ринкових і трудових трансформаціях, а також є важливим компонентом будь-якої стратегії зростання[2]. На думку українських учених А.В. Базилюка та О.В. Жулина, сутність «інклюзії» полягає в адаптації системи до потреб людини: «це процес збільшення ступеня участі усіх громадян у соціумі через доступ до можливостей і справедливий розподіл результатів праці. Кожен суб'єкт економіки є важливим, унікальним, цінним для суспільства і має можливості, щоб задовольнити свої потреби»[3]. Професор Л.І. Федулова зазначає, що «інклюзивність» є «новітнім трактуванням сучасного розвитку, сутність якого полягає в необхідності посилення залучення до вирішення проблем розвитку усіх верств населення, а також зростання залученості до розвитку усіх територій»[4].

У свою чергу, британськими економістами А. Аткінсоном та Е. Марльє було визначено сутність «соціального залучення» як процесу, спрямованого суспільством на боротьбу з бідністю і соціальним відторгненням[5].

Американський економіст Е. Фелпс ототожнює поняття соціального залучення з подоланням межі бідності і розуміє його як наявність оплачуваної роботи у формальній економіці, яка дає заробіток, необхідний для того, щоб бути самодостатнім[6]. На думку непальського соціолога Н. Равала, соціальне залучення може бути визначене лише щодо соціального відторгнення, і ці концепти є двома нерозривними частинами одного явища[7].

---

1 Савельєв Ю. Суперечності концепції соціального виключення і включення: вплив соціально-політичного дискурсу на соціологічні теорії / Ю. Савельєв // Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Т. Шевченка. — 2012. — Вип. 3. — С. 33–41.

2 Landchovichina E. What is Inclusive Growth? [Electronic resource] / E. Landchovichina, S. Lundstrom, L. Garrido //. — The World Bank, 10 February, 2009. — С. 16. — Mode of access: http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/Resources/468980121856788454 9/ WhatIsInclusiveGrowth20081230.pdf.

3 Базилюк А. В. Інклюзивне зростання як основа соціально-економічного розвитку [Електронний ресурс] / А. В. Базилюк, О. В. Жулин // Економіка та управління на транспорті. — 2015. — Вип. 1. — С. 19–29. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ eut_2015_1_5.

4 Федулова Л. І. Інклюзивні інновації в системі соціально-економічного розвитку [Електронний ресурс] / Л. І. Федулова // Економіка: реалії часу. — № 3 (25). — 2016. — С. 56–65. — Режим доступу: http://economics.opu.ua/files/archive/2016/No3/56.pdf.

5 Atkinson A. B. Analysing and Measuring Social Inclusion in a Global Context. United Nations [Electronic resource] / A. B. Atkinson, E. Marlier. — New York, 2010. — Mode of access: http://www.un. org/esa/socdev/publications/measuring-social-inclusion.pdf

6 Савельєв Ю. Суперечності концепції соціального виключення і включення: вплив соціально-політичного дискурсу на соціологічні теорії / Ю. Савельєв // Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Т. Шевченка. — 2012. — Вип. 3. — С. 33–41.

7 Rawal N. Social Inclusion and Exclusion: A Review [Electronic resource] / Nabin Rawal // Dhaulagiri Journal of Sociology and Anthropology. — 2008. — Vol. 2. — P. 161–180. — Mode of access: http://nepjol.info/index.php/DSAJ/article/view/1362/1338.

Що стосується сутності поняття «інклюзивне зростання», то у своїх доповідях Організація економічного співробітництва та розвитку тлумачить його як економічне зростання, яке створює можливості для всіх контингентів населення і справедливіше розподіляє в суспільстві переваги від збільшеного добробуту як у грошовому, так і в негрошовому вираженні. Таким чином, інклюзивне зростання економіки є передумовою розвитку суспільства та являє собою багатофакторний і багаторівневий процес, оскільки його основою є економіка максимальної зайнятості і взаємодії усіх суб'єктів.

Слушним є наведення двох узагальнюючих підходів трактування інклюзивного розвитку, які були наведені в роботі Х.А. Хакимова[1]:

I. Перший підхід, прихильниками якого є експерти Світового банку і Міжнародного Валютного фонду, визначає інклюзивний розвиток як стійке економічне зростання, основною метою якого є скорочення бідності і нерівності. Оцінка його динаміки здійснюється на основі побудови моделі кривої соціальної мобільності («Social mobility curve»), основними детермінантами якої є рівень доходів на душу населення, ступінь нерівності, рівень та якість розподілу доходів у країні.

II. Другий підхід опосередковує вирішення проблеми бідності й нерівності та визначає інклюзивний розвиток як процес розширення залученості населення до створення ВВП, забезпечення рівних можливостей для реалізації свого людського потенціалу незалежно від соціально-економічних умов, статі, місця проживан-ня та етнічних коренів. Даний підхід тісно пов'язаний з концепцією людського розвитку: «людина як основна рушійна ціль розвитку, а не лише інструмент прискорення економічного зростання».

Окрім того, виокремлюють такі світові моделі інклюзивного розвитку економіки, як: американська, пріоритетом розвитку якої є забезпечення рівності можливостей для усіх членів суспільства; європейська, пріоритетом якої є рівність у доступі до результатів праці у результаті їх рівномірного розподілу. Основними перевагами та недоліками їх, як зазначають А.В. Базилюк та О.В. Жулин, є відповідно: стимулювання інноваційного розвитку країни, при цьому проблеми бідності й розшарування населення за доходами не вирішуються (американська модель), та максимально справедливий розподіл доходів між усіма громадянами, проте рівень інновацій є набагато нижчим через низьку мотивацію й нижчі видатки на освітню та наукову сферу (європейська модель).

Врахування особливостей кожної з цих моделей надає можливість сформувати модель інклюзивного розвитку України, адаптованої до нашої економіки.

Перші серйозні теоретичні спроби дослідження «соціального залучення» та «соціального відторгнення», а саме: визначення їх сутності, можливих наслідків, ключових індикаторів та розробки оптимальних шляхів подолання «виключення», були здійснені у середині 1990-х рр. Виокремлення, окрім вертикальної, ще й горизонтальної диференціації («інсайдери» й «аутсайдери»), заклало основу формування концепції соціального залучення, яка прийшла на зміну концепції соціального захисту в ЄС. Країни ЄС, які до цього намагалися боротися з бідністю, переключилися на подолання соціального відторгнення, і в середині 1990 — на початку 2000 рр. відбувся перехід від держави «пасивного соціального захисту», що сприяла залежності та браку ініціатив, до держави «активного соціального захисту», або соціального залучен-ня, що надає можливості та формує особисту відповідальність[2].

У записці Світового банку 2009 року щодо інклюзивного зростання зазначено, що

1 Хакимов Х. А. Методические подходы к оценке инклюзивного роста [Електронний ресурс] / Х. А. Хакимов // Science and world. — 2016. — №5 (33). — Том II. — С. 159–162 — Режим доступу: http://scienceph.ru/d/413259/d/science_and_world_no_5_33_ may_vol_ii.pdf.

2 Савельєв Ю. Суперечності концепції соціального виключення і включення: вплив соціально-політичного дискурсу на соціологічні теорії / Ю. Савельєв // Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Т. Шевченка. — 2012. — Вип. 3. — С. 33–41.

поняття соціального «включення» (від англ. «inclusiveness» — залучення, включення) категоріально охоплює справедливість, рівність можливостей, захист у ринкових і трудових трансформаціях, а також є важливим компонентом будь-якої стратегії зростання[1]. Відповідно поняття «інклюзивне зростання» розглядається у доповідях Організації економічного співробітництва та розвитку як економічне зростання, яке створює можливості для всіх контингентів населення і справедливіше розподіляє в суспільстві переваги від збільшеного добробуту як у грошовому, так і в негрошовому вираженні.

На основі аналізу наукових теоретичних підходів до трактування сутності інклюзивного розвитку можемо констатувати, що дана категорія розглядається в двох іпостасях — як стійке економічне зростання, основною метою якого є скорочення бідності й нерівності (прихильниками даного підходу є експерти Світового банку і Міжнародного Валютного фонду), та як процес розширення залученості населення до створення ВВП, забезпечення рівних можливостей для реалізації свого людського потенціалу незалежно від соціально-економічних умов, статі, місця проживання та етнічних коренів.

Поділяючи думку експертів і вчених, вважаємо, що інклюзивне зростання економіки є передумовою перспективного розвитку суспільства та являє собою багатофакторний і багаторівневий процес, оскільки його основою є економіка максимальної зайнятості і взаємодії усіх суб'єктів.

Однією з найперших спроб кількісного визначення рівня інклюзивного зростання, що включає найважливіші критерії людського розвитку (добробут, справедливість і розширення можливостей людини, її активна участь у виробництві й розподілі благ) є методика вимірювання індексу інклюзивного зростання. Вперше вона була використана Азійським банком розвитку в рамках розробки Стратегії 2020. За зазначеною методикою, індекс інклюзивного зростання складається з чотирьох ключових компонентів (економічне зростання; продуктивна зайнятість та економічна інфраструктура; бідність за доходами та загальна рівність; людські можливості та соціальний захист) та передбачає оцінку кожного з них від 0 до 10, розрахунок їх середньозважених значень на основі зазначеної ваги та підсумок отриманих результатів для визначення загального значення індексу країни[2].

Погоджуючись з логікою зазначеного методу, ми пропонуємо такий алгоритм діагностики, яка передбачає моніторинг інклюзивного зростання в рамках його визначальних обмежень (рис. 4.3).

Разом з тим, діагностику проблем забезпечення інклюзивного розвитку, на наш погляд, доцільно доповнити інструментарієм, який враховує існуючу методику розрахунку індексу інклюзивного зростання, що дозволяє простежити, як на ВВП впливає розшарування населення, поглиблення бідності, безробіття і боргове фінансування економіки (табл. 4.3). На наше глибоке переконання, акцент на продуктивній зайнятості в моделі інклюзивного розвитку надасть можливість забезпечити довгострокову перспективу розвитку економіки та зменшить навантаження на бюджет країни, оскільки перерозподіл доходів як засіб збільшення доходів відчужених груп відійде на задній план на користь ефективнішого інструмента в системі державного управління соціально-економічним розвитком.

Згідно методології МОП, у I півріччі 2016 р. рівень безробіття населення у цілому по Україні порівняно з I півріччям 2015 р. збільшився на 0,2 в.п. і становив 9,4 % економічно активного населення у віці 15—70 років, а серед населення працездатного віку — 9,8 %[3].

1 Landchovichina E. What is Inclusive Growth? [Electronic resource] / E. Landchovichina, S. Lundstrom, L. Garrido //. — The World Bank, 10 February, 2009. — C. 16. — Mode of access: http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/Resources/4689801218567884549/ WhatIsInclusiveGrowth20081230.pdf.

2 Хакимов Х.А. Методические подходы к оценке инклюзивного роста [Електронний ресурс] / Х. А. Хакимов // Science and world. — 2016. — №5 (33). — Том II. — С. 159–162 — Режим доступу: http://scienceph.ru/d/413259/d/science_and_world_no_5_33_ may_vol_ii.pdf.

3 Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/.

Ця частина населення не зайнята у виробництві товарів і послуг, але потребує додаткових витрат у вигляді виплат на підтримку безробітних. Проведений нами аналіз навантаження зареєстрованих безробітних на 10 вільних робочих місць (вакантних посад) показав, що у цілому по країні воно зменшилося з 189 осіб на кінець грудня 2015 р. до 162 осіб на кінець січня 2016 р., але, порівнюючи з відповідним періодом 2014 р., даний показник збільшився на 34 особи. На кінець січня 2016 р. допомогу по безробіттю отримували 81,5 % осіб, які мали статус безробітного.

Рис. 4.3. Діагностика соціально орієнтованого інклюзивного розвитку*

*Складено автором

Проте цього недостатньо, аби констатувати всебічний інклюзивний розвиток задля підвищення суспільного добробуту. Ос-таннє вимагає врахування комплексу різних соціальних факторів, таких як охорона здоров'я, освіта, зайнятість і рівність. Необхідно також зазначити, що ключовими моментами інклюзивного зростання є стратегічно важливі цілі не лише збільшення доходу (або ВВП), а всебічного розвитку людського капіталу, скорочення нерівності і бідності, активізації участі в суспільно продуктивній діяльності, отримання соціальної вигоди широкими верствами населення (особливо дітьми, жінками, людьми похилого віку), дбайливе використання природних ресурсів і захист навколишнього середовища.

В Україні на людський розвиток впливає велика кількість дестабілізуючих чинників, що істотно підвищує рівень соціального ризику для людей стати відторгненими: скорочення кількості робочих місць і зростання рівня безробіття, бідність, у тому числі серед працюючого населення, ризик не отримати роботу відповідно до набутого кваліфікаційного рівня, ризик втратити роботу, дефіцит бюджету та позабюджетних фондів тощо.

Таблиця 4.3

МЕТОДИКА РОЗРАХУНКУ ІНДЕКСУ ІКЛЮЗИВНОГО ЗРОСТАННЯ*

№	Назва показника	Формула	Умовні позначки
1	Індекс інклюзивного зростання країни	$IIG = \frac{I_{ВВП}}{I_{ПБ} \cdot I_{Б} \cdot I_{БФ}}$	$I_{ПБ}$ – індекс поглиблення бідності; $I_{Б}$ – індекс недоотриманого ВВП через безробіття; $I_{БФ}$ – індекс боргового фінансування економіки; $I_{ВВП}$ – індекс зростання ВВП.

Продовження таблиці 4.3

№	Назва показника	Формула	Умовні позначки
2	Індекс поглиблення бідності	$I_{ПБ} = \frac{Бг_{поточ.}}{Бг_{базов.}}$ $Б_г = \frac{М_б - Д_б}{М_б}$	$Бг_{поточ.}$ та $Бг_{базов.}$ – показник глибини бідності у поточному і базовому періодах; $М_б$ – визначена межа бідності (за нормативами ООН); $Д_б$ – середні доходи бідного населення на одну особу.
3	Індекс недоотримання ВВП через безробіття	$I_Б = \frac{ВВП_{розрах.}}{ВВП_{факт.}}$ $ВВП_{розрах.} = ПП \cdot Ч_{безр.} + ВВП_{факт.}$	$ВВП_{факт.}$ та $ВВП_{розрах.}$ – валовий внутрішній продукт фактичний та розрахунковий; ПП – продуктивність праці; $Ч_{безр.}$ – чисельність безробітного населення.
4	Індекс боргового фінансування економіки	$I_{БФ} = \frac{I_{ПС}}{I_{ВВП}}$	$I_{ПС}$ – індекс проміжного споживання; $I_{ВВП}$ – індекс зростання ВВП.

* Джерело: систематизовано автором на основі[1].

За даними Державної служби статистики України, у 2015 р. коефіцієнт економічного навантаження на працюючого члена домогосподарства (відношення загальної кількості членів домогосподарства до кількості працюючих) становив 2,51 (у 2012 р. — 2,44). Поряд із цим частка домогосподарств, де немає працюючих осіб, за останні роки залишається майже без змін, на рівні 35,8 %, з однією працюючою особою — 49,8 % у 2015 році[2]. Кількість зайнятих у неформальному секторі економіки у I півріччі 2016 р. порівняно з відповідним періодом попереднього року зменшилась на 367,5 тис. осіб і складала 4,0 млн осіб, або 24,4 % від загальної кількості зайнятого населення віком 15–70 років (рік тому — 26,4 %). У розрізі вікових груп неформальна зайнятість характерна для осіб у віці 15–24 роки (34,6 %) та у віці 60–70 років (36,6 %)[3] [4]. Зазначені категорії населення є вразливіші та соціально незахищені в сучасних умовах господарювання, що насамперед спричинене низьким рівнем пенсійного забезпечення серед осіб пенсійного віку, що спонукає їх до пошуку додаткових засобів існування, а серед молоді — потребою додаткового заробітку під час здобуття освіти.

Згідно нормативів ООН, у 2015 році лише 13 % населення України за рівнем середньодушових еквівалентних загальних доходів у місяць отримували доходи, які вищі межі бідності, та біля 15 % населення — нижче прожиткового рівня[4]. У результаті аналізу структури фінансових ресурсів домогосподарств у 2015 році виявлено, що у сукупних доходах населення частка трудових доходів є досить низькою — лише 47,2 %, яка з 2012 року має негативну тенденцію до зниження. На відміну від України, у США оплата праці

1 Базилюк А. В. Інклюзивне зростання як основа соціально-економічного розвитку [Електронний ресурс] / А. В. Базилюк, О. В. Жулин // Економіка та управління на транспорті. — 2015. — Вип. 1. — С. 19–29. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/ UJRN/eut_2015_1_5.

2 Там само.

3 Там само.

4 Там само.

складає близько 75 % сукупних доходів, у Японії — 90 %, а у країнах Європи — 60 %.

У свою чергу, коефіцієнт фондів України у 2015 році становив 3,2 разу, що свідчить про володіння найбагатшими верствами населення більшої частини суспільного добробуту в порівнянні з найбіднішими у 3,2 разу, а коефіцієнт диференціації доходів — 1,9 разу, який показав, що у 1,9 разу максимальний показник добробуту найбагатших перевищує мінімальний найбідніших. Зазначені результати підтверджують високий ступінь нерівномірності розподілу доходів і свідчать, зважаючи на високу частку споживчих сукупних витрат домогосподарств біля 93 %, у структурі яких витрати на продукти харчування та безалкогольні напої становлять 53,1 %[1], про бідність населення.

Наразі зазначені проблеми підвищують ризики соціального відторгнення, зокрема, щодо формування «пастки бідності», неможливості розвитку трудового потенціалу майбутніх поколінь, зниження рівня мотивації населення до трудової діяльності та формування утриманських настроїв, посилення соціальної нестабільності та кримінальності в суспільстві. Це вимагає рішучих дій, особливо у впровадженні інклюзивної моделі економічного розвитку.

На нашу думку, необхідною та доцільною є інтегральна оцінка інклюзивного розвитку в Україні згідно зазначеної методики розрахунку індексу інклюзивного зростання. У процесі проведеного дослідження нами було розраховано індекс інклюзивного зростання для України у 2014, 2015 та 2016 роках (табл. 4.4).

Отримані результати свідчать, що у 2014 році через поглиблення бідності, безробіття, боргове фінансування економіки недоотримано 42,8% ВВП (66,8% реального ВВП), у 2015 році – 17,5% ВВП (44,0% реального ВВП), а у 2016 році – 34,4% ВВП (21,8% реального ВВП). Порівнюючи ІІЗ 2016 р. з 2016 р., бачимо погіршення даного показника, проте на рівні реального ВВП (який не викривлений інфляцією) даний індекс виявляє позитивну тенденцію – у 2016 році зростання склало 4,8%.

Таблиця 4.4

РЕЗУЛЬТАТИ РОЗРАХУНКУ ІНДЕКСУ ІНКЛЮЗИВНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ, 2014-2016 РР.*

№	Назва показника	Рік		
		2014	2015	2016
1.	Індекс зростання ВВП (на основі даних реального ВВП)	1,077 (0,975)	1,247 (1,045)	1,204 (1,421)
2.	Індекс поглиблення бідності	1,582	1,651	1,608
3.	Індекс недоотримання ВВП через безробіття (на основі даних реального ВВП)	1,102 (1,117)	1,101 (1,139)	1,071 (1,253)
4.	Індекс боргового фінансування економіки (на основі даних реального ВВП)	1,08 (1,664)	0,832 (0,992)	1,065 (0,902)
5.	Індекс інклюзивного зростання (на основі даних реального ВВП)	0,572 (0,332)	0,825 (0,560)	0,656 (0,782)

* Джерело: розраховано авторами на основі даних[2].

У доповіді Всесвітнього економічного форуму по результатам дослідження інклюзивного зростання та розвитку низки країн 2017 року зазначено: Україна займає 47-е місце з 79 країн за Індексом інклюзивного розвитку та розташована в рейтингу поруч з Гондура-

1 Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/.

2 Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/.

сом, Лаосом, Вірменією[1]. Основним деструктивним чинником інклюзивного зростання було визначено тривалі бойові дії на сході країни, так як вони непропорційно впливають на найменш забезпечені верстви населення та підбурюють талановитих людей покидати Україну заради реалізації своїх можливостей в інших місцях. Також вказано, що Україна має один з найвищих рівнів нерівності добробуту серед всіх країн, що розвиваються, але порівняно низький рівень нерівності доходів і бідності. Пріоритетними напрямками вдосконалення визначено поліпшення професійної підготовки, зниження адміністративного навантаження на створення нового бізнесу, розширення фінансування для підприємців, а також посилення уваги до боротьби з корупцією.

До основних стримувальних чинників інклюзивного розвитку в Україні слід віднести: недостатній рівень фінансового та інвестиційного потенціалу (непривабливий інвестиційний клімат країни), що перешкоджає збільшенню внутрішніх заощаджень, подальшому поглибленню фінансового ринку і розвитку фінансового сектора; невідповідний рівень якості освіти робочої сили по відношенню до вимог ринку праці; внутрішня та зовнішня трудова міграція, тіньова/неформальна зайнятість, що «розпорошує» кваліфіковані кадри країни і змушує їх працювати на користь країн-імпортерів трудових ресурсі або спустошувати села та сільську місцевість, переїжджаючи до міст; обмежені можливості для працевлаштування й отримання доходу, а також нерівномірний географічний і секторальний (галузевий) розподіл цих можливостей; макроекономічні ризики, істотна мінливість макроекономічних змінних, таких як ВВП, інфляція, реальний обмінний курс, процентні ставки, що стримують потік інвестиції у країну або зовсім перешкоджають йому, зменшують можливості формування повної зайнятості; політичні потрясіння та нестабільність, надмірний рівень корупції в державному управлінні, великі масштаби тіньової економіки, відсутність належної правової бази.

Основний акцент державного регулюючого впливу важливо зробити на пріоритетах забезпечення соціально орієнтованого інклюзивного розвитку в Україні.

На шляху прагнення України до євроінтеграції необхідним є вироблення і реалізація державної політики (особливо соціальної політики), спрямованої на соціальне залучення, відповідно до існуючої у світі практики. Основними заходами в цьому контексті, на нашу думку, можуть стати: прийняття макроекономічної моделі, яка сприяє створенню робочих місць; здійснення фіскальної й монетарної політики, спрямованої на заохочення ефективних інвестицій і стимулювання сталого зростання; реалізація заходів щодо макроекономічної стабілізації без шкоди для економічного відновлення; здійснення промислової політики, спрямованої на створення ефективніших робочих місць з рівнем доходів вище межі бідності; забезпечення справедливішого режиму доступу на ринки капіталу й участі в підприємницькій діяльності; викорінення корупції; введення прогресивної шкали оподаткування; боротьби з ухиленням від сплати податків і підвищення ефективності державних витрат; захисту прав людини, зокрема, права на загальний і рівний доступ до продовольства, води, охорони здоров'я, освіти, соціального захисту, житла, а також інших, таких як право вільного переміщення громадян усередині країни.

Однією з умов переходу до моделі інклюзивного зростання є наявність адекватних інституційних рамок та узгодженість інструментів інноваційної, промислової та екологічної політик. До числа структурних пріоритетів відноситься доцільність інвестування, включаючи створення нових робочих місць, скорочення нерівності між людьми, послідовний облік і нейтралізація несприятливих впливів на навколишнє середовище.

Враховуючи сучасні виклики, тенденції і проблеми, впровадження інклюзивного розвитку у державну політику України передбачає, перш за все, вплив на особливі со-

1 The Inclusive Growth and Development Report 2017 [Electronic resource]: Insight Report the World Economic Forum. – January 2017. – Mode of access: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Forum_IncGrwth_2017.pdf

ціальні групи, гендерну рівність, рівень бідності, зайнятості, а також обґрунтоване та адекватне застосування відповідного регуляторного інструменту для стимулювання інклюзивного зростання, розроблення національної і регіональних моделей вирівнювання і деполяризації умов зайнятості різних категорій працівників, видів економічної діяльності, великих, малих міст і сільської місцевості за умов забезпечення їх необхідною організаційно-фінансовою підтримкою.

Основними пріоритетами, які сприятимуть інклюзивному зростанню в Україні, повинні стати: гідна оплата праці, доступність і якість освіти й медицини, стимулювання підприємницької активності, формування рівних можливостей для всіх громадян, не залежно від національності, мови, соціального статусу тощо, створення сприятливих умов для інвестування та формування інноваційної моделі розвитку, реалізація програм з масової зайнятості, екологізація економіки, впровадження справедливих і ефективних заходів з розподілу доходів, соціальна згуртованість й активність у суспільстві.

Разом з тим, державна політика повинна забезпечувати узгодженість і взаємодоповнюваність стимулюючих зайнятість макроекономічних механізмів і заходів на ринку праці з метою створення робочих місць — не тільки в довгостроковій перспективі для вирішення проблем структурних перетворень і розвитку, а й у короткостроковій перспективі для забезпечення доступу до гідних робочих місць вразливих груп населення, зокрема, молоді, жінок, осіб з інвалідністю, осіб, які тривалий час перебувають у стані безробіття, а також працівників, найманих на умовах неформальної й позбавленою гарантій зайнятості.

На нашу думку, основний акцент державного регулюючого впливу повинен робитися на: заохоченні активних програм на ринку праці (особливо в інтересах молоді), розробці молодіжних гарантій і розширенні стабільної зайнятості серед молоді; підвищенні якості зайнятості (наприклад, у контексті збільшення кількості працюючих бідних) та розробці методології оцінки зростання зайнятості; залученні до співпраці коло соціальних партнерів, що допоможе полегшити працівникам перехід до трудового життя, підвищити шанси окремих осіб знайти роботу, сформувати відомості щодо професійних кваліфікацій і навичок, звівши до мінімуму дисбаланси; усуненні бар'єрів, що перешкоджають рівноправному доступу до найважливіших державних послуг, таким як освіта та охорона здоров'я, працевлаштування та інших можливостей; зміцненні потенціалу служб зайнятості, розширенні їх можливостей з метою вдосконалення профорієнтації, професійної підготовки і послуг з працевлаштування, в забезпеченні гендерної рівності в системах професійної освіти і в створенні потенціалу для залучення осіб з обмеженими можливостями на ринок праці; розширенні доступності професійної підготовки в сільських районах; вдосконаленні управління ринком праці та його функціонування; сприяння розвитку людського капіталу та посиленні соціального захисту населення; збільшенні прозорості діяльності органів державної влади за допомогою здійснення заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією і незаконними грошовими потоками.

Отже, аспектами концептуальної основи моделі інклюзивного зростання є забезпечення задоволення потреб усього населення та належного рівня життя для всіх, систем управління, які враховують базові потреби всіх і сприяють поширенню цінностей; пріоритетна увага орієнтованого на потреби людей розвитку, який передбачає докладання зусиль для підтримки досить високого рівня життя, що дозволяє всім людям гідно жити, реалізовувати своє право вибору і користуватися відповідними можливостями; ефективніше і раціональніше використання природних ресурсів.

Використання концепції інклюзивного зростання в антикризовому управлінні економікою повинно бути націлено на підвищення економічної конкурентоспроможності за рахунок підвищення продуктивності праці і збільшення обсягу виробництва продукції з доданою вартістю, забезпечення економічного динамізму і невразливості економіки перед зовнішніми потрясіннями; забезпечення загальних соціальних й економічних благ і

можливості для працевлаштування, системи соціального захисту та права вести продуктивне життя шляхом інвестування в людський і соціальний капітал; підвищення соціальної безпеки та якості послуг для всіх верств суспільства.

4.4. Модернізація управління національною економікою в контексті забезпечення якості життя

Сучасний етап розвитку національної економіки супроводжується різким наростанням кризових явищ, які пронизують всі сторони суспільних відносин у країні та потребують вживання комплексних антикризових заходів. Низка криз глобального та трансформаційного характеру: фінансової, економічної, суспільно-політичної тощо, суттєво вичерпали ресурси розвитку національної економіки та актуалізували потребу пошуку нових шляхів виходу країни з латентно-кризового стану на траєкторію розвитку. Цілком слушно зазначає Л. Ємельяненко: «Сукупність накопичених в Україні фінансових, економічних, інфраструктурних, технологічних, екологічних, соціальних і управлінських проблем призвела до повного розбалансування національної економіки та висунула перед економічною наукою потребу пошуку стратегії управління соціально-економічним розвитком, яка б давала можливість активно скеровувати самодостатній власний рух з мінімальними втратами»[1].

Слід зазначити, що одним з найтривожніших проявів кризового стану національного господарства є криза державного управління економікою, що стримує його розвиток і надає сучасній кон'юнктурі додаткового дестабілізуючого впливу. Першопричиною кризи державного управління є неспроможність старих владних інститутів здійснювати якісне управління економікою та вирішувати низку накопичених суспільно значущих проблем, а також не сформованість нових, відповідних швидкоплинним процесам економічних перетворень. Криза державного управління економікою, за висловом Ю. Іванова, проявляється «як патологічний стан розвитку цієї системи, який характеризується: гострим, суттєвим порушенням нормального її функціонування, втратою конгруентності її структури та функцій; втратою здатності до створення необхідних умов для діяльності економічних агентів, посилення їх господарської активності, спрямованої на досягнення загальноекономічних суспільно значущих цілей; втратою здатності її власних регулятивних систем підтримувати тотожність внутрішнього середовища (гомеостазу) цієї системи управління, внаслідок чого різко знижується керованість економічними процесами; протиставлення господарської діяльності економічних агентів діям держави, яка втрачає їх довіру і сприймається як така, дії якої в економіці спрямовані проти їх докорінних інтересів, з відповідним загостренням політичної, соціальної конфліктності у суспільстві»[2].

На основі чисельних соціально-економічних конфліктних ситуацій посилюється соціально-економічна нестабільність і ще більше загострюється дисфункція державно-владних інститутів. В свою чергу, це породжує розбалансованість структурно-функціо-нальної системи державного управління економікою і владних інститутів, поширює конфлікт інтересів. Усе наведено свідчить про необхідність оновлення як самих механізмів функціонування економіки, так і механізмів управління нею. Слід зазначити, що ефективність цих заходів можлива лише за умов їх компліментарності, тобто здійснення в рамках одного комплексного проекту модернізації національного господарства.

Модернізація як комплексний соціально-економічний проект, спрямований на

1 Ємельяненко Л.М. Синергетичний підхід в методології управління економічним розвитком України / Л.М. Ємельяненко // Вісник Львівського університету. Серія економічна. — 2014. — Вип. 51. — С. 32-40.

2 Іванов Ю.Б. Тіньова економіка в контексті кризи державного управління / Ю.Б. Іванов // Проблеми економіки. — 2010. — № 4. — С. 21-24.

виведення країни з пастки бідності на траєкторію зростання, повинна охопити все національне господарство, починаючи з системи управління. Саме за рахунок оновлення системи управління можна забезпечити якісний розвиток національної економіки. Провідним фактором такої модернізації слід вважати якість життя, що одночасно виступає інструментом, критерієм і метою перетворень. Таке твердження базується на таких міркуваннях. По-перше, сучасне відтворення базується на домінуючий ролі людського потенціалу, який стає головною умовою та головним показником соціально-економічного розвитку. Якість людського капіталу нації, в свою чергу, залежить від якості життя, від наявності умов розвитку та самовдосконалення людини. По-друге, відтворення якості людського потенціалу, як основи нових затребуваних форм капіталу — інтелектуального, соціального, людського, культурного тощо, вимагає якісних умов праці, відпочинку, освіти, природного середовища та ін., тобто всіх компонентів якості життя в їх сукупності. По-третє, в умовах ринкової економіки багато явищ і процесів набувають товарно-грошової форми та розглядаються як активи, здатні приносити регулярні доходи. Людина не стає винятком, її характеристики (здоров'я, знання, навички, здібності, мотивації та ін.) завдяки поєднанню, конвертації та використанню в конкретних умовах перетворюються у нові форми капіталу та приносять своїм володарям доходи. Ці перетворення відбуваються на основі якості життя та стають основою її подальшої динаміки. Таким чином якість життя перетворюється на важливий актив розвитку як окремої особистості, так і всієї господарської системи. По-четверте, інтегрований суб'єкт-об'єктний фактор соціально-економічного розвитку, що являє собою суперечливо-полівари-ативну єдність якості життя та людського розвитку, стає найважливішим критерієм та інструментом сучасної модернізації, на основі якого відбуваються всі перетворення.

