ISSN 0131-775X

Економіка України

науковий журнал

1/2016

П Е Р Е Д П Л А Т А – 2 0 1 6

ДО УВАГИ

ПЕРЕДПЛАТНИКІВ І ЧИТАЧІВ

УМОВИ ПЕРЕДПЛАТИ НА ЖУРНАЛ

«ЕКОНОМІКА УКРАЇНИ»

Вартість поточної передплати на 2016 р. становить:

на 1 місяць – 43 грн. 46 коп.
на 3 місяці – 130 грн. 38 коп.
на 6 місяців – 260 грн. 76 коп.
на 12 місяців – 521 грн. 52 коп.

У “Каталозі видань України” (стор. 111)
індекс українського видання – 74158
індекс російського видання – 74159

Оформити передплату на журнал
«Економіка України»
Ви можете у будь-якому відділенні
поштового зв’язку України

НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ
МІНІСТЕРСТВА ЕКОНОМІЧНОГО
РОЗВИТКУ І ТОРГІВЛІ УКРАЇНИ,
МІНІСТЕРСТВА ФІНАНСІВ УКРАЇНИ
ТА НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ НАУК УКРАЇНИ

Економіка України

1 (650)
СІЧЕНЬ
2016
Видається з вересня 1958 р.
Виходить щомісяця

ЗМІСТ

Стор.

ПРОБЛЕМИ ЕКОНОМІЧНОЇ ТЕОРІЇ

БАЛТОВСКІ М. – Еволюція економічної науки та Новий Прагматизм Гжегожа В. Колодка 4

УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА

ЗАЛІЗКО В. Д., МАРТИНЕНКОВ В. І. – Методика оцінювання економічної безпеки сільських територій України 19

ФІНАНСИ. ПОДАТКИ. КРЕДИТ

КРИСОВАТИЙ А. І., МЕЛЬНИК В. М., КОЩУК Т. В. – Сутність та концептуальні онови формування податкової політики в умовах євроінтеграційних процесів 35

ПРОБЛЕМИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ І ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

КІНДЗЕРСЬКИЙ Ю.В. – Можливості спеціальних економічних зон у контексті міжрегіонального вирівнювання та розвитку депресивних територій 52

ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

БУРКИНСЬКИЙ Б. В., МАРТІЄНКО А. І., ХУМАРОВА Н. І. – Інституційні аспекти адміністрування сфери природокористування в Україні 72

СОЦІАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ В ПРАКТИЦІ УПРАВЛІННЯ

ПАДАЛКА О. С., КУЛІШОВ В. В. – Економіка та менеджмент освіти: національний аспект 84

КРИТИКА І БІБЛІОГРАФІЯ

ДАНИЛИШИН Б. М. – Децентралізація як вимога часу: за Карпатським регіоном майбутнє 92

КИЇВ 2016

УДК 330 (477) (05)

Засновники: **Міністерство економічного розвитку і торгівлі України,**
Міністерство фінансів України,
Національна академія наук України

Головний редактор: ГЕЄЦЬ В.М.
Заступник головного редактора: КОРНІЄНКО І.В.
Редакційна колегія: БИСТРЯКОВ І.К., БОРОДІНА О.М., БУДКІН В.С., ГНИБІДЕНКО І.Ф., ГРІНБЕРГ Р.С., ГРИЦЕНКО А.А., ДАНИЛЕНКО А.І., ЕРВЕ Ж.-Ж., ЄФИМЕНКО Т.І., ЗВЄРЯКОВ М.І., ЗИМОВЕЦЬ В.В., КОЛОДКО Гж.В., КРЕДІСОВ А.І., КУДРЯШОВ В.П., ЛІБАНОВА Е.М., МАЗАРАКІ А.А., МАКСЮТА А.А., МАНЦУРОВ І.Г., МОЛДАВАН Л.В., МЯРКОВСЬКИЙ А.І., НІКІТЕНКО П.Г., НИЖНИК О.М., ОСАУЛЕНКО О.Г., ПАВЛЕНКО А.Ф., ПАНЧЕНКО Є.Г., ПАПАВА В.Г., ПАРНЮК В.О., РИБАК С.О., СІДЕНКО В.Р., СТАТТЄВ С., ТАРАСЕВИЧ В.М., ЧЕРНЯК О.І., ШРЕТТЛЬ В., ЯКУБОВСЬКИЙ М.М.

Коректор *Г.І. Пасєка*

Комп'ютерна верстка *В.І. Загорний*

Адреса редакції: 01015, Київ-15, вул. Московська, 37/2.
Реєстраційне свідоцтво КВ № 1027 від 26 жовтня 1994 р.
Телефони: заст. головного редактора 280-52-75,
директора 280-32-71,
завідуючого редакцією 280-31-10 (тел./факс),
http://www.economukraine.com.ua
e-mail: ecoua@mail.ru

Рекомендовано до друку редакційною колегією журналу
(протокол № 21 від 24 листопада 2015 р.)

Підписано до друку 30.12.15. Формат 70x108[1]/16. Папір офсетний. Офсетний друк. Ум. друк. арк. 8,4.
Ум. фарб. відб. 8,8. Облік. вид. арк. 11. Загальний тираж 510.

Віддруковано у ТОВ "Наш формат"
02105, Київ, пр. Миру, 7, к. 45.
Реєстраційне свідоцтво ДК № 4540 від 7 травня 2013 р.

При передруку посилання на журнал "Економіка України" обов'язкове.

ISSN 0131-775X

© ДП "Редакція журналу "Економіка України", 2016.

CONTENTS

Pages

PROBLEMS OF ECONOMIC THEORY

BALTOWSKI M. – Evolution of the economic science and a New Pragmatism by Grzegorz W. Kolodko 4

GOVERNING THE ECONOMY: THEORY AND PRACTICE

ZALIZKO V. D., MARTYNENKOV V. I. – Method of estimation of the economic security of Ukraine's rural territories 19

FINANCES. TAXES. CREDIT

KRYSOVATYI A. I., MEL'NYK V. M., KOSHCHUK T. V. – Essence and conceptual bases of the formation of a tax policy under conditions of the Eurointegration processes 35

PROBLEMS OF REGIONAL DEVELOPMENT AND DECENTRALIZATION

KINDZERS'KYI Yu. V. – Possibilities of special economic zones in the context of interregional leveling and development of depressive territories 52

ECONOMIC PROBLEMS OF THE NATURE MANAGEMENT

BURKYNS'KYI B. V., MARTIENKO A. I., KHUMAROVA N. I. – Institutional aspects of the administration of the sphere of nature management in Ukraine 72

SOCIAL PROBLEMS IN THE MANAGEMENT PRACTICE

PADALKA O. S., KULISHOV V. V. – Economics and management of the education: national aspect 84

CRITIQUE AND BIBLIOGRAPHY

DANYLYSHYN B. M. – Decentralization as a requirement of time: the Carpathian region will have future..... 92

"ECONOMY OF UKRAINE", the scientific journal
of the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine,
Ministry of Finances of Ukraine,
and National Academy of Sciences of Ukraine.

The journal is monthly published since September 1958.

Phones: (044) 280-52-75, (044) 280-32-71, Fax: (044) 280-31-10,

http://www.economukraine.com.ua

e-mail: ecoua@mail.ru

Address of the Editorial Board: 37/2, Moskovs'ka Str., Kyiv-15, Ukraine.

© State Enterprise Company "Editorial Office "Economy of Ukraine", 2016.

ПРОБЛЕМИ ЕКОНОМІЧНОЇ ТЕОРІЇ

УДК 330.8

М. БАЛТОВСКІ,
професор, завкафедрою теорії та історії економіки економічного факультету Університету Марії Склодовської-Кюрі (Люблін, Польща)

ЕВОЛЮЦІЯ ЕКОНОМІЧНОЇ НАУКИ ТА НОВИЙ ПРАГМАТИЗМ ГЖЕГОЖА В. КОЛОДКО

Викладено новаторський погляд Гжегожа В. Колодко на економічну науку та її сучасні цілі. Проаналізовано ключові елементи концепції Нового Прагматизму і зроблено висновок, що вона відповідає актуальним потребам мінливого світу і вписується у логіку розвитку економічної науки починаючи з А. Сміта.

Ключові слова: цілі економічної науки, економічні системи, позитивна економіка, нормативна економіка, Новий Прагматизм.

M. BALTOWSKI,
Professor, Head of the Chair of Theory and History of Economics, Faculty of Economy, Maria Curie-Sklodows'ka University (Lublin, Poland)

EVOLUTION OF THE ECONOMIC SCIENCE AND A NEW PRAGMATISM BY GRZEGORZ W. KOLODKO

The innovative look of Grzegorz W. Kolodko at the economic science and its modern purposes is presented. The key elements of the New Pragmatism conception are analyzed, and it is concluded that this conception corresponds to actual needs of the varying world and is inscribed in the logic of development of the economic science, by starting from A. Smith.

Keywords: goals of the economic science, economic systems, positive economy, normative economy, New Pragmatism.

Вступні зауваження

У своїх останніх працях Гжегож В. Колодко порушує ключові для економічної науки проблеми та інспірує рефлексії, що виходять за окреслені в них межі [1; 2; 3; 4]. Він ставить високу мету – у рамках Нового Прагматизму розглядає питання і намагається дати відповіді не тільки про роль, місце і можливості сучасної економіки, але й про сучасний і майбутній устрої суспільно-господарського світу. Тоді як інші економісти переважно рухаються у традиційному полі економічної науки, Колодко цього поля свідомо уникає або розширює його настільки, що "стара" економіка здається лише фрагментом Нового Прагматизму.

Власне, вихід за межі дотеперішніх просторів і пізнавальних обмежень економічної науки виразно проявляється в усіх наукових дослідженнях Гжегожа В. Колодко за останні роки *. Аналіз економіки в її історичному розвитку ясно

Балтовскі Мацей (Baltovski Matsei) – e-mail: maciej.baltowski@umcs.lublin.pl.

* Маються на увазі праці Гжегожа В. Колодко [1; 2; 3].

показує, що у минулому такий "перехід кордонів" завжди був доречним і, як правило, результативним. Можна сказати, що, згідно з концепцією Т. Куна, економіка, як і кожна наука, розвивалася саме шляхом створення нових дослідницьких парадигм і виходу за межі своїх просторів, схем і пізнавальних методів, які існували раніше.

У доробку Колодко найбільший інтерес і важливість становлять новаторські погляди на економіку та її сучасні цілі. Концепція Нового Прагматизму, віддалена від економіки мейнстріма, відповідає актуальним потребам мінливого світу, а водночас, на мою думку, є глибоко зануреною у пізнавальну течію економіки, що сягає корінням у праці А. Сміта. **Метою** цієї **статті** є спроба обгрунтувати зазначені твердження, що, у свою чергу, забезпечить відповідну перспективу для того, щоб піддати Новий Прагматизм критичному аналізу.

1. Цілі економіки та особливі ознаки предмета досліджень

Запитання на зразок "чому існує економіка?" і "що є метою досліджень, які проводяться в її межах?" ставилися неодноразово – імпліцитно чи експліцитно – найвидатнішими представниками цієї науки з початку її існування. Вони видаються банальними, адже, як і у кожній науці, мета економіки полягає у пізнанні, розумінні реальності, розширенні існуючих знань, які достатньо та повною мірою легітимують виникнення і проведення наукових досліджень. Проте у випадку економіки все не так однозначно. З початку її виникнення існує принципова методологічна суперечка з приводу саме цього питання. Значна частина економістів і економічних шкіл, пов'язаних з неокласичною економікою (а також "чистою економікою", економікою "головної течії"), вважають, що мета економіки зводиться до утвердження її універсальності, до відкриття взаємної залежності та співвідношення між елементами господарської системи, до оперування всього лише встановленими фактами. Такий підхід визначається, як правило, як позитивна (описова) економіка і прекрасно віддзеркалює відоме формулювання Л. Робінса, на думку якого, економіка – це наука, що вивчає людську поведінку як відношення між цілями та обмеженими засобами альтернативного застосування. У цьому трактуванні реалізація пізнавальної мети – це відповідь на запитання "як є?", поглиблена поясненням причинного типу: "чому є так, як є?".

Тим часом є економічні школи та економісти, які трактують пізнавальні цілі та зміст науки "економіка" ширше, вводячи в аналіз різні оціночні судження, що стирають межі між економікою і господарською політикою. Представники так званого "нормативного трактування" досліджують господарську реальність не тільки у категоріях "правда – неправда" як позитивні економісти, але й у категоріях "хороший – поганий" (або "кращий – гірший"). Проблема розмежування позитивного і нормативного трактувань – це також проблема епістемологічного статусу кожного з них, яка уже 200 років хвилює найвидатніші економічні світила і залишається без остаточного вирішення. Очевидно, що це одна з найчисленніших в історії науки штучно поставлених проблем, багаторічні дебати з якої не мають кумулятивного характеру [5, ч. 5] *.

* Деякі автори заперечують доречність поділу економіки на позитивну і негативну, головним чином, тому, що ключова категорія, яка розрізняє обидва трактування (тобто оціночне судження), є неоднозначною. Інший методологічний статус мають так звані "рекомендаційні та оцінюючі судження".

На мою думку, специфічні та іманентні ознаки господарської реальності *, а також власне предмет досліджень економіки є джерелами переконливих аргументів на користь того, щоб відійти від поділу економіки на позитивну і нормативну у традиційному розумінні. Ці ознаки свідчать про особливий онтологічний статус економіки порівняно з іншими суспільними емпіричними науками – такими, як соціологія чи політологія. Йдеться про такі дві особливі ознаки господарських систем:

а) різнорідність і мінливість;

б) телеологічний характер.

а) Предметом досліджень економіки (макроекономіки) у реальності є не якась загадкова "економіка", як імпліцитно зазначають економісти, а ряд конкретних, доволі особливих, господарських систем **, виокремлених із господарської цілісності через, щонайменше, три критерії – чіткий бар'єр, грошову одиницю та господарське право. Ці системи, що розглядаються однаково як у географічному, так і в історичному розрізах, є глибоко диференційованими: вони можуть мати різну внутрішню будову, різні принципи функціонування і різні регулюючі (від ринкових до адміністративних) механізми. Господарські суб'єкти, що входять до їх складу, можуть мати різні форми власності та різні структури стимулів. Крім того, ці системи невпинно змінюються у часі. Отже, мінливість є їх іманентною ознакою.

Різнорідність і мінливість господарських систем – предмета досліджень економіки, хоч і спостерігаються, проте видаються недооціненими в теоретичних трактуваннях. Гжегож В. Колодко є одним з нечисленних економістів, які намагаються надати цьому питанню відповідного значення. У вступі до книги, що має підзаголовок "Політична економія майбутнього" (йдеться про книгу Гжегожа В. Колодко "Куди прямує світ. Політична економія майбутнього" [3]), він пише: "Матерія, якою займається економіка, ...змінюється невпинно. Економіка повинна за цими змінами прямувати. Але, на жаль, залишається позаду" [3, s. 14]. А в іншому місці він додає: "Економіка як наука тому мене й захопила, що досліджувана нею матерія невпинно змінюється. Мандрує. Тому має – повинна мати – перспективні у довготривалій перспективі імплікації для методології досліджень" [2, s. 46].

Факт глибокої різнорідності та мінливості економік уже на рівні наукового опису породжує принципові методологічні проблеми ***. Я переконаний, що кожна спроба узагальнити результати досліджень цього виду диференційованого буття, пошук універсальних прав та істин, які стосуються їх усіх у цілому та кожного зокрема і піднімаються через описову економіку, повинні завершитися формулюванням дуже загальних пропозицій. І це вимір скоріше праксеологічний, ніж

---

* Далі у статті я звужую поняття "економіка" до макроекономічного рівня і трактую його як синонім поняття "господарська система". Я не займаюся питаннями економіки і господарювання на рівні окремих ринків, підприємств і домашніх господарств.

** Безсумнівно, тепер специфіка окремих господарських систем є значно меншою, ніж це було 100 або навіть 30 років тому, але істотною. Більше з приводу причин і наслідків уніфікації сучасних господарських систем див. [6].

*** Спробою їх вирішення є застосування так званого "дескриптивного підходу", що стосується економічних досліджень у Японії. Спирається він на дві найважливіші дослідницькі засади: 1) світ господарських явищ є унікальним і неповторним; 2) предметом економічних досліджень може бути лише конкретне явище у визначених місці та часі. Оскільки у розмовній мові визначення "дескриптивний" є синонімом визначення "описовий", то в поданому тут трактуванні дескриптивний метод означає опис особливого виду, що стосується конкретного, неповторного економічного явища.

економічний, – він не полегшує розуміння поширених економічних реальностей. Економіка значною мірою, незрівнянно з будь-якою іншою систематизованою сферою знань, є наукою про контекстний характер *.

б) Незважаючи на сукупність досліджуваних економікою господарських систем, у кожної з них виявляються глибокі відмінності у найрізноманітніших розрізах і параметрах. Хоча окремі елементи цієї сукупності є у принципі унікальними і неповторними, все ж кожний з них має дуже істотну спільну ознаку. Так от, кожна економіка – як витвір людських дій і прояв людської поведінки – чи то на макроекономічному рівні (народних господарств), чи то на рівні підприємств є буттям телеологічним, цілісним, яке існує (і функціонує!) для чогось **. Люди творять економіку (економіка виникає як результат людських взаємодій) для того, щоб існували виробництво і обмін майном. На рівні метацілей можна констатувати: економіка існує для того, щоб зростав добробут, покращувався матеріальний вимір якості людської екзистенції, яка реалізовується через генерацію благ.

Незалежно від просторового і часового диференціювання процесів господарювання і господарських систем, величина, цінність і якість цих благ, які належать до витрат, є ключовими характеристиками кожного з них. Отже, пізнання і розуміння господарювання, які є завданнями описової економіки, не можуть обмежуватися лише розкриттям принципів її структури та зв'язку між її елементами, а також поясненням правил її функціонування. Необхідно визначити ту ключову характеристику (тобто зв'язок між витратами і результатами), яка в операційному трактуванні може набути різних видів і міри – ефективності, продуктивності, дієвості або підготовленості.

Подальшим природним етапом у пізнавальному процесі економіки може і має бути порівняння звітів про витрати і результати у різних досліджуваних системах. Це природний етап, оскільки, з огляду на телеологічний характер господарювання, критерій для порівнянь в економіці – на противагу іншим суспільним наукам – є надзвичайно зрозумілим і однозначним. В економічних науках порівняльний метод може іноді замінювати експеримент як джерело пізнання. Гжегож В. Колодко влучає в ціль, пишучи, що в рамках економіки "хто порівнює, той розуміє набагато більше. Чим частіше і більше порівнюється, тим ширшим і глибшим є поле спостереження. Хто мудро порівнює, той знає" [2, s. 37].

Такі порівняння, що реалізуються – я повторюю – у рамках пізнавального процесу описової економіки, спричиняють висновок про те, що господарські системи не є рівноцінними в аксіологічному розумінні. Існують кращі економіки, досконаліші, продуктивніші, ефективніші (тобто ті, які виробляють відносно більше продукції та благ, у результаті чого зростає добробут) і гірші (які виробляють відносно менше). Такий поділ зумовлює оцінювання (тобто оціночне судження) у межах категорій "кращий – гірший" з приводу досліджуваної господарської реальності, що у традиційному розумінні "де-факто" означає входження до простору нормативної економіки. Отже, якщо економічна наука здатна розрізняти кращі та гірші види господарювання, то при цьому не тільки стирається традиційна межа

---

* Література з приводу існування (або неіснування) універсальних прав в економіці є дуже широкою – починаючи з А. Маршалла і закінчуючи Т. Седлаком. З найновіших праць див., наприклад [7].

** Я не стверджую, що предметам дослідження інших суспільних наук (наприклад, суспільним системам) не можна приписати ознаки доцільності. Але для господарських систем, які досліджуються в економіці, ознака доцільності є особливо істотною і виразною.

між позитивною і нормативною економіками, але й виникає чітка, очевидна платформа між пізнавальними та утилітарними цілями економіки, які повинні зводитися до наукових рекомендацій і настанов щодо господарської політики, яка веде до кращого виду господарювання.

У згаданому контексті економіку (макроекономіку) можна трактувати як науку дескриптивно-телеологічну, в якій описовий аналіз найрізноманітніших унікальних господарських систем у натуральний спосіб пов'язується з міжсистемними порівняннями, внаслідок яких виникають оцінювання і поділ систем на "кращі" та "гірші". А це, у свою чергу, дає підстави для рекомендацій щодо господарської політики. Такий підхід, який базується на категоріях хорошої економіки (як бажаного виду господарської системи) і суспільного добробуту (як остаточного ефекту функціонування системи), видається мені важливим для розуміння історичного розвитку економіки, а також – особливо – місця й ролі, які економіка займає і виконує нині. Є і відповідна, на мою думку, епістемологічна перспектива щодо рецепції та критики Нового Прагматизму Гжегожа В. Колодко.

У наступних розділах статті я наведу основні постулати деяких важливих економічних шкіл з приводу окресленої теми, а далі, з цієї точки зору, спробую проаналізувати певні аспекти Нового Прагматизму.

2. А. Сміт і класична економіка

Назва фундаментальної праці А. Сміта 1776 р. ("Дослідження природи і причини багатства народів") не була випадковою: автор давав зрозумілі та чіткі рекомендації, які, на його думку, є предметом і сенсом економіки як науки. Для А. Сміта принципова пізнавальна проблема зводилася до пошуку відповіді на запитання про те, чому одні країни багаті, а інші – бідні, чому одні економіки забезпечують державам силу, а їх громадянам – добробут (тоді відносний *), а інші призводять до стагнації або відвертої деградації держав і народів. З цієї точки зору, економіка трактується як телеологічне буття, а метою економіки є не "чистий" об'єктивний аналіз залежності та достовірності, який виступає у господарській системі, а аналіз, який ставить утилітарну мету досліджень (причини "багатства") і відповідає на запитання про те, якими є економічні наслідки різних залежностей і принципів у різних господарських системах.