Модернізація виступає механізмом оновлення, удосконалення системи, приведення її у відповідність до нових вимог, перш за все, вимог якості. Економічна модернізація передбачає надання процесу суспільного відтворення нової якості за рахунок включення до нього новітніх ресурсів, технологій тощо. Однак її головним інструментом є зростання ефективності системи управління, раціоналізація управлінських рішень. Модернізація економіки та управління взаємопов'язані процеси, результатами яких повинна стати нова якість системи й якість життя населення як вихідна умова функціонування системи. На користь такого підходу свідчить і теорія модернізації, яка у другій половині XX століття на початку XXI набула нового імпульсу та трактування[1]. До основних характеристик сучасної теорії модернізації можна віднести такі:

1) міждисциплінарний підхід до аналізу комплексних процесів модернізації, де синтез наукових напрацювань суміжних наук сприяє перетворенню сугубо теоретичної доктрини на міцну практико-орієнтовану галузь наукового знання;
2) варіативність модернізації, яка обумовлена, з одного боку, глобалізацією і стандартизацією, а з іншого — різноманітністю національних техніко-економічних і соціокультурних характеристик. Суперечливий інституційно незбалансований рух формує невизначеність і соціокультурний дисонанс, подолання якого може як сприяти успіху модернізації, так і відторгненню модернізаційних зусиль держави. Багато в чому обраний варіант буде залежати від ефективної системи управління;
3) для слаборозвинених і країн, що знаходяться у стані ринкової перебудови, по-

1 Attar R.A. Arms and conflict in the Middle / Riad A. Attar. — UK: Emerald Group Publishing Limited, 2009. — 273 p.
Blokland H.T. Modernization and its Political Consequences — Weber, Mannheim and Schumpeter / H.T. Blokland, N. Smyth Van Weesep. — New Haven: Yale University Press, 2006. — 256 p.
Hunter S.T. Modernization, Democracy, and Islam / S.T. Hunter, H. Malik, A. Ould-Abdallah. — Vermont: Greenwood Publishing Group, Inc., 2005. — 361 p

штовхом до модернізації стають екзогенні фактори. При пріоритеті зовнішніх імпульсів задля початку модернізаційних процесів та їх подальшої успішності важливого значення набуває здатність ендогенних факторів підхопити та закріпити прискорення за рахунок задіяння внутрішнього потенціалу країни;

4) успіх модернізації залежить від врахування багатьох факторів внутрішнього та зовнішнього впливу: визначення місця країни у просторі та часі, глибини інтеграційних процесів, геополітичних інтересів, участі країни в новітньому міжнародному поділі праці, наявності національних конкурентних переваг і можливостей їх нарощення, спроможності інституційного середови-ща забезпечити інклюзивний розвиток тощо. Виходячи із сучасної теорії модернізації для успіху необхідно притримуватися строгої послідовності зміни етапів модифікації базового інструментарію соціально-економічної політики;

5) критерієм успіху модернізаційного проектування є створення механізмів переходу на траєкторію самовідновлюваного економічного зростання, що супроводжується поступовим покращенням якості життя. По-перше, таке зростання забезпечить еволюційно-поступовий розвиток національного господарства. По-друге, не виникне потреба другої модернізації. По-третє, такий розвиток відповідає стратегічній меті та принципу інклюзивності;

6) сучасна модернізація може мати успіх тільки на інноваційному шляху. Тільки інновації здатні скоротити відставання, здійснити прорив у будь-якому соціально-економічному процесі. Інноваційна модернізація — це шлях ц майбутнє для країни, яка не тільки наздоганяє, а прагне випереджати, здатна подолати диспропорції, знайти ефективні відповіді сучасним викликам тощо. Результатом модернізації повинна стати «розумна» економіка, основним фактором якої є креативний робітник. Тому наріжним каменем модернізації управління стає відтворення креативної особистості та умов її ефективного розвитку. Б. Юдин справедливо стверджує: «Все те, що веде до руйнування і деградації наявного в країні людського потенціалу, безсумнівно, суперечить інтересам не тільки самої особистості, а й суспільства, і держави. І навпаки, все те, що сприяє його збереженню і розвитку, веде до зміцнення і суспільства, і держави»[1].

Якість життя в останні десятиріччя стає багатовимірним критерієм соціально-економічного розвитку, його ідеологічною основою. Сучасна модернізація має нові характеристики, що пов'я-зані з інноваційним розвитком, тому в її центрі стає людина, яка здатна продукувати новітні форми капіталу. Можливість всебічного розвитку людини виникає тільки в умовах гармонійного життя, високого рівня освіченості, екологічного, соціального та економічного благополуччя. В такому контексті якість життя виступає платформою відтворення сучасного креативного робітника — генератора інноваційного виробництва. Вона є складною багаторівневою системою взаємодії між людьми щодо забезпечення найкращих умов життєдіяльності та розподілу їх між усіма членами спільноти. Якість життя є також критерієм розвитку, що враховує основні економічні та соціальні параметри розвитку. Така властивість інтегральності дозволяє якості життя акумулювати всі види людської життєдіяльності, виступаючи узагальнюючим показником соціально-економічного розвитку, що характеризує не тільки його кількісні, але й якісні параметри. Вона також є фактором, що спонукає подальший розвиток соціально-економічної системи, його спрямування на майбутню якість життя. Таким чином вона стає тією системою координат, у якій відбувається формування моделі управління національним економічним розвитком, основою прийняття стратегічних рішень

1 Юдин Б.Г. Человеческий потенциал России: состояние и перспективы / Б.Г. Юдин // Человеческий потенциал как критический ресурс России / отв. ред. Б.Г. Юдин. — М.: ИФ РАН, 2007. — 175 с.

щодо забезпечення якісних параметрів розвитку національного господарства[1].

Для забезпечення високої результативності національної економіки необхідна не тільки її комплексна модернізація, але й модернізація керуючої системи. Вважаємо запорукою успішного проведення модернізації проактивну державу, яка розробляє концепцію модернізації, систему практичних заходів, їх інституційний супровід, а також правила та норми, що формують соціальну довіру та згуртованість суспільства. Ефективність модернізаційних процесів залежить від системності вживаних заходів, тому ефективне управління будується на системному підході. «Найважливіша практична рекомендація системного аналізу, — зазначають В. Бодров і С. Синяков, — починати з ретельного і всебічного вивчення завдання, що ніколи не існує саме по собі, а є відображенням інтересів і поглядів визначеної групи людей»[2]. Саме якість життя виражає інтереси всього соціуму, тому головним завданням управління національною економікою є створення сприятливих умов життєдіяльності населення, що, в свою чергу, підпорядковує весь план модернізації.

Провідним модернізаційним фактором ми вважаємо якість життя, тому що вона одночасно виступає: критерієм ефективності управлінських заходів, кінцевим результатом соціально-еконо-мічних та управлінських перетворень (бажана мета); важливим інструментом забезпечення ефективності національної управлінської моделі як важливої динамічної складової стратегії національного розвитку (стратегічний орієнтир управління); фактором, що підштовхує і спрямовує модернізаційні процеси. Як ми вже наголошували, зовнішні імпульси або поштовхи мають важливе значення для започаткування модернізації. Зазначимо, що, як правило, такі імпульси надходять з економічно розвинених країн, що характеризуються високою якістю життя населення. Прикладам слугують країни західної Європи та США, в яких управління якістю життя набуло визначального загальнонаціонального руху[3]. Особливістю управління національною економікою в цих країнах є те, що не існує окремих структур управління в сфері якості життя. Такий факт свідчить як мінімум про наявність двох факторів — суспільного консенсусу відносно актуальних складових якості життя як загальнонаціональної мети суспільного розвитку та комплексності управління, підпорядкованого цієї меті.

Державна економічна політика структурно реалізується на таких рівнях:

— макроекономічному (бюджетно-податкова, грошово-кре-дитна, зовнішньоекономічна, соціально-трудова тощо);
— мезоекономічному (політика управління регіональними, кластерними та галузевими системами);
— мікроекономічному (управління на рівні конкретних ринків, фірм, антимонопольна діяльність, ліцензування та інші інструменти державного регулювання).

Кожен рівень має свій набір інструментів, за допомогою якого відбувається виконання управлінських рішень. Зміст самого поняття «якість життя» обумовлює наявність складових, кожна з яких характеризує забезпеченість населення конкретними благами. Наприклад, предмети споживання, медичні послуги, освіта, культура тощо. Всі напрями державної політики, що реалізуються за допомогою відповідних інструментів, мають безпосередній вплив на ту чи іншу складову якості життя.

Перед суспільством постійно стоїть дилема ефективного розподілу ресурсів на охорону здоров'я і продовольство, охорону навколишнього середовища та громадську без-

1 Бервено О.В. Якість життя як фактор національного економічного розвитку: концептуальні основи формування та управління: монографія / О.В. Бервено. — Х.: Видавництво «Точка», 2015. — 470 с.

2 Бодров В.Г. Методологія системного підходу / В.Г. Бодров, С.В. Синяков // С. Булгаков. Творча спадщина у контексті XXI століття / За ред. В.Д. Базилевича. — К.: Знання, 2006. — С. 118–130.

3 Черкасов А.В. Качество жизни населения как объект государственного регулирования экономикой / А.В. Черкасов // Альманах современной науки и образования. — 2012. — № 12. — Ч. 2. — С. 165-168.

пеку, забезпечення зайнятості та проведення прозорої державної політики і т.п. Тому оптимізація цільових установок соціально-економічного розвитку та вироблення адекватних форм управління процесом підвищення якості життя у всіх сферах національного господарства є вкрай актуальним завданням сучасних держав[1]. Слід погодитися з думкою І. Малого, що «держава залишається єдиним унікальним суспільним інститутом, перед яким постає необхідність вирішувати всю сукупність питань, що виникають у зв'язку з функціонуванням як суспільства, так і кожного громадянина. Революційна чи еволюційна зміна внутрішнього чи зовнішнього середовища завжди супроводжується прийняттям адаптивних правил та норм, що продукуються державою»[2]. Тобто держава виступає головним інституційним архітектором суспільного добробуту та порядку, але включення до цього процесу широкого загалу підвищує ефективність цієї діяльності в рази. Ми вважаємо важливим завданням держави забезпечення рівномірного розподілу результатів попереднього економічного розвитку країни для забезпечення максимального його ефекту в такому. Ефект нової якості економічного розвитку опосередковує саме якість життя. Тому ми вважаємо нагальною потребою забезпечення ефективного розподілу всіх національних ресурсів, які створюють потенціал якості життя населення.

Перерозподільна політика держави є одним з наріжних каменів забезпечення добробуту суспільства. Існує потреба в такому розподілі благ, який матиме не тільки економічну ефективність, але й соціальну справедливість, тобто відповідатиме потребі забезпечення одночасної соціальної та економічної ефективності. Надмірна нерівність стає головною сучасною загрозою цілісності суспільства, його стійкості, що в кінцевому чині призводить до економічного дисбалансу. Тому ефективний перерозподіл благ, економічно виправдане вирівнювання та їх соціальна справедливість як вимога інклюзивності розвитку стають пріоритетним завданням державного управління економікою. І. Манакова виділяє наступні причини надлишкової нерівності в розподілі доходів: нерівномірна адаптація населення до мінливих умов; знецінення накопиченого людського капіталу в умовах економічного спаду; жорстка економія бюджетних коштів; нерівномірний розподіл вигід від приватизації державного майна[3]. Ці та інші причини актуалізували в Україні потребу швидкого реагування держави на зростання нерівності. Об'єктами державного перерозподілу виступають матеріальний і фінансовий капітал, доходи населення та економічні можливості. Переважно державні механізми подолання нерівності концентруються в сфері доходів. Жорсткий перерозподіл доходів часто породжує дестимулюючий ефект в економіці, конфлікт між вимогами соціальної справедливості та економічної ефективності. Мінімізувати ці ризики можливо за умов актуалізації механізмів розподілу економічних можливостей. В такому випадку держава здатна забезпечити подолання надлишкової нерівності та ефективність соціально-економічного розвитку, не порушуючи уявлення о справедливості, що склалися в соціумі, а навпаки, отримуючи додаткову підтримку з боку населення. Інклюзивність — ще одна характеристика, якої, з нашої точки зору, повинна набути модернізована система управління національним розвитком. Інклюзивність має два важливих аспекти: інклюзивність розвитку — тобто наявність умов для ефективного включення всіх громадян у процес суспільного відтворення та власного самовдосконалення, та інклюзивність управління — як умови залучення населення до управління та контролю за національним розвитком.

Ефективність функціонування системи, як уже відзначалося, залежить від ефективності управління. Тому питання модернізації всіх рівнів управління, надання їм публіч-

1 Тютюнникова С.В. Качество жизни как фактор социально-экономического развития С.В. Тютюнникова, О.В. Бервено // Развитие современной России: проблемы воспроизводства и созидания [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL:http://elib.fa.ru/fbook/alpidovskaya.pdf

2 Малий І.Й. Цивілізаційні зміни та диверсифікація інституційної ролі держави / І.Й. Малий // Наукові праці ДонНТУ Серія: Економічна. — Вип. 40-3. — Донецьк, 2011. — С. 26-31.

3 Монакова И.В. Теория благосостояния: перераспределение и эффективность / И.В. Монакова // Известия Саратовского университета. — 2007. — Т. 7. — Сер. Экономика. Управление. Право. — Вып. 1. — С. 22-26.

ності стає ключовим у стратегії соціально-економічного розвитку країни. Публічність управління передбачає не тільки його транспарентність, прозорість і відкритість, але й розширення взаємодії між державними органами влади та громадянським суспільством, тобто залучення населення до процесів управління національним розвитком, врахування думки населення щодо головних орієнтирів розвитку, ступеня керованості цього процесу тощо. Таким чином публічне управління передбачає досягнення визначеного рівня партисипації. Механізм партисипації надає можливість населенню впливати на державні рішення. Партисипація управління як стратегічний напрям його модернізації визначається рівнем співробітни-цтва владних органів і населення, ступенем залучення населення до участі в урядових проектах і місцевому самоврядуванні. В. Єпініна та Я. Кайль розкривають чітку залежність між рівнем партисипації управління та якістю життя, стверджуючи, що «формування багаторівневих партисипативних взаємодій на основі єдності інтересів, взаємної довіри, відкритості та зацікавленості в поліпшенні якості життя» є неодмінною умовою ефективності управління як вихідної умови забезпечення якості життя[1].

Партисипативний механізм керуючою системи являє собою налагоджену на постійній основі двосторонню комунікацію між владою і населенням на всіх рівнях управління, що включає «прийняття сумісних погоджених рішень, що спрямовані на підвищення ефективності публічного управління і якості життя населення»[2]. Таким чином можемо констатувати пряму взаємозалежність між якістю управління та якістю життя населення, тобто якісна модернізація управління національною економікою сприятиме не лише економічному розвитку (який також відбивається на якості життя населення), а й безпосередньому зростанню показників якості життя. Перспективною формою вирішення існуючих соціальних і економічних проблем є соціально відповідальна поведінка всіх суб'єктів національної економіки, яка реалізу-ється через корпоративну соціальну відповідальність, відповідальність держави перед населенням і соцієтальне ядро суспільства, орієнтоване на зміцнення самоорганізаційного потенціалу розвитку. Зацікавленість населення та бізнесу в суспільних резуль-тат базується на їх тісній взаємодії з органами влади, яка реалізується на основі взаємозалежності та взаємозумовленості результатів. «У ряді випадків, — відзначає Т. Крашенникова, — держава виступає в якості посередника між суспільством і кожним індивідом окремо. Таким чином, члени суспільства, є одночасно, з одного боку, платниками податків і споживачами різноманітних суспільних послуг, з іншого — тими, що несуть визначену міру відповідальності за формування основних напрямків, конкретних заходів державної політики, а також ефективність механізмів її реалізації. Також у такому колі взаємодії важливу роль відіграє і комерційний сектор, що дозволяє вирішити ряд соціально-еконо-мічних проблем, з якими державна влада не може впоратися в силу різного роду причин. Раціональність і ефективність такої взаємодії обумовлені прагненням поліпшення якості життя населення окремих конкретних територіальних систем і країни в цілому»[3].

Якість життя не тільки формується внаслідок економічного розвитку, але й сама має розгалужені механізми впливу на якість, результативність та орієнтованість економічного розвитку. Якість життя створює підстави усталеного і розширеного відтворення всієї національної господарської системи, її якості, спроможності забезпечувати довгострокову результативність. Крім того динамічні характеристики якості життя, її активне сприйняття соціально-економічних змін надають усій господарській системі схильності до оновлення.

1 Епинина В.С. Трехуровневая система повышения результативности использования партисипативного механизма публичного управления субъектом РФ / В.С. Епинина, Я.Я. Кайль // Вестн. Волгогр. гос. ун-та. Сер. 3. Экон. Экол. — 2013. — № 1 (22). — С. 56—64.

2 Епинина В.С. Приоритетные направления развития партисипативного механизма российского публичного управления / В.С. Епинина // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. — 2013. — № 3. — С. 52–59.

3 Крашенникова Т.В. Основные противоречия формирования нового подхода к управлению социально-экономическими системами в условиях кризисного развития экономики России / Т.В. Крашенникова // Наука и современность. — 2015. — №35. — С. 191—196.

Якість життя спроможна забезпечувати стійкий національний розвиток, при якому покращення умов життєдіяльності людей виступає основою подальших модернізаційних перетворень, спрямованих на суспільні цілі, на цілісний людський розвиток. Якість життя одночасно виступає фактором соціальної та економічної ефективності. Економічна ефективність національного господарства при цілеспрямованій дії держави щодо забезпечення якості життя населення перетворюється на соціальну в системі національного управління, ефективність функціонування якої залежить від вірності цілепокладання. Вважаємо, що головною метою і, одночасно, мотивуючим фактором національного управління має бути якість життя населення. Багатофункціональну роль у модернізації управління національною економікою якість життя виконує завдяки потенційній необмеженості своєї невід'ємної складової — людського потенціалу. Якість людського потенціалу стає цільовою функцією державного управління, що забезпечує економічний розвиток та реальну можливість підвищення якості життя людей.

Між якістю життя та соціально-економічним розвитком існує тісний взаємозв'язок, який обумовлено їх постійною суб'єкт-об'єктною взаємодією, невід'ємністю якості людського життя та людського розвитку як комплементарних начал. На цій основі формується єдність процесів управління соціально-економічним розвитком та якістю життя населення. Більш того, саме завдяки цій єдності тільки й можна забезпечити результативність сучасного управління національною економікою. Ще одним важливим аспектом орієнтації розвитку та управління на якість життя населення стають її автокаталітичні можливості забезпечення зростання національної конкурентоспроможності та інноваційної спрямованості розвитку, про що свідчать результати дослідження, проведеного нами в попередніх роботах[1], по регіонах України на основі статистичних даних, представлених фахівцями Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України разом з Державною службою статистики України[2] (табл. 4.5, 4.6).

У табл. 4.5 наведено дані стосовно складових інтегрального регіонального індексу людського розвитку, які, за нашою думкою, найповніше відображають провідні параметри якості життя населення по регіонах. Відповідно до національної методики вимірювання людського розвитку 33 показники об'єднанні у 6 блоків: «Відтворення населення», «Соціальне середовище», «Комфортне життя», «Добробут», «Гідна праця» і «Освіта»[3].

Таблиця 4.5

ІНТЕГРАЛЬНИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНДЕКС ЛЮДСЬКОГО РОЗВИТКУ 2014Р.*

Регіон (2014)	**Блок 1 «Відтворення населення»**	**Блок 2 «Соціальне середовище»**	**Блок 3 «Комфортне життя»**	**Блок 4 «Добробут»**	**Блок 5 «Гідна праця»**	**Блок 6 «Освіта»**	**Сума**	**Ранг**
Харківська	0,662	0,692	0,617	0,848	0,578	0,878	4,275	1
Чернівецька	0,702	0,658	0,622	0,761	0,575	0,843	4,160	2
Закарпатська	0,703	0,505	0,830	0,637	0,624	0,756	4,054	3
Львівська	0,713	0,695	0,656	0,582	0,549	0,852	4,045	4
Запорізька	0,713	0,437	0,530	0,871	0,562	0,861	3,974	5
Київська	0,753	0,414	0,652	0,680	0,579	0,847	3,925	6

1 Бервено О.В. Якість життя як фактор національного економічного розвитку: концептуальні основи формування та управління: монографія / О.В. Бервено. — Х.: Видавництво «Точка», 2015. — 470 с.

2 Регіональний людський розвиток. Статистичний бюлетень. Державна служба статистики України. — К., 2015. — 50 с.

3 Методика вимірювання людського розвитку / Національна академія наук України; Міністерство економічного розвитку і торгівлі України; Інститут демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи; Державна служба статистики України. — К., 2012. — 51 с.

Продовження таблиці 4.5

Регіон (2014)	Блок 1 «Відтворення населення»	Блок 2 «Соціальне середовище»	Блок 3 «Комфортне життя»	Блок 4 «Добробут»	Блок 5 «Гідна праця»	Блок 6 «Освіта»	Сума	Ранг
Одеська	0,699	0,401	0,704	0,601	0,599	0,856	3,860	7
Тернопільська	0,731	0,708	0,583	0,500	0,503	0,803	3,828	8
Полтавська	0,680	0,456	0,583	0,723	0,534	0,846	3,822	9
Миколаївська	0,671	0,354	0,595	0,757	0,568	0,875	3,819	10
Івано-Франківська	0,749	0,648	0,588	0,550	0,524	0,753	3,811	11
Дніпропетровська	0,675	0,375	0,584	0,702	0,592	0,858	3,787	12
Волинська	0,734	0,555	0,618	0,546	0,515	0,803	3,770	13
Черкаська	0,672	0,449	0,600	0,696	0,513	0,828	3,757	14
Чернігівська	0,697	0,432	0,565	0,708	0,526	0,827	3,753	15
Рівненська	0,711	0,579	0,633	0,499	0,509	0,786	3,717	16
Вінницька	0,721	0,481	0,531	0,603	0,519	0,850	3,705	17
Хмельницька	0,693	0,485	0,539	0,603	0,532	0,835	3,686	18
Сумська	0,697	0,445	0,521	0,616	0,517	0,847	3,643	19
Житомирська	0,683	0,449	0,586	0,538	0,513	0,821	3,589	20
Херсонська	0,682	0,367	0,635	0,530	0,535	0,831	3,579	21
Кіровоградська	0,659	0,333	0,580	0,575	0,516	0,832	3,495	22
Україна (середнє)							3,821	

* Джерело: розраховано авторами на основі даних Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/..

Взаємозв'язок показників людського розвитку, інноваційної діяльності та конкурентоспроможності представлено в табл. 4.6. Її дані демонструють високу кореляцію між показниками Регіонального індексу людського розвитку (РІЛР), Регіонального індексу конкурентоспроможності (РІК) та Індексу інноваційної діяльності (ІІД), що ще раз підтверджує, що якість життя, орієнтована на людський розвиток, є плідним середовищем поширення інновацій та зростання конкурентоспроможності, як головних складових сучасного соціально-економічного розвитку

Таблиця 4.6

ІНДЕКСИ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ (РІК), ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ (ІІД), РЕГІОНАЛЬНОГО ЛЮДСЬКОГО РОЗВИТКУ (ІРЛР) 2014Р.*

Область	РІК	ІІД	РІЛР	Область	РІК	ІІД	РІЛР
Вінницька	3,97	6,43	3,64	Одеська	4,18	5,12	3,82
Волинська	3,97	1,23	3,74	Полтавська	4,02	4,41	3,83
Дніпропетровська	4,15	12,79	3,73	Рівненська	4,00	2,26	3,64
Житомирська	3,88	3,24	3,49	Сумська	3,98	3,81	3,60
Закарпатська	3,96	2,28	3,97	Тернопільська	3,88	2,45	3,76
Запорізька	4,03	6,19	3,92	Харківська	4,25	21,44	4,21
Івано-Франківська	3,98	3,91	3,62	Херсонська	3,87	2,63	3,50
Київська	4,06	3,53	3,87	Хмельницька	3,98	1,48	3,72
Кіровоградська	3,83	1,59	3,55	Черкаська	3,96	2,15	3,77
Львівська	4,07	5,66	4,01	Чернівецька	3,95	1,41	4,15

Область	РІК	ІД	РІЛР	Область	РІК	ІД	РІЛР
Миколаївська	3,96	4,38	3,74	Чернігівська	3,93	1,60	3,68

* Джерело: розраховано авторами на основі даних Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/..

Усе наведене свідчить, що важливою метою модернізації управління національним розвитком є повне включення пріоритетів суспільного розвитку як нових орієнтирів державного управління, що передбачає не тільки стратегічну орієнтацію на якість життя населення, але й урахування її окремих параметрів, які набувають додатковою актуальності в умовах постійних змін. Якість життя має складну структуру завдяки змінності набору фундаментальних та актуальних елементів, що надає їй високого динамізму. Тому модернізована система управління національною економікою передбачає надбання більшої гнучкості відповідно до швидкоплинних змін якості життя.

Система публічного управління національною економікою спрямована на забезпечення благополучного майбутнього, досягнення високої якості життя. Ефективними є лише ті управлінські моделі, які поступово вирішують цю проблему як пріоритетну. На наш погляд, управління процесами модернізації національної економіки в контексті забезпечення якості життя населення України має визначатися двома нагальними потребами: забезпечення зростання національної продуктивності як основи стійкого економічного розвитку і підвищення національної конкурентоспроможності та забезпечення ефективної й справедливої системи розподілу суспільних результатів. Вирішення цих двох завдань потребує комплексної модернізації всієї керуючою системи, перетворення якості життя з декларованої мети суспільних перетворень у нагальну потребу. За цих умов якість життя стає фундаментом якісної модернізації національного управління.

Взаємодія всіх учасників процесу вдосконалення якості життя має забезпечити баланс інтересів усіх національних виробників, робітників, органів державного управління тощо. У формуванні якості життя всі учасники процесу виступають зацікавленими сторонами (стейкхолдерами), які є одержувачами певних інтерналій і екстерналій від цього процесу. Тому важливим напрямом управління процесами забезпечення якості життя і всією національною економікою є залучення усіх громадян до процесів управління. Участь населення у вирішенні стратегічних питань сучасного розвитку має вплив на якість системи управління через різноманітні канали. По-перше, це підвищення ефективності управління за рахунок точнішого виявлення пріоритетних проблем у різних суспільних сферах. По-друге, високий рівень партисипації сприяє запровадженню ефективних механізмів громадського контролю. По-третє, партисипація позитивно впливає на довгострокові інституційні перетворення управлінської системи, тобто є фактором модернізації управління (зокрема підтримка норм прозорості та підзвітності управління, створення нових каналів взаємодії влади з населенням тощо). Також взаємодія з окремими групами населення створює передумови формування партнерських відносин. Так, наприклад, канали взаємодії влади та бізнесу є підставами поширення практик державно-приватного партнерства. За рахунок каналів партисипації відбувається зменшення трансакційних витрат управління та адміністративних бар'єрів, що суттєво збільшує ефективність національної управлінської моделі. Таким чином суспільство і держава отримують обоюдну вигоду від упровадження механізмів партисипації.

Як уже зазначалося, основою модернізації управління національною економікою виступає орієнтація на якість життя населення та оновлення стратегії національного соціально-економіч-ного розвитку за рахунок включення якості життя як важливої складової. Це передбачає вбудовування орієнтирів і принципів якості життя в механізм управління, їх постійне оновлення на кожному етапі модернізаційних перетворень. Вона стає самим зрозумілим і прийнятним орієнтиром державного управління. За цей рахунок відбуваєть-

ся додаткова підтримка державної політики населенням, формуються нові мережі взаємодії між владою та населенням і в рамках окремих соціальних груп, що сприяє зростанню громадської активності населення.

Вклад мережевої взаємодії членів суспільства в економічний розвиток держави та набуття управлінням національною економікою нової якості докладно досліджено в роботі Дж. Ріфкіна[1]. Автор наголошує, що нові інформаційно-комунікаційні технології формують нові можливості участі людей у всіх соціальних аспектах життя, створюючи нові самоврядні соціальні мережі та спільноти людей, що генерують соціальний та організаційний (у тому числі самоорганізаційний) потенціал суспільства[2]. Соціальне співробітництво глибоко впливає не тільки на економічне життя, але й на всю систему управління, спрямовуючи її модернізацію. Мережева взаємодія створює додатковий потенціал національного управління, розширює коло зацікавлених у вирішенні актуальних проблем сторін, формує взаємну соціальну відповідальність сторін (відповідальність людини перед суспільством, відповідальність бізнесу, відповідальність влади).

Ефективність такої взаємодії залежить від ступеня ідентичності (співпадіння) цілей окремих учасників національної економіки. У забезпеченні ідентичності цілей як каталізатора результативності управлінських дій важливе значення, як наполягають автори економіки ідентичності Нобелівський лауреат з економіки Дж. Акерлоф і Р. Крентон, мають соціальні норми[3]. Соціальні норми грають значну роль у прийнятті економічних рішень, тому забезпечення раціональності управлінських рішень щодо розвитку національної економіки неможливе без залучення активних учасників створення соціальних стандартів до процедури їх забезпечення. Якість життя виступає як визначальна соціальна норма, соціальний стандарт, що підпорядковує безліч інших соціальних норм і налагоджує соціальну взаємодію. Соціальними стандартами якості життя виступають сформовані й апробовані суспільством цінності, що регулюють соціальну поведінку та відносини на основі актуалізації окремих елементів. Завдяки соціальним стандартам суспільство формує чітко налагоджені, регламентовані, контрольовані відносини. Процедура зміни соціальних стандартів якості життя відбувається на основі взаємодії інституціоналізованих економічних стандартів і суспільних цінностей, які забезпечують рівновагу соціальної та економічної ефективності. Рівновага соціальної та економічної ефективності також полягає в точці перетину владних і суспільних інтересів. Саме в цій площині можливе створення позитивного поля взаємодії усіх суб'єктів національного господарства щодо забезпечення соціального та економічного прогресу. За критерій соціально-економічної ефективності управління національною економікою, в свою чергу, необхідно брати позитивні зміни національної якості життя.

Моделювання національної стратегії соціально-економічного розвитку та її складової — національної стратегії якості життя потребує переорієнтації економіки на цілі суспільного прогресу. За нашою думкою, нереалізованість національних стратегій якості життя в стратегії національного розвитку призводить до деградації соціально-економічної системи як негативного способу відновлення рівноваги між соціальними запитами та економічними можливостями суспільства. Необхідна така модель управління національним економічним розвитком, яка передбачає комплекс державних заходів у рамках здійснення цілеспрямованої державної соціально-економічної політики, орієнтованої на якість життя: забезпечення якості та цілісності інституційного середовища, яке буду-

1 Rifkin J. The Zero Marginal Cost Society: The Internet of Things, the Collaborative Commons, and the Eclipse of Capitalism / J. Rifkin. — N. Y.: Palgrave Macmillan, 2014. — 356 p.

2 Там само.

3 Акерлоф Дж. Экономика идентичности. Как наши идеалы и социальные нормы определяют, кем мы работаем, сколько зарабатываем и насколько несчастны / Дж. Акерлоф, Р. Крейтон; Пер. с англ. Д. Стороженко. — М.: Картера Пресс, 2011. — 224 с.

ється на ціннісних матричних основах; справедливий розподіл результатів економічного зростання, надання їм соціально-економічної ефективності та якості.