Такий аналіз спричиняє висновки про його нормативний характер, оскільки оціночні судження з нього стосуються характеру і оцінок, і рекомендацій. Перші зводяться до твердження, що є "кращі" економіки, які забезпечують більше багатств, і "гірші" – ті, що забезпечують їх менше, а економіка як наука вміє їх розрізнити. Другі стосуються шляхів доступу до "кращої" економіки і зводяться до заяви, що різні способи і принципи функціонування господарських систем зумовлюють різні співвідношення витрат і результатів. Отже, щоб максимізувати ці співвідношення, слід застосовувати встановлені та перевірені зразки, правила або принципи, "відкриті" раніше у процесі аналізу "кращих" економік.

У А. Сміта відповіді на запитання щодо хорошої економіки та висновки з проведених досліджень були однозначними. "Батько економіки" не мав сумнівів, що, як пише М. Блауг, ринкова "економіка гарантує створення найкращого з усіх можливих світів" [8, s. 83]. Господарська система, в якій існують значна сфера господарської свободи і невимушена конкуренція, є, на думку А. Сміта, ефективнішою,

* Видається, що відносність добробуту (тобто трактування його у відносних категоріях, а не числових) є стійкою ознакою людської цивілізації.

досконалішою, вона творить більше багатств, ніж будь-яка інша. А індивідуальна передбачливість або навіть жадібність окремих учасників господарського життя, завдяки механізму "невидимої руки" ринку, меншою чи більшою мірою перекладаються на благополуччя всіх людей у рамках цієї господарської системи ("суспільна гармонія").

Тим самим А. Сміт, на маргінесі своїх принципових роздумів, сформулював положення про найвищу значущість *: багатство, добробут, благополуччя кожного громадянина певної країни зокрема і всіх її громадян у цілому залежать від того, як побудована, на які принципи спирається і як функціонує економіка. Якими є "правила гри" у сфері економіки – саме таке визначення дали б сучасні інституціоналісти. Постулат, який сьогодні видається очевидним, 250 років тому мав переломний характер і з цього часу став аксіомою макроекономічного мислення.

Послання, яке і сьогодні можна вивести з думки А. Сміта, таке: завданнями економіки є відкриття та розуміння принципів і способів господарювання, а також використання обмежених запасів. Але цей аналіз має здійснюватися крізь призму чітко визначених мети і критерію господарювання, тобто ефектів функціонування господарської системи, які, врешті-решт, спрямовуються на "багатство народів", або, як ми б сказали сьогодні, на "суспільний добробут". Варто додати, що в А. Сміта підставою для розрізнення хороших і поганих економік був суто економічний показник – обсяг споживаного внутрішнього продукту, який формується в результаті не тільки виробництва, але й обміну.

Класичні економісти XIX ст. у цілому прийняли погляди А. Сміта на завдання економіки: Т. Мальтус у листі до Д. Рікардо писав, що "причини багатства і злиднів народів – предмет усіх інтересів політичної (за: [9, s. 7]) економії". Але в питанні аналітичного методу і, як наслідок, у питанні розуміння сенсу науки "економіка" вони зайняли абсолютно протилежну позицію. Оскільки для А. Сміта основними науковими методами були спостереження і вдумливий опис економіки (цим пояснюється значення, наприклад, поділу праці або права акумуляції для економічного розвитку і для зростання "багатства"), то Д. Рікардо "репрезентує виразний розрив з методом Сміта ... і повернення до методології дуже абстрактних теоретичних [10, s. 163] моделей". Д. Рікардо був економістом, який, всупереч смітовській традиції, найбільше посприяв створенню економіки як дедуктивної науки, принциповою дослідницькою метою якої стало відкриття універсальних прав господарського життя, а не пошук і рекомендація економічних рішень, які б зумовили формування "хорошої економіки".

Н. Сеніор і меншою мірою також Дж.С. Мілль взагалі були проти застосування в економіці будь-яких оціночних суджень. Її головну і практично виключно пізнавальну мету вони, як і Рікардо, вбачали у відшукуванні універсальних принципів функціонування економіки. Позитивна економіка (лише її вони трактували як науку) мала бути формальною наукою, аксіоматичною, такою, що виводить свої твердження з передумов, які належать до елементарної господарської людської поведінки. Усілякі роздуми про оціночний або постулятивний характер перебувають у просторі нормативної економіки, яка, на погляд Н. Сеніора, мала характер економіки-мистецтва і не належала до сфери економіки-науки.

* Подібний погляд відзначався й раніше (насамперед, у фізіократів), але тільки А. Сміт надав йому статусу загальної закономірності.

Варто також підкреслити, що Т. Мальтус і Д. Рікардо остуджували ентузіазм А. Сміта, коли йшлося про можливість економічного розвитку в напрямі кращого світу: Т. Мальтус – через формулювання закону зменшення доходів і недостатність віри у можливість подолання пастки перенаселення, а Д. Рікардо, який значну частину своєї творчості присвятив теорії зростання, – через песимістичну тезу про те, що економічне "зростання рано чи пізно припиниться через брак природних ресурсів" [8, s. 107].

Підсумовуючи викладені роздуми, можна констатувати, що в першій половині XIX ст. виокремилися дві особливі методологічні точки зору на сутність і пізнавальні цілі економіки як науки. Смітовська течія стверджувала, що завданнями економіки є пошук принципів і умов функціонування "хорошої економіки" та визначення шляхів, умов і знарядь, які до неї ведуть. Рікардовська течія вважала, що завдання економіки полягають у формулюванні та визначенні правил про універсальний характер регулюючого функціонування економіки або навіть ширше – процесів господарювання. Ця течія, яка далі дістала свій розвиток через неокласичну економіку, перетворилася на так звану "головну економічну течію", на науку, сильно математизовану, "чисту" і дедуктивну *, віддалену від будь-яких спроб оцінювання господарської реальності та впливу на неї.

3. Марксистська економіка

К. Маркс, економічні погляди якого взагалі були дуже далекими від поглядів А. Сміта, все ж трактує сутність і мету економічної науки так само, як і її "батько". К. Маркс повторював думку Сміта, що метою господарювання і, як результат, науково-дослідною сферою економічної науки має бути зростання суспільного добробуту. Але, використовуючи інтелектуальний доробок утопічних соціалістів, він надав цьому поняттю нового значення. К. Маркс не трактував його у суто кількісний спосіб, а запровадив додатковий елемент, надзвичайно важливий для подальшого розвитку економіки в цілому до сьогодні. Він стверджував, що не тільки суспільний продукт та його величина визначають багатство народів, але й спосіб його розподілу. В його епістемології економіка мала бути наукою як про те, в який спосіб виробити надлишок майна, так і про те, як його справедливо поділити.

Трохи спрощуючи, але повною мірою зберігаючи суть поглядів обох економістів у цій сфері, можна стверджувати, що, оскільки для А. Сміта якість і досконалість господарської системи визначалися за критерієм "ВВП на душу населення", то у Маркса з'явився інший, рівноцінний, а можливо, навіть важливіший, критерій – коефіцієнт Джині. Хороша економіка, на думку К. Маркса, – та, що забезпечує задоволення потреб усіх громадян на відповідному рівні, ефективна, коли йдеться про створення майна, і справедлива, коли йдеться про принципи його розподілу.

Такі переконання К. Маркса, а також Ф. Енгельса не випадкові. Вони були вдумливими спостерігачами та аналітиками господарських систем, які існували у розвинутих європейських країнах у першій половині XIX ст. К. Маркс і Ф. Енгельс не тільки могли зрозуміти, що ці системи нагадують ідеалізовану картину ринкової економіки, окреслену А. Смітом, але й помітили, що їх функціонування не задовольняє більшість людей. Багатство, правда, виникало, але "невидима рука" ринку діяла слабо, і добробут незначною мірою (принаймні, в загальному сприйнятті) поширювався серед народних мас.

* Її головним досягненням був так званий "неокласичний синтез" П. Самуельсона і Дж. Хікса.

К. Маркс піддав сумнівам принципові елементи смітовської хорошої економіки і запропонував (у принципі у вигляді інтелектуальної спекуляції) зовсім іншу систему, яка повністю заперечувала попередні канони – вільний ринок та індивідуальне підприємництво. Цільовою моделлю суспільно-господарської системи * (або комунізму) був стан вічного щастя (про який так багато говорили політики й мислителі), забезпечуваний шляхом створення матеріального добробуту для всіх: "у вищій фазі комуністичного суспільства ... усі джерела суспільного багатства поллються повним потоком, ... і суспільство зможе написати на своєму прапорі: Кожний за здібностями, кожному за потребами" [11, s. 24].

У Ф. Енгельса хороша економіка, ототожнена з комуністичною системою і передбачувана з перспективи брутального капіталізму XIX ст., уявлялась як рай на землі. Ф. Енгельс писав: "Кризи зникають"; "велика промисловість, позбавлена утиску приватної власності, розвинеться до таких розмірів, у відношенні до яких її нинішній розвиток видасться таким мізерним, як мануфактура у відношенні до великої сучасної промисловості"; "цей розвиток промисловості надасть суспільству достатню кількість продуктів для задоволення потреб"; "землеробство ... набере нового розмаху і надасть суспільству цілком достатню кількість продуктів"; "усе, що необхідно для життя, вироблятиметься в таких кількостях, що кожен член суспільства матиме можливість цілком безперешкодного розвитку і застосування своїх сил і здібностей" [12, s. 22, 30, 31]. Таке бачення нового устрою, в результаті якого відбудуться зміни у сфері економіки, а життя людей стане заможним і позбавленим матеріальних турбот, з'являється також в інших працях К. Маркса і Ф. Енгельса.

Марксистські концепції раю (господарського) на землі були наївними, а після досвіду реального соціалізму їх можна визначити як безглузді. Але марксистська думка, безсумнівно, залишила відчутний слід у подальших концепціях "хорошої економіки". З того часу добробут визначався, як правило, не тільки накопиченим майном, але й відсутністю надмірної нерівності доходів, а проблеми участі різних суспільних груп у виробленому багатстві, проблеми справедливого розподілу і суспільної солідарності стали важливими дослідницькими сферами економіки **.

4. Кейнсіанство та деякі сучасні течії

Дж.М. Кейнс зробив наступний істотний крок у напрямі зміни мети, сенсу і дослідницької сфери економіки. Його видатним досягненням стало невизнання правил Ж.-Б. Сея, загальнообов'язкових протягом більш як 100 років (і – що не випадково – апробованих через Д. Рікардо та цілу течію пострікардовської економіки). Кейнс констатував, що сам по собі ринковий механізм не приведе до господарської рівноваги і повної зайнятості (використання факторів виробництва, яке неокласиками трактувалось як основний елемент хорошої господарської системи), а безмежна господарська свобода закінчується, про що раніше вже йшлося, виникненням монополій, які душать економіку і знижують ефективність її функціону-

* Безсумнівною інтелектуальною заслугою К. Маркса було трактування економіки в ширшому розумінні – як суспільно-господарської системи.

** Сучасними досить відомими і значущими проявами цього виду мислення є праці Р. Вілкінсона і К. Пікетта [13], а також Т. Пікетті [14]. Хоча потрібно зауважити, що в історії економіки існує група видатних мислителів – від Дж.С. Мілля до Ф. фон Хайєка, для яких категорія "хороша економіка" пов'язується більше зі свободою, ніж зі справедливістю. Широкі дебати на цю тему між Дж. Ролсом і Р. Нозіком обговорюються в тому числі у [15, ч. 2, 4].

вання. Ці твердження з'явилися не внаслідок спекулятивної думки, а стали результатом спостереження господарської реальності, яка істотно і глибоко змінилася після Першої світової війни і на початку 1930-х років, перебуваючи у стані кризи. І тільки потім вони були узагальнені Кейнсом у дедуктивній теорії, але, по суті, спиралися на міцні аксіологічні елементи, тобто на уявлення про хорошу економіку.

Відповідь Дж.М. Кейнса на смітовське запитання про хорошу економіку як предмет і мету досліджень економічної науки була новаторською та істотно розширювала дотеперішні пізнавальні простори. Він вважав, що існування хорошої економіки, зумовлене здійсненням державою відповідної ефективної господарської політики, що багатство народу у принциповому вимірі залежить від способу та якості дій господарюючої держави. Після Другої світової війни ці погляди здобули загальне схвалення серед економістів і політиків і з того часу стали каноном у розумінні хорошої економіки. Головний пункт заінтересованості економічної науки перенісся на проблеми принципів, сфери, знарядь і каналів впливу держави на економіку, а також взаємозв'язку "ринок – держава".

Така ситуація поставила перед економікою нові виклики. Хоча кейнсіанські знаряддя впливу держави на економіку мають переважно економічний (грошова та фіскальна політика) характер, все ж при кожній спробі їх широкого, ефективного використання з'являються нові, мультидисциплінарні проблеми, оскільки критерії та способи прийняття і реалізації рішень через державу – учасницю господарських процесів нерідко є неекономічними або не тільки економічними. Кейнсіанці (принаймні, у перші десятиріччя розвитку нової теорії) повторювали відносно принципів функціонування держави в економіці помилку ідеалізації, яку 60 років до того зробили неокласики відносно функціонування ринкового механізму. Держава у кейнсіанському трактуванні мала бути раціональною і передбачливою та діяти в інтересах громадян. Проте виявилося, що реальність розминулася з такою ідеалізованою картиною держави.

Цю прогалину між ідеалом і реальним іміджем держави в економіці певною мірою заповнили "нові інституціоналісти". Вони не стверджували, як кейнсіанці, що держава природно діє в раціональний спосіб, а зосереджувалися на визначенні умов і факторів, які призводять до її уразливості. Конструктивні ознаки хорошої економіки представники цієї течії шукали поза економічною сферою у класичному розумінні. Вони вважали, що якість господарської системи історично і культурно зумовлена сформованими моделями економічної поведінки, і стверджували, що багатими є народи, здатні створити відповідну інституціональну структуру економіки, а отже, своєрідні "правила гри" та обмеження, які стосуються усіх учасників господарського життя (в тому числі держави). Як писав Д. Норт [16, p. 3], якість (ефективність) господарської системи залежить від відповідної структури стимулів в економічній, суспільній і навіть політичній сферах, а ті, у свою чергу, зумовлені способом дії інституцій, що виникли в результаті еволюції суспільств. А оскільки інституції є складними, мультидисциплінарними, можна сказати, творіннями, то зрозуміти і описати господарські системи не вдасться без урахування сильного компонента культурної, історичної, юридичної, політичної (теорія публічного вибору), а також психологічної (біхевіоральна (поведінкова) економіка) сфер. Згідно з таким трактуванням, кожна господарська система існує окремо і незалежно від інших, має власне коріння і свої обмеження, тому економічній науці складно формулювати права і рекомендації універсального характеру.

До поняття "хороша економіка" звертається економіка добробуту, яка у своїх основах – як неокласичних, так і паретоанських – рішуче відкидала будь-які оціночні судження та зосереджувалася на питаннях оптимального (найкращого) використання запасів. Але в її подальшому розвитку, особливо у трактуванні А. Сена, Нобелівського лауреата з економіки 1998 р., на перший план вийшли конкретні проблеми хорошої економіки, пов'язані зі справедливим розподілом національного доходу, відповідною податковою системою і широко зрозумілими питаннями суспільного добробуту [17]. Економіка добробуту, як правильно пише М. Блауг [5, s. 196], "є насамперед тією частиною економіки, що займається етичними критеріями і дозволяє нам вирішувати, який економічний стан є більш бажаним за інший".

На базі економіки добробуту виникла теорія суспільних благ, започаткування якої приписують П. Самуельсону у першій половині XX ст., а пізніше її істотно розвинули у тому числі М. Олсон і Дж. Стігліц [18]. Згідно з їхньою теорією, важливим і незамінним складником суспільного добробуту є доступ усіх громадян до фонду майна, що виробляється або забезпечується безпосередньо через державу. У такому трактуванні держава в умовах хорошої економіки повинна не тільки здійснювати відповідну кейнсіанську господарську політику, створити та охороняти відповідні інституціональні системи, але й в ефективний спосіб виробляти і у справедливий спосіб розподіляти у суспільстві суспільні блага, які в сучасному світі свідчать про рівень суспільного добробуту.

Варто зауважити, що публічне або квазіпублічне майно (зокрема, безпека, правосуддя, освіта, медичні послуги) нерідко не має характеру "класичного" майна, що виробляється у рамках процесів виробництва або забезпечення послуг, але водночас (що не викликає сумнівів) значною мірою впливає на добробут усіх громадян. Надання державою такого майна є відповіддю на ситуацію, коли категорія "добробуту" виходить за межі суто матеріального виміру задоволення суспільних потреб.

5. Чим є Новий Прагматизм Гжегожа В. Колодко?

Я розпочну з певних термінологічних зауважень. Колодко трактує Новий Прагматизм як "нормативний наслідок" дескриптивної теорії, яку визначає назвою "коінциденція теорії розвитку" [3, s. 178]. У світлі роздумів, поданих у п. 1, демаркаційна лінія між дескриптивним і нормативним трактуваннями пролягає у дещо іншому місці, ніж прийнято вважати в економіці та ніж бачить Гжегож В. Колодко. Отже, щоб не витрачати часу на другорядні по суті роздуми з приводу методологічного поділу обох елементів теоретичної концепції Колодко, я у цілому називаю їх "Новим Прагматизмом". Це не суперечить поглядам самого її автора, який навіть у заголовку своєї найбільш актуальної публікації на зазначену тему [3] трактує Новий Прагматизм однаково як "економіку" (тобто науку в дескриптивному трактуванні) і як "політику" (тобто господарську політику в нормативному трактуванні).

На фоні таких методологічно-історичних роздумів можна відповісти на принципове запитання: які теоретичні підстави має Новий Прагматизм, запропонований Гжегожем В. Колодко? Найбільш загальна відповідь звучить так: його пропозиція вписується у ряд поглядів інших економістів – починаючи з А. Сміта і К. Маркса та закінчуючи Дж.М. Кейнсом, новими інституціоналістами і представниками економіки добробуту, які вбачали сенс і мету економічної науки у пошуках принципів і умов функціонування хорошої економіки, а не у відшукуванні

універсальних правил господарювання. Новий Прагматизм можна визнати цінним прикладом дескриптивно-телеологічного підходу в економіці, який відповідає умовам широко зрозумілої господарської реальності на початку XXI ст. і характерним, специфічним викликам сьогодення.

Тут немає місця для докладного тлумачення концепції Гжегожа В. Колодко, елементи якої викладено (іноді досить хаотично) у трьох томах економічної трилогії, що налічують у цілому понад 1200 сторінок. Я зосереджу увагу на двох ключових, на мою думку, питаннях, які стосуються поданого аналізу:

а) погляд на сутність і цілі сучасної економічної науки;

б) розуміння категорії "хороша економіка".

Розглянемо ці питання.

а) З багатьох заяв і постулатів, які формулює Гжегож В. Колодко, постає картина, віддалена від домінуючої сьогодні моделі економіки, – як в академічному баченні, так і у баченні "банківських економістів". Економіка майбутнього, наполягає Гжегож В. Колодко, "має бути гетеродоксійною", також "інтердисциплінарною" і, очевидно, "прагматичною". Вона буде "дедалі меншою мірою математизована і формалізована, а відносно зростаючою мірою буде розташована в культурному контексті". Ця економіка має бути "економікою змін, а не станів" [3, s. 48, 52]. Новий Прагматизм є еклектичним, оскільки реальність, яку досліджує економічна наука, різноманітна, мінлива і контекстна.

Гжегож В. Колодко у своїх працях неодноразово висловлює глибокий, принциповий опір трактуванню економічної науки в пострікардовському дусі – як чистої та дедуктивної. Він пише на цю тему: "Мене дивує, як економісти у своїх роздумах уникають аналізу цінності. Адже не вдасться цей світ ні зрозуміти, ні тим більше змінити на краще, абстрагуючись від ролі цінності в господарській активності людини і суспільства" [2, s. 51]. В іншому місці вчений додає: "Немає економіки без цінності"; "економіка – це суспільна наука, яка на всіх рівнях вплітається у цінності, в цілу їх систему. Економіка переплітається з аксіологією, зі складною системою цінностей" [3, s. 27, 28].

Особливу увагу Гжегож В. Колодко приділяє питанню мети економічної науки, додаючи до неї завдання істотно покращити позитивний опис господарської реальності. На сторінках книги "Куди прямує світ. Політична економія майбутнього" [3] він подає своєрідний маніфест поглядів і переконань на цю тему: "Економіка повинна служити добре зрозумілому розвиткові та прогресу" [3, s. 13], а "хороша економіка – та, яка служить прогресу та загальногромадянській справі" [3, s. 19]. Роздумуючи над тим, як можна визначити ключові елементи у власному розумінні економічної науки, Колодко повторює в науковому тексті, розміщеному в журналі "Економіка України": "Хороша економіка – це не тільки опис світу, це також інструмент для його зміни на краще" [4, с. 14].

б) Гжегож В. Колодко не має ніяких сумнівів, що економічна наука повинна однаковою мірою і окреслити рамки того, що раніше було визначено як "хороша економіка", і вказати шляхи досягнення такого її стану. Проте ні деталі цього постульованого "найкращого з усіх можливих світів", ні способи його досягнення не подано. У контексті сукупності поглядів Колодко на економіку це здається природним, адже не існує одного, універсального рецепта або чарівної палички, які б принесли "багатство" всім і всюди. Відповідні рішення, коли йдеться і про цільовий стан економіки, і про способи, що приведуть до хорошої економіки, завжди

залежать від контексту, завжди застосовуються тут і зараз, насамперед у зв'язку з різноманіттям господарських систем *.