Орієнтація управління національною економікою на забезпечення гідного життя населення створює додаткові механізми реалізації загальносистемних потреб на вищому рівні. Участь населення у формуванні соціальних стандартів життя забезпечую більш високу результативність управлінських заходів, підвищує швидкість інформаційного обігу та якість моніторингу умов життя. Висока оцінка населенням окремих державних заходів одночасно формує суспільну підтримку держави та зацікавленість населення станом справ у державі. Встановлення постійних зворотних зв'язків влада — суспільство забезпечую вибудову ефективного механізму управління національною економікою, який зорієнтовано на реалізацію інтересів усіх представників соціуму та який має адаптивність до змін за рахунок інформаційно-комунікаційних площадок постійного діалогу між владою і суспільством, що надає можливості поточного коректування управлінських заходів. Одночасно підтримка владою громадських ініціатив створює передумови розвитку громадянського суспіль-ства, сприяє зростанню суспільної довіри та соціальної згуртованості та є неодмінною ознакою інклюзивності управління. Втілення спільно розроблених рішень також відбувається на ефективнішому рівні за рахунок залучення зацікавлених сторін. Стейкхолдери також виступають основою формування ефективних механізмів самоуправління, що при високому рівні партисипації сприяє вбудовуванню цих механизмів у загальнонаціональну систему управління.

Слід зазначити, що самоорганізація (самоуправління) та організація (управління) набувають комплементарні ознаки за умов збігу цілей (якість життя, соціальні проблеми, економічне зростання тощо) і режимів їх функціонування. У такому випадку узгодження цілей усіх суб'єктів національного господарства, спрямування суспільного розвитку в необхідному напрямку стає неодмінною умовою гармонізації процесів управління в суспільстві. Забезпечити такий стан керуючої системи можливо за умов створення ефективних механізмів позитивного зворотного зв'язку та використання принципів кооперації у суспільному управлінні. Якість життя надає можливість вибудовування додаткових каналів ресурсно-інформаційного обігу з механізмами зворотних зв'язків. Так, наприклад, постійний моніторинг якості життя одночасно здатний забезпечити інформаційну підтримку управлінських рішень і публічність управлінських заходів щодо покращення умов життєдіяльності населення (рис. 4.4).

Якість життя виступає стратегічним орієнтиром розвитку, вона відзеркалює головні прогалини господарської кон'юнктури і стратегії національного розвитку, спрямовує її на забезпечення гідних умов життєдіяльності населення. Тому її комплексний моніторинг стає основою вироблення головних орієнтирів і завдань державної політики, що формує єдиний координаційний механізм впливу на якість життя всіх суб'єктів національної економіки. Показники якості життя найбільшою мірою визначають ефективність економічного розвитку і прогрес суспільства. Аналіз тенденцій у змінах рівня і якості життя населення дозволяє оцінювати, наскільки ефективна соціально-економічна політика держави і в якій мірі суспільство може впоратися з поставленими завданнями. Для забезпечення результативності такого моніторингу, ефективності в спрямуванні національного економічного розвитку важливе значення мають вибір інструментарію і методів оцінювання якості життя, які б дозволили розкрити її провідні напрями впливу на соціально-економічну систему.

Оцінку якості життя можна охарактеризувати як процедуру виявлення ступеня відповідності основних параметрів і умов життєдіяльності людини її життєвим потребам, а також особистим уявленням про гідне життя. Така оцінка здійснюється на основі порівняння характеристик життєдіяльності індивіда чи суспільства з відповідними параметрами і характеристиками життя, прийнятими за базу порівняння. Орієнтація соціально-економіч-ної політики держави на підвищення якості життя населення ставить завдання

пошуку таких напрямів діяльності, які б змінили якість життя в країні, забезпечили б їй лідерські позиції у світовому співтоваристві. Моніторинг матиме позитивний ефект при встановленні зворотного зв'язку, коли його результати знайдуть відображення в управлінні соціально-економічними процесами, в його орієнтованості на вдосконалення людини та її життєдіяльності. Постійний моніторинг умов життєдіяльності населення слугує орієнтиром зважених управлінських рішень щодо забезпечення якості життя. Тому якісний вибір показників якості життя тісно пов'язаний з якістю процесів управління, має тісні кореляції з якістю національної соціально-економічної стратегії розвитку і соціально-економічної політики держави. Участь населення у виборі показників якості життя, ознайомлення з результатами таких досліджень призводить до ширшого залучення до публічного управління цими процесами. Одночасно людина, перетворюючись на суб'єкт управління, починає більш свідомо реалізовувати суспільні інтереси.

Рис. 4.4. Механизм здійснення моніторингу якості життя

Як свідчать дані дослідження «Доповідь про глобальне багатство», реальні доходи

українських домогосподарств за період 2014—2015 рр. скоротилися на більш ніж 40 %. Це найгірший показник серед країн за цей період[1]. Складна економічна кон'юнктура ще більше загострює необхідність вивірених управлінських рішень щодо забезпечення ефективного економічного розвитку тісно пов'язаного з удосконаленням національної якості життя. Сучасний економічний розвиток характеризується зміщенням акцентів на питання його якості та структурних пріоритетів. При цьому якість економічного розвитку оцінюється як якість соціальна, тобто така, яка створює передумови вдосконалення умов життя та сталого розвитку суспільства. Просто високі темпи економічного зростання при наростаючій невирішеності низки соціальних проблем не є достатньою умовою національного розвитку. Подальше проведення соціально-економічних перетворень і забезпечення високої продуктивності економіки країни потребує вибору правильних цільових орієнтирів. Важливим завданням держави є збереження таких позитивних трендів як інституційні зрушення, високий рівень освіти та інноваційна активність. Використання їх у стратегії національного розвитку у якості драйверів економічного зростання надає можливість сформувати комплекс антикризових заходів держави. Ці тренди також стають основою модернізації системи управління національною економікою, забезпечуючи її ендогенну результативність.

Забезпечення включеності принципів якості життя в національну стратегію розвитку об'єктивно базується на ролі держави в регулюванні економічних процесів. Сильна держава володіє необхідним інструментарієм для координування даних процесів та управління їх спрямованістю. Слабка держава на це не здатна і опиняється в зоні ризику нереалізованих стратегій. Сила і міць держави, з нашої точки зору, на зовнішньому рівні формується її економічним потенціалом, а на внутрішньому — її соціальною ефективністю, яка, у свою чергу, забезпечує і економічну ефективність. Тобто соціальна орієнтація держави є вихідною умовою зростання її економічної та соціальної ефективності. Ми вважаємо, що без урахування якості життя в національній стратегії розвитку неможливо забезпечити цілеспрямованість національної економіки[2]. Тобто орієнтація державного управління на якість життя, вбудування цих орієнтирів у державну політику стають запорукою зміцнення держави та ефективного проходження модернізаційних перетворень. Оновлена держава отримує додаткових важелів для подальшої модернізації національної економіки. Слід також наголосити, що для ефективного проходження модернізаційних перетворень необхідна наявність достатньої внутрішньої сили (ендогенного потенціалу) для їх підтримки. Такий потенціал створюють людські ресурси, якість яких визначається якістю життя, що таким чином перетворюється в основу модернізації. «Дотримання стратегії модернізації, — стверджують О. Амосов і Н. Гавкалова, — рішення ключових завдань і реалізація поточних дозволить поліпшити процеси формування та використання інтелектуального і людського потенціалу нації, що має супроводжуватися створенням фахівців нового типу, здатних руйнувати бар'єри в бюрократичній системі сучасної України»[3].

Складність модернізації для таких країн, як Україна пов'язана з подоланням відставання за рівнем техніко-економічного розвитку, з подоланням довгострокових наслідків кризи та інституційною невизначеністю трансформаційних перетворень. Це також стосується інституційної невизначеності напрямів модернізації національного управління. Критерієм успішності модернізації національного господарства є створення механізму самопідтримуючого (автокатолітичного) економічного зростання, спрямованого на постійне вдосконалення якості життя населення. Завданням модернізації управління націо-

1 Global Wealth Report 2015. Credit Suisse Group AG, 2015. — 64 p.

2 Тютюнникова С.В. Институциональное обеспечение качества жизни / С.В. Тютюнникова, О.В. Бервено // Институты и механизмы регулирования в условиях глобальной нестабильности: Разделы 1–4: Коллективная монография. — Ростов н/Д.: Содействие–XXI век, 2014. — С. 163-172.

3 Амосов О. Влияние модернизации на архетипику государственного управления / О. Амосов, Н. Гавкалова // Публичное управление: теория и практика: Сборник научных трудов Ассоциации докторов государственного управления: Специальный выпуск. — Харьков: Изд-во «ДокНаукДержУпр», 2012. — С. 6—12.

нальним господарством — є забезпечення умов його створення з мінімальними витратами управлінських, технічних і виробничих ресурсів, що можливо досягти за умови осягнення і підтримки всім населенням головної стратегічної мети цих перетворень — безупинного зростання якості життя всіх суб'єктів національного господарства. Таким чином управлінські практики сучасної модернізації, відображуючи національну специфіку, пов'язану з колом національних проблем, та враховуючи абсорціонну здатність економіки та інституційного середовища, мають можливість досягти успіху тільки за умови її підпорядкування вимогам підвищення якості життя населення.

Якість життя має стати тією консолідуючою ідеєю, яка дозволить нації вибудовувати власний шлях розвитку, в якому створення умов успішної реалізації особистості, її економічної активності стануть головним критерієм успішності інститутів держав-ного управління. Водночас якість життя населення представляє собою найприйнятніший і найзрозуміліший для всіх верств населення орієнтир управління національною економікою, тому всі державні заходи, спрямовані на якість життя, або ті, що матимуть наслідком її зростання, отримують найбільшу підтримку з боку населення. Саме це надає нам змогу стверджувати, що основою цілепокладання національної управлінської системи, орієнтованої на стратегічний розвиток нації і національного господарства, є вдосконалення якості життя населення.

4.5. Соціальні аспекти економічного розвитку як домінанта макроекономічної стабілізації

Економічна стабілізація не відбудеться в Україні без реалізації ефективної соціальної політики, яка зневолює шалену диференціацію доходів населення, бідність, диференціацію купівельної спроможності, споживання та неефективну зайнятість.

Через ефективну зайнятість, яка є домінантою соціального розвитку, вирішуються проблеми гарантії якісного робочого місця, особливо для молоді; скорочення бідності, тіньової зайнятості і збільшення середнього класу; справедливого доступу до можливостей.[1] Іншими словами, зайнятість є ключовою складовою соціальної безпеки країни.

Науковці досліджують взаємопов'язаний вплив між економічною безпекою, зайнятістю, соціальною та продовольчими безпеками.[2]

Відповідно до Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України (наказ від 29.10.2013 р. № 1277) складовими економічної безпеки є макроекономічна, фінансова, зовнішньоекономічна, інвестиційна, науково-технологічна, енергетична, виробнича, демографічна, соціальна, продовольча безпека. Таким чином, бачимо, що продовольча безпека є важливою складовою економічної та соціальної безпеки.[3]

У складі безпеки реального сектора економіки продовольча безпека забезпечує виробництво та реалізацію продуктів харчування, зайнятість населення, відрахування в бюджети всіх рівнів, з одного боку, та з іншого, — продукує збереження здоров'я населення, підтримку його ділової та професійної активності. Крім того, здійснюючи прямий вплив на формування економічної безпеки, продовольча безпека забезпечує стабільність, гармонійність розвитку суспільства[4].

---

1 Реформування соціальної політики в Україні: проблеми та перспективи : навч.-наук. вид. / авт. кол. : В. А. Скуратівський, В. П. Трощинський, П. К. Ситник та ін. ; за заг. ред. В. А. Скуратівського, В. П. Трощинського. — К.: Львів : НАДУ, 2012. — 368 с.

2 Калетнік Г.М., Пчелянська Г.О. Місце і роль продовольчої безпеки у формуванні економічної безпеки України / Калетнік Г.М., Пчелянська Г.О. // Бізнесінформ № 2. — К., 2014. — С. 30—34.

3 Наказ «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України» від 29.10.2013 р. № 1277 / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www.me.gov.ua/ Documents/List?lang=uk-UA&tag=MetodichniRekomendatsii

4 Калетнік Г.М., Пчелянська Г.О. Місце і роль продовольчої безпеки у формуванні економічної безпеки України / Калетнік Г.М., Пчелянська Г.О. // Бізнесінформ № 2. — К., 2014. — С. 30—34.

Усе сказане підтверджується програмами (проектами) ООН, в яких Україна приймає участь: Всесвітня продовольча програма ООН (ВПП), Прискорення прогресу у досягненні Цілей Розвитку тисячоліття в Україні, Цілі Сталого розвитку в Україні тощо.

За даними прес-служби Мінагрополітики України[1] ВПП ООН почала діяти в Україні з 2014 року з бюджетом 21,46 млн дол. США і протягом 2015—2016 рр. збільшила бюджет до 30 млн дол. США. та є координатором кластеру питань продовольчої безпеки. Проектом реалізуються програми спрямовані на підтримку дрібних фермерів, відновлення малих сільськогосподарських одиниць тощо. Це дасть змогу створити нові робочі місця.

Проект ООН «Прискорення прогресу у досягненні Цілей Розвитку Тисячоліття в Україні» реалізовувся протягом 2000—2015 років і був спрямований на досягнення Національних цілей розвитку тисячоліття: подолання бідності, забезпечення якісної освіти впродовж життя та інші. Це сприяло підвищенню продовольчої і соціальної безпеки.

Для подолання бідності в Україні ставилось завдання: ліквідувати до 2015 року бідність за критерієм 5,05 дол. США на добу; скоротити питому вагу бідного населення (за національним критерієм бідності) до 25 % за рахунок зменшення чисельності бідних серед дітей і працюючих; зменшити в десять разів до 2015 року питому вагу населення, чиє споживання є нижчим за рівень фактичного прожиткового мінімуму[2].

Певні успіхи були досягнуті, однак проблема бідності залишається актуальною. За критерієм фактичного прожиткового мінімуму рівень бідності зменшився з 71,2 % у 2000 році до 22,1 % у 2013 році і зріс до 32 % у 2015 році. Успіхи на шляху подолання абсолютної бідності за період з 2000 року були зумовлені загальним покращанням рівня життя населення завдяки економічному зростанню[3]. Політика подолання бідності спрямовувалася на зменшення масштабів дитячої бідності; забезпечення якісної освіти для дітей і дорослих (навчання протягом життя); розв'язання проблем нерівності (особливо серед сільського населення де дуже високий рівень бідності); дотримання балансу між економічною доцільністю та соціальною ефективністю (основна вимога реформи системи соціальної підтримки); проведення активної інформаційної політики; підвищення ефективності системи державної соціальної підтримки населення та ін.

Проблеми, що перешкоджають подоланню бідності, пов'язані з низкою негативних внутрішніх і зовнішніх факторів. Серед основних чинників бідності можна виділити такі: вплив світової кризи, зменшення обсягів іноземних інвестицій та економічна рецесія, що, у свою чергу, миттєво відбилося на показниках соціального розвитку, рівня життя населення та бідності без звичайного в цих випадках часового лагу; недостатні темпи економічних і соціальних реформ протягом післякризового періоду (2010–2012 роки), що призвело до стагнації економіки та погіршення рівня життя населення у 2013 році; поглиблення економічної кризи внаслідок воєнного конфлікту та інших негативних подій 2014–2015 років, що відразу вплинуло на звуження купівельної спроможності населення та зростання масштабів абсолютної бідності[4].

У сфері освіти Україною досягнуто значного прогресу: розширено доступ до послуг дошкільної освіти у міській і сільській місцевостях; відбулись якісні зрушення в освітній діяльності навчальних закладів (підключено значну частину шкіл до Інтернету); підвищено рівень охоплення молоді вищою освітою; однак не вдалося суттєво збільшити масштаби професійного навчання та підвищення кваліфікації, що свідчить про недостатню

1 Офіційний сайт Міністерство аграрної політики та продовольства України [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://minagro.gov.ua/uk/node/22279

2 Національна доповідь: Цілі розвитку тисячоліття. Україна: 2000—2015. — К., 2015. —125 с. — С. 21 [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www.un.org.ua /images/ documents/3704/2015_MDGs_Ukraine_Report_ukr.pdf

3 Там само.

4 Національна доповідь: Цілі розвитку тисячоліття. Україна: 2000-2015. — К.: 2015. — с. 125. — С. 25 [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www.un.org.ua/images/ documents/ 3704/2015_MDGs_Ukraine_Report_ukr.pdf

системність реалізації концепції освіти впродовж життя[1].

Україна продовжує співпрацювати з ООН у проекті «Цілі сталого розвитку (2016—2030)», який спрямований на цілі:

1) подолання бідності, голоду, досягнення продовольчої безпеки, поліпшення харчування і сприяння сталому розвитку сільського господарства;
2) забезпечення здорового способу життя та сприяння благополуччю для всіх у будь-якому віці;
3) забезпечення всеохоплюючої і справедливої якісної освіти та заохочення можливості навчання протягом усього життя для всіх;
4) забезпечення гендерної рівності;
5) забезпечення наявності та раціонального використання водних ресурсів і санітарії для всіх;
6) забезпечення доступу до недорогих, надійних, стійких і сучасних джерел енергії для всіх;
7) сприяння поступальному, всеохоплюючому та сталому економічному зростанню, повній і продуктивній зайнятості та гідній праці для всіх;
8) створення стійкої інфраструктури, сприяння всеохоплюючій і сталій індустралізації та інноваціям;
9) скорочення нерівності всередині країн і між ними;
10) забезпечення безпеки життєдіяльності, переходу до раціональних моделей споживання і виробництва;
11) вжиття невідкладних заходів щодо боротьби зі зміною клімату та його наслідками, збереження та раціональне використання морських ресурсів в інтересах сталого розвитку;
12) зміцнення засобів здійснення й активізація роботи в рамках Глобального партнерства в інтересах сталого розвитку[2].

Для досягнення Цілей сталолго розвитку 2016—2030 Україна запроваджуватиме нові програми та проекти, що повинні забезпечити макроекономічну і соціальну стабільність, а також сприяти економічному зростанню, соціальній справедливості, раціональному природокористуванню.

Частина перерахованих цілей пов'язується із соціальною політикою країни складовою якої є зайнятість населення.

Інноваційний розвиток економіки дав поштовх до еволюції теоретичних концепцій професійної зайнятості.

У кінці XVIII століття англійський економіст Томас Мальтус (1766—1834 рр.) висунув теорію «народонаселення». Вказуючи класикам на фактичну нездатність «невидимої руки» забезпечити повну зайнятість і реальне існування безробіття, Мальтус стверджував, що закони природи викликають неминучу диспропорцію між темпами зростання населення і темпами зростання вироблених людьми засобів існування.[3]

Принципово іншу версію про неможливість повної зайнятості в умовах ринкової капіталістичної економіки висунув Карл Маркс (1818—1883 рр.), створивши вчення про загальний закон капіталістичного накопичення. Маркс вважав, що жорстка конкуренція і жадання наживи вимушують капіталіста-підприємця всезростаючу частину своїх доходів (прибутків) вкладати (інвестувати) в розширення своєї справи. Проте, це розширення на незмінній технічній основі супроводжується пропорційним збільшенням попиту на працююче населення і веде кінець кінцем до такого зростання ціни праці (заробітної плати),

1 Там само.

2 Цілі сталого розвитку 2016-2030 [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholittia/tsili-staloho-rozvytku

3 Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег. — М.: Гелиос АРВ, 2002. — 352 с.

яка починає перевищувати вартість робочої сили, а різниця між ціною і вартістю робочої сили може покриватися лише за рахунок прибутку.

Фактично наука про професійну зайнятість розвивалася в рамках науки про загальну зайнятість на основі переплетення двох висновків про здатність ринкової економіки забезпечувати зайнятість населення:

а) висновку класиків і їх послідовників аж до сучасних неоконсерваторів і монетаристів про здатність механізму ринкового саморегулювання («невидимої руки») без втручання держави забезпечувати рівновагу в економіці, відповідно повну зайнятість, під якою сучасні представники цього напряму розуміють зайнятість за наявності так званого»нормального», «граничного», «природного» рівня безробіття, що не порушує стабільність ринкового господарювання;

б) висновків Т. Мальтуса і його послідовників; виводів К. Маркса і його послідовників про нездатність ринкової капіталістичної економіки і її «невидимої руки» забезпечувати повну зайнятість населення. Проте, Мальтус робив цей висновок, посилаю-чись на закони природи, а Маркс — на внутрішні економічні закони капіталістичного накопичення, дія яких припиняється при переході від капіталізму до соціалізму.

Такі висновки були розроблені вченими як відповіді на питання та проблеми їх сучасності. Дослідження процесів розвитку загальної зайнятості проводилися без виділення її професійного аспекту.

У 1936 р. англійський економіст Джон Кейнс (1883—1946 рр.) у своїй книзі «Загальна теорія зайнятості, відсотка і грошей» підкреслив, що найзначнішими пороками ринкового саморегулювання є його нездатність забезпечити повну зайнятість населення, а також довільний, несправедливий розподіл багатства і доходів. Проте, на відміну від К. Маркса, Д. Кейнс вважав усунення капіталізму засобом забезпечення повної зайнятості. Він пропонував лише удосконалити механізм ринкового саморегулювання і приватного підприємництва який, на його думку, потребує керівництва з боку держави, — це «єдиний» практично можливий засіб уникнути повного руйнування існуючої ринкової економіки і умова успішної діяльності приватного підприємництва. З цією метою, вважав Кейнс, держава розробляє програму зайнятості, соціального захисту безробітних і допомоги тій частині населення, яка знаходиться за межею бідності[1].

Сучасні економічні теорії також розглядають питання зайнятості в цілому, рахуючи, що вся зайнятість є професійною.

Так, монетаристська школа (М. Фрідмен, Э. Фелпста ін.) обґрунтовує положення про те, що ринкова економіка являє собою самонастроювальну систему, ціновий механізм якої сам визначає раціональний рівень зайнятості. Відхилення зайнятості від свого «природного рівня» можуть бути тільки короткостроковими.

Економісти Дж. Гелбрейт, Л. Ульман, Т. Верлен і Дж. Данлоп, що є представниками інституціонально-соціологічної школи, в своїх працях наголошували на те, що проблемні питання зайнятості та ринку праці вирішуються при запровадженні інституціональних реформ різного роду, які б зменшували розходження на ринку праці та у структурі робочої сили за соціальними, фаховими, галузевими, етнічними та іншими особливостями.

У середині 70-х років XX століття економісти М. Бейлі, Д. Гордон, К. Азаріадіс запропонували «контрактну теорію зайнятості», яка поєднує в собі неокласичні теорії з кейнсіанськими. В основі даної теорії покладено положення про «імпліцитний контракт» — довгостроковий економічно вигідний контракт, укладений між підприємцями і робітниками. При цьому політика заробітної плати, яка ведеться фірмою, є рівномірною та злагодженою. Відсутні різкі коливання заробітної плати при зміні (падінні або росту)

1 Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег. — М.: Гелиос АРВ, 2002. — 352 с.

виробництва. Динаміка оплати праці є прогнозованою в певних межах[1].

Наприкінці 70-х років, в умовах структурної перебудови економіки країн Заходу назріла необхідність дерегламентації ринку праці або переходу до гнучкіших нестандартних форм зайнятості (неповний робочий день або тиждень, часткова зайнятість тощо). Так з'явилась концепція «гнучкого ринку» (Р. Буає, Г. Стендінг). Вона забезпечує оптимізацію витрат економіки щодо робочої сили, через запровадження різних форм зайнятості, гнучкого регулювання робочого часу, режимів праці, соціального захисту робітників. Таким чином, формування гнучких форм взаємовідносин робітників і роботодавців спрямовано на оптимізацію витрат підприємців і підвищення ефективності ринку праці.

Паралельно з розвитком економічних теорій зайнятості розвивалася наука про професію. Дослідження професій і їх соціологічних концепцій обґрунтовували вчені К. Маркс (1818—1883 рр.), Г. Спенсер (1820—1903 рр.), Е. Дюркгейм (1858—1917 рр.). Більш поглиблено дану проблему розглянуто у німецького соціолога-економіста Макса Вебера (1864—1920 рр.). К. Маркс звернув увагу на розподіл праці, який починається з відокремлення професій і спеціальностей.

Розглядаючи різні думки вчених щодо сутності професій, можна узагальнити, що професія є поняттям соціальної структури, соціальної діяльності.

Макс Вебер поняття «професії» пов'язував із соціальною структуррою суспільства, а також з поведінкою індивіда[2]. В дослідженнях німецького соціолога-економіста приділена особлива увага професійному розвитку людини в ринковому господарстві. Згідно з науковими положеннями Вебера, професійна структура відрізняється, залежно від ступеню розвитку професії, рівня професійної спеціалізації та способу професійної стабільності. Було обґрунтовано, що професія включає різні заняття, які приносять певний заробіток. Даний науковий підхід відрізняється від сучасного розуміння професії та її суспільного визнання.

Термін «професійна зайнятість» Вебер застосовує як спосіб спеціалізації і комбінації функцій індивіда, сукупність можливостей отримувати дохід або заробітну плату. Вчений відзначає, що в ринковому господарстві спостерігається привалювання економічних цілей над інтересами власне професійного розвитку.

Слід зазначити, що на початку XXI ст. у світовому господарстві, його просторовій організації і, відповідно, в Україні сталися істотні й принципові зміни, які дають підстави говорити про створення умов для інноваційного розвитку економіки, нових підходів до зайнятості економічно активного населення та оцінок ефективності ринків праці. Найважливішими ознаками цього процесу є становлення нових видів виробництва, використання принципово нових прогресивних технологій, перехід до випуску високотехнологічної продукції.

Складається нова система регіонального поділу праці, спеціалізації та інтернаціоналізації економічної діяльності.

Поділення системи зайнятості на елементи відбувається по різних ознаках і критеріях і має кілька зрізів, що накладаються один на одного. Але в основі ділення лежить професія. На наш погляд, форма зайнятості це спосіб і міра залучення населення в трудову діяльність, вид зайнятості — професійно-кваліфікацій-ний статус працівника і сфера використання його праці. Професійно-кваліфікаційна структура зайнятості характеризує її «вертикальний» зріз, а професійно-галузева — «горизонтальний».

В економічній літературі склались різні точки зору щодо визначення поняття «професійна зайнятість населення»[3] та її форми[4]. Дуже часто при характеристиці форм зайня-

1 Економічна теорія: Політекономія: підручник / [Базилевич В. Д., Попов В. М., Базилевич К. С. та ін.]; за ред. В. Д. Базилевича. — 8-ме вид., переробл. і доповн. — К.: Знання, 2012. — 702 с.

2 Економічна теорія: Політекономія: підручник / [Базилевич В. Д., Попов В. М., Базилевич К. С. та ін.]; за ред. В. Д. Базилевича. — 8-ме вид., переробл. і доповн. — К.: Знання, 2012. — 702 с.

3 Економічна теорія: Політекономія: підручник / [Базилевич В. Д., Попов В. М., Базилевич К. С. та ін.]; за ред. В. Д. Базилевича. — 8-ме вид., переробл. і доповн. — К.: Знання, 2012. — 702 с.

4 Лібанова Е.М. Ринок праці: навч. посіб. / Е.М. Лібанова. — К.: Центр навчальної літератури, 2003. — 224 с.

тості, таких як загальна, повна, оптимальна і раціональна, окремі економісти оцінюють їх за умови відсутності перенаселення, яке притаманне всім економічним формаціям, а також відсутності безробіття, що в умовах ринкових відносин обов'язково має місце при організації виробництва і праці. На відміну від наведених точок зору, професійну зайнятість населення пропонується розглядати з позиції, як загальної так і ефективної зайнятості.

Вітчизняні вчені І. Бондар, І. Манцуров, О. Рудченко, Е. Лібанова, В. Покрищук, В. Савченко, Ю. Краснов, О. Кузнєцова, Л. Колєшня, М. Ярошенко внесли значний вклад у розвиток теоретичних положень щодо ринку праці, зайнятості, створення нових робочих місць, професійно-технічної підготовки в установах і на виробництві тощо. Але в науковій літературі недостатньо приділено уваги питанням професійної зайнятості населення та обґрунтування механізмів і важелів державного регулювання цими важливими процесами.[1]

Теоретичні концепції професійної зайнятості населення мають еволюційний характер розвитку від визначення професії до професійної зайнятості в умовах інноваційного розвитку економіки. На нашу думку, в сучасних умовах «професійна зайнятість населення» — це система соціально-економічних відносин, що склалася в процесі реалізації професійного потенціалу, котрий сформований у різних сферах діяльності як при цілеспрямованому набутті знань у відповідних навчальних закладах різного рівня акредитації, так і за рахунок набуття професійного досвіду.[2]

В економічних публікаціях існують різні точки зору щодо визначення поняття «професійна зайнятість населення» та її форми. Часто при характеристиці форм зайнятості: загальна, повна, оптимальна і раціональна, окремі економісти оцінюють їх за умови відсутності перенаселення, яке притаманне всім економічним формаціям, а також відсутності безробіття, що в умовах ринкових відносин обов'язково має місце при організації виробництва і праці. На відміну від наведеної точки зору, професійну зайнятість населення пропонується розглядати з позиції, як загальної так і ефективної зайнятості.

Інноваційний розвиток економіки дав поштовх еволюції теоретичних концепцій професійної зайнятості від визначення професії до формування теорії професійної зайнятості. Професійну зайнятість населення можна розглядати через систему економічних і соціальних відносин процесу реалізації творчого та професійного потенціалу працівників. Кожна сфера діяльності вимагає наявність певних професійних навичок, які надаються навчальними закладами через компетентностний підхід у навчальному процесі.

В нинішніх умовах підвищуються вимоги до обґрунтування попиту в кваліфікованих робітниках, технічних та інженерних кадрах. При переході економіки до ринкових відносин пропозиція кваліфікованих кадрів повинна відповідати реальному попиту на кадри визначених професій і рівня кваліфікації. Це потребує створення ринку праці, орієнтованого на кваліфіковану працю, здатного забезпечити удосконалення механізму управління своєчасною підготовкою і перепідготовкою вивільнених робітників.

Розгляд теоретичних основ регулювання професійної зайнятості населення дозволив визначити механізм державного регулювання професійної зайнятості, як комплекс методів, важелів і заходів регулювання попиту та пропозиції робочої сили за професіями на ринку праці. У зв'язку з цим слід зауважити, що із впровадженням державного регулювання професійної зайнятості населення стихійна форма ринку праці має поступитись позиціями організованому ринку праці.

Здійснення організаційно-економічного механізму державного регулювання професійної зайнятості має відбуватися за визначеними у відповідності з рекомендаціями МОП

1 Мельник С. В. Механізмрегулюваннясоціально-трудової сфериУкраїни : моногр. / С. В. Мельник. — К. : Соцінформ, 2009. — 786 с.

2 Манцуров І.Г. Збалансованість попиту та пропозиції на ринку кваліфікованої праці як фактор інноваційного розвитку економіки України: монографія / І.Г. Манцуров, З.П. Бараник, С.С. Ващаєв, А.В. Яценко; [за наук. ред. д-ра екон. наук, проф. І.Г. Манцурова]. — К.: КНЕУ, 2008. — 381 с.

і національними нормативними документами принципами регулювання зайнятості в Україні (рис. 4.5).

Структура організаційно-економічного механізму державного регулювання професійної зайнятості залежить від принципів та особливостей професійної зайнятості населення.

Особливість зайнятості населення в умовах ринкової економіки полягає у здійсненні принципу поєднання зайнятості у суспільному господарстві з працею в особистому підсобному господарстві, де повинні діяти принципи добровільності, демократич-ності, справедливості і відчуття господаря. Таке поєднання лежить в основі підвищення трудової активності населення.