Проте у рамках Нового Прагматизму я спостерігаю, щонайменше, два істотних, оригінальних елементи, що виходять за рамки того, в який спосіб категорію "хороша економіка" сприймали і визначали згадані школи економічного мислення. На думку Гжегожа В. Колодко, ці елементи сприяють виникненню певних умов, потенціальних шансів, які за допомогою відповідної господарської політики в кожному випадку можуть бути "перетворені" на бажаний стан хорошої економіки.

По-перше, згідно з Гжегожем В. Колодко, хороша економіка – та, що має здатність до сталого розвитку. Він пише, що "пророзвиток" – це найважливіша риса "хорошого характеру економіки" [1, s. 310]. Але (і це важливо) йдеться не про розвиток у традиційному розумінні, основною мірою оцінки якого є приріст ВВП або виробництва, а про особливий тип розвитку, названий "гармонійним суспільно-господарським розвитком", який "має бути головною метою господарювання" [1, s. 317]. Такий розвиток має бути "потрійно урівноваженим" – тобто в економічному, суспільному та екологічному аспектах [3, s. 161].

Концепція потрійно урівноваженого суспільно-господарського розвитку Гжегожа В. Колодко має новаторський і оригінальний характер. При цьому зауважимо, що формулювання "гармонійний" використовується у Колодко у двох значеннях. Йдеться про врівноваженість не тільки трьох згаданих аспектів розвитку, але й взаємозв'язку між сьогоденням і майбутнім, який протягом тисячоліть, з початку свідомої діяльності людини у сфері економіки, був і є принциповою проблемою економічного вибору. У трактуванні Гжегожа В. Колодко у хорошій економіці йдеться про те, щоб при відчутному поліпшенні ступеня задоволення суспільних потреб було створено умови для економічного зростання у майбутньому [1, s. 325].

Гжегож В. Колодко стверджує (вірить (?), оскільки не надає на те явних доказів), що існує "оптимальний уклад інституціональних рішень, а також параметрів господарської політики", який названий "золотою секвенцією" [1, s. 325] і забезпечує гармонійний суспільно-господарський розвиток. Золота секвенція виникає тоді, коли динаміка усіх ключових макроекономічних параметрів вибудовується у послідовність від найбільшої до найменшої. До цих параметрів належать інвестиції, експорт, ВВП, індивідуальне споживання, продуктивність праці, бюджетні доходи, суспільне споживання і, врешті-решт, видатки державного бюджету.

Згідно із Гжегожем В. Колодко, важливим елементом гармонійного суспільно-господарського розвитку є постулат економіки помірності, який означає "пристосування розмірів потоків – людських, натуральних, фінансових і речових – до вимог збереження динамічної рівноваги". Він відверто констатує, що "хороша економіка має бути економікою помірності" [3, s. 172] **.

По-друге, постульований вигляд хорошої економіки тісно пов'язується з явищем глобалізації, яке Гжегож В. Колодко правильно характеризує як надзвичайно значуще і невідворотне. Народні господарства – ті доволі незалежні господарські системи, які вже 200 років були предметом досліджень макроекономіки, – на наших очах перетворюються на елементи глобальної економіки. Ці елементи від-

* Трюїзмом є, наприклад, заява, що господарська політика у країнах, де рівень ВВП на душу населення становить 5 тис. дол., і у країнах, де він сягає 50 тис. дол., реалізовується порізному і має різні цілі.

** Це постулат, який в останні роки стає об'єктом економічних роздумів [19].

різняються між собою, оскільки є, очевидно, кращі й гірші економіки. Але кожна сучасна господарська система, особливо в аспекті потенціального розвитку, залежить від стану глобальної економіки. Якість і ефективність народного господарства виникають тепер із взаємозв'язків "уже не тільки держави і ринку, а трьох фундаментальних елементів господарювання: ринку, держави і світу" [3, s. 141]. Думка Гжегожа В. Колодко, – якщо я правильно її зрозумів, – є такою: у XXI ст. глобалізація зумовлює розвиток кожного народного господарства, надаючи йому певні шанси або, навпаки, загрози. Глобальні переговори та взаємозалежності (не тільки економічні явища, адже на них також може впливати, наприклад, інформаційна революція) дедалі більше формують "правила гри" для різних господарських систем. Отже, необхідною (хоч і недостатньою) умовою існування хорошої економіки на національному рівні – принаймні, в аспекті її "пророзвитку" – виступає встановлений глобальний порядок. А шляхом до нього є, між іншим, "зміщення значущої – та зростаючої в майбутньому – сфери рішення на наднаціональний рівень" [3, s. 115].

Гжегож В. Колодко [1, розд. 10] докладно аналізує "ряд фундаментальних просторів – Великих Справ Майбуття", які, на його думку, дедалі більшою мірою визначатимуть глобальні переговори і взаємозалежності. Більша їх частина має характер суто економічний, а решта стосується питань, які начебто віддалені, але по суті дуже сильно, принципово впливають на стан глобальної економіки і, як наслідок, на можливість виникнення хорошої економіки на макроекономічному рівні. Свідоме, раціональне обдумування і розв'язання тих мегапроблем сучасності – від темпу і меж економічного зростання до питань світової безпеки – зумовлюють, на думку Колодко, подальший перебіг нашої цивілізації. Хороша економіка може бути елементом тільки добре організованого і добре врегульованого світу.

6. Висновки

Запитання А. Сміта про те, що є джерелом багатства народів, залишається стрижнем економічної науки, хоча саме́ поняття "багатство народів" в останні 250 років, а особливо в останні роки, зазнало глибокої метаморфози. Колодко зайняв своє місце у групі політичних мислителів і економістів, які стверджують, що немає одного легкого рецепта для вирішення всіх проблем – світових і глобальної економіки, що тільки гетерогенне, мультидисциплінарне та контекстне мислення (і дія!) можуть принести позитивні результати [18; 20]. А "багатство народів" сьогодні визначається не тільки розміром ВВП, але й однаково також відсутністю надмірного розшарування у рівні життя, відчуттям безпеки, соціальною згуртованістю, загальним доступом до основних товарів тощо. Для переважної кількості громадян світу необхідною умовою поліпшення їхнього існуючого стану є швидкий, гармонійний і потрійно врівноважений економічний розвиток.

Гжегож В. Колодко настійно підкреслює глобальний контекст хорошого управління. З його праць виникає переконання, що проблеми певних господарських систем не вдасться розв'язати на традиційно зрозумілому макроекономічному рівні; що роль сучасного економіста-інтелектуала полягає у визначенні глобальної взаємозалежності та економічних ризиків; що ключ до хорошого народного господарства – це великою мірою вміння використовувати шанси, надані глобалізацією, адаптуючи місцеві умови (нерідко історично-культурного характеру) до вимог мінливого світу.

Що найважливіше в концепції Нового Прагматизму? Сам автор, аналізуючи елементи своєї концепції, висловлює думку, яка ідеально характеризує його переконання: "У цій пропозиції – доволі безапеляційній – йдеться не про подробиці, а про напрям пошуків" [3, s. 172]. Новий Прагматизм не є звичайною теоретичною конструкцією і не замикається на переліку універсальних принципів і рекомендацій для господарської економічної політики, які повинні привести до хорошої економіки, адже таких принципів просто не існує. Це новаторська і спонукальна пропозиція, яку читають у Польщі та у світі *, – дати відповідь на запитання: куди прямує економічна наука у XXI ст.? І саме в такому контексті її можливо і, на мою думку, потрібно критикувати і піддавати полемічним зауваженням.

Список використаної літератури

1. *Kołodko G.W.* Wędrujący świat. – Warszawa : Prószyński i S-ka, 2008.

2. *Kołodko G.W.* Świat na wyciągnięcie myśli. – Warszawa : Prószyński i S-ka, 2010.

3. *Kołodko G.W.* Dokąd zmierza świat. Ekonomia polityczna przyszłości. – Warszawa : Prószyński i S-ka, 2013.

4. *Колодко Гжегож В.* Новий Прагматизм, або економіка помірності // Економіка України. – 2013. – № 11. – С. 13–28.

5. *Blaug M.* Metodologia ekonomii. – Warszawa : WN PWN, 1995.

6. *Bałtowski M., Miszewski M.* Przeobrażenia cywilizacyjne a zmiany modelu polityki gospodarczej // Ekonomista. – 2014. – № 3. – S. 433–448.

7. *Acemoglu D., Robinson J.A.* The Rise and Decline of General Laws of Capitalism // NBER Working Paper. – 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nber.org/papers/w20766.pdf.

8. *Blaug M.* Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne. – Warszawa : WN PWN, 1994.

9. *Landes D.S.* Bogactwo i nędza narodów. – Warszawa : Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza, 2005.

10. *Landreth H., Colander D.C.* Historia myśli ekonomicznej. – Warszawa : WN PWN, 2005.

11. *Marks K.* Krytyka Programu Gotajskiego / MED, t. 19. – Warszawa : KiW, 1972.

12. *Engels F.* Zasady komunizmu. – Warszawa : KiW, 1949.

13. *Wilkinson R., Pickett K.* Duch równości. Tam gdzie panuje równość, wszystkim żyje się lepiej. – Warszawa : Wydawnictwo Czarna Owca, 2011.

14. *Piketty T.* Capital in the Twenty-First Century. – Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2013.

15. *Sandel M.J.* Liberalism and the Limits of Justice. – Cambridge, NY : Cambridge University Press, 1998.

16. *North D.C.* Institutions, Institutional Change and Economic Performance. – Cambridge, NY : Cambridge University Press, 1990.

17. *Sen A.* Rozwój i wolność. – Poznań : Zysk i S-ka, 2002.

18. *Stiglitz J.E.* Making Globalization Work. – New York, London : W.W. Norton & Company, 2006.

19. *Skidelsky R., Skidelsky E.* How Much is Enough? – London : Penguin Books, 2012.

* Економічна трилогія Гжегожа В. Колодко, що була свідомим, реалізованим задумом автора, зібрала до декількох десятків тисяч читачів у Польщі і багато тисяч у світі. "Мінливий світ" перекладено сьогодні десятьма мовами, а "Куди прямує світ. Політична економія майбутнього" – шістьма.

20. *Rodrik D.* The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy. – New York, London : W.W. Norton, 2011.

References

1. Kołodko G.W. Wędrujący świat. Warszawa, Prószyński i S-ka, 2008.

2. Kołodko G.W. Świat na Wyciągnięcie Myśli. Warszawa, Prószyński i S-ka, 2010.

3. Kołodko G.W. Dokąd Zmierza Świat. Ekonomia Polityczna Przyszłości. Warszawa, Prószyński i S-ka, 2013.

4. Kolodko Grzegorz W. *Novyi Pragmatyzm, abo ekonomika pomirnosti* [A New Pragmatism or the economy of moderation]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2013, No. 11, pp. 13–28 [in Ukrainian].

5. Blaug M. Metodologia Ekonomii. Warszawa, PWN, 1995.

6. Bałtowski M., Miszewski M. Przeobrażenia cywilizacyjne a zmiany modelu polityki gospodarczej. *Ekonomista*, 2014, No. 3, s. 433–448.

7. Acemoglu D., Robinson J.A. The Rise and Decline of General Laws of Capitalism. NBER Working Paper, 2014, available at: http://www.nber.org/papers/w20766.pdf.

8. Blaug M. Teoria Ekonomii. Ujęcie Retrospektywne. Warszawa, PWN, 1994.

9. Landes D.S. Bogactwo i Nędza Narodów. Warszawa, Literackie Muza, 2005.

10. Landreth H., Colander D.C. Historia Myśli Ekonomicznej. Warszawa, PWN, 2005.

11. Marks K. Krytyka programu Gotajskiego, MED, t. 19. Warszawa, KiW, 1972.

12. Engels F. Zasady Komunizmu. Warszawa, KiW, 1949.

13. Wilkinson R., Pickett K. Duch Równości. Tam Gdzie Panuje Równość, Wszystkim Żyje Się Lepiej. Warszawa, Czarna Owca, 2011.

14. Piketty T. Capital in the Twenty-First Century. Cambridge, Mass., Harvard Univ. Press, 2013.

15. Sandel M.J. Liberalism and the Limits of Justice. Cambridge, NY, Cambridge Univ. Press, 1998.

16. North D.C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge, NY, Cambridge Univ. Press, 1990.

17. Sen A. Rozwój i Wolność. Poznań, Zysk i S-ka, 2002.

18. Stiglitz J.E. Making Globalization Work. New York, London, W.W. Norton, 2006.

19. Skidelsky R., Skidelsky E. How Much is Enough? London, Penguin Books, 2012.

20. Rodrik D. The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy. New York, London, W.W. Norton, 2011.

Стаття надійшла до редакції 13 січня 2016 р.

УДК 330.46

В. Д. ЗАЛІЗКО,
кандидат фізико-математичних наук,
доцент, старший науковий співробітник ННЦ "ІАЕ" (Київ),
В. І. МАРТИНЕНКОВ,
аспірант Київського національного університету імені Тараса Шевченка

МЕТОДИКА ОЦІНЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ

Наведено системний аналіз методичних і методологічних підходів до оцінювання рівня економічної безпеки України, вказано на недоліки і подано ряд конструктивних пропозицій їх виправлення. З наукової точки зору обгрунтувано доцільність введення інтегрального індексу економічної безпеки сільських територій. На основі запропонованої методики з використанням адитивної системи індикаторів здійснено практичне оцінювання економічної безпеки сільських територій України у 2000–2013 рр.

Ключові слова: економічна безпека, методика оцінювання, сільські території, граничні показники, інтегральний індекс, фактори, індикатори.

V. D. ZALIZKO,
Cand. of Phys.-Math. Sci.,
Assoc. Professor, Senior Sci. Researcher of the IAE (Kyiv),
V. I. MARTYNENKOV,
Graduate Student of the Taras Shevchenko National University of Kyiv

METHOD OF ESTIMATION OF THE ECONOMIC SECURITY OF UKRAINE'S RURAL TERRITORIES

The system analysis of methodical and methodological approaches to the estimation of the level of Ukraine's economic security is presented, some drawbacks are indicated, and a number of specific proposals as for their elimination are proposed. A scientific substantiation of the expediency to introduce the integral index of economic security of the rural territories is given. On the basis of the proposed method with the use of an additive system of indicators, the practical estimation of the economic security of Ukraine's rural territories in 2000–2013 is carried out.

Keywords: economic security, method of estimation, rural territories, limiting indicators, integral index, factors, indicators.

Після Другої світової війни вкотре відбувся світовий перерозподіл міжнаціональних інтересів країн, що брали в ній участь, який апріорі базувався на концепції нерівності економічної захищеності держав. Нагадаємо, що перед розпадом СРСР 20% країн володіли майже 85% глобального ВВП [1, с. 6], а решта – поступово ставали сировинними придатками з мінімальним рівнем економічної безпеки. Подібна тенденція спостерігається і після проголошення незалежності

Залізко Василь Дмитрович (Zalizko Vasyl' Dmytrovych) – e-mail: zwd@ukr.net;
Мартиненков Валентин Ігорович (Martynenkov Valentyn Igorovych) – e-mail: ibeerless@gmail.com.

колишніх радянських республік, більшість з яких мають нині низький рівень економічної безпеки. Для України однією з головних проблем, яка сповільнює покращення економічної безпеки, є неповна науково-методологічна база оцінювання її рівня, що унеможливлює ефективне управління національним господарством і неконтрольований соціально-економічний регіональний розвиток на засадах незмінності. Найбільше це стосується розвитку сільських територій, оскільки їх сучасний соціальний, економічний та екологічний стан є вкрай незадовільним, і це ніяк не співвідноситься з офіційним рівнем економічної безпеки держави. Ряд невирішених завдань (обезлюднення населених пунктів, бідність, високий рівень тіньової економіки, деекологізація виробництва тощо), які безпосередньо стосуються економічної безпеки сільських територій, призвів не тільки до зниження інвестиційної привабливості багатьох галузей сільськогосподарського виробництва, а й до цілковитої деградації значної кількості сільських територій на периферії.

Сказане свідчить, що наукові дослідження у сфері оцінювання економічної безпеки є досить актуальними, оскільки в сучасних відповідних теоріях не приділяється належна увага індикаторам, які характеризують особливості соціально-економічного розвитку сільських територій України.

Серед вітчизняних дослідників різних аспектів оцінювання рівня економічної безпеки України на увагу заслуговують праці таких науковців, як О. Барановський, І. Бінько, З. Варналій, О. Власюк, Б. Губський, М. Єрмошенко, В. Мунтіян, С. Пирожков, А. Сухоруков, Ю. Харазішвілі, В. Шлемко. Особливість вітчизняних напрацювань у сфері оцінювання економічної безпеки полягає у відносній новизні проблематики (порівняно із закордонними публікаціями), які в Україні почали активно проводитися лише у третьому тисячолітті та, на жаль, характеризуються відсутністю єдиного теоретико-методологічного підходу.

Отже, **мета статті** – розробити методику визначення інтегрального індексу економічної безпеки сільських територій, що позитивно вплине на ефективність державного управління їх сталим розвитком.

Нами з'ясовано основні теоретико-методологічні аспекти функціонування системи економічної безпеки сільських територій України [2] та проведено системний аналіз проблем змістово-понятійного тлумачення економічної безпеки. Зокрема, під економічною безпекою сільських територій варто розуміти "...наявність такого комплексу умов та факторів, матеріальних чи нематеріальних, за яких можливим є сталий соціально-економічний розвиток цих територій, а економічна система при цьому здатна ефективно уникати або розв'язувати різні конфлікти та протистояти можливим внутрішнім чи зовнішнім загрозам" [3, с. 163]. Отже, ми обмежимось аналізом і систематизацією існуючих способів оцінювання рівня економічної безпеки нашої країни.

Незважаючи на те, що світова наукова спільнота вже досить давно визнала важливість оцінювання рівня економічної безпеки, в Україні на офіційному рівні відповідна методика його розрахунку була затверджена профільним міністерством лише у 2007 р. *. Більше того, у 2013 р. її було скасовано у зв'язку з низькою ефективністю та великою кількістю критичних зауважень до її методологічної основи з боку науковців. Проте Міністерство економічного розвитку і торгівлі України затвердило нові Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної без-

* Методика розрахунку рівня економічної безпеки України, затверджена Наказом Мінекономіки України від 02.03.2007 р. № 60 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : me.gov.ua.

пеки країни, які, щоправда, “мають інформаційний, рекомендаційний, роз’яснювальний характер та не є обов’язковими” *.

Активну діяльність щодо вивчення проблеми оцінювання економічної безпеки України здійснює Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України, де у відділах секторальної економіки, макроекономічного прогнозування та досліджень тіньової економіки систематично проводиться моніторинг рівня економічної безпеки, після чого оприлюднюються наукові результати. На нашу думку, інтерес представляє наукова праця Ю. Харазішвілі, А. Сухорукова та Т. Крупельницької [4] з удосконалення методології інтегрального оцінювання рівня економічної безпеки України, завдяки викладеному в ній критичному аналізу існуючих методик його розрахунку. Нагадаємо, що у 2001–2003 рр. Національним інститутом проблем міжнародної безпеки РНБО України за участі С. Пирожкова, А. Сухорукова, С. Воробйова та Т. Крупельницької було розроблено методичні рекомендації щодо оцінювання рівня економічної безпеки країни, елементи яких, на нашу думку, доцільно використовувати і в сучасних умовах [1]. Загалом за 2000–2010 рр. вітчизняними вченими було написано тисячі наукових праць щодо проблем визначення рівня економічної безпеки, тому для зручності систематизуємо та узагальнимо теоретичні відомості з метою формулювання конструктивних пропозицій для вдосконалення відповідного методологічного забезпечення (табл. 1).

Таблиця 1

Систематизація та доповнення системи індикаторів, яка визначає рівень економічної безпеки України *

Індикатори	МР-03	МР-07	МР-13	ОМР-13
Виробнича безпека	–	–	–	+
Середнє співвідношення обсягів валової доданої вартості (ВДВ) промисловості України та ЄС	–	–	–	+
Ступінь зношеності основних засобів промисловості, транспорту і зв’язку	–	–	–	+
Ступінь зношеності основних засобів у сільському, мисливському, лісовому господарстві тощо				+
Різниця індексів ВДВ промисловості України та ЄС	–	–	–	+
Інтегральний індекс ефективності виробництва у сільському господарстві	–	–	–	–
Демографічна безпека	+	+	+	+
Частка наявного населення порівняно з 1990 р.	+	+	+	+
Коефіцієнт співвідношення демографічного навантаження непрацездатного і працездатного (ефективної чисельності платників страхових внесків) населення	+	+	+	+
Очікувана тривалість життя при народженні	+	+	+	+
Коефіцієнт природного приросту населення на 1000 осіб	+	+	–	+
Коефіцієнт депопуляції	+	+	+	–
Співвідношення чисельності сільського та міського населення	–	–	–	–
Частка довгожителів у загальній чисельності населення	–	–	–	–
Енергетична безпека	+	+	+	+
Частка власних ресурсів у балансі паливно-енергетичних ресурсів держави (ПЕРД)	+	+	+	+

* Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 р. № 1277 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://me.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=38738.