Ринок праці відображає більшість політичних і соціально-економічних процесів, що відбуваються в державі. Стан ринку праці визначає становище національної економіки в цілому, і методи макроекономічного регулювання, і ефективність соціальної політики, особливо у сфері загальної та професійної освіти. Тому необхідно оптимізувати ситуацію на ринку праці, що забезпечить зростання виробництва та добробуту українського населення.

Формування інноваційної економіки неможливо без раціонального використання робочої сили. Особливістю українського ринку праці є наявність значного числа вакансій і безробітних одночасно, що свідчить про невідповідність професійно-кваліфі-каційної структури припливу і відтоку робочої сили на ринку праці. У результаті виникають диспропорції між структурою попиту і пропозиції на ринку праці, що приводять до значних втрат країни. Ці втрати виражаються у вигляді недовиробництва ВВП, зростання чисельності безробітних, неефективного використання значної частини бюджетних коштів на систему освіти робочої сили, підвищення її кваліфікації та якості. Втрати працівників пов'язані з низькою заробітною платою; із здійсненням відтворення робочої сили в простому, а не в розширеному масштабі; з нижчою продуктивністю праці; з неефективністю робочих місць або повною їх відсутністю в багатьох економічних районах країни[1].

Рис. 4.5. Принципи регулювання професійної зайнятості в Україні*

*Джерело: розроблено авторами за даними [2]

1 Богиня Д.П. Основи економіки праці: [навч. посіб]. / Д. П. Богиня, О. А. Грішнова. — К.: Знання-Прес, 2002. — 313 с. — 3-те вид. — С. 8.

2 Забута Н. Регулювання зайнятості населення: теорія і зарубіжний досвід / Забута Н. // Економіка. Проблеми економічного становлення. — 2009. — № 5. — С. 76—82.

Лібанова Е.М. Ринок праці: навч. посіб. / Е.М. Лібанова. — К.: Центр навчальної літератури, 2003. — 224 с.

Метою державного управління професійною збалансованістю на ринку праці є забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою.

Державна політика зайнятості пов'язана з формуванням цивілізованого ринку праці, який передбачає збалансування попиту на робочу силу шляхом створення робочих місць необхідної кількості та пропонування робочої сили шляхом створення умов для її професійної підготовки і забезпечення гідних умов праці. Основні напрямки реалізації державної політики зайнятості на будь-який період визначають шляхи та способи розв'язання проблем зайнятості і передбачають консолідацію зусиль усіх сторін соціального діалогу, спрямованих на регулювання процесів, які відбуватимуться на національному ринку праці.

Все ж, диспропорції на ринку праці не врегульовуються на законодавчому рівні. Особливе місце серед чинників виникнення диспропорцій на ринку праці виділяють для системи загальноосвітньої та професійної підготовки робочої сили.

Окрім того, в Україні на сьогодні не існує дієвого механізму визначення потреби в кадрових ресурсах. Порядок формування державного замовлення є занадто складним і, як результат, воно приносить недостовірні дані. Розглянемо досвід використання багатофакторного моделювання у вирішенні даної проблеми.

Багатофакторне моделювання — це метод, заснований на багатофакторному економіко-математичному моделюванні, широко розповсюджений для середньострокового та довгострокового прогнозування на рівні галузі, регіону і країни в цілому, дає можливість оцінювати і формувати державне замовлення на ту або іншу дію для підтримки балансу трудових ресурсів. Метод багатофакторного моделювання найбільш відповідає сучасним економічним умовам і є ефективним з погляду можливості прогнозування. У його основі лежить виділення найзначиміших факторів, що впливають на динаміку попиту та пропозиції на ринку праці. Враховуючи зазначене пропонуємо наступний механізм збалансованості ринку праці, який складається із основних чотирьох блоків, котрі і повинні впливати на прогнозування попиту на ринку праці, при цьому тісно взаємодіючи між собою (рис. 4.6).

Рис. 4.6. Механізм факторів впливу на попит на ринку праці*

*Джерело: розроблено авторами

Детальні прогнози, звісно, можуть проводитися в рамках наукових, пошукових робіт, але їх слід розглядати як політику планування. Система освіти у свою чергу, повинна

прагнути до того, щоб максимально задовольнити індивідуальний попит на освіту, з іншого боку, щоб отриманий рівень освіти і кваліфікації відповідали більш широкому професійному профілю. У наш час дуже часто зустрічається ситуація, коли навчальні заклади рекламують набір на свої спеціальності не зважаючи на потреби ринку праці, причому у великих масштабах. Тому з метою зменшення професійно-кваліфікаційних диспропорцій на ринку праці, на нашу думку, доцільно вживання економічних санкцій до таких навчальних закладів, що проводять агітаційні кампанії не враховуючи потреб ринку праці.

Аналіз існуючих моделей фінансування професійного навчання об'єднує одне — диверсифікація. Є три учасника: уряд, національна економіка і громада. Кінцевий результат — економічне зростання на регіональному (муніципальному) та національному рівнях.

Як свідчить світовий досвід, професійна освіта фінансується трьома джерелами: державою, податком на професійне навчання, роботодавцями (рис. 4.7).

Рис. 4.7. Світовий досвід фінансування професійної освіти*

*Джерело: розроблено авторами за даними Інформаційної довідки «Фінансування професійної освіти» [Електронний ресурс] — Режим доступу: www.old.mon.gov.ua

Як випливає з досвіду інших країн, у Європі в цілому, окремих європейських країнах (Об'єднаному Королівстві — Англії, Північній Ірландії, Уельсі, Шотландії; Бельгії, Ірландії, Нідерландах, Німеччині) основними зацікавленими сторонами згідно з їх функціональними ролями є такі: провайдери (навчальні заклади в особі викладачів, дослідників і певною мірою студентів, а також роботодавці, що забезпечують практичну, стажування,

набуття професійного досвіду) та беніфіціари (студенти, випускники, роботодавці).

В основу реорганізації системи надання послуг, що надаються державними і комунальними професійно-технічними навчальними закладами має бути покладена концепція адміністративно-державного менеджменту (світовий досвід антикризового державного управління).

Проте в Україні представництво студентів (учнів) у цій роботі формальне, оскільки вони слабо організовані для вираження спільної думки. Те саме стосується випускників і навіть роботодавців.

Щодо роботодавців, то нині вони практично не взаємодіють з навчальними закладами, не сприяють вдосконаленню освітніх програм і якісній їх реалізації. Скажімо, у 2014 році участь роботодавців у фінансуванні прийому студентів на початковий цикл навчання (молодший спеціаліст, бакалавр) становила 0,3 %, — тоді як самих громадян (студентів) — 52 %, а на завершальний цикл (магістр, спеціаліст) — відповідно 0,2 % і 67 %.

Окрім того, вважаємо за необхідне також збільшити фінансове забезпечення досліджень з проблем ринку праці та економічної активності населення.

Величезне значення для розвитку будь-якої економічної системи має зайнятість, яка є індикатором соціально-економічного розвитку суспільства, формуючи його економічний потенціал, а також рівень і якість життя населення. У країнах, які перебувають в стадії адаптації до ринкових умов господарювання, коли елементи інфраструктури ринку праці ще не діють достатньо ефективно, застосовують державне регулювання зайнятості. Разом з тим, незважаючи на всі заходи, в Україні вже тривалий період залишається високий рівень безробіття. В першу чергу це пов'язано з низькими стандартами праці, відсутністю гнучкої політики зайнятості та неефективним механізмом регулювання, який розрахований лише на поточне регулювання проблем, а не на їх випередження. Як наслідок маємо високий рівень безробіття у 2014 році, величезні витрати на утримання пасивної політики зайнятості та стримання економічного розвитку в цілому.

В умовах ринкової економіки проблеми регулювання професійної зайнятості населення потребують нових підходів вивчення використання трудового потенціалу і базуються на ринкових регуляторах ефективної зайнятості населення.

Виділяють три основні моделі державної політики зайнятості:

1. Європейська модель передбачає скорочення числа зай-нятих при підвищенні продуктивності праці, що призводить до росту доходу. Така політика передбачає дорогу систему допомог для великої кількості безробітних.
2. Скандинавська модель передбачає забезпечення зайнятості практично всіх трудящих шляхом утворення робочих місць у державному секторі з середніми умовами оплати праці. Така політика проводиться в основному на державні кошти, дефіцит яких призводить до спаду виробництва, безробіття.
3. Американська модель орієнтується на утворення робочих місць для значної частини економічно-активного населення, які не потребують високої продуктивності. При такому підході безробіття формально зменшується, але збільшується кількість людей з низькими доходами[1].

Кожна з цих моделей потребує значних затрат бюджетних коштів, як у вигляді інвестицій у виробництво для створення нових робочих місць, так і для соціального страхування безробітних. В умовах економічної кризи в Україні назріла необхідність створення нової моделі зайнятості — моделі професійної зайнятості населення, яка без збільшення бюджетних затрат поєднувала б високопродуктивну професійну зайнятість з низьким рівнем безробіття через підвищення якості робочої сили та збільшення її конкурентоспроможності. Така державна політика впроваджується шляхом створення дієвого механізму

1 Забута Н. Регулювання зайнятості населення: теорія і зарубіжний досвід / Н. Забута // Економіка. Проблеми економічного становлення. — 2009. — № 5. — С. 76-82.

регулювання цими процесами.

Фундаментальною складовою організаційно-економічного механізму є важелі регулювання відтворення робочої сили за професійними групами.

Розглядаючи попит робочої сили за видами економічної діяльності, варто зазначити, що значного спаду у 2017 році порівняно з попереднім, зазнали всі галузі економіки. Всі інші галузі економіки зазнали спаду попиту робочої сили більше ніж 10 %. Але структура потреби у працівниках за видами економічної діяльності майже не змінилася: сільське господарство, переробна промисловість, як і були, так і залишилися на першому місці за потребою у працівниках. (рис. 4.8).

Рис. 4.8. Попит і пропозиція робочої сили на зареєстрованому ринку праці в 2016 році[1]

Найбільше навантаження професійних кадрів випадає на працівників сфери торгівлі і обслуговування, сільське та лісове господарство, переробна промисловість. Все ж, перевага пропозиції над потребою залишається яскраво вираженою. Більшість вакансій пропонується на підприємствах та установах переробної та добувної промисловості (22 %), торгівлі та ремонту автотранспорту (18 %), сільського, лісового та рибного господарства (14 %), транспорті (8 %), державному управлінні й обороні; соціальному страхуванні (7 %), охороні здоров'я та наданні соціальної допомоги (6 %). У розрізі професій найбільший попит роботодавців спостерігається на робітників з обслуговування устаткування та машин (21 %) і на кваліфікованих робітників з інструментом (19 %). За конкретними професіями — це швачки, слюсарі, електромонтери, електрогазозварники, водії, токарі, муляри тощо. Також затребувані працівники сфери послуг (продавці, кухарі, офіціанти, перукарі, охоронники тощо).

Безробіття набуває не стільки масовий, як затяжний характер, стає глибшою сегментація ринку праці та погіршується становище соціально вразливих соціальних груп, частина малого бізнесу йде в тінь, неформальний сектор стає масивнішим, сповільнюється створення додаткових робочих місць. Унаслідок цього загострюються соціальні ризики, які потребують відповідного захисту та страхування.

Напрями боротьби з безробіттям мають забезпечуватись підвищенням конкурентоспроможності робочої сили за рахунок підвищення її якості, а саме: зростання рівня загальної освіти, підвищення кваліфікації, розширення діапазону оволодіння працівниками професій і спеціальностей, розвиток таких необхідних складових відтворення якісної робочої сили,як медицина, культура, спорт та інше[2].

1 Складено автором на основі даних офіційного сайту Державної Служби Статистики України [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://ukrstat.org/uk

2 Гальків Л. І. Втрати людського капіталу України: чинник безробіття / Л. І. Гальків // Економіка і регіони. — 2009. — № 2. — С. 110—113.

Отже, професійно-кваліфікаційний баланс на ринку праці відіграє немалу роль для підтримання збалансованості самого ринку праці та запобігання високого рівня безробіття.

Існує ряд причин структурних диспропорцій попиту та пропозиції на ринку праці, серед яких можна виділити кілька основних: модернізація виробництва, розширення та застосування нових наукоємних технологій ведуть до змін професійно-кваліфікацій-ної структури попиту та пропозиції на ринку праці, підвищення вимог до якості робочої сили. Ще однією з причин є неспівпадіння структури професійної освіти з потребами ринку праці за кваліфікаційним рівнем та професійною структурою.

Також недосконала державна політика щодо регулювання ринку праці є підґрунтям виникнення проблем такого роду. За кілька останніх років в Україні попит на робочу силу має тенденцію до зниження, ідентична тенденція стосується і пропозиції. Пропозиція робочої сили у 2012 році зменшилася на 41,8 % відносно попередніх років. Відповідно, попит на робочу силу за останні роки знижується швидшими темпами, що також свідчить про збільшення навантаження на одне робоче місце з 88 осіб на 10 вільних робочих місць у 2010 році, до 145 осіб на кінець 2014 року[1]. У 2014 році спостерігається збільшення попиту робочої сили на 8,11 % і збільшення незайнятих майже на п'ять відсотків, що свідчить про негативні тенденції на ринку праці України. У 2016 році спостерігається зменшення кількості незайнятих громадян майже на 20,1 % (рис. 4.9).

Наразі ситуація не покращується — дисбаланс попиту та пропозиції на ринку праці продовжує виявлятись. Кількість претендентів на місце значно перевищує потребу в цих працівниках.

Рис. 4.9. Попит і пропозиція робочої сили в 2010—2016 рр.[2]

1 Лисенко О.В. Статистичний аналіз дисбалансу попиту та пропозиції на ринку праці в Україні / О.В. Лисенко // Управління ризиком — 2014. — 11(174). — С. 146—150.

2 Побудовано на основі даних офіційного сайту Державної служби статистики України [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://ukrstat.org/uk

Розглядаючи попит робочої сили за видами економічної діяльності, варто зазначити, що значного спаду у 2013 році порівняно з попередніми, зазнали всі галузі економіки, крім державного управління, де зниження складало лише 0,4 %. Всі інші галузі економіки зазнали спаду попиту робочої сили більше ніж 10 %. Але структура потреби у працівниках за видами економічної діяльності майже не змінилася: сільське господарство, робітники з технологічними інструментами, як і були, так і залишилися на першому місці за потребою у працівниках. Найбільше навантаження професійних кадрів випадає на працівників сфери торгівлі і обслуговування, робітників з обслуговування і контролем за роботою технологічного устаткування, кваліфікованих робітників з інструментом. Все ж, перевага пропозиції над потребою залишається яскраво вираженою — пропозиція більша у приблизно 12 раз, ніж реальна потреба у кадрах. Розглядаючи зрушення в структурі попиту на робочу силу за видами економічної діяльності, можна зробити висновок, що з кожним роком потреба і попит коливались, що є наслідком нестабільності та кризової ситуації в країні, міри для виправлення якої приймаються в недостатній мірі.

Розробка перспективних оцінок кількісних і якісних характеристик сукупної робочої сили проводиться в тісному зв'язку з політикою в галузі освіти, яка містить у собі розв'язок найрізноманітніших завдань: політичних, техніко-економічних, соціальних, демографічних і педагогічних. Критичне вивчення досвіду розвинених країн у регулюванні руху сукупної робочої сили становить певний інтерес і для нашої країни в умовах розвитку ринкових відносин. Основні напрямки досліджень розвитку кадрового потенціалу пов'язані з визначенням майбутніх потреб у фахівцях. Попит, що підвищується, на кваліфіковані науково-технічні кадри висуває на перше місце проблему прогнозування системи професійної освіти відповідно до мінливих вимог розвитку національної економіки.

У Німеччині питаннями прогнозування робочої сили і розвитку освіти займаються численні комісії, економічні науково-дослідні інститути, а також дослідницькі університети. Залежно від завдань цих організацій розроблені різні по цілям прогнози: прогноз економічного розвитку (валового національ-ного продукту, продуктивності праці); прогноз розвитку ринку робочої сили; прогноз регіональної політики і інші. Відзначимо, що діяльність різних організацій, які займаються прогнозуванням трудових ресурсів, здійснюється по різних напрямках. Так, Франкфуртський інститут розробив різноманітну імітаційну модель трудових ресурсів і на цій основі склав проект плану підготовки фахівців.

Діяльність Німецького інституту по прогнозуванню націо-нальної економіки концентрується на окремих вимогах до різних галузей економіки. Прогнозування здійснюється на основі використання виробничих функцій. Використання методу «витрати-випуск» є додатковою перевіркою послідовних результатів прогнозу.

Проекти Інституту прогнозування (м. Базель, Німеччина) враховують, в основному, регіональні аспекти прогнозування чисельності робочої сили з врахуванням міського і регіонального розвитку, а також досвіду західноєвропейських країн.

Дослідницький інститут професійної зайнятості (м. Нюрнберг) зосереджує увагу на плануванні зайнятості трудових ресурсів, зокрема — структури кадрів, використання потенційної робочої сили, що також вибуває за віком. Крім того, в розрахунках враховується зайнятість іноземної робочої сили. Прогнози здійснюються на основі різних пропозицій щодо економічного росту. Можна відзначити ряд дослідницьких інститутів і організацій, що виконують прогнози спеціального призначення. Більшість цих інститутів постійно обмінюються інформацією як у частині вихідних даних, так і методів, які використовуються в розробленні прогнозів.

При прогнозуванні робочої сили можна виділити основні напрямки робіт: основне прогнозування трудових ресурсів — великі дослідницькі і федеральні інститути; прогнози в галузі освіти — організації освіти, що займаються плануванням; кваліфікаційні прогнози — інститути, що займаються системним аналізом.

Таким чином, прогнозування робочої сили закордонними економістами створює алгоритм (рис. 4.10).

Рис. 4.10. Алгоритм прогнозування робочої сили закордонними науковцями[1].

В останнє десятиліття з'явилися проекти довгострокового і середньострокового розвитку трудових ресурсів, де враховані вимоги до кваліфікації та рівня освіти. Були виявлені економічні та інші фактори, які впливають на попит робочої сили на ринку праці і наступне планування освіти в частині підготовки фахівців, а також факторів, що дозволяють враховувати індивідуальний професійний вибір (попит на конкретну галузь освіти). Виходячи з цього встановлено порушення структурної рівноваги між попитом і пропозицією робочої сили, розраховано циклічні коливання, визначені шляхи розвитку освіти.

При прогнозуванні підготовки робочої сили використовується також виробничо-економічний метод, який припускає прогнозувати освітню діяльність з врахуванням розвитку економіки і зміни продуктивності праці.

У деяких проектах прогнозування трудових ресурсів здійснюється на основі комбінованого підходу (модель Відмайєра «пропозиція-попит»). Ця модель складається із трьох частин: прогнозу попиту на робочу силу, прогнозу пропозиції робочої сили і балансу освіти.

При аналізі заходів щодо планування професійної освіти в Німеччині виділяють такі основні напрямки (рис. 4.11).

Рис. 4.11. Напрями при плануванні професійної освіти в Німеччині[2]

1 Розроблено на основі: Мельник А. Ф. Національна економіка. / А. Ф. Мельник, А. Ю. Васіна,Т.Л. Желюк, Т.М. Попович. — К. : Знання, 2010. — 486 с.

2 Складено на основі: Использование европейского опыта для повышения эффективности социальной политики в Украине. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://experts.in.ua/baza/ analitic/index.php?ELEMENT_ID=34566

Таким чином, при плануванні професійної освіти в Німеччині поєднується два підходи: з одного боку, враховувати адаптацію системи освіти до ринкового попиту (як у країні з типово ринковою економікою), з іншого боку — активний вплив державних органів управління на розвиток системи освіти.

Висновки. В ході дослідження при розгляді категорії «професійна зайнятість населення», було зроблено висновок, що це система соціально-економічних відносин, що склалася в процесі реалізації професійного потенціалу, котрий сформований у різних сферах діяльності як при цілеспрямованому набутті знань у відповідних навчальних закладах різного рівня акредитації, так і за рахунок набуття професійного досвіду.

Розгляд теоретичних основ регулювання професійної зайнятості населення дозволив визначити механізм державного регулювання професійної зайнятості, як комплекс методів, важелів і заходів регулювання попиту та пропозиції робочої сили за професіями на ринку праці, і виявити, що його структура залежить від принципів та особливостей професійної зайнятості населення.

У ході дослідження було виявлено, що в Україні на сьогодні не існує дієвого механізму визначення потреби в кадрових ресурсах, а порядок формування державного замовлення є складним і недостовірним. Тому було розглянуто досвід використання багатофакторного моделювання і запропоновано механізм збалансованості ринку праці, який складається із основних чотирьох блоків: потреби ринку, центр зайнятості, роботодавець, освіта, які тісно взаємодіють між собою і впливають на прогнозування попиту на ринку праці. Професійна освіта у світі фінансується трьома джерелами: державою, податком на професійне навчання, роботодавцями. Запропоновано в основу реорганізації системи надання освітніх послуг покласти концепцію адміністративно-державного менеджменту (світовий досвід антикризового державного управління).

Необхідно враховувати оптимальне співвідношення ринкових і державних методів регулювання залежно від фаз відтворювального циклу, в тісному взаємозв'язку яких не повинно бути витіснення одного агрегату управління іншим, а навпаки, вони мають узгоджуватися і не суперечити одне одному.

Отже, на сучасному етапі, на нашу думку, необхідно докорінно змінити характер впливу політики зайнятості на національний ринок праці, який заключається в переході з пасивної політики, направленої на допомогу держави по безробіттю і соціальний захист неконкурентоспроможних верств населення, до активної інвестиційної політики сприянню і розвитку нових робочих місць, самозайнятості та організації перепідготовки незайнятого населення, що була б направлена не в супереч вимогам часу та структурним змінам в економіці, а базувалася на принципі випередження, тобто на прогнозуванні розвитку процесів на загально-державному ринку праці шляхом врахування тенденцій формування трудового потенціалу та демографічного розвитку, економічних трансформацій і впливу факторів зовнішнього середовища. Наша думка підтверджується програмами (проектами) ООН, в яких Україна приймає участь: Всесвітня продовольча програма ООН, Цілі Розвитку тисячоліття в Україні, Цілі Сталого розвитку в Україні.

Проект Цілі Розвитку тисячоліття в Україні 2000—2015 ставив перед собою одне із завдань — подолати бідність і забезпечити якісну освіту впродовж життя, щоб посприяти підвищенню продовольчої і соціальної безпеки. Певні успіхи були досягнуті, однак проблеми бідності та забезпечення якісної освіти залишаються актуальними і сьогодні. За критерієм фактичного прожитко-вого мінімуму рівень бідності зменшився з 71,2 % у 2000 році до 22,1 % у 2013 році і зріс до 32 % у 2015 році (через воєнний конфлікт та інші негативні події 2014—2015 років). Успіхи в подоланні абсолютної бідності були зумовлені загальним покращанням рівня життя населення завдяки економічному зростанню.

Проект Цілі сталого розвитку 2016—2030 в Україні тільки розпочався та повинен сприяти запровадженню нових програм і проектів, що сприятимуть економічному роз-

витку через забезпечення макроекономічної, соціальної, продовольчої стабільності.

4.6. Адаптація національної адміністративної моделі управління до світових стандартів адміністративних систем

Стало очевидним, що без системи державного управління, яка переслідує національні інтереси, якість життя індивіда і суспільства в цілому в Україні ніколи не буде відповідати стандартам розвинутих країн. Аналіз еволюції і сучасних світових тенденцій реформування державного управління дозволяє розглядати адміністративно-державний менеджмент як інструмент реалізації адміністративної реформи.

Трансформаційні процеси, що відбуваються в Україні, а також аналіз результатів демократичних перетворень крізь призму впливу сучасних світових тенденцій свідчать про необхідність підвищення ефективності та результативності державного управління, зокрема шляхом реформування адміністративної системи.

Ендогенні та екзогенні фактори впливу на процес реалізації адміністративної реформи в Україні сьогодні суттєво різняться з факторами впливу в інших країнах. Доведено необхідність уупровадження в систему управління державною службою фахівців та сучасних інструментів з бізнесу.

Проблеми створення ефективного і компактного уряду є об'єктом фундаментальних теоретичних досліджень (табл. 4.7).

Інноваційне управління ґрунтується на широкому використанні наукових даних, розробці низки альтернативних проектів модернізації, вільному змаганні ідей. З них державна політика формує гнучкий політичний курс, що враховує корінні інтереси всіх суспільних груп, поступово досягаючи їх гармонізації, а не конфронтації.

Модернізація передбачає демократизацію всіх суспільних інститутів, значну участь усіх в управлінні суспільними справами, широко також практикується залучення працівників до управління виробництвом, до розподілу прибутку, що сприяє вищій мотивації праці та її продуктивності, якості продукції, допомагає подолати бюрократизм управлінських структур, соціальні й трудові конфлікти.

Таблиця 4.7

ЕВОЛЮЦІЯ ТЕОРІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО-ДЕРЖАВНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

Період	**Назва, представник**	**Основні положення**
XVII-XVIII ст.	Камералістика	Сукупність адміністративних і господарських знань з ведення камерального (у широкому розумінні — державного) господарства. Обмежувалася описом явищ адміністративного управління, оперуючи при цьому в якості єдиної понятійної границі — розмежуванням адміністративного управління і судочинства.
XIX ст. 1815 — 1890 рр.	Напрям камералістики — адміністративне управління, *Лоренц фон Штейн «Навчання про адміністративне управління»*	Розглядав мету державного управління у здійсненні виконавчою владою державної волі, закріпленої в законах законодавчими установами. Державне управління розумів як процес, за допомогою якого виконавча влада прагне пристосувати зовнішній світ до поставлених законами цілям держави. На думку Штейна, суть управління полягає у тому, що завдяки йому воля держави — закон — отримує здійснення в об'єктивно існуючих відносинах дійсного життя за посередництвом сили і діяльність останнього. Проте, праця вченого, як підкреслює С. Ковалевськи, не залишила у діяльності апарата адміністративного управління капіталістичних країн ніяких слідів

Продовження таблиці 4.7

Кінець XIX ст. 1887 рік	Теорія адміністративно-державного менеджменту, Вудро Вільсон	Пов'язана з розробкою державної стратегії функціонування, розвитку та вдосконалення усіх сфер суспільного життя. Згідно В. Вільсона, завдання державної адміністрації повинно бути оперативне і компетентне впровадження в життя рішень будь-якої групи політичних лідерів — «обранців нації». В. Вільсон створив модель «адміністративної ефективності», запропонувавши використовувати в адміністративно-державному управлінні методи організації та управління в бізнесі, обґрунтував необхідність високого професіоналізму в системі державного адміністрування (підбору держслужбовців за їхньою професій-ною компетентністю)[1]
Початок XX ст., 1911 р.	Школа наукового управління, Ф. Тейлор «Принципи наукового управління»	Основні положення наукової школи управління, які покладено в основу адміністрування: — структуризація робіт — співвідношення часу та завдань — кваліфікований підбір та підготовка кадрів — винагорода за кінцевий результат
Початок XX ст., 1916 р.	Функціональний підхід до управління А. Файоль, Л. Урвік	14 принципів управління А. Файоля: поділ праці, повноваження і відповідальність, справедливість, корпоративний дух, винагорода, ініціатива, ієрархія, дисципліна, єдиноначальність, єдність керівництва, централізація, стабільність персоналу, відповідність власних інтересів загальним, порядок. Основні функції управління, розроблені Файолем: передбачення — організація — надання розпоряджень — узгодження — контролювання. На противагу Ф. Тейлору А. Файоль займався в основному проблемами макроструктур. Таким чином, першим, хто прийшов до висновку, що теорію організації слід застосовувати до державного управління, був А. Файоль. Учнем Файоля був Л. Урвік, який приділив основну увагу функціям адміністрування: планування, організація, комплектування штату, керівництво, координація, звітність та складання бюджету (нововведення порівняно з Файолем, що характерне для держави)[2]
Початок XX ст.	Теорія адміністративної організації ідеального типу Макса Вебера	Характеристика моделі ідеальної бюрократії Макса Вебера: 1) високий ступінь поділу праці 2) чітка управлінська ієрархія 3) численні правила, стандарти та показники оцінки роботи 4) дух формальної знеособленості 5) формальний підбір кадрів[3]
До середини XX ст.	Ідеологія марксизм-ленінізм (більшовизм)	Державне управління розглядали з погляду «керівної і направляючої ролі партії». З компетенції державної адміністрації вилучили такі найважливіші елементи, як формулювання цілей, прийняття рішень, розробка й оцінювання програм і планів суспільного розвитку. Державне адміністрування охоплювало тільки виконавчу і наказну діяльність, зміст адміністрування зводився до формули «команда — виконання». Критичні зауваження та альтернативні пошуки в діяльності державної адміністрації були неприпустимі

1 Wilson W. The Study of Administration / W. Wilson // Political Science Quarterly. — 1997. — № 2. — P. 481–506.

2 Бородіна О. А. Адміністративний менеджмент : навч. посіб. / О. А. Бородіна, Я. О. Хо-дова; за заг. ред. О. А. Бородіна. — Маріуполь : ПДТУ, 2015. — 84 с.

3 Новікова М. М. Конспект лекцій з дисципліни «Менеджмент і адміністрування (адміністративний менеджмент)» (для студентів усіх форм навчання напряму підготовки 6.030601 — Менеджмент) / М. М. Новікова ; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. — Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2016. — 98 с.

Закінчення таблиці 4.7

1992 р.	Менеджеріальна модель державного управління, «Перебудова уряду» Девід Осборн і Тед Геблер	Проаналізувавши недоліки бюрократичної моделі управління, детально сформулювали бажані й необхідні перетворення, які повинні відбутися для досягнення модернізації влади на центральному й місцевому рівнях. Загалом перетворення всіх рівнів і ланок державного управління базується на 10 принципах: 1. Стимулююче управління: регулювати, а не керувати. 2. Управління, зосереджене на інтересах суспільства: уповноважувати, а не служити. 3. Конкуруюче управління: використання конкуренції в системі організації адміністративних послуг. 4. Управління, кероване власною місією: перебудова організацій, що керуються правилами і нормами. 5. Управління, орієнтоване на результат: пріоритетність забезпечення результату, а не адміністративного процесу і дотримання встановлених правил. 6. Управління, орієнтоване на споживача: первинними є потреби споживача, а не бюрократії. 7. Добропорядне і дбайливе управління: збереження і примноження благ замість їх марнотратства. 8. Передбачливе управління: профілактика замість терапії. 9. Децентралізоване управління: командна праця замість ієрархічного підпорядкування. 10. Проринкове управління: послідовні зміни на ринкових засадах1, 2
Початок 90-х років XX ст. — сьогодні	Сучасна теорія адміністративно-державного управління	Глобальна революція у державному управ-лінні. Активне використання технології менеджменту з метою підвищення ефективності адміністративного управління. У системі державної служби, окремих органах влади і управління менеджмент реалізується на основі наступних функцій: планування, організація, координація, мотивація і контроль. Основні проблеми теорії: — організація державного управління на різних рівнях: національному, регіональному, місцевому; — підготовка і рекрутування управлінських кадрів; — розробка теорії прийняття державних рішень, політичне прогнозування, методів адміністративно-державного управління в кризових і конфліктних ситуаціях, взаємини державної адміністрації і ЗМІ. Сучасна теорія ґрунтується на використанні різноманітних методів, таких як: теорія конфлікту і консенсусу, прийняття рішень, політичне прогнозування тощо. Застосування ситуаційного та системного підходу

Один з центральних елементів процесу впровадження інноваційних управлінських технологій виявляється в переорієнтації діяльності органів публічної влади на досягнення результату й задоволення інтересів громадян. Його основні напрями: визначення ефективності діяльності, розробка механізмів здійснення контролю, укладання угод про надання послуг, аналіз управління організацією соціальною сферою, заходи з поліпшення якості державної послуги, проведення опитувань споживачів послуг. [3]

1 Герберт А. Адміністративна поведінка:Дослідження процесів прийняття рішеньв органі-заціях, що виконують адміністративні функції : пер. з англ. [Текст] / А. Герберт, Г. Сай-мон. — К. : АртЕк, 2001. — 378 с.