Закінчення таблиці

Коефіцієнт енергомісткості економіки	+	–	+	–
Коефіцієнт енергомісткості тіньової економіки (за паритетом купівельної спроможності)	+	–	+	–
Частка імпорту палива (нафти та газу) з однієї країни чи компанії в загальному обсягу	+	+	+	+
Зношеність основних виробничих фондів підприємств ПЕК	–	–	–	+
Середній рівень запасів природного газу та вугілля	–	–	–	+
Коефіцієнт раціоналізації структури виробництва та споживання енергоносіїв	+	–	–	–
Частка відновлюваних джерел енергії				
Зовнішньоекономічна безпека	+	–	–	–
Відкритість економіки	–	–	–	+
Коефіцієнт покриття експорту/імпорту	+	–	–	+
Питома вага сировини та продукції низького рівня переробки у структурі експорту	–	–	–	+
Інвестиційно-інноваційно-інноватива безпека	–	–	–	–
Інтегральний індекс інвестиційно-інноваційно-інноватива безпеки	–	–	–	–
Макроекономічна безпека	–	–	+	+
Рівень тінізації економіки	–	–	+	+
Сальдо поточного рахунку платіжного балансу	–	–	–	+
Темпи приросту ВВП	–	–	+	–
Співвідношення обсягу і середнього значення ВВП у країнах ЄС	–	–	–	+
Продовольча безпека	–	–	+	+
Добова калорійність харчування людини	–	–	+	+
Рівень виробництва та запасів зернових культур на кінець року	–	–	–	+
Інтегральний індекс співвідношення виробництва та споживання основних продуктів харчування	–	–	+	+
Соціальна безпека	+	+	+	+
Рівень видатків на освіту та охорону здоров'я	+	+	+	+
Співвідношення тіньової та офіційної заробітних плат	–	–	+	–
Співвідношення дефіциту ПФ України і ВВП	–	–	+	–
Рівень бідності населення (сільського та міського)	–	–	–	–
Рівень делінквентності	–	–	–	–
Фінансова безпека	+	–	–	–
Інтегральний індекс фінансової безпеки				
Екологічна безпека	–	–	–	–
Рівень геобезпеки	–	–	–	–
Рівень аквабезпеки	–	–	–	–
Рівень аеробезпеки	–	–	–	–

* Складено авторами.

Примітка:

МР-03 – Методичні рекомендації щодо оцінювання рівня економічної безпеки України;

МР-07 – Методика розрахунку рівня економічної безпеки України, затверджена Наказом Мінекономіки України від 02.03.2007 р. № 60;

МР-13 – Методологія інтегрального оцінювання рівня економічної безпеки держави, розроблена НІСД у 2013 р.;

ОМР-13 – Офіційні методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України від 29.10.2013 р. № 1277.

Системний аналіз індикаторів, які використовувались у МР-03, МР-07, МР-13 та ОМР-13 для оцінювання економічної безпеки України, вказує на недостатнє

врахування інтересів сільського населення, а це майже третина всіх українців, а також умов, необхідних для сталого розвитку сільської місцевості, яка становить левову частку території країни. До того ж ми поділяємо думку Ю. Харазішвілі, А. Сухорукова та Т. Крупельницької, що під час офіційного оцінювання рівня економічної безпеки України "не повною мірою враховується тіньова складова економіки. Зокрема, не розраховуються тіньова заробітна плата, тіньова зайнятість, тіньове проміжне споживання, втрачені бюджетні надходження, енергомісткість тіньової економіки, рівень реалізації потенціалу, частка оплати праці у випуску продукції, рівень використання праці та технології виробництва, темпи науково-технологічного прогресу тощо" [4], оскільки, за різними даними, розмір тіньової економіки у країні перевищив граничний рівень у 50%.

Розглянемо детальніше основні складові економічної безпеки, представлені у таблиці 1, яка побудована з урахуванням діючих методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України *. Що стосується виробничої безпеки, то її відсутність серед індикаторів економічної безпеки в МР-03, МР-07, МР-13 вважаємо невиправданою, оскільки такі показники, як ВДВ, ступінь зношеності основних засобів у промисловості, сільському та мисливському господарстві, інших галузях національної економіки, індекси ефективності виробництва тощо, істотно впливають на рівень захищеності економіки країни. Хоча серед складових ОМР-13 є виробнича безпека, проте існує надмірна прив'язаність до індексів промислового виробництва Росії та Китаю, що в сучасних умовах уже не є актуальним. Також сумнівною є доцільність визначення рентабельності операційної діяльності промислових підприємств, підприємств будівництва, транспорту і зв'язку та неврахування рентабельності сільськогосподарського виробництва, мисливського господарства тощо.

Необгрунтованим також здається обмеження моніторингу ОМР-13 сільськогосподарського виробництва всього двома показниками: урожайністю та удоєм молока від однієї корови **. У цьому зв'язку пропонуємо ввести відносно новий індикатор – інтегральний індекс ефективності виробництва в сільському господарстві, який здійснює достатній вплив на оцінювання рівня економічної безпеки України [5].

Демографічна безпека, на відміну від виробничої, розглядається в усіх існуючих методиках оцінювання рівня економічної безпеки. Щоправда, в кожній з досліджуваних автором методик для визначення демографічної безпеки використовуються неоднакові індикатори, проте є й кілька спільних – чисельність наявного населення, очікувана тривалість життя при народженні та коефіцієнт співвідношення демографічного навантаження непрацездатного і працездатного населення. Враховуючи важливість коефіцієнта депопуляції та наявність його в інших методиках визначення демографічної безпеки, вважаємо, що доцільно доповнити систему індикаторів ОМР-13 цим коефіцієнтом. Також в оновленій методиці під час визначення чисельності наявного населення варто враховувати співвідношення сільського та міського населення, що унеможливить знищення сільського населення як носія традицій, етнічних особливостей і культурних цінностей. Крім того, варто додати такий індикатор демографічної безпеки, як частка довгожителів у загальній чисель-

* Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 р. № 1277 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://me.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=38738.

** *Там же.*

ності населення, оскільки в Україні проявляється небезпечна тенденція не лише до старіння нації, а й до зменшення загальної тривалості життя, особливо порівняно з країнами ЄС, Японією та ін.

Енергетична безпека також визначається в усіх методиках оцінювання економічної безпеки, для яких спільними індикаторами є частка власних ресурсів у балансі ПЕРД і частка імпорту палива (нафти та газу) з однієї країни чи компанії в загальному обсягу. Проте в ОМР-13 серед індикаторів немає таких, які б діагностували співвідношення енергомісткості офіційної (за паритетом купівельної спроможності) і тіньової економік. Одночасно слід зазначити, що в офіційній методиці представлено ряд важливих показників енергетичної безпеки, які варто враховувати і в оновленій методиці – зношеність основних виробничих фондів підприємств ПЕК, рівень запасів природного газу, рівень запасів твердого палива (вугілля) тощо.

За сучасної доволі непростої соціально-економічної та військово-політичної ситуації, в якій опинилася більшість населення України, надзвичайно актуальним є питання раціоналізації структури виробництва та споживання енергоносіїв. Одними з головних напрямів дослідження цього питання є моніторинг споживання природного газу населенням, бюджетними і комерційними структурами та визначення доцільності переходу на альтернативні енергоносії. У першу чергу це стосується збільшення використання електричної енергії (оскільки, за офіційними даними, її в Україні виробляється з надлишком) та інтенсивного впровадження "зеленої" енергетики (енергії сонця, вітру та інших відновлюваних джерел енергії). Зазначене підтверджує, що коефіцієнт раціоналізації структури виробництва та споживання енергоносіїв * обов'язково має бути серед індикаторів енергетичної безпеки.

В умовах безперервної глобалізації економічних відносин актуальність визначення зовнішньоекономічної безпеки не підлягає сумніву, тому, враховуючи дані ОМР-13, виокремимо серед найбільш вагомих такі індикатори, як відкритість економіки, коефіцієнт покриття продукцією експорту (імпорту) і питома вага сировини та продукції з низьким ступенем переробки у структурі експорту, які дають важливу інформацію для ефективного управління відповідними секторами національної економіки для зміцнення економічного суверенітету країни. Зокрема, це стосується управління розвитком сільського господарства як основного джерела фінансування соціально-економічного розвитку сільських територій.

Відносно новою складовою економічної безпеки України є інвестиційно-інноваційно-інноваційна безпека, яка об'єднує основні характеристики інвестиційної, інноваційної та інноваційної безпеки. Нагадаємо, що перших два види безпеки успішно використовувались у згаданих методиках оцінювання економічної безпеки. Отже, пропонуємо ввести інтегральний індекс інвестиційно-інноваційно-інноваційної безпеки – $I_{ІІІБ}$, який доцільно розраховувати за формулою

$$I_{ІІІБ} = I_{інновБ} + I_{інв/ін}, \quad (1)$$

де $I_{інновБ}$ – індекс інноваційної безпеки, який визначатимемо згідно з методологією Всесвітнього економічного форуму, а індекс інвестиційно-інноваційної безпеки – $I_{інв/ін}$ – обчислюватимемо за формулою

$$I_{інв/ін} = \frac{V_{Інвест} + F_{НТР}}{V_{ВВП}}, \quad (2)$$

* Детальну інформацію щодо його розрахунку та визначення граничних значень наведено у [1, с. 22–23].

де $V_{\text{Інвест}}$ – загальний обсяг інвестицій (зовнішніх і внутрішніх), $F_{\text{НТР}}$ – витрати на науково-технічний розвиток, $V_{\text{ВВП}}$ – обсяг ВВП [1, с. 14–15].

Макроекономічна безпека як індикатор економічної безпеки України в явному вигляді використовується відносно недавно (з 2013 р.), але якщо в МР-13 обмежуються сімома показниками (узагальненою продуктивністю, темпами приросту ВВП, рівнем технології виробництва, рівнем тінізації економіки, рівнем використання потенціальних можливостей (через потенціальний ВВП за повного завантаження макрофакторів), рівнем тіньового завантаження капіталу, рівнем тіньового проміжного споживання [4]), то в ОМР-13 їх 12. Отже, рівень макроекономічної безпеки варто визначати за допомогою таких індикаторів, як рівень тінізації економіки, сальдо поточного рахунку платіжного балансу, темпи приросту ВВП, співвідношення обсягу ВВП і середнього значення ВВП у країнах ЄС.

У сучасних умовах важливе місце у структурі забезпечення економічної безпеки України займає продовольча безпека. Саме через цей компонент економічної безпеки найбільш яскраво проявляється її взаємозв'язок із соціально-економічним розвитком сільських територій. Через невраховані в МР-13 положення Закону України "Про продовольчу безпеку України" при визначенні рівня продовольчої безпеки України обмежуються моніторингом таких показників, як добова калорійність харчування людини, співвідношення виробництва та споживання основних продуктів харчування, до яких відносяться м'ясо, м'ясопродукти, молоко, молочні продукти, яйця, риба, цукор, олія, картопля, овочі, баштанні, фрукти, ягоди, горіхи, виноград, хліб тощо. В ОМР-13 крім зазначених показників встановлюють також рівень виробництва та запасів зернових культур на кінець року, щоправда, тут не враховується серйозна небезпека моновиробництва продукції рослинництва України.

Для визначення соціальної безпеки крім видатків на освіту та охорону здоров'я (які враховуються в усіх досліджуваних методиках) пропонуємо розглядати також рівень тіньової заробітної плати порівняно з офіційною, співвідношення дефіциту ПФ України і ВВП, рівні бідності населення (сільського та міського) та делінквентності.