2 Осборн Д. Управление без бюрократии: пять стратегий обновления государства / Дю Осборн, П. Пластрик. — М.: [б.и.]. 2001. — 256 с.

3 Государственная политика и управление: учебник: в 2 ч. / Л. В. Сморгунов, А. П. Альгин, И. Н. Барыгин [и др.]; под ред. Л. В. Сморгунова. — Ч. 1: Концепции и проблемы государственной политики и управления. –М.: РОССПЭН, 2006. — 381 с.

Дональд Кеттл, який досліджував адміністративне управління, зазначає, що Всесвітня революція в державному управлінні, яка розпочалася на початку 90-х років XX століття, має шість головних ознак і пріоритетних напрямів[1]:

1) ефективність. В 1980-х роках розпочалося глобальне реформування в сфері державного управління. Ці реформи націлені на досягнення широкомасштабних завдань: переосмислення ролі держави й урядових організацій і їх взаємовідносин з громадянами;
2) маркетизація. Уряди багатьох країн намагалися запровадити ринкові стимули і систему державного управління з метою усунення недоліків характерних для бюрократії;
3) орієнтація на надання послуг. Поширилася практика створення і стимулювання альтернативних систем надання послуг, орієнтованих, насамперед, на задоволення потреб споживача. З метою реалізації таких завдань запроваджувалися спеціальні програми підготовки адміністративних менеджерів, орієнтованих на задоволення попиту споживача;
4) децентралізація. Зміщення центру реалізації різноманітних програм та адміністративних дій на нижчі рівні управління;
5) розробка та здійснення політики — відокремлення практичного управління від політики. Уряди багатьох країн наслідували приклад Нової Зеландії, розділивши функції управління на два напрями — функції закупівлі адміністративних послуг від функцій безпосереднього виробництва і надання таких послуг;
6) персональна відповідальність за результати роботи. Ефективність роботи влади оцінюється не за показниками виконаних заходів, завдань і використаних коштів, а за показниками досягнутих результатів та корисності для безпосереднього споживача державних послуг.

Зазначені напрями реформування державного управління у різних країнах світу в загальному прояві були спрямовані на заміну традиційних засобів і способів адміністрування більш ринковими механізмами адміністративного впливу.

Причини проведення адміністративних реформ у країнах Центральної, Східної та Північної Європи. Проблема механізмів модернізації системи державної служби — це складна багатофакторна проблема, яка поки що не набула цілісної системної інтерпретації, а поняття «механізми модернізації системи державної служби» в сучасних наукових дослідженнях не розглядалося.

Розглянемо досвід Великобританії. Наприкінці 1990-х років британський уряд оприлюднив програму Modemising Govemment, реалізація якої передбачає застосування системи надання та моніторингу якості публічних послуг.

Одним з елементів системи організації управлінських послуг, наприклад, для місцевого самоврядування є система «Best Value» (найкращі цінності), що запроваджується в життя з 2000 році. Її основним завданням є обов'язкове надання послуг згідно зі стандартами, які включають як вартість, так і якість за допомогою найбільш ефективних, економічних і продуктивних засобів.

Спільною рисою всіх ініціатив стало прагнення до підвищення «якості за гроші». Усі державні послуги, які надавалися державними організаціями постійно контролювалися на відповідність стандартам. Визначальним аспектом цих ініціатив з підви-щення якості послуг у Великобританії був їх платний характер.

Вивчаючи досвід Данії, бачимо, що акцент було зроблено на реформування бюджетної системи. Реформу було спрямовано на подолання спрямованості бюджетної системи на витрати, а не на результати. Були розроблені й впроваджені проекти, які давали можли-

1 Мельтюхова Н. М. Зарубіжний досвід публічного адміністрування : метод. рек. / авт. кол. : Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Ю. В. Дідок та ін. ; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. — К. : НАДУ, 2010. — 28 с. — С. 19.

вість залучати громадян до вдосконалення якості державних послуг.

У Швеції реформування державного управління та державної служби мало на меті впровадження концепції управління за результатами. Історично складалося так, що увага значною мірою акцентувалася більшою мірою на ресурси, які виділялися державним організаціям.

Шведська державна служба розробила комплекс методів для сприяння ефективності державної служби — управління за результатами, які на сьогодні застосовуються в усіх шведських урядових управліннях і в місцевих радах. Як і інші розвинуті країни, Швеція намагалася зробити діяльність державних організацій більш ефективною і результативною.

Фінляндія та Нідерланди в основу реформування державного менеджменту поклали досягнення певних цілей, які покликані вдосконалити окремі аспекти діяльності державних установ і державного сектора, зосередили увагу на результативності, децентралізації обов'язків працівників державних організацій і державних службовців[1].

Причиною реформи системи державного управління у Франції було незадоволення населенням якістю державних послуг. Було здійснено реорганізацію центральних адміністративних органів, проведено зміни в структурі регіональних державних служб і служб департаментів. Створення Міжміністерського управління з питань державної реформи дало змогу забезпечити якісне обслуговування громадян і впровадити ефективний державний менеджмент, підвищити рівень функціоналізації та деконцентрації держави.

Зміцнення місцевої демократії, посилення прозорості адміністрацій і наближення державних органів влади до громадян як користувачів державних послуг є пріоритетними напрямами роботи французького уряду й адміністрацій усіх рівнів[2].

Японія пішла шляхом передачі частки державних послуг Незалежним управлінським установам, які мають незалежний юридичний статус (хоча й створені урядом) і перебувають поза державною організаційною управлінською структурою. Метою ство-рення мережі подібних установ є поліпшення якості надання управлінських послуг, забезпечення прозорості в державному управлінні[3].

Узагальнюючі моделі реорганізації державної служби[4]:

1) експериментальна модель «вільної комуни» (скандинавські країни), для якої характерні такі риси: гнучкі, пристосовані до ситуації структури місцевого управління; прагматичний підхід до управління, подібний до економічного менеджменту;
2) модель контрактного менеджменту (Нідерланди, Німеччина), якій властиві такі риси: узгодження конкретних цілей роботи державного службовця з цілями державної установи; децентралізація відповідальності за перерозподіл ресурсів; використання звітності та контролінгу;
3) модель відповідальної влади й відповідальної установи (Великобританія), яка має такі ознаки: розподіл відповідальності; партнерство державного й приватного секторів; обов'язковий конкурс під час прийняття на державну службу; конкуренція з приватним сектором.

П*роблеми впровадження управлінського та операційного аудиту на регіональному рівні. Адаптація технологій менеджменту на регіональному рівні.* Сучасний адміністративний менеджмент здатний істотно підвищити ефективність регіонального муніципального

1 Зарубіжний досвід державного управління: доцільність і можливості застосування в Україні : наук. розробка / авт. кол. : І. А. Грицяк, Л. А. Шереметьєва, К. К. Баранцева та ін. — К. : НАДУ, 2012. — 56 с.

2 Оржель О. Ю. Джерела формування європейського адміністра- тивного простору / О. Оржель [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/ portal/Soc_Gum/Vamsu_du/ 2011_2/Orzchel.htm

3 . Кизима О. Японська система державного устрою: політичний та адміністра-тивний аспекти // Ефективність державного управління: Збірник наукових праць. — 2013. — № 35. — С. 79-85.

4 О.В. Хорошенюк. Моделі організації публічної служби: порівняльний аналіз та пропозиції для України / О. В. Хорошенюк // Державне управління: теорія та практика. — 2014. — № 1. — С. 140—150. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ Dutp_2014_1_18

управління. Під впливом процесу приватизації й роздержавлення поступово руйнується монополія державних установ з надання послуг населенню і бізнесу (експлуатація житла, будівництво доріг, послуги зв'язку та ін.).

Нові підходи до регіонального й муніципального управління передбачають постійне навчання і підвищення кваліфікації, ретельний відбір персоналу, надання гарантій зайнятості. Адаптивність організації досягається за допомогою відносної стабільності колективу, який має спільні цінності та спільне бачення.

У процесі становлення нової моделі управління змінюється і роль персоналу. Інвестиції в людський капітал є такими ж важливими, як і інвестиції в основні фонди. Обов'язковим стає безперервне навчання персоналу й насамперед технічне вирішення проблем.

У процесі формування нової моделі адміністративного менеджменту на регіональному та муніципальному рівні управління змінюють процедури контролю. На місце тотального бюрократичного контролю приходить контроль з боку населення, споживачів послуг регіонального управління, що здійснюється як безпосередньо, так і за допомогою громадських організацій і засобів масової інформації.

За нових підходів менеджменту в регіональному муніципальному управлінні основна увага приділяється постановці цілей і завдань, виробленню інструментів їх досягнення, виміру та моніторингу результатів, оцінюванню ефективності.

Останнім часом термін «управлінський аудит» (*management audit*) широко використовується в контексті вивчення проблем упровадження менеджменту на регіональному рівні.

Здійснення операційного аудита (*operational audit*) може значно поліпшити фінансовий менеджмент на місцевому рівні. Такий аудит забезпечує регіональних управлінців фінансовою інформацією, яка сприятиме зменшенню витрат і видатків, а також забезпечить збалансованість місцевих бюджетів. Однак, світовий досвід свідчить, що у більшості великих американських міст прово-диться не операційний, а традиційний аудит.

Головна увага традиційного аудита зосереджене на тому, щоб виявити, наскільки видатки відповідають затвердженим асигнуванням, тоді як операційний аудит акумулює інформацію, використання якої може привести до зниження витрат у процесі здійснення різних функцій місцевих органів влади.

Правильно проведений операційний аудит допоможе забезпечити зниження витрат місцевого уряду за рахунок поліпшення фінансового менеджменту.

У великих містах мер, фінансовий директор та інші вищі керівники місцевих структур занадто завантажені, щоб зирити інформацію та з'ясовувати причини неефективності фінансового менеджменту. Їхні помічники, зазвичай, зайняті поширенням інформації, а не її генеруванням та аналізом. Керівники департаментів місцевих органів влади часто не мають достатньої інформації про організаційну структуру міського управління, щоб давати компетентні рекомендації щодо її вдосконалювання.

Чимало функцій муніципалітетів залишилися незмінними впродовж років, аналіз їх ефективності не здійснювався. Саме ці сфери і найважливішими об'єктами для операційного аудита.

Щоб органи місцевого самоврядування могли отримати щонайбільшу користь від операційного аудиту, результати його проведення в одному місті мають оприлюднюватись і в інших містах. Необхідно стежити за публікаціями професійних асоціацій, у яких наводяться методи й підсумки проведення операційного аудита. Здійснення такого аудита представниками місцевого уряду (а не консультаційними фірмами) може підвищити його ефективність (зокрема, за рахунок зниження витрат на його проведення).

Одним з нових методів підвищення ефективності в регіональному та муніципальному управлінні є бенчмаркінг. Працівники державних організацій використовують бенчмаркінг як інструмент оцінювання виконаної роботи з метою передачі передового досві-

ду управління іншим організаціям[1].

Бенчмаркінг знайшов своє застосування не тільки в комерційних підприємствах, а й у державному управлінні. Центральні й місцеві уряди багатьох країн світу шукають способи зменшення видатків, збільшення ефективності управління, віддачі витрачених бюджетних коштів, підвищення якості послуг, що надаються громадянам.

Однак, щоб це зробити, необхідно постійно й уважно вивчати наявний досвід і переймати прийоми й методи управління найбільш успішно діючих організацій як суспільного, так і приватного секторів. Бенчмаркінг є тією управлінською технологією, що дає змогу формалізувати передачу й адаптацію передового управлінського досвіду.

Для органів регіонального управління найбільший інтерес представляє приклад діяльності Аудиторської Комісії у Великобританії. Вона здійснює постійний моніторинг якості менеджменту місцевих органів влади, а також організацій суспільного сектора, які діють на місцевому рівні. При цьому моніторинг спирається на систему показників, які містять безліч детальних показників діяльності установ охорони здоров'я, поліції, місцевих органів влади та ін. [2]

Цей моніторинг спрямований на виявлення розбіжності в ефективності використання бюджетних коштів, витрачених на ті чи інші потреби. На основі такого моніторингу Аудиторська Комісія виявляє передовий досвід кращого (за показниками соціально–економічної ефективності) використання бюджетних коштів державною установою (ним може краща школа, лікарня, пожежна команда та ін.).

Потім кращий досвід вивчається, виявляються ті практичні кроки, які дали змогу досягти високих результатів, далі цей досвід описується і тиражується за особистої участі працівників Аудиторської комісії. Таким чином, контроль, який здійснює Аудиторська комісія, має на меті підвищення ефективності роботи багатьох державних установ і в кінцевому підсумку — підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Значне поширення бенчмаркінга в усьому світі свідчить про його високу ефективність. Це є підставою для застосування його в практичній діяльності вітчизняного державного й регіонального управління.

Упродовж останнього десятиріччя відбулися суттєві зміни ролі держави в економіці, насамперед у зв'язку з приватизацією більшості промислових підприємств, нерухомого майна, розпаюванням земель сільськогосподарського призначення та аграрною реформою, а також підготовкою до політичної асоціації та створення зони вільної торгівлі з Європейським Союзом.

Водночас зміни в структурі державного управління країни здійснювалися безсистемно, без достатнього наукового обґрунтування та використання емпіричного досвіду, у наслідок чого виникла низка ключових проблем системи управління державними організаціями (рис. 4.12)[3].

Відсутність чітких засад і критеріїв побудови інституційної структури системи державного управління зумовлює:

— внутрішню суперечливість і громіздкість системи державного управління, неадекватний розподіл державних функцій між органами влади;
— недосконалість визначення змісту державних функцій, виконання яких покладено

1 Сабадош Г.О. Тексти лекцій з дисципліни «Менеджмент у державній організації» для студентів спеціальностей «Менеджмент державних установ» і «Менеджмент промислових підприємств» / Г.О. Сабадош: Навчально-методичне видання. — К.: КНЕУ, 2013. — 200 с.

2 Світові моделі державного управління: досвід для України / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка, П. І. Крайніка, Х. М. Дейнеги. — К. : НАДУ, 2012. — 612 с.

3 Сабадош Г.О. Тексти лекцій з дисципліни «Менеджмент у державній організації» для студентів спеціальностей «Менеджмент державних установ» і «Менеджмент промислових підприємств» / Г.О.Сабадош: Навчально-методичне видання. — К.: КНЕУ, 2013. — 200 с.

на окремі органи виконавчої влади, їх неузгодженість і дублювання;

— складні й непрозорі процедури надання державних послуг, відсутність нормативно закріплених стандартів їх надання та ін.

Рис. 4.12. Наслідки неефективної системи управління державними організаціями

Незахищеність державної служби від політичного впливу та правова невизначеність основних засад її функціонування зумовлює:

— відсутність чіткого розподілу посад державних службовців на політичні та адміністративні;

— високу плинність кадрів і пов'язаний з цим низький рівень професійності державної служби, недостатній рівень управлінських компетенцій через втрату інституційної пам'яті;

— рівень оплати праці, що не забезпечує гідний рівень життя державному службовцю, високий рівень диспропорції в оплаті праці вищого корпусу державної служби та державних службовців 5, 6, 7 категорій;

— неналежну увагу до етики та цінностей державної служби, зокрема недосконале врегулювання конфлікту інтересів на службі, що є передумовою виникнення корупції та інші.

Низький рівень упровадження інформаційно-комунікаційних технологій у системі

державного управління зумовлює:

— недостатньо дієві механізми зворотного зв'язку, що не дають змоги вчасно реагувати на суспільні потреби та проблеми соціально-економічного характеру;
— неефективну та складну міжвідомчу взаємодію, відсутність загального (відомчого та міжвідомчого) електронного документообігу, нераціональне співвідношення між малокваліфікованою рутинною та аналітичною роботою державних службовців, перевантаження масивним звітуванням і паперовим документообігом, що зумовлює низьку ефективність і високу вартість управлінської діяльності та ін.

Пріоритетним завданням реформи системи державної служби є розмежування політичних та адміністративних посад в органах виконавчої влади через прийняття нової редакції Закону України «Про державну службу» та поетапне його впровадження.

Основою для адміністративної реформи в Україні є Стратегія сталого розвитку України до 2020 року, Національна антикорупційна стратегія, Стратегія національної безпеки України, Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р., яка передбачає удосконалення правового регулювання державної служби відповідно до європейських принципів ефективного врядування, що передбачають використання в державній службі прийомів маркетингу і стратегічного планування.

Проблемою в державній службі України є громізька зпстаріла організаційна структура органів державної влади, яка не спиймає інновацій і не відкрита до зовнішніх змін.

Актуальною є проблема ефективності і результативності роботи державного апарату. Мова іде не про кількість, а якість, а саме кваліфікаційний рівень працівників і їхнє розуміння своєї ролі у загальному механізмі формування і реалізації державної політики[1].

Слід необхідність на необхідність реформування всієї системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, зокрема, доцільно розмежувати підготовку та підвищення кваліфікації. Підготовка має бути складовою освітнього процесу, пов'язаною з вимогами до освітньо-кваліфікацій-ного рівня, спеціальності та спеціалізації, а підвищення кваліфікації — складовою проходження державної служби, пов'язаною з профілем компетенції, оцінкою результатів діяльності[2].

Адміністративна реформа, як уже зазначалося, ініціюється та проводиться владою й органами влади. Для аналізу потенційності й ефективності реформування в Україні пропонуємо ознайомитися з деякими тенденціями.

Сьогодні особлива увага приділяється якісному складу державних службовців, а саме Національна рада реформ звернулась до Фонду «Відродження» з проханням розширити фінансування низки ініціатив щодо реформування країн: від створення дорадчих груп і підтримки діяльності Національної Ради до сприяння реформування системи державної служби.

Серед обраних кандидатів до державної служби було залучено 3 іноземця, що викликало великий резонанс у суспільства. Адже, залучивши іноземних спеціалістів, держава уже в котре обійшла закон, як приклад, викликає незадоволення їхнє знання державної мови, яке обов'язкове кожному державному службовцю. Зарубіжний досвід свідчить, що залучення іноземців є ефективним, але для початку на посаду консультантів і радників, а не доручати зразу ж посаду міністра і доступ до державної таємниці.

Складалося враження, що новий уряд ставить на меті підвищення якості державних службовців. Тому підтвердження звернення Національної ради реформ до Фонду «Відродження» з проханням розширити фінансування низки ініціатив щодо реформування державної служби.

---

1 Концепція Державної цільової програми розвитку державної служби на 2012-2016 роки [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.rada.gov.ua.

2 Мостовий Г. Формування штатного кадрового резерву як перспективний напрям забезпечення державної служби кадрами нової генерації [Текст] / Г. Мостовий, В. Бабаєв // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. — 2010. — № 3. — С. 239—246. — С. 240.

Відбулось залучення всесвітньовідомих агентств з підбору персоналу до пошуку найкращих кадрів для системи державного управління. Йдеться насамперед про склад останнього уряду, про можливих міністрів, заступників міністрів, керівників департаментів.

На початковому етапі співпрацювали з двома світовими агентствами із найбільшим досвідом роботи з державним сектором у провідних країнах світу Pedersen & Partners і WE Korn Ferry. Компанії мають успішний досвід пошуку кандидатів на керівні посади в урядах Великої Британії, США, Саудівської Аравії та інших країн.

Сьогодні задля подолання корупції і сприянню впровадження реформ державні підприємства залучають до співпраці провідні консалтингові та аудиторські компанії. Наприклад, Міністерство аграрної політики і продовольства звернулась за допомогою до провідних світових аудиторських компаній для перевірки їх фінансової результативності. Їхня основна мета — зменшити корупційні ризики та підвищити ефективність, прибутковість через забезпечення прозорості їх діяльності. Мова про такі аудиторські компанії, як: PricewaterhouseCoopers, Deloitte, Ernst & Young, KPMG.

Адміністративна реформа — реформа, яка розробляються і реалізується у форматі самореформування. Будь-яка загальнодержавна реформа ініціюється владою, але тільки в ході адміністративної реформи, коли ініціатором, і об'єктом перетворень є сама влада.

Сьогоднішня влада, на думку суспільства, провалила адміністративну реформу. Переважна більшість українців не довіряють Президентові Петру Порошенко, Кабінету Міністрів України та Верховній Раді. Такі результати опитування, яке проводилося з 2 по 12 грудня 2016 року, оприлюднені на сайті Київського міжнародного інституту соціології. Згідно із опитуванням Порошенко довіряють 13,7 % українців, тоді як не мають довіри до глави держави 69 % опитаних громадян. Найбільше не довіряють Президенту на сході, півдні та центрі України. Кабміну довіряють лише 9,5 %, а не довіряють — 72,8 % респондентів[1].

Адміністративна реформа має здійснюватись у кількох напрямах. Перший — це створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні. Другий — це формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління. Третій — це кадрове забезпечення нової системи державного управління. Четвертий — це зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління. П'ятий — це наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування.

Для досягнення мети адміністративної реформи в ході її проведення має бути розв'язано низку завдань: формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління; формування сучасної системи місце-вого самоврядування; запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади й місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних і громадських послуг; організація державної служби на нових засадах і служби в органах місцевого самоврядування; створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів.

Для України може бути корисним досвід Німеччини. Модель модернізації системи управління державними організаціями в Німеччині (версія HSM — Neue Steuerung modell)[2].

Концепції модернізації системи управління державними організаціями об'єднує все те, що демонструє нові цінності, норми, нове ставлення до громадян, політичних представників, керівників і підлеглих, а саме: гласність, відповідальність, готовність до ризику, підприємливість, стиль керівництва, інформаційна та комунікаційна політика.

1 Соціологи виміряли рівень довіри українців до влади http://zik.ua/news/2017/02/01/ sotsiology_vymiryaly_riven_doviry_ukraintsiv_do_vlady_ 1035987

2 Лісничий В. Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн / Лісничий В. — Х.: Торнадо, 2001. — 342 с.

Каталізатором заходів, що сприяють скороченню бюрократії, став фіскальний прес німецького об'єднання і викликана цим фіскальна криза, яка більше вдарила по низовому рівню німецької адміністративної системи — по комунальним та общинним адміністраціям.

Саме звідти почався рух за впровадження в управлінську практику принципів Нового державного менеджменту. Особливо варто вказати на досвід об'єднання німецьких комун на підтримку спрощення системи державного управління. (KGST — нині — Рада комун з менеджменту в державному управлінні). Саме її діяльність привела до виникнення німецької версії НГМ — Neue Steuerungmodell (далі — NSM). Значною мірою зовнішнім поштовхом до впровадженню в практику комунального управління елементів НГМ став успішний досвід сусідньої Голландії, так звана Тилбургська модель міста-концерну.

У табл. 4.8 подано основні елементи NSM, представлено як скорочену, так і розширену модель. Якщо «базисна модель» була орієнтована на вдосконалення внутрішніх процесів, то далі відбулась її модернізація, пов'язана з обліком завдань, спрямованих на зовнішнє середовище.

Така спрямованість реформування — упровадження ідеї нового державного менеджменту від низового рівня адміністративної системи до поширення на інші рівні — земельний і федеральний — відрізняє німецький досвід від інших країн.

В інших країнах реформи починалися, швидше, з національного рівня. Але в Німеччині на відміну від інших країн виник інший аспект проблеми. У 90-х роках актуальною стала трансформація інститутів адміністративного управління колишньої ГДР і створення ефективних управлінських структур у західних і східних землях. Відмінності між континентально-європейською бюрократією та кадровою бюрократією державного апарату колишньої НДР були істотні. Виникала проблема формування комунальних органів виконавчої влади, орієнтованих спочатку не на принципи НГМ, а, швидше на становлення ефективної бюрократичної моделі. Процеси в східних землях йшли не тільки поетапно. Виникали ситуації, коли на ще несформовані утворення комун східних земель поширювалися принципи НГМ.

Мали місце процеси провалу новоствореної системи управлін-ня в тих сферах, які були потенційні до корупційних схем, наприклад діяльність, пов'язана з використанням бюджетних коштів.

Загальний висновок щодо реалізації заходів реформи з погляду оцінювання ефективності процесів і досягнення результатів полягає у наявності простих у реалізації і складних аспектів модернізації. Розглянемо результати впровадження окремих елементів Neue Steuerungsmodelle у німецьких комунах:

— контрактний менеджмент (розподіл політики та адміністрування ключовий елемент «зразкової» Тилбургської моделі) — упровадженні тільки в 14,8 % комун;
— контроллінг — витрати на впровадження цього елемента найчастіше малоефективності;

Таблиця 4.8

БАЗИСНА Й РОЗШИРЕНА МОДЕЛЬ NSM

Внутрішній рівень		**Зовнішній рівень**
Політико-адміністративні відносини		Ліквідація класичної бюрократичної моделі
Поділ політики і адмі-ністрації («що і як») — політичні контракти — політичний контроллінг — продуктові бюджети	Інноваційні процеси: — децентралізована профессійна і фінансова відповідальність; — орієнтація на результат через продукти; — бюджетування контроллінг — розрахунки витрат і результів; — контрактний менеджмент	Орієнтація на споживачів — менеджмент якості — принцип одного вікна (One-Stop-Agencies)

Продовження таблиці 4.8

Внутрішній рівень	Зовнішній рівень
Організаційні інновації: — структура на зразок концерну Центральна служба управління — перехресні сфери як сервісні пункти	Елементи конкуренції — упровадження ринкових основ (аутсорсинг); — приватизація; — порівняння результатів (бенчмаркінг)
Інновації у сфері персоналу — коопераційні і групові елементи; — система стимулів; — сучасний персонал — менеджмент; — знання в галузі економіки підприємства; — інтегровані робочі зв'язки	

— підзвітність — цей елемент мав часткову управлінську реалізацію. Звіти органів виконавчої влади переважно не використовувалися політиками та громадськістю, яким вони й були адресовані;
— децентралізація та делегування відповідальності — побічним ефектом цього стало зниження результативності та зростання групового тиску;
— клієнтоорієнтованість і підвищення ефективності процесів — ці елементи були реалізовані в рамках процедурної бюрократії. Це підтверджує те, що низка таких експериментів, як цивільні комуни, центри обслуговування клієнтів та інші були реалізовані ще в 1970-і роки.

Таким чином, у процесі аналізу німецького досвіду реформування державного керування були отримані такі результати й зроблені висновки:
— початковий варіант NSM був реалізований лише частково;
— у зв'язку з очевидністю витрат, і невизначеністю результатів і значимістю впливів соціальних процесів доцільно в процесі реалізації при реалізації адміністративної реформи робити акцент на вдосконаленні якості публічних послуг;
— були досягнуті успіхи в скороченні витрат на утримання влади й підвищенні економічної ефективності (за рахунок аутсорсинга, конкуренції, бенчмаркінга);
— щонайбільшого успіху під час реформування було досягнуто для споживачів. Це стосується зміни в процесах надання публічних послуг і таких аспектів діяльності комунальних адміністрацій, як якість послуг;
— найважливішим результатом реформ стали системні та культурні зміни всередині бюрократії.

Досвід упровадження НСМ у західних землях Німеччини показав, що недоцільно запроваджувати новий державний менеджмент, не пройшовши стадію становлення ефективної процедурної бюрократії.

Для підвищення якості державних послуг у Німеччині були створенні спеціальні підрозділи, які забезпечували обслуговування громадян з вирішення їхніх проблем у комплексі, незалежно від того, у компетенції якого владного органу цієї території чи на якому рівні, згідно з розподілом повноважень, вони могли вирішуватися. Головною відмінністю в управлінні територіями є ті, що в Німеччині конституційно закріплена й практично реалізована можливість представницьких органів влади створювати свої незалежні від держави виконавчі структури з чітким визначенням сфер компетенції та винятковими повноваженнями до федерального рівня.

У сучасному світі відкриті дані є не лише інструментом підвищення прозорості та ефективності роботи органів державної влади, а й потужним джерелом для стимулювання розвитку економіки країни. На жаль, більшість українських урядових топ-менеджерів на сьогодні ще не повністю уявляють потенціал і можливості відкритих даних саме в еконо-

мічному аспекті. Експерти Програми EGAP підготували черговий матеріал щодо впливу відкритих даних на економіку ЄС. Сподіваємось, що цей матеріал стане у нагоді для посилення політичної волі та громадської активності в Україні для подальшого розкриття даних.

У 2015 році в ЄС було проведено одне з найпотужніших досліджень щодо оцінки впливу та потенціалу відкритих даних щодо розвитку економіки країн та Єврозони в цілому. Як результат було розраховано основні показники зростання ринку відкритих даних.

Зокрема, визначено розмір прямого (direct market size) та непрямого ринків відкритих даних (indirect market size), які разом формують загальний ринок відкритих даних (total market). Прогнозований розмір прямого ринку відкритих даних Єврозони на 2016 рік очікується на рівні 55,3 млрд євро. У період з 2016 по 2020 роки очікується зростання ринку на 36,9 %, до значення 75,7 млрд євро у 2020 році. Загальна ринкова вартість відкритих даних оцінюється між 193 млрд євро і 209 млрд євро для 2016 року та 265—286 млрд євро до 2020 року, з поправками на інфляцію.

Вплив використання відкритих даних у розрізі секторів економіки виглядає таким чином. Експерти вважають, що найбільшу вигоду від розвитку відкритих даних (22 млрд євро у 2020 році) отримає саме державний сектор. Це підтверджує, що державний сектор є основним користувачем своїх власних даних. Для сільського господарства, мистецтва і сектору розваг, очікувані переваги є значно меншими і становлять 379 млн євро для кожного з цих секторів. Відкриті дані у цих секторах мають значний потенціал, проте знадобиться час, щоб його розкрити. Для України це потужний антикризовий резерв[1].)

На сьогодні в Україні у цій сфері прийнято понад 300 базових нормативно-правових актів, що стосуються інформаційного суспільства, інформатизації, інформаційної безпеки, інформаційної політики, електронного урядування тощо. Основою цієї бази документів є, насамперед, закони України: «Про інформацію», «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», «Про Національну програму інформатизації», «Про телекомунікації», «Про електронні документи та електронний документообіг», «Про електронний цифровий підпис», «Про доступ до публічної інформації», «Про захист персональних даних», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» та ін.

У цілому необхідна для впровадження електронного урядування нормативно-правова база створена. Але внаслідок безсистемного, значною мірою хаотичного її розвитку вона має низку суттєвих недоліків, головними з яких є: фрагментарність, неповнота, нечіткість, неконкретність, неузгодженість, а іноді суперечливість деяких документів і непрозорість процедур, не адаптованість до міжнародних актів та ін. Окремою проблемою є імплементація прийнятих законодавчих актів.

На сьогодні одним із пріоритетів України є розвиток інформаційного суспільства, яке можна визначити як орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на формування інноваційної моделі розвитку високотехнологічне суспільство, в якому кожен громадянин має можливість створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися та обмінюватися ними, щоб дати змогу кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал для забезпечення особистого і суспільного розвитку та підвищення якості життя. Електронне урядування є одним з інструментів розвитку інформаційного суспільства, впровадження якого сприятиме створенню умов для відкритого і прозорого державного управління.

Потребують розвитку такі інструменти електронної демократії, як:

1) збір підписів і надсилання петицій на підтримку ініціатив громадян. Органи влади повинні бути зобов'язані взяти до розгляду та надати вмотивовану відповідь на

1 Як відкриті данні стимулюють розвиток економіки ЄС або досвід Єврозони для розкриття потенціалу відкритих даних в Україні /Державне агентство з питань електронного врядування/http://www.dknii.gov.ua/content/yak-vidkryti-dani-stymulyuyut-rozvytok-ekonomiky-yes-abo-dosvid-yevrozony-dlya-rozkryttya

питання, що турбують людей, бізнес та інституції громадянського суспільства;
2) звернення. Органи влади повинні забезпечити надання усіма заінтересованими сторонами електронних пропозицій до змісту державної політики, реагувати на наведені факти порушень і зловживань;
3) консультації та анкетування — можливість отримати зворотний зв'язок щодо планів і оцінки діяльності органів влади та їхніх посадовців;
4) е-голосування. Запровадження електронної форми волевиявлення під час проведення загальнонаціональних, регіональних і місцевих виборів і референдумів.

Таким чином, наближення вітчизняної системи державної влади і управління до міжнародних стандартів демократичного врядування означає здійснення якісних і кількісних змін у державному управлінні за принципами верховенства права; демократичного розвитку підтримки фундаментальних адміністративних цінностей (відкритості, прозорості, надійності), вимагає імплементації у політико-правових і юридичних державотворчих документах основних цінностей міжнародного демократичного врядування.

4.7. Реформування моделі управління людськими ресурсами державної служби

Україна, підписавши Угоду про асоціацію з ЄС у 2014 році, взяла курс на системне реформування національної економіки та державного управління. У 2015 році було прийнято Стратегію сталого розвитку «Україна-2020», в якій визначені основні вектори розвитку, а також першочергові кроки для досягнення цілей: реформи системи національної безпеки та оборони, оновлення влади та антикорупційна реформа, судова, правоохоронної системи, податкова та ін.[1]. Однак передумовою ефективного реформування національної економіки та досягнення визначених стратегічних індикаторів реалізації Стратегії є проведення реформи державного управління, зокрема функціонування державної служби, системи управління персоналом у державних органах.

Людські ресурси виступають ключовим фактором економічного зростання і від професійно-кваліфікаційних характеристик державних службовців, дотримання ними європейських стандартів державної служби залежатиме швидкість та якість впровадження задекларованих галузевих і секторальних змін, конкурентоспроможність національної економіки та рівень життя населення. Однак, як засвідчує практика, на сьогодні існує низка проблем розвитку державної служби, пов'язаних із низьким рівнем професіоналізму державних службовців, вмотивованості, відкритості та прозорості, подолати які неможливо без реформування системи управління людськими ресурсами у сфері державної служби. Назріла «нагальна потреба у зміні управлінської парадигми у сфері державної кадрової політики, розробці моделі дієвої кадрової системи, впровадженні нових кадрових технологій»[2]. Адже від якості персоналу державних органів, розвитку інституційно-правового поля державної служби залежить ефективність державного управління в цілому.

Державна служба — це публічна, професійна та політично неупереджена діяльність, пов'язана із аналізом, формуванням і забезпеченням реалізації державної політики, наданням доступних і якісних адміністративних послуг, здійсненням державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства, управлінням державними фінансовими та нефінансовими активами, персоналом державних органів і реалізацією інших повноважень державного органу, визначених законодавством[3].

---

1 Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» / Схвалено Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015

2 Зелінський С. Е. Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців : монографія / С. Е. Зелінський. — К. : НАДУ, 2016. — 296 с. — С. 16.

3 Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19

Основою функціонування державної служби є персонал, людські ресурси. В останні десятиріччя термін «людські ресурси» широко вживається у науці та практиці, замінюючи категорії «кадри», «трудові ресурси», що пов'язано із розвитком теорії людського капіталу. Людські ресурси — це працівники з певними знаннями та професійними навичками, які можуть використовувати у трудовому процесі[1].

Управління людськими ресурсами державної служби тісно пов'язане із реалізацією державної кадрової політики, основне призначення якої — прогнозування та програмування майбутнього, визначення цілей і пріоритетів професійного розвитку та ефективного використання трудових ресурсів в країні[2].

Управління людськими ресурсами на державній службі включає управління системою відбору персоналу, навчання, підвищення кваліфікації та стажування державних службовців, планування службової кар'єри, системою соціального діалогу між державними службовцями та громадськістю, системою стимулювання та мотивації праці, оцінювання результатів роботи, організації діяльності державного органу шляхом розмежування сфер впливу та повноважень.

На сьогодні в українській свідомості поняття «державний службовець» викликає асоціації з поняттями «корупція», «бюрократія», «безвідповідальність», «безкарність», що пояснює суспільну недовіру до органів державної влади та політики, яку вони репрезентують. А тому неможливо ефективно провести задекларовані реформи та побудувати інноваційну, ефективну та соціально спрямовану економіку без кардинальних змін у системі управління людськими ресурсами в державних органах.

За даними досліджень Світового банку, Україна за якістю державного управління займає досить низькі позиції (табл. 4.9), а за більшістю груп показників знаходиться на рівні деяких африканських країн. При оцінці до уваги беруться шість параметрів: 1) гласність і підзвітність (можливість вільного вибору, свобода думки, незалежність ЗМІ); 2) політична стабільність і відсутність політично вмотивованого насильства/тероризму (стабільність державних інститутів, зміна політичного курсу); 3) ефективність роботи уряду (якість державних послуг, державної служби та ступінь її незалежності від політичного тиску, якість розробки та реалізації державної політики, суспільна довіра до політики уряду); 4) якість регулювання (відображає здатність уряду розробляти та реалізовувати обґрунтовану політику, яка сприяє розвитку приватного сектору); 5) верховенство права (дотримання норм права, виконання договірних зобов'язань, майнових прав, дотримання правових норм поліцією, судами); 6) боротьба з корупцією (використання державної влади в цілях особистої вигоди, прояви корупції на найвищому політичному рівні)[3].

Як засвідчують дані табл. 4.9, особливо негативно на якість державного управління в Україні впливають ситуація політичної нестабільності у зв'язку із воєнними діями на південному сході країни; прояви корупції у вищих ешелонах влади та повільні темпи впровадження державних заходів антикорупційної боротьби; недосконалість законодавства щодо захисту майнових прав, виконання договірних зобов'язань, незадовільний стан правосуддя; низький рівень якості адміністративних послуг, політична упередженість державних службовців, повільне реформування національної економіки, низький рівень суспільної довіри до політики уряду. У 2015 р. порівняно із 2014 р. спостерігається погіршення показників ефективності діяльності уряду, верховенства права, а за показниками боротьби з корупцією позиція України майже не змінилась протягом останніх семи років аналізованого періоду.

1 Богиня Д.П. Основи економіки праці: Навч. посібник / Д.П. Богиня, О.А. Грішнова. — К.: Знання-Прес, 2000. — 313. — С. 44.

2 Педак І. С. Управління людськими ресурсами на державній службі / І. С. Педак // Держава та регіони. Серія: Державне управління : наук.-вироб. журн. — 2011. — № 1. — С. 97—100.

3 The Worldwide Governance Indicators [Electronic resource]. — Available at: http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home(Accessed 01 December 2016)

Таблиця 4.9

ДИНАМІКА ПОКАЗНИКІВ ЯКОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ ЗА ДОСЛІДЖЕННЯМИ СВІТОВОГО БАНКУ*

Показник	Рік										
	2005	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Гласність і підзвітність											
- оцінка1	-0,21	0,03	0,03	0,06	0,03	-0,10	-0,13	-0,28	-0,32	-0,09	-0,03
-ранг (процентиль)2	41,35	47,12	48,08	50,00	49,29	46,45	44,60	40,38	37,56	46,80	47,78
Політична стабільність, відсутність політично вмотивованого насильства/тероризму											
- оцінка1	-0,27	-0,03	0,15	0,03	-0,31	-0,02	-0,08	-0,10	-0,76	-1,99	-1,93
-ранг (процентиль)2	37,20	43,96	48,31	45,19	34,12	45,50	43,13	42,18	21,80	5,71	6,19
Ефективність роботи уряду											
- оцінка1	-0,58	-0,54	-0,67	-0,71	-0,80	-0,75	-0,81	-0,58	-0,64	-0,38	-0,51
-ранг (процентиль)2	34,15	34,63	28,16	27,18	22,01	25,36	21,80	32,23	30,81	40,38	34,62
Якість регулювання											
- оцінка1	-0,50	-0,51	-0,43	-0,52	-0,57	-0,52	-0,61	-0,60	0,17	-0,63	-0,58
-ранг (процентиль)2	33,82	31,86	37,38	33,01	32,06	33,97	29,86	29,86	30,33	28,85	29,81
Верховенство права											
- оцінка1	-0,79	-0,81	-0,75	-0,69	-0,77	-0,81	-0,83	-0,79	-0,82	-0,79	-0,80
-ранг (процентиль)2	27,27	24,88	25,84	29,33	24,17	24,64	23,47	25,35	23,47	23,08	22,60
Боротьба з корупцією											
- оцінка1	-0,69	-0,68	-0,74	-0,79	-1,01	-0,98	-1,00	-1,03	-1,09	-1,00	-0,98
-ранг (процентиль)2	29,76	27,80	24,27	22,33	16,27	17,14	17,54	15,17	11,85	14,90	14,90

*Джерело: складено за даними[1]. Примітка: 1 — у межах від - 2,5 (найгірший показник) до 2,5 (найвищий показник); 2 — присвоюється країні в межах від 0 (найнижчий показник) до 100 (найвищий показник)

1 The Worldwide Governance Indicators [Electronic resource]. — Available at: http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home(Accessed 01 December 2016).

Для порівняння, за показниками гласності та підзвітності найвищі позиці займають Норвегія (1,70), Швеція (1,60), Швейцарія (1,58), Данія (1,57), Нідерланди (1,57), найнижчі — Туркменістан (-2,20), Північна Корея (-2,15), Сомалі (-2,01), Екваторіальна Гвінея (-2,0), близькі до України — Болівія (-0,06), Малаві (-0,01), Молдова (-0,03); за показниками політичної стабільності найвищі — Гренландія (1,92), Нова Зеландія (1,49), Ліхтенштейн (1,46), Андорра (1,44), Люксембург (1,41), найнижчі — Сирія (-2,94), Пакистан (-2,54), Афганістан (-2,50), Сомалі (-2,47), Ірак (-2,29); за ефективністю роботи уряду найвищі — Швейцарія (2,01), Гонконг (КНР) (1,93), Нова Зеландія (1,89), Норвегія (1,86), Данія (1,85), найнижчі — Сомалі (-2,22), Центральноафриканська республіка (-1,79), Лівія (-1,70), Північна Корея (-1,63), близькі до України — Алжир (-0,51), Кірібаті (-0,50), Боснія і Герцеговина (-0,54); за якістю регуляторної політики найвищі — Сінгапур (2,26) Нова Зеландія (1,95), Великобританія (1,86), Фінляндія (1,83), Ірландія (1,81), найнижчі — Північна Корея (-2,34), Лівія (-2,24), Туркменістан (-2,09), Венесуела (-1,86), близькі до України — Гайана (-0,55), Мозамбік (-0,49), Гондурас (-0,40); за показниками верховенства права найвищі — Данія (2,04), Швеція (2,04), Норвегія (2,02), Нова Зеландія (2,0), найнижчі — Сомалі (-2,34), Венесуела (-1,99), Південний Судан (-1,83), схожі з Україною позиції займають Алжир (-0,83), Аргентина (-0,80), Ліван (-0,79); за показниками боротьби з корупцією найвищі — Нова Зеландія (2,29), Фінляндія (2,28), Норвегія (2,26), Данія (2,23), Швейцарія (2,17), найнижчі — Екваторіальна Гвінея (-1,83), Південний Судан (-1,71), Лівія (-1,69), схожі з Україною — Гвінейська Республіка (-0,97), Мавританія (-0,91), вищі позиції займають такі африканські країни як Мавританія (-0,91), Мозамбік (-0,79), Гамбія (-0,77), Малаві (-0,76).

Порівняння показників якості державного управління у зазначених країнах із показниками їхнього соціально-економічного розвитку дає змогу зрозуміти наявність тісного зв'язку між даними параметрами, що ще раз підтверджує тезу, що локомотивом економічних і соціальних перетворень в Україні повинне стати, у першу чергу, реформування державного управління, зокрема, державної служби, системи управління персоналом у державних органах.

На сьогодні НАДУ при Президентові України, а також її регіональні інститути у Львові, Дніпрі, Одесі та Харкові, кафедра макроекономіки та державного управління КНЕУ імені Вадима Гетьмана та інші профільні кафедри вузів готують спеціалістів для органів державної влади та місцевого самоврядування, проте багато висококваліфікованих випускників є незатребуваними, що пов'язано не лише із невідповідністю попиту та пропозиції на ринку праці, а із кланово-олігархічним підходом до реалізації державної кадрової політики. У результаті державні посади займають мало вмотивовані кадри з низьким рівнем професіоналізму, творчого потенціалу, моралі та відповідальності, без професійного досвіду роботи, а інколи, взагалі, без належної професійної освіти.

Низка наукових досліджень підтверджує, що основними проблемами управління людськими ресурсами у сфері державної служби в Україні є невідповідність державної кадрової політики сучасним вимогам інформатизації, електронізації, глобалізації та європеїзації, низький рівень і флуктуаційні зміни кадрового менеджменту в державних органах, що пов'язано із політичною нестабільністю в країні, недостатнє використання сучасних технологій управління людськими ресурсами, відсутність аналітичних досліджень та прогнозних розрахунків щодо потреб у відповідних фахівцях державної служби, недосконалість планування службової кар'єри державного службовця, високий рівень мінливості кадрів і низький рівень професіоналізму, недосконалість мотиваційного та стимулюючого механізмів управління людськими ресурсами, нехтування принципами конкурсного відбору персоналу, низький рівень транспарентності державної служби, бездіяльність державних службовців, пасивність до змін.

Удосконалення системи управління людськими ресурсами вимагає запровадження в практику державних органів технологій стратегічного управління людськими ресурсами, що передбачає визначення місії, цілей та плану заходів щодо їх досягнення; розвитку пер-

соналу, що впливає на рівень професіоналізму та ефективність державної служби; проходження адаптаційного процесу[1]. Порівняльний аналіз систем управління персоналом державної служби в Україні та країнах ЄС дає змогу резюмувати, що в країнах Європи пріоритетом у державній кадровій політиці є людина разом із її потребами, а тому створюються умови для їх реалізації, забезпечення мотивації до ефективної праці, на відміну від нашої країни, де кадрова політика зосереджується на виконанні функціональних обов'язків працівників і надмірному використанні зусиль людських ресурсів за умов низького рівня оплати праці. Як наслідок, спостерігаємо плинність кадрів, недостатній професіоналізм і низьку ефективність державної служби.

Україна, підписавши Угоду про асоціацію з ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, взяла курс на впровадження європейських стандартів і принципів державної служби, що відповідають цінностям демократичного суспільства і базуються на засадах верховенства права (управління відповідно до чинного законодавства), субсидіарності (передання частини функцій центральної влади на місцевий рівень), професіоналізму (професійної доброчесності), своєчасності управлінських рішень і дій, забезпечення справедливості (неупереджене застосування права), прозорості та відкритості (можливість перевірки дій), відповідальності (передбачає підзвітність та оцінку ефективності управлінських дій).

У державах — членах ЄС, не зважаючи на незалежність у формуванні організаційно-правових механізмів діяльності державного апарату, існують спільні принципи та стандарти державного управління, відображені у законодавчих документах. В основу державної політики закладено верховенство прав людини та громадянина, навіть в Хартії основних прав ЄС присвячені окремі статті державному управлінню (статті 41 «Право на належне управління» і 42 «Право на доступ до документації»), які визначають право кожної людини на справедливий розгляд її справи у розумний термін інститутами та органами ЄС, на компенсацію збитків, завданих органами Союзу при виконанні своїх зобов'язань; право кожного громадянина ЄС або особи, що проживає і має офіційну реєстрацію в одній із країн-членів, доступу до документів Європейського парламенту, Ради та Європейської Комісії[2]. Усе це свідчить про відкриту, прозору та соціально орієнтовану державну службу в ЄС. Діяльність державних службовців є відкритою, а, отже, доступною для перевірок і підзвітною, що впливає на якість роботи та адміністративних послуг.

Зважаючи на означені проблеми в системі управління людськими ресурсами державної служби, євроінтеграційний вектор української економіки, постає необхідність переосмислення цінності людських ресурсів у формуванні та реалізації державної політики. У зв'язку із бажанням побудувати правову державу та необхідністю реформування державної служби відповідно до вимог ЄС у 2015 році було схвалено Стратегію реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, яка спрямована на підвищення якості роботи посадових осіб публічного управління, оптимізацію функцій інститутів державної влади, розподіл повноважень і сфер відповідальності шляхом розмежування політичних посад і посад державних службовців, забезпечення рівного доступу громадян до державної служби шляхом проведення відкритого конкурсу на зайняття вакантних посад, формування ефективної системи управління людськими ресурсами на державній службі, встановлення прозорої моделі оплати праці[3]; у 2016 році — Стратегію

1 Синицина Н.Г. Світова практика управління людськими ресурсами та актуальні проблеми інституту державної служби в Україні / Н. Г. Синицина. // Державне будів-ництво. — 2011. — № 1. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu _2011_1_22

2 Хартія основних прав Європейського Союзу / Міжнародний документ від 07.12.2000 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/ laws/show/994_524

3 Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року / Розпорядження КМУ від 18.03.2015 № 227-р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/227-2015- %D1 %80

реформування державного управління України, спрямованої на модернізацію державної служби та управління людськими ресурсами, підвищення якості надання адміністративних послуг[1].

Прийняття нової редакції ЗУ «Про державну службу» у 2015 році відкрило нову сторінку розвитку державної служби. У Законі визначені категорії посад державної служби, права та обов'яз-ки державного службовця, функції органів системи управління державною службою, особливості системи оплати праці, заохочення і соціальних гарантій, проведення конкурсного відбору на посаду, дисциплінарна та матеріальна відповідальність державних службовців та інші особливості[2].

Відповідно до нового законодавства трансформується інституційна система управління державною службою, з'являються нові органи та структурні підрозділи, і на сьогодні вона включає: Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби; Комісію з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії; керівників державної служби; служби управління персоналом[3] (рис. 4.13).

Комісія з питань вищого корпусу державної служби складається із представників Президента України, уряду, ВРУ, Нацдержслужби, Національного агентства з питань запобігання корупції та ін. представників. Основні завдання, що покладаються на новостворений орган, полягають у мінімізації корупційних ризиків, політичного впливу на управлінські рішення державних службовців, формуванні професійного і вищого корпусу державної служби, забезпеченні рівності доступу громадян до державних посад.

Залежно від чисельності персоналу в державному органі передбачено створення служби управління персоналом та вводиться посада спеціаліста з питань персоналу[4]. Служба управління персоналом є самостійним структурним підрозділом, що прямо підпорядковується керівнику державної служби в державному органі. Основні завдання служби управління персоналом можна об'єднати у такі блоки:

1) організаційно-консультаційні (розробка структури державного органу, добір і документальний супровід персоналу, розробка спеціальних вимог до претендентів на посади категорій «Б» і «В», участь в розробці положень про структурні підрозділи, надання консультацій керівнику державної служби з питань управління персоналом);
2) мотиваційні (заохочення до службової кар'єри та її планування, організація навчання, підвищення кваліфікації, стажування, створення сприятливого організаційного та психологічного клімату);
3) контрольні (контроль за роботою з персоналом у підпорядкованих територіальних органах, за розробкою посадових інструкцій державних службовців, за дотриманням вимог законодавства про працю та державну службу, правил внутрішнього службового розпорядку);
4) аналітично-прогностичні (аналіз кількісного та якісного складу держслужбовців, прогнозування потреб в персоналі);
5) стратегічні (реалізація державної політики щодо управління персоналом у державному органі, забезпечення здійснення керівником державної служби своїх

1 Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки / Розпорядження КМУ від 24 червня 2016 р. № 474-р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-2016- %D1 %80

2 Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19

3 Там само.

4 Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу / Нацдержслужба України; Наказ, Положення від 03.03.2016 № 47 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16#n13

повноважень; участь у розробці нормативно-правових актів з питань управління персоналом і державної служби).

Рис.4.13. Інституційні взаємозв'язки та завдання органів в системі управління державною службою*

*Джерело: побудовано на основі [1,2]

Зазначені органи в системі управління державною службою тісно взаємодіють між собою в рамках розробки та реалізації нормативних актів у сфері державної служби, вимог до професійних компетентностей державних службовців, щодо організації заходів з підвищення кваліфікації, стажування і, в цілому, щодо реалізації політики уряду у сфері вдосконалення державного управління та державної служби.

Нагальним завданням, яке постає сьогодні перед Нацдержслужбою, є підвищення рівня професіоналізму державних службовців, залучення до державної служби висококваліфікованих кадрів, що неможливо реалізувати без змін в системі стимулювання та мотивації праці, а також забезпечення реальних можливостей кар'єрного зростання. У Законі «Про державну службу» система оплати праці державних службовців передбачає поступове підвищення протягом 2016—2020 рр. розміру посадового окладу, виплату надбавок (за вислуги років, ранг державного службовця), доплат (за додаткове навантаження) і премій (за результатами щорічного оцінювання роботи діяльності, залежно від внеску державного службовця в результат роботи державного органу, що, на наш погляд, досить складно оцінити). Однак виникає проблема пошуку додаткових фінансових ресурсів за-

1 Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19

2 Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби / Кабінет Міністрів України; Постанова, Положення від 01.10.2014 № 500 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/500-2014- %D0 %BF

безпечення відповідних виплат держслужбовцям, які прив'язані до мінімальної зарплати. Враховуючи сучасний економічний і політичний стан у країні, необхідність консолідації державних фінансів, одним із способів економії бюджетних видатків є оптимізація чисельності кадрів державної служби, що дасть змогу вивільнити частину фінансових ресурсів на підвищення заробітних плат. Водночас реформування оплати праці повинне здійснюватися паралельно із підвищенням ефективності державної служби.

Одним із пріоритетних напрямів реформування системи управління людськими ресурсами в державній службі є розвиток управлінських і лідерських якостей державних службовців. Особливості службової кар'єри базуються на визначенні трьох категорій і дев'ятьох рангів (які присвоюються кожні три роки залежно від результатів діяльності) державних службовців, загальних і спеціальних вимог до претендентів на державні посади (табл. 4.10); забезпеченні відкритої та прозорої конкурсної процедури заміщення вакантних посад 3 державних органах.

Конкурсна процедура передбачає визначення вимог конкурсу, складу та повноважень конкурсної комісії, порядку прийняття та розгляду документів для участі в конкурсі, проведення тестування, співбесіди та оцінювання кандидатів. Однак, не зважаючи на визначену законодавством процедуру, як показує практика, на сьогодні в окремих випадках спостерігається формалізація та нехтування принципами конкурсного відбору персоналу в державних органах. Постає проблема забезпечення дотримання посадовими особами державної служби норм чинного законодавства, зважаючи на те, що безкарність породжує протиправність і безвідповідальність.

Таблиця 4.10

ВИМОГИ ДО ПРОФЕСІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ПРЕТЕНДЕНТІВ НА ВСТУП НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ В УКРАЇНІ

Категорія державних службовців	**Вимоги**	
	загальні	**спеціальні**
«А»	— загальний стаж роботи не менше 7 років; — досвід роботи на посадах державної служби категорій «А» чи «Б» або на посадах керівників структурних підрозділів в органах місцевого самоврядування, або у відповідній сфері не менш як 3 роки; — вільне володіння державною мовою; — володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи	— претенденти мають відповідати типовим вимогам (включаючи спеціальні), затвердженим Кабінетом Міністрів України
«Б»	— досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, на керівних посадах підприємств, установ не менше 1—2 (залежно від державного органу) років; — вільне володіння державною мовою	— вимоги визначаються суб'єктом призначення на посаду з урахуванням вимог спеціальних законів, що регулюють діяльність відповідного державного органу, в порядку, затвердженому Нацдержпослуг
«В»	— наявність вищої освіти ступеня молодшого бакалавра або бакалавра; — вільне володіння державною мовою	

Джерело: побудовано на основі [1]

1 Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19

Поряд з цим у процесі відбору персоналу, окрім професійно-кваліфікаційних характеристик претендента необхідно враховувати його лідерські та комунікативні здібності. Посадовці державної служби повинні бути не просто добре обізнаними та професійно підготовленими фахівцями, а й лідерами, здатними генерувати нові ідеї, шляхи розв'язання назрілих проблем і об'єднати колектив навколо реалізації поставлених завдань.

Реформування моделі управління людськими ресурсами у сфері державної служби в Україні спрямоване на забезпечення рівного та відкритого доступу громадян до державної служби, підвищення професіоналізму та відповідальності державних службовців, мотивації до роботи в державній службі та ефективної праці, якості надання адміністративних послуг, подолання бюрократії та корупції.

З огляду на проведене дослідження, реформування державної служби, зокрема, системи управління людськими ресурсами пов'язане із необхідністю створення професійного, ефективного та соціально спрямовано (клієнтоорієнтованого) інституту державної служби на принципах верховенства права, професіоналізму, меритократії, патріотизму, доброчесності, інклюзивності прийняття управлінських рішень, політичної неупередженості, відкритості та прозорості, людиноцентризму, динамічності та гнучкості. Про європеїзацію державної служби в Україні свідчить низка прийнятих нормативно-правових актів в останні роки стосовно державної кадрової політики, реформування державної служби та управління людськими ресурсами в державних органах, що відповідають нормам європейського права. Однак, не зважаючи на здійснені перші позитивні кроки, постає необхідність реалізації визначених завдань у сфері державної служби.

Реформування моделі управління людськими ресурсами у сфері державної служби в Україні вимагає:

— модернізації системи навчання (одним із кроків є запровадження бакалаврської програми з публічного управління та адміністрування) відповідно до сучасних вимог і викликів на принципах безперервної освіти, підвищення кваліфікації та стажування державних службовців;
— забезпечення розвитку людського потенціалу та створення відповідних умов його капіталізації;
— удосконаленні системи соціального захисту, стимулювання та мотивації праці, враховуючи кращі європейські практики, задля забезпечення не лише фізичного відтворення людських ресурсів, а й їх духовного та творчого розвитку;
— забезпечення проведення відкритого, прозорого та об'єктивного конкурсного відбору на вакантні державні посади з дотриманням вимог до професійної компетентності претендентів та визначеної конкурсної процедури, залучаючи до участі успішних фахівців, кращих випускників вузів, здійснення щорічного оцінювання діяльності держслужбовців і реалізації програми розвитку службової кар'єри;
— оптимізації чисельності державних службовців, посилення ролі служб управління персоналом і державних органах;
— здійснення прогнозування та планування потреб у професійних кадрах, що дасть змогу забезпечити збалансування попиту і пропозиції на ринку праці;
— запровадження сучасних технологій і єдиних стандартів управління персоналом державної служби, інформаційно-комуні-каційних технологій взаємодії державних службовців і громадян, наближення адміністративних послуг до кінцевого споживача;
— викорінення корупції, забезпечення підзвітності державних службовців і розробки чіткого механізму відповідальності посадових осіб за протиправність діяльності або бездіяльність;
— розвитку соціального діалогу, інклюзивного прийняття державних управлінських рішень і створення на цій основі інклюзивних інноваційних і соціально

спрямованих продуктів, що підвищить відповідальність державних службовців.

Реалізація зазначених заходів дасть змогу підвищити професіоналізм, ефективність і соціальну відповідальність посадових осіб державної служби, вмотивованість державних службовців, якість адміністративних послуг і суспільну довіру до органів влади, що сприятиме успішному реформуванню української економіки, підвищенню її конкурентоспроможності, фінансово-економічної стійкості та добробуту громадян. Важливим напрямком подальших наукових досліджень у розрізі даної тематики є вивчення досвіду управління людськими ресурсами у сфері державної служби провідних країн, які займають найвищі позиції у міжнародних рейтингах якості державного управління, у тому числі державної служби.

4.8. Управління ризиками розвитку вищої освіти в Україні

Визначальними рисами сьогодення виступає посилення тенденцій невизначеності під впливом дії нових зовнішніх викликів: глобалізації, поширення ІКТ і пов'язаних з їх поширенням у всі сфери життєдіяльності змін. Система вищої освіти як важлива сфера національної економіки та суспільства загалом також зазнає такого впливу, а її основні інститути — вищі навчальні заклади здійснюють свою діяльність в умовах зростання кількості внутрішніх і зовнішніх ризиків. Зрозуміло, що адекватна реакція на сучасні виклики має будуватися на розумінні та ґрунтовному осмисленні всіх можливих ризиків. Особливістю освітніх ризиків можна назвати те, що вони, можуть не нести прямих фінансових втрат, а більше проявляються як загрози таких втрат у довгостроковому періоді. Тим не менше, актуальним є формування напрямку освітнього ризик-менеджменту, метою якого виступає налагодження процесу прийняття управлінських рішень на різних рівнях (навчального закладу, регіону, підгалузі, галузі освіти в цілому), спрямованих на зниження ймовірності несприятливих процесів та мінімізацію можливих втрат.

В економічній теорії і практиці поширеним є сприйняття ризиків у контексті можливих втрат при здійсненні підприємницької діяльності: втрати прибутку, інвестицій, капіталу тощо. Основи для такого розуміння були закладені ще представниками класичної (Дж. Мілль, Н. Сеніор) і неокласичної школи (А. Маршалл, А. Пігу). Дж. Кейнсом було введено поняття «схильність до ризику». Підгрунттям сучасної теорії ризиків стали праці Дж. Неймана та О. Моргенштерна, в яких обґрунтована ними функція корисності визначає такі поведінкові характеристики, як схильність, несхильність і нейтральність до ризиків. Сучасна економічна наука суттєво просунулася як щодо оцінки та управління ризиками (В. Альгін, І. Балабанов, В. Вітлінський, Г. Марковіц, О. Устенко та ін.), так і в напрямі дослідження специфіки управління ризиками в певній сфері: аграрному секторі (В. Чепурко), інноваціях (Т. Васильєва, П. Микитюк, С. Онишко), логістиці (Г. Бродецький, Н. Короленко), туризмі (Н. Гузь, С. Рекунова), фінансовому секторі (О. Шапкін) тощо.

Зростання невизначеності сучасного середовища актуалізує потребу дослідження ризиків і в такій сфері діяльності, як освіта. Усвідомлення феномену освіти в якості суспільного блага змішаного типу розширює поняття освітніх ризиків за межі традиційного сприйняття їх тільки в якості втрати підприємницького доходу. Втрати в освіті можуть бути глобальнішими внаслідок її стратегічного значення для прогресу суспільства: низька якість підготовки кваліфікованих кадрів, слабкість формування особистісних і ціннісних рис людських ресурсів, недостатність забезпечення інноваційного розвитку країни, програшні позиції в міжнародній конкуренції тощо.

Виклики, що стоять перед вищою освітою є серйозними і визначаються як загальносвітовими тенденціями, так і специфічними умовами нашого сьогодення. Освітні ризики — це виклики або загрози для функціонування та розвитку системи освіти

такого ступеню, що можуть привести до значних втрат. Економічними втратами в освіті можуть стати: вивільнення значної частини висококваліфікованого персоналу, закриття навчальних закладів, втрата контингенту, зменшення або втрата фінансових ресурсів. Серйозними можуть бути і соціальні втрати (посилення процесів соціальної селекції та зменшення функції соціальної мобільності, значні диспропорції на ринку праці: безробіття висококваліфікованих працівників, низький рівень оплати праці), педагогічні (неефективність навчальних технологій, недостатній рівень загальної освіченості або компетентності випускників), політичні втрати (відсутність престижу національної системи освіти через її неефективність або корумпованість, низькі показники в рейтингах, непривабливість системи освіти для іноземних студентів тощо) тощо.

Спробуємо проаналізувати та систематизувати основні ризики, що стоять перед сучасною вітчизняною вищою освітою. Всю сукупність ризиків можна поділити на дві великі групи: зовнішні та внутрішні (табл. 4.11). Зовнішні ризики, на наш погляд, можуть бути систематизовані наступним чином: глобалізація, технологічні виклики, політичні, правові, економічні, демографічні ризики та ін.

Таблиця 4.11

РИЗИКИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ВИЩОЇ ОСВІТИ

№		
1	Зовнішні ризики	— глобалізація — поширення ІКТ — політичні — правові — економічні — демографічні
2	Внутрішні ризики	— корупція — кваліфікація та мотивація персоналу — наявність і достатність фінансових ресурсів — рівень підготовки абітурієнтів — система управління — стан інфраструктури — наявність антикризової стратегії та політики

Глобалізація як провідна тенденція сучасного розвитку корінним чином змінює зовнішнє середовище діяльності освітніх установ, для якого властивим стає висока невизначеність, загальна взаємопов'язаність, гостра конкуренція. Жоден вищий навчальний заклад, де б він не знаходився (в столиці чи на периферії) не може не враховувати у своєму розвитку дії вказаних чинників. Думати, що глобалізація — це десь там, це нас не стосується — це вкрай короткозора позиція. Щоденне життя ставить безліч дрібних поточних питань, які забирають всю енергію, увагу і залишають мало місця для клопоту з приводу проблем глобалізації. Разом з тим, ми вже стикаємося з такими проявами глобалізації як зняття бар'єрів для руху потенційних споживачів на міжнародному ринку освітніх послуг і загострення конкуренції у різних сферах цього ринку.

У першу чергу конкуренція загострюється — за потенційних студентів. В основі цього — демографічні проблеми розвинених країн, пов'язані із скороченням народжуваності та відповідним зменшенням населення віку 18—23 роки. Ці обставини змушують країни, в яких створена потужна база вищої освіти, потужні університетські комп-

лекси з розвиненою інфраструктурою — не просто шукати, а активно залучати до себе молодь з інших країн.

Яскравим прикладом цього виступає те, що зараз вітчизняна вища освіта відчуває на собі надзвичайно активну зовнішню стратегію дружньої до нас Польщі. Потужна інформаційна, рекламна кампанія є вершиною айсбергу цілеспрямованої освітньої політики створення найсприятливіших умов для залучення українських студентів. Ці умови стосуються оплати (яка є порівнянною до української), мови (можливість навчання російською та українською, прискореного вивчення польської мови), проживання, працевлаштування. Результатом такої політики стало безпрецедентне зростання чисельності українських студентів — більше ніж у п'ять разів за кілька років, що в цілому вже перевищує 30 тис. і складає більше половини контингенту іноземних студентів у Польщі[1]. Українські виші Західної України відчувають на собі цю політику, що виявляється у відтоку молоді за кордон, та яка поряд із загальною негативною динамікою демографічних тенденцій у нашій країні формує серйозні ризики для системи вищої освіти.

Слід зауважити, що активізація експортної політики зумовлена й іншими причинами, а саме — намаганням залучити найталановитішу молодь. Отже, у даному випадку мова вже іде про конкуренцію за найкращі мозки, за найкращі людські ресурси. В офіційній статистиці відсутні узагальнені дані про виїзд наших випускників за кордон, на тимчасове або постійне працевлаштування. Але їх відсутність не повинна заспокоювати, адже загальновідомим фактом є те, що дуже багато фахівців багатьох перспективних спеціальностей (технічних, хімічних, біологічних та інших) працюють на різних умовах у передових країнах. Уявляється, що нашій країні слід дуже добре усвідомлювати не тільки масштаби цих процесів, а й їх довгострокові наслідки для свого розвитку.

Загострення та урізноманітнення форм сучасної конкуренції відбувається не тільки за студентів, ці процеси охоплюють усі важливі напрями діяльності в системі освіти: науковий, міжнародний, підприємницький тощо. Уособленням цього феномену стають різноманітні рейтинги університетів, які здійснюючи процес ранжування, націлюють виші на певні цілі в досягненні вищих щаблів. Характерно, що саме сфера діяльності по реалізації цих цілей сама по собі стає бізнесом, продукує нові фінансові потоки та отримання надприбутків. Власне такою слід назвати появу так званих науковометричних баз даних. Достатньо спірним є ототожнення реальних наукових здобутків із зростанням публікацій у так званих цитованих виданнях, що, до речі, визнається і в світових дослідженнях. Ці нечисленні заяви не здатні чинити опір сучасному мейнстріму — наполегливому прагненню до попадання в ці бази окремих видань, до збільшення публікацій у цитованих виданнях. Причому в ці наполегливі устремління включаються як окремі науковці, так і університети, наукові заклади та цілі країни. Зрозуміло, що власники цих товарних марок стають отримувачами монопольної ренти — надвисоких доходів від реалізації своїх прав на ці видання, бази даних тощо. Розуміння сутності цих процесів тим не менше не залишає вибору — утриматися та займати гідні позиції у сучасному висококонкурентному середовищі можливо тільки за умови здійснення колосальних витрат на рівні окремих науковців, закладів, регіонів, країни в цілому.

Не менш серйозні ризики несуть системі вищої освіти новітні технології. Виклики, пов'язані з поширенням інформаційно-комунікативних технологій, зумовлюють не тільки необхідність бути на рівні цих технологій. Національна система вищої освіти, якщо вона хоче мати реальні конкурентні переваги в сучасному глобальному середовищі, повинна будуватися на адекватному використанні цих технологій. До того ж, бути готовою реа-

1 CEDOS. — офіційний сайт. — Електронний ресурс. // Режим доступу: http://www.cedos.org.ua/uk/osvita/ukrainski-studenty-za-kordonom-skilky-ta-chomu Prometheus. — Офіційний сайт // Режим доступу: http://prometheus.org.ua

гувати на ті зміни, що несуть новітні технології в навчальний процес. Вища освіта змогла справитися з появою дистанційного навчання, адаптувавшись до його вимог. Адже нові технології якісно змінюють навчальний процес, який здійснюється без особистого спілкування викладача і студента. І саме на інформаційно-комунікативні технології покладається функція передачі знань і контролю за їх засвоєнням.

Поширення МООС (massive open on-line courses — масових відкритих он-лайн курсів) стало новим етапом експансії інформаційно-комунікативних технологій і нових викликів, які стали справжнім випробуванням для традиційних форм навчання. Ідея МООС почала реалізовуватися ще у 90-х роках минулого століття, але новий імпульс отримала у 2012 році, коли професори інформатики Стенфордського університету Ендрю Ин і Дафна Коллер в абсолютно відкритому доступі представили відеокурси навчальних дисциплін, які викладаються провідними професорами. З цього часу МООС стали стрімко поширюватися в різних країнах світу.

Технологічні особливості реалізації МООС включають необхідність створення спеціальних платформ, які забезпечують не тільки можливість відкритого доступу до певних курсів, а й можливості інтерактивного спілкування, обговорення всіх питань на форумі та зарахування отриманих знань. Так, на лютий 2017 року найвідоміша платформа Coursera охоплювала 24 млн студентів, 149 університетів, 2000 навчальних курсів, 160 спеціалізацій і 2 ступені. На іншій платформі EdX навчаються 10 млн студентів.

Якщо спочатку ці курси носили просто пізнавальний характер, то тепер уже створюються і можливості зарахування їх освоєння. Розширюється асортимент послуг: курси пропонуються не тільки бажаючим отримати вищу або професійну освіту, а й учням загальної середньої освіти та абітурієнтам.

Приємно зазначити, що наша країна також активно долучається до реалізації цієї новації. Зокрема, створений громадський проект «Prometheus», на якому представлено більше 55 онлайн-курсів, підготовлених викладачами провідних українських вишів. Цей проект надає для всіх вільний і абсолютно безкоштовний доступ до найкращих навчальних курсів університетського рівня, надає безкоштовну можливість університетам, провідним викладачам та компаніям публікувати й розповсюджувати курси на цій платформі. Кожен курс проекту «Prometheus» складатиметься з відеолекцій провідних викладачів найкращих українських ВНЗ, інтерактивних завдань і форуму, на якому студенти матимуть можливість поставити питання викладачу та спілкуватися один з одним[1].

Зрозуміло, що ці нові явища корінним чином змінюють освітні процеси: навчання, передачу знань, контроль знань, методику викладання, друкування підручників і методичних матеріалів. Сучасні студенти більше до вподоби працювати у віртуальному просторі, а не з друкованими матеріалами. Напевно, можемо говорити про зниження шансів для розвитку індустрії друкування навчальних матеріалів. Натомість розширюється сфера їх віртуального простору, що актуалізує питання захисту інтелектуальної власності та адаптації до цих процесів всієї освітньої сфери. Уявляється, що кожному українському вишу слід не просто враховувати ці нові тенденції, а й прагнути використовувати найсучасніші технології в процесі навчання і підготовки фахівців.

Група політичних ризиків суттєво розширилася в контексті подій 2014 року. Окрім таких класичних ризиків, що пов'язані із нестабільністю політичної ситуації в країні та світі, непослідовністю державного курсу у зовнішньому векторі та внутрішній політиці, корупцією та іншими, додалися загрози, породжені відкритою зовнішньою агресією та анексією територій. Для всіх освітян стала жахливою ситуація, коли гинуть люди, руйнується довгими роками нагромаджена матеріально-технічна база, коли внаслідок чиїхось

1 Закон України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 р. — Електронний ресурс. // Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1556-18

хворобливих амбіцій тисячі людей раптово втрачають своє особисте майно та вимушені скитатися по світу. Миролюбний менталітет українців не відразу зміг зреагувати на величезне підступництво з боку росіян, на зраду своїх громадян. Але події 2014 року змінили наш світ, зробили незворотними процеси демократизації в Україні, відходу її від союзу з авторитарно-кдбешною системою сусідньої країни та визначення вектору її розвитку на загальнолюдські цінності: повага до інших, ненапад і невтручання, демократичні свободи та механізми державотворення.

Реальним наслідком останніх подій стали надзвичайно стресові умови функціонування для більшості вищих навчальних закладів Донбасу, які втратили приміщення, лабораторну базу та вимушені шукати нові місця розташування. Це величезний комплекс проблем: переїзд, пошук житла, налагодження навчального процесу і для викладацького складу, і для студентів, і для всіх співробітників. Необхідність їх вирішення означає, що важливі стратегічні цілі та завдання відкладаються, тоді як у першу чергу потрібні швидкі та ефективні дії щодо врегулювання численних проблем налагодження діяльності закладів в умовах окупації та евакуації. В такій ситуації як ніколи потрібна активна відкрита позиція Міністерства та всього уряду щодо вирішення соціально-побутових питань персоналу та студентів.

Правові ризики головним чином пов'язані із недосконалістю та непослідовністю нормативно-правової бази освітньої діяльності. Прийнятий у червні 2014 року Закон «Про вищу освіту» став проривним і дуже важливим для розвитку вищої освіти в Україні[1]. Створюється окрема структура — Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти — колегіального органу, до складу якого входять 25 виборчих членів. Новим Законом створюється справжнє конкурентне середовище, адже тепер всі вищі навчальні заклади України мають забезпечувати високу якість освіти, чим довести свою унікальність і потрібність для українського суспільства або поступово припинити свою діяльність.

Водночас, ще багато питань залишають великий простір доопрацювання: далеко не всі освітні стандарти розроблені та прийняті, необхідно удосконалювати організацію навчального процесу і врахування робочого часу викладачів. З часу прийняття основних нормативних документів Міносвіти щодо організації навчального процесу (накази МОН від 02.06.93 р. № 161 і від 07.08.2002 р. № 450) змінилося життя, змінилися форми і технології навчального процесу, з'явився Інтернет і дистанційне навчання, наша вища освіта стала ступеневою (введені рівні бакалавра, спеціаліста, магістра). Виші у своїй діяльності керуються все тими ж документами, де далеко не все враховано, і разом з тим, повинні реагувати на виклики європейської інтеграції.

Залишається невирішеною доля професійно-технічної освіти та базової вищої освіти. Це складна і комплексна проблема, що включає, по-перше, необхідність закріплення цієї ланки у правовому полі вітчизняної освіти та забезпечення її послідовності та сумісності з іншими ланками. По-друге, вкрай важливою і гострою залишається проблема визначення відповідальності певного рівня державного управління і фінансування за професійно-технічну та базову вищу освіту. Протягом останніх років зазнала суттєвих трансформацій ціла група навчальних закладів — коледжі, технікуми, інститути, що раніше називалися вищі навчальні заклади I-II рівнів акредитації та фінансувалися із загального державного бюджету. Рішення про віднесення їх до рівня відповідальності місцевої влади могло стати катастрофічним кроком за умови бідності місцевих бюджетів. Позитивним також вважаємо продовження дозволу на три роки набору на цей рівень освіти. Загалом же залишається нагальною необхідність юридичного закріплення цієї ланки освіти та визначення чітких правових засад функціонування закладів, що її надають.

1 http://www.kv.com.ua/actual/pervyj-endaumen-fond-v-ukraine-46207/#sthash.r96VUyQr.dpuf

Тісно пов'язана з правовими наступна велика група ризиків — економічних, які є досить різними за структурою: фінансові, майнові, фіскальні тощо. Найбільші складнощі виникають внаслідок недостатності обсягів і структури фінансування. Недостатність фінансових ресурсів є серйозним ризиком не тільки для забезпечення інноваційного розвитку, а й для нормального функціонування системи вищої освіти. Слід зауважити, що брак коштів відчувають усі країни світу: і передові, і ті, що розвиваються. Тільки державних ресурсів стає недостатньо для забезпечення розвитку вищої освіти, тим більше з огляду на її зростаючу роль в інноваційному розвитку суспільства. Світова практика на ці виклики вже знайшла відповіді, які знаходяться саме в площині диверсифікації джерел. У багатьох країнах активізуються процеси залучення інших суб'єктів (окрім держави) до фінансування за допомогою різних механізмів.

Для нашої країни перспективною є адаптація досвіду стимулюючих механізмів для активізації участі бізнесу у фінансуванні освітньої та дослідницької діяльності університетів, а також механізмів полегшення фінансового тягаря для приватних споживачів освітніх послуг. Дієвим механізмом розширення фінансових можливостей вищих навчальних закладів виступає ендаумент. Інститут ендаументу дозволяє створювати благодійні фонди при вишах. Практика ендаумента у провідних країнах світу передбачає створення таких благодійних фондів, що управляються керуючими компаніями і на основі прозорого використання коштів дозволяють університетам отримувати додаткові джерелами фінансування. Основний капітал вкладається у різні проекти та цінні папери, а відсотки виші можуть використовувати на оновлення інфраструктури, матеріальне заохочення студентів і викладачів.

Практика ендаументу вже приходить в Україну, при двох українських ВНЗ створені подібні фонди: при Інституті міжнародних відносин Київського національного університету ім. Тараса Шевченка та при Університеті банківської справи Національного банку. Зокрема, ендаумент фонд при Інституті міжнародних відносин Київського національного університету ім. Тараса Шевченка на базі Благодійної організації «Фонд розвитку Інституту міжнародних відносин» був заснований у 2012 році і на сьогодні складає 245 288 грн. Мета Фонду — забезпечення фінансової стабільності Інституту та незалежність від економічних і суспільних коливань. Відсотки, отримані завдяки роботі капіталу Фонду, спрямовуватимуться на розвиток інфраструктури інституту, допомогу у навчанні студентам, аспірантам і стажерам, виплату премій викладачам, створення грантів, проведення майстер-класів, організацію співпраці з ВНЗ інших країн[1].

Управління вищими навчальними закладами не адміністративно-командними, а економічними, стимулюючими методами передбачає використання різних формул державного фінансування. У світовій практиці простежується тенденція до більшої прозорості та зрозумілості процедур виділення фінансових ресурсів кожному навчальному закладу. Як правило, це чітка формула — певна сума, що визначається кількістю студентів, певна сума на розвиток, категоріальні програми та додаткове фінансування може бути отримано за умови досягнення кращих результатів. Чіткі і прозорі умови фінансування дозволяють навчальним закладам чітко передбачати обсяги та структуру можливих надходжень, планувати свої дії та заходи по розвитку закладу, підвищенню його конкурентоспроможності.

Так, у Сполучених Штатах практика фінансування за результатами діяльності дуже різноманітна та, до того ж, постійно продовжує удосконалюватися. Практично кожний штат застосовує свої формули результативного фінансування. Наприклад, у штаті Мен починаючи з 2014 року базове фінансування закладу зростає від 5 % до 30 % у рік на основі таких показників: кількість присуджених дипломів (додаткові бали за випускників

1 National Conference of State Legislatures. — Electronic resource. Available mode. — http:// www.ncsl.org/research/education/perfomance-funding.aspx

коледжів, дорослих старше 30 років, отримувачів соціальних стипендій); кількість випускників за природничими, технічними, математич-ними, інженерними спеціальностями (STEM), охороні здоров'я та ін. пріоритетних галузях; кількість дослідницьких грантів та інших контрактів за рік; обсяги дослідницьких грантів та інших контрактів за рік; кількість присуджених дипломів на 100 тис. дол. доходів від плати за навчання, державних асигнувань та інших доходів.

У Массачусетсі 2-річні коледжі отримують базове фінансування на основі чисельності студентів і додаткове фінансування за такою формулою — 50 % розглядаються як базове фінансування на основі завершених семестрових кредитних годин та інші 50 % — на основі показників успішності. До таких показників віднесено: отримані сертифікати про завершене навчання; соціальні трансферти; завершені 30 кредитів; повністю завершені курси математики та англійської мови; отримані дипломи і сертифікати на 100 студентів приведеного контингенту; отримані дипломи і сертифікати, присуджені студентам, що отримували соціальні стипендії або у важливих галузях[1].

Базисною умовою реалізації стимулюючих схем фінансування виступає підвищення автономії навчальних закладів. Її складовою є повноваження закладів по управлінню своїми ресурсами. На жаль, задекларована в нормативних документах автономія вищих навчальних закладів не підкріплюється реальними механізмами. Теж саме можна засвідчити відносно педагогічної автономії. Не можна зрозуміти те, що продовжується втручання міністерства в навчальні плани. В ситуації, коли далеко не всі стандарти спеціальностей розроблені, викликає подив прагнення знов втручатися в перелік дисциплін, спеціальностей, кредитів тощо, хоча це і здійснюється під гаслами збільшення автономії. Але ж право університету самостійно визначати особливості навчального процесу є ключовою характеристикою всіх світових університетів!

У контексті вирішення економічних проблем і ризиків функціонування і розвитку системи вищої освіти актуальною є і проблема оптимізації мережі навчальних закладів, тобто поліпшення організаційної структури системи. Ця проблема має як кількісний (оптимальна кількість вишів для країни), так і якісний аспекти (удосконалення системи управління та пошук нових форм організації освіти, її взаємодії з іншими видами діяльності). Що стосується кількості вищих навчальних закладів, то зараз поширеною є думка про необхідність скорочення кількості вишів. На доказ цього наводяться дані щодо кількості вишів в інших країнах. Тим не менше, світова практика доводить дуже різні приклади щодо кількості вишів. Причому передові країни можуть демонструвати високу ефективність освітньої системи як при малій, так і при значній кількості вишів. Так, у Франції 79 великих університетів, але поруч функціонує до 500 так званих Гранд Еколь, приватних вищих шкіл, які вважаються найпрестижнішими. В них може навчатися невелика кількість студентів, але завдяки ручній роботі досягається надзвичайно високий якісний рівень підготовки. Отже, не завжди створення великих університетів є підставою для підвищення їх кінцевої результативності. Тому відносно інших ВНЗ — не має підстав усувати вже існуючу диверсифікацію навчальних закладів. Усі країни світу ідуть шляхом диверсифікації та зберігають свої історичні особливості та сформовані освітні традиції.

Важливішим для української системи вищої освіти є вивчення світового досвіду в плані пошуку нових ефективних форм. Цікавими для нас можуть бути як великі освітньо-наукові утворення (кластери, хаби, кампуси, регіональні університети), так і гнучкі, мобільні форми організації (бізнес-школи, корпоративні університети). Але її ефективна реалізація потребує чіткого розуміння того, що мається на увазі під оптимізацією та які цілі вона має переслідувати. Якщо головна мета — скорочення витрат на утримання сис-

1 Наукова та науково-технічна діяльність в Україні у 2015 році. — Електронний ресурс // режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/

теми, то повинні бути чіткі прорахунки і плани щодо того, за рахунок чого буде досягнута економія. Якщо на першому місті — створення потужних регіональних центрів вищої освіти, то важливо не тільки здійснити так би мовити зовнішню оптимізацію (об'єднання декількох вишів в один), а забезпечити внутрішню ефективну організацію новоствореного великого вищого навчального закладу.

Зрозуміло, що будь-яка організаційна перебудова є стресом для установи, оскільки означає зіткнення різних корпоративних культур, загалом — зміну загальної внутрішньої культури та системи комунікацій. У такій великій структурі з одного боку, зростає загроза суттєвого посилення бюрократизації всіх процесів, а з іншого боку, створюється потенціал для синергетичного потужного розвитку. І тому найважливішим завданням стає вирішення саме завдань розкриття цього потенціалу, що потребує сучасних інноваційних підходів до управління вищими навчальними закладами, врахування теоретичного та практичного доробку передового менеджменту, накопиченого світовою практикою.

Визначальним процесом у розвитку світової вищої освіти виступає диверсифікація: навчальних програм, закладів, джерел фінансування, форм організації та управління. Відбувається колосальне загострення у глобальному вимірі конкуренції, результатом чого стала і поява численних рейтингів університетів. Але всі рейтинги спрямовані на виявлення сильніших, вони потрібні і вигідні в першу чергу тільки їм. Тому в кожній національній системі освіти мають бути титани — потужні університети, здатні конкурувати за присутність у світових рейтингах. Таким університетам — має бути надане виключне фінансування та державна підтримка. Нам потрібні потужні національні та регіональні ВНЗ. Але, напевно, нам необхідно розібратися — задля яких цілей ефективними мають бути великі освітньо-наукові комплекси, а — в яких випадках, можливі інші форми організації. Уявляється, що ключовими завданнями оптимізації мережі ВНЗ мають бути наступні: створення університетів світового рівня (кількох, їх не може бути багато), формування потужних регіональних університетських центрів (з урахуванням специфіки економіки регіону), посилення автономії та чесної конкуренції між закладами

Не можна обійти увагою і ризики, пов'язані із демографічними проблемами. Висока динаміка поширення масштабів вищої освіти в Україні у 90-х — на початку 2000 років мала своїм підґрунтям зростання народжуваності дітей у 80-х роках. Після 2007 року починає спостерігатися поступове зменшення населення віку 18—23 роки, обумовлене кризовими процесами різкого скорочення народжуваності з початку 90-х років (майже вдвічі). Зменшення студентського контингенту почалося з 2008 року, а з 2011 — вже майже всі українські виші відчули різке скорочення.

Серйозність цих ризиків пояснюється ще й тим, що в попередні роки було суттєво нарощено кадровий та інституційний потенціал системи вищої освіти: зросла чисельність кандидатів і докторів наук, поступово поліпшується технічне та методичне забезпечення навчального процесу у вишах, формуються традиції викладання та наукової роботи. Критична залежність фінансово-економічної стабільності функціонування системи вищої освіти від чисельності студентів ставить під загрозу можливості її подальшого розвитку. Напевно, така залежність має бути обов'язково з точки зору необхідності конкуренції між вишами та стимулювання їх до удосконалення своєї діяльності. Тим не менше, в умовах передбачуваних демографічних змін, непростої ситуації на ринку праці дуже важливо, щоб впроваджувалися механізми послаблення цієї залежності таким чином, щоб система змогла адаптуватися до них і не втратити свої найкращі надбання. Згідно нового Закону зменшується навантаження викладачів, що, безумовно, пом'якшить ситуацію з висококваліфікованим персоналом вищих навчальних закладів.

Однією з найважливіших проблем сучасного розвитку української вищої освіти виступає якість освіти. Це велика комплексна проблема, яка, безумовно, потребує системних рішень. Потужність педагогічної її складової забезпечується кваліфікацією персоналу, сформованими традиціями навчання, орієнтацією на сучасні, інноваційні тенденції. Уявляється, що попри значну критику у нашої освіти є як сформований педагогічний потенціал, так і готовність до змін. Втілення високих критеріїв оцінки якості навчальної діяльності викладачів (на рівні світових) може задати відповідні напрями розвитку кадрового складу системи освіти.

Щодо студентства, то основною проблемою є формування орієнтації на знання, а не на отримання диплому. У нас спостерігається досить суперечлива ситуація. З одного боку, ми бачимо велику популярність вищої освіти, що зумовлено прагненням застрахувати свою майбутню кар'єру чи уникнути безробіття. А з іншого — недостатня спрямованість молоді саме на здобуття знань. Серед причин цього явища — ментальні особливості, деформації ринку праці та слабкий зв'язок отриманих знань з майбутньою роботою.

Ускладнюють цю ситуацію і ті загрози, що несуть системі різноспрямовані тенденції, з одного боку, скорочення учнівського/студентського контингенту внаслідок демографічних хвиль, а з іншого — кількісне та якісне зростання когорти наукового та науково-педагогічного складу, яке відбувається останніми роками. Держава має не тільки усвідомлювати цю ситуацію, а діяти на упередження — формувати свою державницьку позицію щодо збереження та підтримки своєї інтелектуальної еліти.

Потребує нових підходів і проблема управління та фінансування наукових досліджень. Загальновідомою істиною є те, що досягають проривного розвитку тільки ті країни, які приділяють неабияку увагу системі науки та освіти. І якщо освіта ще може похвалитися певними позитивними тенденціями, то відносно науки ситуація набуває загрозливого характеру. Україна дуже стрімко втрачає свої позиції, про що свідчать тенденції катастрофічного погіршення всіх показників.

Фінансування наукових досліджень в Україні у відсотках до ВВП має стійку тенденцію до зменшення: 2002 р. — 1 %, 2007 р. — 0,85 %, 2010 р. — 0,83 %, 2013 р. — 0,77 %, 2014 р.– 0,66 %, 2015 р. — 0,62 % ВВП. У Європейському Союзі в 2014 році на науку було витрачено близько 283 млрд євро, що складає 2,03 % ВВП. Зокрема, у Фінляндії — 3,17 %, Швеції — 3,16 %, Данії — 3,08 %, Німеччині — 2,84 %, Австрії — 2,99 %, Словенії — 2,39 %, Франції — 2,26 %, Бельгії — 2,46 % (2014 р.). Найвищі у світі показники науко ємності ВВП у Південної Кореї (4,15 %), Японії (3,47 %), США 92,81 %), Китаї (2,08 %)[1].

Зменшується чисельність науковців: у загальній кількості зайнятих в Україні вона має найнижчі значення (окрім Румунії) і становила у 2015 році 0,5 %, у тому числі дослідників — 0,33 %. У європейських країнах у 2013 році частка виконавців наукових досліджень складала: у Фінляндії (3,21 % і 2,31 %), Данії (3,17 % і 2,15 %), Ісландії (2,94 % і 2,0 %), Швеції (2,85 % і 2,16 %), Австрії (2,85 % і 1,74 %) і Норвегії (2,62 % і 1,84 %); найнижчою — у Румунії (0,51 % і 0,32 %), Болгарії (0,76 % і 0,55 %), Туреччині (0,77 % і 0,65 %) і Кіпру (0,82 % і 0,61 %).

В Україні чисельність наукових співробітників і дослідників зокрема постійно скорочується. Так, з 2005 по 2015 рік кількість працівників наукових організацій скоротилася з 170,6 до 101,6 тис. осіб (на 40,5 %), у тому числі чисельність дослідників — з 105,5 до 63,9 тис. осіб (на 39,4 %). Світовими лідерами за чисельністю дослідників виступають: Китай — 1484 тис. осіб (19,1 % світової чисельності), США — 1265,1 тис. осіб (16,7 %), Японія — 660,5 тис. осіб (8,5 %), РФ — 440,6 тис. осіб (5,7 %), Німеччина — 360,3 тис. осіб (4,6 %), Корея — 321,8 тис. осіб (3,9 %), Франція — 265,2 (3,4 %) та Велика Британія — 251,4 тис. осіб (3,4 %).

У такій ситуації наміри щодо скорочення фінансування наукових досліджень є не-

1 UNESCO Science Report: towards 2030 Electronic resource: http://en.unesco.org/ node/252168

припустимими. Уявляється, що державницьке бачення щодо когорти науковців має передбачати визнання на державному рівні значущості їх праці, визнання їх в якості інтелектуальної еліти країни, від якої чекають реальних справ. До того ж, допустити скорочення науковців в існуючих установах стане можливим тільки тоді, коли будуть створені умови для їх зайнятості в інших сферах (і в першу чергу — бізнесі).

Військова агресія та окупація не можуть бути виправданням для зменшення уваги до науки в країні. Якщо наша країна прагне думати про своє стратегічне майбутнє, то найважливішим пріоритетом має бути зміцнення нашого наукового потенціалу, адже таке відношення до сфери наукових досліджень є неприпустимим. Ключовими питаннями виступають: не зменшення фінансування; збільшення притоку фінансових ресурсів з підприємницьких, неприбуткових та іноземних джерел; підтримка вчених, створення умов для реалізації їх потенціалу; перетворення АН на центр і генератор інноваційного розвитку.

Важливим кроком є прийняття у першій редакції нового Закону України «Про наукову та науково-технічну діяльність». Цим законом передбачено такі нововведення, як: створення Національної ради з питань розвитку науки і технологій і Національного фонду досліджень України. Передбачається, що Національна рада буде постійно діючим консультативно-дорадчим органом при Кабінеті Міністрів України задля забезпечення ефективної взаємодії представників наукової громадськості, органів виконавчої влади та реального сектору економіки у формуванні та реалізації єдиної державної політики у сфері наукової і науково-технічної діяльності. Метою створення Національного фонду досліджень України є стимулювання пріоритетних фундаментальних і прикладних наукових досліджень у формі грантової підтримки на конкурсних засадах.

Спільною рисою всіх успішних урядів (стратегії яких були дуже різноманітними) — було фундаментальне визнання пріоритетності інтелектуальних чинників проривного суспільного розвитку, яке проявлялося не тільки у значній увазі та фінансуванні сфери освіти і науки, а й — у залученні інтелектуальної еліти до вироблення державної політики і стратегії. Досвід післявоєнної Німеччини відомий тим, що уряд Людвига Ерхарда активно залучав учених. Активність та інтенсивність використання інтелектуального потенціалу наших вчених були набагато вищі раніше, на жаль. Здається, що мудрість державницького підходу має полягати не в тому, щоб все зламати під гаслами реформ, а в тому, щоб заставити працювати на країну ті найкращі ресурси, традиції та інститути, які в неї є. Ознакою справжніх реформ може стати представлене на державному рівні визнання пріоритетності сфери освіти і науки та реальне піднесення їх ролі в розвитку країни. Безумовно, система потребує нових підходів і суттєвої модернізації, але такої, щоб «із водою не виплеснути дитину».

Ключовими гравцями у передових країнах виступають: наукові установи державного сектору, сектор вищої освіти, бізнес-сектор і неприбутковий сектор. Надання нового імпульсу наукової та науково-технічної діяльності в країні потребує суттєвого збільшення ролі останніх двох секторів і, водночас, посилення синергетичної взаємодії їх з потужними традиційними структурами освіти та науки.

Структури, схожі до нашої Академії наук створювалися в різних країнах і виконували чітко поставлені завдання та функції щодо розвитку наукової діяльності. Статус і підпорядкованість можуть бути різними, але саме такі централізовані структури мають визначати ключові напрями та пріоритети наукової діяльності, які є важливими для стратегічного розвитку країни. Для нашої країни такі пріоритети вже визначені — сфера ІТ-техноло-гій, аграрний і військовий сектори, туристично-рекреаційна галузь. Необхідні механізми перетворення цих сфер, що мають потенціал росту, на ключові галузі, локомотиви української економіки. Не великі багатослівні програми, в яких важко докопатися до суті, а чіткі і конкретні кроки по наданню виключних можливостей розвитку, створенню

інвестиційних оазисів.

Не менш серйозними для майбутнього розвитку системи вищої освіти виступають корупційні ризики. У новому законі начебто вже передбачені кроки для подолання корупції, зокрема — створення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, незалежного від МОН. Водночас, очевидним є те, що протидіяти корупції шляхом створення нових органів — не самий ефективний спосіб, адже це може сприяти підвищенню «ціни питання». Реальними механізмами подолання корупції можуть бути лише відкритість, прозорість і чіткість усіх процесів: управлінських (прийняття рішень, вибори), фінансових (виділення коштів вишам, напрями їх витрачання), кадрових (рух, стимулювання) та інших.

В основі боротьби за «чистоту» наукової діяльності має бути поставлено високий гідний рівень життєзабезпечення науковців поряд із суворою відповідальністю за прояви наукової непорядності (плагіат, написання платних робіт тощо). Усі ці явища зникнуть в умовах, коли кожний викладач чи науковець буде дорожити своїм місцем роботи (що оплачується гідно, хоча б на рівні провідних країн — у відсотках до ВНП) та реноме у науковому світі. Всі ж каральні механізми, як це не дивно, утруднюють шлях тільки тим, хто справді має хист до наукової роботи, але не має ресурсів для долання численних перешкод. І навпаки, не скорочується число тих, хто не займається професійно науковою і викладацькою діяльністю та отримує наукові ступені просто для престижу.

Наведені міркування мають метою довести, що реформування в системі освіти і науки повинно відбуватися виходячи із фундаментальних позицій визнання пріоритетності та важливості цієї сфери для стратегічного розвитку держави. Освіта і наука — це суспільні блага надзвичайно важливого значення, яке реалізовується тільки тоді, колі суспільство підтверджує їх особливий статус.

Наведені вище ризики та зумовлені ними кризові явища у вітчизняній системі вищої освіти не вичерпують усіх викликів і складнощів її розвитку. Загалом не має сумнівів щодо необхідності удосконалення моніторингу відносно здатності та готовності вишів протистояти викликам і змінам зовнішнього середовища. Актуальною є необхідність продовження аналізу вітчизняної системи вищої освіти в контексті готовності до сучасних викликів розвитку, що можливе в напрямах: розширення вихідної бази критеріїв і показників, нових підходів до кластерізації (виділення не тільки освітніх, а й освітньо-наукових кластерів у системі вищої освіти). Можемо констатувати також неадекватність упереджувальної реакції на виклики та ризики зовнішнього та внутрішнього середовищ на інституційному, регіональному та націо-нальному рівнях.

Забезпечення розвитку системи вищої освіти в умовах складного невизначеного, швидко змінюваного зовнішнього середовища потребує всебічного аналізу всіх можливих ризиків. Своєчасний ґрунтовний аналіз усіх викликів і ризиків повинен ставати основою вироблення продуманих ґрунтовних рішень і реалізації їх в державній освітній політиці. Справжній інноваційний, проривний розвиток вітчизняних університетів і всієї системи в цілому можливо забезпечити лише тоді, коли ми будемо діяти на упередження, а не в режимі швидкого реагування на раптові події. Виклики, що стоять перед українською вищою освітою є серйозними і визначаються як загальносвітовими тенденціями, так і специфічними умовами нашого сьогодення. Проведений аналіз засвідчив, що у нашої вищої освіти накопичено великий запас міцності, який дуже важливо не втратити і не згубити. Потребою сучасного дня виступає формування професійного ризик-менеджменту в системі вищої освіти, адже справжній інноваційний, проривний розвиток вітчизняних університетів і всієї системи в цілому можливо забезпечити лише тоді, коли ми будемо діяти на упередження, а не в режимі швидкого реагування на раптові події.

4.9. Формування ринку нерухомості та його регулювання в Україні

Ринкове реформування постсоціалістичних країн уже продовжується понад чверть століття і свідчить про складність та суперечливість означених процесів. Найбільші трансформаційні втрати несуть пострадянські країни, які, окрім ринкових перетворень, вимушені вирішувати проблеми формування основ державності, створення дієвого механізму державного регулювання економіки. Розкриттю суперечностей формуванню двох діалектично взаємообумовлених процесів функціонування держави та ринку в постсоціалістичних країнах присвячено праці І. Малого[1], в яких обґрунтовується висновок щодо необхідності врахування інститут-ціональних чинників розвитку українського суспільства при розробці концепції подальшого реформування економіки України. Акцентується увага на створенні дієвих інститутів держави та державного регулювання, на їх важливій інституціональній ролі в період становлення держави та захисту територіальної цілісності.

Відзначимо, що земля, як основний та базовий елемент нерухомості, є органічною складовою визначення державності в її класичному розумінні: єдність території, етносу, мови, єдиного устрою та влади. Після розпаду Радянського Союзу, Україна як і інші пострадянські республіки, вирішували в першу чергу проблему формування інститутів державної влади та одночасного ринкового реформування економіки. Захоплення процесами роздержавлення економіки та приватизації відтіснили на другий план розробку та формування механізму державного регулювання економіки, що як засвідчує новітня історія України, сприяли, як зазначає І. Малий, «розквіту» тіньової економіки, корупції, рейдерства та відвертого злодійства. Тому логічно і теоретично виправданим є розкриття механізму державного регулювання національної економічної системи в цілому задля того, щоб зрозуміти яким чином він регулює окремі її частини, зокрема ринок нерухомості.

Державне регулювання економіки – сукупність основних напрямів, форм і методів цілеспрямованого впливу державних і наддержавних органів управління на функціонування і розвиток економічної системи, в тому числі окремих її підсистем, для її стабілізації та пристосування до умов, що змінюються[2]. Аналогічної думки дотримуються й інші вчені, акцентуючи увагу на не одність регулюванні на всіх сфер «соціального і економічного життя країни»[3], на регулюванні відносин «між державою та суб'єктами господарювання з приводу виконання державою своїх економічних функцій, використання різних форм і методів впливу на процес розширеного відтворення економіки»[4], на регулювання економічних процесів «з метою певного спрямування господарської діяльності суб>єктів національної економіки, узгодження їхніх інтересів і дій для реалізації певних цілей[5].

Стосовно постсоціалістичних трансформаційних економік то роль державного регулювання повинна бути завжди домінуючою[6]. За цим підходом, економічний розвиток

1 Держава і ринок: філософія взаємодії : монографія / І. Й. Малий, М. І. Диба, М. К. Галабурда ; за заг. та наук. ред. І. Й. Малого ; М-во освіти і науки України, Київ. нац. екон. ун-т. – Київ : КНЕУ, 2005. – 357 с.; Держава і ринок: порівняльний аналіз реформування економіки України та Китаю / І. Й. Малий // Економічна теорія. – 2005. – № 4. – С. 3–11; Про романтизацію приватної власності на землю і кризу аграрного сектора [України] / І. Й. Малий // Економічна теорія. – 2008. – № 3. – С. 11–20; Противоречия гражданской идентификации институтов государства в Украине / И. И. Малый // Наукові праці Донецького національного технічного університету. Серія: Економічна / М-во освіти і науки України ; [редкол.: В. В. Дементьев (гл. ред.) и др.]. – Донецьк, 2014. – № 1.

2 Мочерний С.В., Ларіна Я.С., Устенко О.А., Юрій С.І. Економічний енциклопедичний словник: У 2 т. Т.1 / За ред. С.В. Мочерного. – Львів: Світ, 2005. – 616 с. – С. 155.

3 Государственное регулирование экономики: Учеб. пос. для вузов / Т. Г. Морозов, Ю. М. Дурднев, В. Ф. Тихонов и др.; Под. ред. проф. Т. Г. Морозовой. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001. — 255с.

4 Меньшиков С. Новая экономика. Основы экономических знаний: Учебное пособие. — М.: Международные отношения, 1999. — 400 с.

5 Дмитриченко Л. И. Государственное регулирование экономики: методология и теория. — Донецк: УркНТЭК, 2001. — 329 с. — С. 4.

6 Осадчая И. Общественный сектор: эффект институционального партнерства//МЭиМО. — 2002. — № 9. — С. 110-118.

ґрунтується на панівній, домінуючій ролі держави або на її відсутності, зазнає стагнації і занепаду. Для економіки України, яка сьогодні знаходиться в кризі, дуже важливим є висновок В. Парето про те, що національна економіка перебуває у кризі тоді, коли падає економічна ефективність, тобто не повною мірою використовуються ресурси. Як тільки вона відновить свій до кризовий рівень виробництва, використання факторів наблизиться до повного рівня економічної ефективності. Однак так буде тоді, коли національна економіка подолає деякі свої недоліки, у чому і проявляється необхідність державного регулювання.

Створення результативного механізму державного регулювання ринком нерухомості передбачає врахування наступних чинників. По-перше, потребує детального та системного дослідження загальних світових тенденцій формування приватної власності на нерухомість як товар та специфіки становлення ринку нерухомості в Україні. По-друге, вкрай важливого значення набуває характеристика інституціонального та макроекономічного середовища в Україні, яке в умовах європейської інтеграції знаходиться в стані перманентних змін економічного, правового та організаційного плану.

Ринок нерухомості є новою, мало дослідженою категорією і з позиції як науки, в тому числі теорії, так і практики. Однак останнім часом у наукових колах усе більше спостерігається підвищення інтересу до цього сегмента ринку. Проблемна ситуація, що склалася сьогодні з використанням терміна «нерухомість», полягає в тому, що від початку економічних реформ і практично до сьогодення повного теоретичного, соціального та економіко-правового тлумачення цей термін не має.

Нерухомість — це важливий економічний ресурс, що відіграє роль того просторового середовища, у якому здійснюється будь-яка людська діяльність. Нерухомість — це особливий вид товару, який відрізняється від інших товарів своїми специфічними характеристиками щодо рідкісності, обмеженнями в його переміщенні в просторі та специфіки споживання. Особливості нерухомості як товару й визначають особливості ринку нерухомості. До об'єктів нерухомості відносяться будинки (мається на увазі житлові), споруди, приміщення та земля, як вихідний і засадний елемент нерухомості.

Специфіка властивостей нерухомості як товару є причиною дискусій не тільки щодо теоретичного визначення ринку нерухомості, а й практичного його формування в координатах реальної національної економіки. Класифікацію основних ознак нерухомості як товару визначено в табл. 4.12.

Нерухомість — це земля і все, що споруджено (зведено) на ній, зростає або прикріплені до неї[1]. На думку Дж. Мілля, «…земля не створена людиною. Вона з самого початку - надбання всіх людей. Її привласнення цілком є питанням загальної доцільності»[2]. Сучасне українське законодавство не дає однозначного трактування категорії «нерухоме майно» («нерухомість»). Це пояснюється існуванням різних підходів до розв'язання питання про те, включається або не включається земля до складу нерухомості. У деяких законодавчих актах і нормативних документах будинки, споруди, інші будівельні об>єкти визначаються як «нерухоме майно», а земельні ділянки при цьому розглядаються окремо, в інших — використовуються категорії «основні фонди», «основні кошти», «будинки», «споруди», «приміщення»[3]. Вищезазначені родові ознаки нерухомості як товару визначають специфіку ринку нерухомості та його державного регулювання. Так, зокрема, низька ліквідність нерухомості має важливе значення як для економіки в цілому, так і для індивідуальних

1 Контрактне право. Світова практика / Том.3. Нерухомість. - М .: Імідж. — 416 с.

2 Милль Дж.С. Основы политической экономии: В 3-х т. – М.: Прогресс, 1980. – Т. 1. — С. 136.

3 Манн Р.В. Регіональні ринки нерухомості: особливості розвитку в Україні / Р.В. Манн // Науковий вісник Полтавського національного технічного університету ім. Юрія Кондратюка «Економіка і регіон». – 2004. — №1 (2). – С. 53—55.

ланок (фірм, домогосподарств). Вона призводить до зростання капіталізації національної економіки, оскільки, на відміну від інших видів капіталу, вона не може бути вивезена за її межі. У той же час відносна неліквідність веде до того, що «помилка в капіталовкладеннях не може бути виправлена або відшкодована, а, навпаки, ризикує погіршитися на шкоду загальної рівноваги»[1].

Таблиця 4.12

ОСНОВНІ ОЗНАКИ НЕРУХОМОСТІ ЯК ТОВАРУ

Критерії	**Ознака**
Ступінь переміщеності в просторі	Абсолютна обмежена, тому й називається нерухомістю
Зв'язок із землею	Органічно споріднений функціонально і юридично
Форма функціонування	Натурально-речовинна і вартісна
Споживчі властивості в процесі використання	Натуральна форма протягом усього терміну експлуатації не змінюється, міняються якісні характеристики
Тривалість розширеного відтворення	Довгострокове (відноситься до основних фондів), земля – не відтворюється, лише підтримується первісні якісні характеристики
Суспільне значення	Користування об'єктом зачіпає інтереси багатьох громадян, тому й необхідне державне регулювання

Д. Фридман і Н. Ордуєй визначають ринок нерухомості як деякий набір механізмів, за допомогою яких передаються права на власність і пов>язані з нею інтереси, установлюються ціни і розподіляється простір між різними конкуруючими варіантами землекористування[2]. Багатогранність форм прояву функціональної ролі нерухомості як товару й визначають розмаїття визначень ринку нерухомості. Одні економісти розглядають ринок нерухомості як сферу інвестування (вкладення) капіталу в об>єкти нерухомості і систему економічних відносин, які виникають при операціях з нерухомістю[3], інші як взаємозалежну систему ринко-вих механізмів, які забезпечують створення, передачу, експлуатацію і фінансування об>єктів нерухомості[4]. Н.Коваленко трактує ринок нерухомості з позиції процесу дії в просторі, фрагмент економічного простору, сферу дії економічних відносин, які складаються в процесі купівлі-продажу, оренди, застави, дарування і спадкування цих ресурсів[5] тоді як А. Севастьянов виокремлює значимість реалізації попиту і пропозиції у певному «місці» , де здійснюється передача прав на власність від продавця до покупця чи безпосередньо через інститут посередництва у межах замкнутого територіального утворення[6].

1 Барр Раймон. Політична економія: В 2-х т. – Т. 1: Пер. с фр. — М.: Міжнар. відносини, 1995. – 608 с.
2 Иванов В.В. Управление недвижимостью / В.В. Иванов, О.К. Хан. – М.: ИНФРА-М, 2007. – 446 с. — С. 105.
3 Балабанов И.Т. Экономика недвижимости / И.Т. Балабанов. – СПб.: Питер, 2000. – 208 с. — С. 20.
4 Большой экономический словарь / [ред.-упоряд. А. Н. Азрилияна]. – М.: Фонд «Правовая культура», 1994. – 528 с. — С. 23.
5 Коваленко Н.Я. Экономика недвижимости: [учеб.] / Н.Я. Коваленко, Г.А. Петранева, А.Н. Романова. – М.: Колосс, 2007. – 240 с. — С. 75.
6 Севастьянов А.В. Экономика недвижимости / А.В. Севастьянов. – М.: Колосс, 2007. – 276 с. — С. 153.

На функціонування ринку нерухомості впливають особливості конкретного історичного етапу в розвитку національної економіки. Досить наочним прикладом може служити трансформаційний характер сучасної української економіки, формами прояву якого затяжний (25-річний) характер формування ринку землі, який ще на сьогодні так і не завершився, та наявність суперечностей в управлінні приватизованим житловим фондом. Держава є власником значної кількості об>єктів нерухомості; установлює та контролює дотримання норм і правил, пов>язаних з функціонуванням ринку нерухомості; регулює питання інвестування, зонування, містобудівного розвитку, реєстрації прав власності на об>єкти нерухомості; встановлює пільги або накладає обмеження (законодавчі обмеження, особливості оподатковування) на інвестиції в нерухомість; стимулює та регулює ринок житлової нерухомості; забезпечує соціальні права та пільги.

Структура та управління правами власності у сфері нерухомого майна, співвідношення між приватними та суспільними витратами на утримання нерухомості, системи фінансування і особливості оподаткування об'єктів, значною мірою обумовлюють особливості державного та виступають одними з найважливіших чинників формування пануючої в країні економічної ідеології і політики. Це перед усім проявляється через прямий вплив на заохочення або, навпаки, гальмування розвитку різних форм власності в національній економіці. Так, наприклад, багато в чому особливості розвитку прав власності на об'єкти нерухомості (зокрема земельні ділянки) у Великобританії з одного боку були обумовлені історико-правовими традиціями в цій країні, а з іншого, стали фундаментом для формування цих традицій через особливості системи оподаткування землі, наслідування прав власності тощо.

В той же час, форма власності в сфері нерухомості визначає економічну політику в державі. Наприклад, у Великобританії за період панування політики «тетчеризму» частка приватної власності на комерційну нерухомість збільшилася у 1993 р. в порівнянні з 1960 р. майже наполовину – з 45 до 66 %. У США частка нерухомості, що знаходиться у приватній власності, складала на початку 90-х рр. XX ст. понад 70 %. Високою є частка приватної власності проживаючих в таких країнах, як Італія, Іспанія (понад 80%). У той же час у Німеччині вона складає лише 37 %, у Франції – 51 %. Означене обумовлює відповідне співвідношення між ринком купівлі-продажу нерухомості та ринком оренди. Так, наприклад, у США, Великобританії, Іспанії домінують операції купівлі-продажу, в Німеччині — операції оренди[1]. Ще більш складна ситуація з регулюванням реалізації прав власності на землю, як базового інституту ринку нерухомості та найважливішого ресурсу сільського господарства[2].

Зазначимо, що розпочата 15 березня 1991р. земельна реформа стала однією з найскладніших суспільних змін, що відбуваються в Україні після набуття нею незалежності. Вона є одним із найважливіших напрямів соціально-економічної політики держави. У ході земельної реформи за роки новітньої історії України здійснено безпрецедентну соціальну акцію – у власність населення безоплатно передано майже 30 млн. га землі, вартість якої навіть за сучасною нормативною грошовою оцінкою, складає понад 800 млрд. грн. Фактично право селян розпоряджатися своєю власністю обмежується не лише мораторієм на продаж власних земельних ділянок, а й на результати праці на землі. Наспіх створені на умовах короткострокової оренди аграрні холдинги не тільки привласнюють результати праці, отримуючи від експорту продукції шалені бариші, а й

1 Максимов С.Н. Основы предпринимательской деятельности на рынке недвижимости / С.Н. Максимов. – СПб.: Питер, 2000. – 272 с. — С. 54-55.

2 Алимов О.М. Економічний розвиток України: інституціональне та ресурсне забезпечення: Монографія / О.М. Алимов, А.І. Даниленко, В.М. Трегобчук та ін. — К.: Об'єднаний інститут економіки НАНУкраїни, 2005. — 540 с. —С. 379.

своєю «бурхливою» діяльність знищують соціальну інфраструктуру на селі, руйнують дороги взятою в лізинг технікою, і саме головне – своєю інтенсивністю виснажують родючість ґрунтів, що погіршує якісний їх стан. Про це свідчать статистичні дані, аналіз яких показує, що в Україні: більше 800 тис. га деградованих, малопродуктивних та техногенно-забруднених земель підлягають консервації; 141 тис. га порушених земель потребують рекультивації і 253 тис. га малопродуктивних угідь – поліпшення. Відсутність в Україні належного правового та економічного механізмів стимулювання раціонального землекористування призвели до значного погіршення якісного стану земельного фонду, зокрема до погіршення екологічного стану ґрунтів, родючість яких знижується. Посилилися процеси деградації ґрунтового покриву за рахунок техногенного забруднення: забруднення ґрунтів радіонуклідами, важкими металами, збудниками хвороб. Також важливо відзначити, що в Україні достатньо висока сільськогосподарська освоєність земель – 68,9 %, а лісистість становить 17,6 %, що є мінімальною лісистістю серед країн Європи (Румунія – 29 %, Болгарія – 30 %, Чехія – 33 %, Словаччина – 41 %, Німеччина – 30 %, Норвегія – 27 %, Швеція – 60 %, Італія – 33 %, Іспанія – 27 %, Франція – 28 %, Польща – 29 %, Греція – 44 %)[1]. Великого поширення в світі набули й інститути неподільності сільськогосподарських земель, недопущення їх надмірної експлуатації, принципи придбання права власності на землю за давністю їх володіння або користування. Гарантії та захист прав приватної власності на землю здійснюється в зарубіжному законодавстві через установлення складних процедур її відчуження.

Сутність державного контролю використання й охорони земель розкривається в Земельному кодексі України (надалі – ЗК України): «Контроль за використанням і охороною земель полягає в забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, організаціями установами та громадянами земельного законодавства України»[2]. Тобто здійснення державного контролю у сфері використання й охорони земель стосується не лише суб'єктів підприємницької діяльності – юридичних і фізичних осіб, а й органів державної влади та місцевого самоврядування, які реалізують розпорядчі функції стосовно землі.

Збереження та підвищення родючості ґрунтів у процесі господарського використання земель, а також державне регулювання та контроль за сільськогосподарською діяльністю всіх суб'єктів незалежно від форм власності, встановлення відповідальності за порушення у цій сфері на законодавчому рівні – одне з найактуальніших завдань для відповідних державних органів України, у тому числі й відповідальних за забезпечення продовольчої безпеки країни. До цього часу не сформовано механізмів вільного обігу земельних ділянок, заходи земельної реформи не мають належного фінансового забезпечення. Є перепони на шляху еволюційного розвитку землеволодіння та землекористування, зокрема у формуванні на базі особистих підсобних і дрібних селянських (фермерських) господарств сучасних конкурентоспроможних, високорентабельних підприємств. Вдосконалення державного регулювання використання земель має здійснюватися на узгодженні найважливіших складових механізму їх розвитку, що передбачає врахування фактору збалансованості на державному, регіональному та місцевому рівнях відповідно до основоположних принципів сталого розвитку. Це потребує подальшого вдосконалення законодавства, соціальних, економічних та екологічних чинників для формування таких відносин, які дають змогу наступним поколінням так само повноцінно та ефективно використовувати унікальний природний ресурс – землі громадян України, які є однією із базових складових державності України.

---

1 . Костишин О.О., Стойко Н.Є. Економічний механізм регулювання землекористування в Україні /[Електронний ресурс]// О.О. Костишин,Н.Є. Стойко// Науковий вісник НЛТУ України, 2013. – Вип. 23.16. — С. 248-255. — С. 248-249.

2 Земельний кодекс України: Наук.-практ. коментар / За заг. ред. В.І. Семчика. – К.: ВД "Ін Юре", 2003. – 676 с. — С. 583.

Провідною проблемою на земельному ринку нерухомості є недостатня законодавчо урегульованість та інформаційна непрозорість процесів на цьому ринку. Так на сьогоднішній день відсутня єдина система реєстрації прав на земельну ділянку та об>єкти нерухомості, розташовані на ній. Особливістю державної системи реєстрації нерухомості в Україні є розмежування правомірностей щодо землі та інших об>єктів, які невіддільні від неї. Внаслідок цього існують дві процедури реєстрації: кадастровий спосіб для землі та інвентарізаційно-правовий — для інших об>єктів. Така система ускладнює здійснення операцій з купівлі-продажу земельних ділянок[1].

На ринку нерухомості держава виконує фіскальну функцію, пов>язану з оподаткуванням. У цьому значенні нерухомість є одним з найбільш «цікавих» об>єктів оподаткування, оскільки виступає як найбільш надійне і стабільне джерело сплати податків, що не порушує господарські процеси як на мікро-, так і на макрорівнях. Світова практика оподаткування свідчить, що нерухомість є одним з унікальних об>єктів, здатних забезпечити стабільний розвиток. У першу чергу це стосується ринку земель несільськогосподарського значення та житла. Житлова нерухомість є особливим об'єктом державної політики в усіх країнах світу. Наприклад, у країнах Європейського Союзу починаючи з 1990-х років здійснюються значні капіталовкладення у формування основних засобів, велика частина яких припадає саме на будівництво. У Німеччині щорічні вкладення в цю галузь перевищують 30 % усіх внутрішніх інвестицій, у Франції, Нідерландах, Австрії, Італії – майже 25 %. Окрім того, держави ЄС-15 асигнують чимало коштів у поточне утримання житла[2].

Первинний ринок житла у країні є неоднорідним як на локальному і регіональному, так и на інвестиційному рівнях (табл. 4.13). Близько 80 % щорічного обсягу житла зводиться в міських поселеннях[3]. Найрозвиненішим є цей сегмент ринку у столиці, де обсяги щорічного житлового будівництва зросли з 1995 до 2007 року у 3,3 разу – з 419 тис. кв. м до 1,4 млн кв. м[4]. Активність на первинному ринку нерухомості спостерігаємо й у таких областях, як Вінницька, Дніпропетровська, Донецька, Львівська, Одеська і Харківська[5].

Таблиця 4.13

ЖИТЛОВИЙ ФОНД УКРАЇНИ*

Роки	**Загальна площа, млн м2**	**У середньому на одного жителя, м2**	**Кількість квартир, тис.**	**Кількість сімей та одинаків, які перебували на квартирному обліку на кінець року, тис.**	**Кількість сімей та одинаків, які одержали житло протягом року, тис.**
1990	922,1	17,8	17656	2638	235
1991	932,7	18,0	17827	2728	179
1992	944,7	18,2	17947	2696	166
1993	960,6	18,5	17978	2636	144

1 Фінагіна О.В. Розвиток Ринку нерухомості України та проблема Йогоінформаційного забезпечення/О.В. Фінагіна// Моделі управління в ринковій економіці. Збірник наукових статей 2007. - № 10. — С. 253-260.

2 Ситулин Н. Квартирный вопрос не испортил западных европейцев // Янус нерухомість. – 2003. – Вересень. – № 17 (222). – С. 19.

3 Див.: Введення в експлуатацію загальної площі житла та кількість збудованих квартир (1990–2007 рр.) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://www.ukrstat.gov.ua.

4 Див.: Введення в експлуатацію житла за 2007 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://www.ukrstat.gov.ua.

5 Там само.

Продовження таблиці 4.13

Роки	Загальна площа, млн м2	У середньому на одного жителя, м2	Кількість квартир, тис.	Кількість сімей та одинаків, які перебували на квартирному обліку на кінець року, тис.	Кількість сімей та одинаків, які одержали житло протягом року, тис.
1994	962,9	18,7	18021	2578	104
1995	978,3	19,2	18303	2411	82
1996	995,2	19,7	18565	2297	56
1997	1002,6	20,0	18784	2164	47
1998	1008,4	20,2	18858	2029	37
1999	х	х	х	х	х
2000	1015,0	20,7	18921	1765	32
2001	1026,13	21,0	18960	1624	29
2002	1031,7	21,3	19023	1533	25
2003	1035,7	21,6	19049	1460	25
2004	1040,04	21,8	19075	1414	23
2005	1046,44	22,0	191324	1323	20
2006	1049,24	22,2	191074	1300	20
2007	1057,64	22,5	191834	1252	17
2008	1066,64	22,8	192554	1216	17
2009	1072,24	23,0	192884	1174	11
2010	1079,54	23,3	193224	1139	11
2011	1086,04	23,5	193274	1084	7
2012	1094,24	23,7	193704	1022	7
2013	1096,64	23,8	193684	808	6
2014	966,14	…	167854	657	3
2015	973,84	…	168864	х	х

*Джерело: складено автором на основі даних Державної служби статистики. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua

Найважливішими напрямами державної житлової політики України, орієнтованими на споживача, на нашу думку, є: сприяння розвитку іпотеки, забезпечення більшої доступності іпотечних кредитів шляхом активізації механізмів сек'юритизації та непрямих заходів державного регулювання – податкового стимулювання, преміювання і гарантування з боку держави житлових заощаджень громадян; створення сектора соціального житла і за-

безпечення надання соціальних житлових послуг окремим верствам населення; сприяння доступності та підвищення якості житлово-комунальних послуг; формування і здійснення виваженої цінової політики в галузі житлово-комунальних послуг. До економічних методів регулювання ринку нерухомості необхідно віднести: систему оподаткування майна і пільг (ставки податків і звільнення від них); регулювання облікової ставки (дисконтної політики НБУ); реалізацію державних цільових програм; амортизаційну політику та зовнішньоекономічну діяльність.

В умовах провадження політики децентралізації владних повноважень одним з найбільш перспективних напрямків розвитку житлових програм є наростаюча активність їх реалізації на місцевому рівні. спостерігається невпинна тенденція зростання підтримки громадян для придбання житла за рахунок коштів місцевих бюджетів всіх рівнів. Так, якщо у 2016 році на житлові програми, які реалізовує Держмолодьжитло, з місцевих бюджетів було спрямовано 118,6 млн грн., то на початок 2017 року органи місцевої влади передбачили для цієї мети 137,4 млн грн.

Основною перепоною на шляху реалізації ринкових способів забезпечення населення житлом є низький рівень доходів населення України. Мінімальна і середня заробітна плата у країні у десятки разів менша, ніж у країнах з розвиненою ринковою економікою, а також значно відстає від країн Східної Європи. Скажімо, розмір середньої зарплати на місяць у 2007 р. відставав порівняно зі Словенією на 1090 євро, Чехією – на 586, Угорщиною – на 541 євро[1].

Зрозуміло, що при такій заробітній платі переважна більшість сімей країни не зможе побудувати власне житло, воно для них є недоступним. Доступність житла з врахуванням соціально-економічних чинників, історично-національних особливостей народонаселення, а також рівня розвитку країни визначається шляхом співвідношення ціни на житло до доходу родини. Скажімо, у Великобританії співвідношення середньої вартості будинку до величини середньої заробітної плати становить 3,5 – 4 одиниці, що відповідає стандартам життя країни[2].

Незважаючи на великі витрати держави щодо забезпечення територіальної цілісності країни, вкрай гостро стоїть проблема розвитку всієї соціальної сфери України, що має важливе значення для стабільності політичної ситуації. Хоча за останні три роки й спостерігається тенденція зростання обсягів будівництва житла, але цього недостатньо для вирішення житлової проблеми. Для цього необхідно, по-перше, як зазначають П.С. Єщенко і Л.П. Чубук, спрямувати політику держави на покращення суспільного благополуччя шляхом нарощування загальнонаціональних обсягів будь-яких соціальних благ, тобто зростання економіки, удосконалення її структури і покращення якості відтворюваних благ, забезпечення законності та порядку, свободи, культури, безпеки і т. ін. [3]. По-друге, здійснити перерозподіл обсягу благ у суспільстві між різними соціальними групами. Крім цього, дуже важливими напрямами державної житлової політики програм є фінансування будівництва нового соціального житла для соціально бідних верств населення, будівництво нового житла з подальшою здачею його в оренду а також запровадження змішаної системи будівництва житла (за рахунок власних коштів та пільгових кредитів від централізованих та децентралізованих органів влади.

1 Либанова Э. Ценностные ориентиры и социальные реалии украинского общества // Экономика Украины. – 2008. – №10. – С. 124.

2 Доступное жилье по-английски / Проект «Developer». – С. 18 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://www.develop.com.ua

3 Єщенко П.С. Соціальне житло та моделі його забезпечення / П.С. Єщенко, Л.П. Чубук // Економічна теорія. – 2009. – №2. – С. 36—46.

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Державний вищий навчальний заклад
«КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені Вадима Гетьмана»

АНТИКРИЗОВЕ УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ ЕКОНОМІКОЮ

Монографія

Монографія виконана відповідно до НДР: «Модернізація державного антикризового управління національною економікою» (державний реєстраційний номер 0116U001426, період виконання 2016-2020 р.р.); «Антикризове управління публічним сектором в умовах макроекономічної нестабільності та загроз державності України» (державний реєстраційний номер 0117U001196, категорія роботи: фундаментальна, фінансується МОН України (01.01.2017 р., – 31.12.2019 р.); «Макроекономічне планування та управління системою вищої освіти України: філософія і методологія» (державний реєстраційний номер 0117U002531, період виконання 2017-2019 рр.).

Під. до друку 25.05.2017 р. Формат 70х100/16
Папір офсет. Друк офсет. Ум. друк. арк 29,808
Тираж 500 прим.

ТОВ «ТО «Соняшник»
Адреса видавництва: 61115, м. Харків, а/с 3182
helianthus.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
серія ДК № 5180 від 11.08.2016 р.