З урахуванням того, що фінансова безпека відображає "захищеність інтересів держави у фінансовій сфері, або такий стан бюджетної, податкової та грошово-кредитної системи, який гарантує спроможність держави ефективно формувати, оберігати від надмірного знецінення та раціонально використовувати фінансові ресурси країни для забезпечення її соціально-економічного розвитку і обслуговування фінансових зобов'язань" [4], пропонуємо використовувати відповідну систему індикаторів МР-13, доповнивши її такими блоками:

1) податкова безпека (середнє значення співвідношення податкових надходжень і ВВП; податковий потенціал; податковий борг тощо);

2) бюджетна безпека (відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету);

3) валютна безпека (міжнародні резерви НБУ, індекс зміни офіційного та міжбанківського курсів національної валюти до долара або євро);

4) безпека сільських і міських домогосподарств (у США успішно використовується аналогічний індекс "Country Financial Security Index", який визначають шляхом опитування конкретної вибірки домогосподарств).

Серед вітчизняних учених Г. Пастернак-Таранушенко одним з перших наголосив на важливості екологічної складової під час формування індикаторів економіч-

ної безпеки. Однак у досліджуваних методиках (МР-03, МР-07, МР-13, ОМР-13) екологічну безпеку необгрунтовано виключено із системи визначення рівня економічної безпеки держави. Натомість існує ряд публікацій, де екологічну безпеку використовують як складову економічної безпеки. Серед них відзначимо дослідження відділу екологічної і техногенної безпеки НІСД при Президентові України. Зокрема, В. Потапенко і Д. Бірюков запропонували "вдосконалення системи показників економічної безпеки держави шляхом включення екологічних показників та показників природокористування" [6], щоправда, до переліку запропонованих показників не увійшли значення, пов'язані з геобезпекою, тому відповідну систему показників варто доповнити блоком, який відповідає за безпеку та якість земель (селітебних і сільськогосподарського призначення).

З урахуванням великого аграрного потенціалу України її рівень економічної безпеки сильно залежить від соціально-економічного розвитку сільських територій, який характеризується відповідним індексом [7]. По суті, індекс розвитку сільських територій у комплексі з розробленою системою граничних і допустимих значень утворюватиме інтегральний індекс економічної безпеки сільських територій, визначення якого грунтується на узагальненому методі Харазішвілі.

Таким чином, рівень економічної безпеки України доцільно визначати як інтегральну суму рівнів економічної безпеки сільських та урбанізованих територій, що створює можливість автоматично узгоджувати інтереси і потреби сільського та міського населення. Це також сприятиме диференціації економічних досліджень у напрямі підвищення ефективності національного господарства на основі демонополізації економічної діяльності у сфері надрокористування та сільськогосподарського виробництва, детінізації економіки сільських територій, зменшення сільського безробіття, покращення умов проживання сільського населення, стабілізації екологічної ситуації та призупинення процесів обезлюднення значної частини території країни. При цьому економічну безпеку сільських територій визначатимемо як комплекс умов (матеріальних і нематеріальних), за яких можливе задоволення потреб сільського та міського населення, а економічна система сільських територій є самоокупною, конкурентною та спроможною ефективно протистояти можливим внутрішнім і зовнішнім загрозам з метою зміцнення національної економіки.

Враховуючи обмеженість статистичних даних і спираючись на методологію "Structured Analysis and Design Technique", розроблену Д. Россом для структурного аналізу та знаходження інтегральних показників *, індекс економічної безпеки сільських територій визначатимемо на основі семи груп індикаторів (табл. 2).

Таблиця 2

Система індикаторів для практичного визначення рівня економічної безпеки сільських територій України *

Організація охорони здоров'я сільського населення ($I_{БЗ}$)
Забезпечення лікувальними закладами
Забезпечення фельдшерсько-акушерськими пунктами
Частка введених в експлуатацію лікувальних та амбулаторно-поліклінічних закладів
Частка довгожителів
Оцінювання стану здоров'я СН як поганий або незадовільний
Частка померлих від захворювань, спричинених вживанням алкоголю, у віці 15–59 років
Частка хворих з вперше встановленим діагнозом активного туберкульозу

* Основные сведения о SADT-методологии [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.itstan.ru/funk-strukt-analiz/osnovnye-svedenija-o-sadt-metodologii.html.

Продовження таблиці

Середнє навантаження на одну сільську аптеку
Демографічна безпека ($I_{ДБ}$)
Частка наявного населення порівняно з 1990 р.
Середня очікувана тривалість життя при народженні
Коефіцієнт укладених шлюбів
Загальний (сумарний) коефіцієнт народжуваності (на 1 жінку)
Нетто-показник відтворення населення (на 1 жінку)
Коефіцієнт депопуляції
Загальне демографічне навантаження на населення віком 15–64 роки
Медіанний вік населення
Безпека благоустрою ($I_{ББ}$)
Питома вага квартир (одноквартирних будинків), обладнаних стаціонарною електроплитою або централізованим газопостачанням
Частка житлового фонду за роками забудови
Частка СН, яке проживає у квартирах, що не мають водопостачання
Частка СН, яке проживає у квартирах, що не мають гарячого водопостачання (або ванної)
Частка СН, яке проживає у квартирах, що не мають каналізації
Частка СН, яке проживає у квартирах, що не мають опалення
Частка СНП, у яких відсутні суб’єкти господарської діяльності
Частка СНП, у яких немає зупинок громадського транспорту
Частка СНП, у яких чисельність жителів не перевищує 50 осіб
Питома вага прийнятих в експлуатацію клубних місць у СНП
Безпека освітнього середовища ($I_{БО}$)
Частка охоплення дошкільними навчальними закладами дітей віком 3–5 років
Частка будівель дошкільних закладів освіти, які потребують капітального ремонту
Частка будівель ЗОШ, які потребують капітального ремонту
Охоплення загальною середньою освітою дітей шкільного віку (6–18 років)
Частка осіб з вищою освітою серед населення віком 25–60 років
Середня тривалість навчання осіб віком 25 років і старших
Загальний матеріально-економічний добробут ($I_{МД}$)
Нормативне грошове оцінювання орних земель і перелогів
Виробництво продукції сільського господарства на 1 особу
Кількість мінімальних продуктових кошиків, що можна придбати на середньодушовий дохід
Рівень бідності за відносним критерієм
Частка зайнятого населення віком 18–65 років
Частка виявлених пенсіонерів, самотніх непрацездатних громадян та інвалідів, які потребують соціального обслуговування
Інтегральний індекс ефективності сільського господарства
Рівень інвестицій у сільське господарство
Рівень тінізації сільського господарства
Рівень тіньової зайнятості
Рівень тінізації заробітних плат
Безпека сільських домогосподарств ($I_{БСД}$)
Частка господарств населення у виробництві продукції сільського господарства
Частка СД, де тримають худобу та птицю
Наявність ВРХ у СД
Наявність господарських споруд і приміщень для зберігання урожаю у СД
Наявність техніки у СД
Частка СД, які володіють земельними ділянками поганої якості
Частка СД, які не використовують органічні добрива

Закінчення таблиці

Частка СД, які не використовують сівозміну
Екологічна безпека ($I_{ЕБ}$)
Частка наявних потужностей для очищення води (до 1990 р.)
Частка нормативно очищених вод (до 1990 р.)
Частка використаної води на зрошення (до 1990 р.)
Частка рекультивованих земель (до 1990 р.)
Коефіцієнт відтворення лісів (до 1990 р.)
Кількість СНП, що мають несанкціоновані звалища промислових та побутових відходів
Частка шкідливих речовин, які потрапили в земельні ресурси (до 1995 р.)
Частка скинутих стічних вод (до 1995 р.)
Частка шкідливих речовин, що потрапили в атмосферу (до 1990 р.)
Кількість СНП, що мають забруднені поверхневі водоймища

* Складено авторами.

Примітка:

СН – сільське населення; СНП – сільські населені пункти; ЗОШ – загальноосвітні школи; СД – сільські домогосподарства; ВРХ – велика рогата худоба.

Спочатку проведемо факторний аналіз даних з використанням методу "головних компонент", послідовно виконуючи чотири кроки.

1. Серед багатьох існуючих методів нормування статистичних показників виберемо метод порівняння з еталонним значенням, використовуючи формулу

$$z_i = \begin{cases} \dfrac{x_i}{x_{\max}}, & \text{якщо } x_i \text{ – стимулятор, } i \in N,\ x_{\max} \neq 0; \\ \dfrac{x_{\min}}{x_i}, & \text{якщо } x_i \text{ – дестимулятор, } i \in N,\ x_i \neq 0, \end{cases} \tag{3}$$

де x_i – статистичні значення індикаторів (табл. 2), $x_{\min}$ та $x_{\max}$ – відповідно, мінімальне та максимальне значення. Якщо деякі показники динамічного статистичного ряду будуть тотожно рівними нулю або від'ємними, тоді ми пропонуємо змістити статистичну вісь вправо на стільки масштабних одиниць, щоб задовольнялася нерівність $x_i > 0$. Це не змінить дані в результаті нормування, але дозволить зберегти точність дослідження та розмірність.

2. Знайдемо вектор-матрицю дисперсій $D_i^{(1)}$ та матрицю абсолютних величин факторних навантажень $A_i^{(1)}$ (з використанням повороту осі та квартимаксної нормалізації, що встановлює більш прості кореляційні зв'язки між відповідними змінними та факторами) окремо для кожного із семи блоків даних таблиці 2.

Визначатимемо матриці $D_i^{(1)}$ та $A_i^{(1)}$ за допомогою формул

$$D_i^{(1)} = \begin{pmatrix} d_1 \\ d_2 \\ .... \\ d_j \end{pmatrix}, i = 1,2,...,7;\ j = 2,3,...,10; \tag{4}$$

$$A_i^{(1)} = \begin{pmatrix} a_{11} & a_{12} & ... & a_{1j} \\ a_{21} & a_{21} & ... & a_{2j} \\ ... & ... & ... & ... \\ a_{j1} & a_{j2} & ... & a_{jj} \end{pmatrix}, \tag{5}$$

де d_i – значення дисперсій, a_{ii} – абсолютні значення елементів матриці після повороту осі та квартимаксної нормалізації.

3. Для знаходження питомої ваги кожного фактора відповідного блоку ($i = 1, 2, ..., 7$) таблиці 2 обчислимо добуток матриць:

$$A_i^{(1)} \times D_i^{(1)} = \begin{pmatrix} d_1 a_{11} + d_2 a_{12} + ... + d_j a_{1j} \\ d_1 a_{21} + d_2 a_{22} + ... + d_j a_{2j} \\ ... \quad ... \quad ... \quad ... \\ d_1 a_{j1} + d_2 a_{j2} + ... + d_j a_{jj} \end{pmatrix} =: \begin{pmatrix} \alpha_1 \\ \alpha_2 \\ ... \\ \alpha_j \end{pmatrix} = \Psi_i. \qquad (6)$$

Це дає змогу знайти матрицю питомої ваги для показників кожного фактора:

$$\Upsilon_i^{(1)} =: k\Upsilon_i,\ k = \left(\sum_j \alpha_j \right)^{-1}. \qquad (7)$$

Вона, у свою чергу, дозволяє визначити скалярні значення індексів безпеки здоров'я $I_{БЗ}$, демографічної безпеки $I_{ДБ}$, безпеки благоустрою $I_{ББ}$, безпеки освіти $I_{БО}$, безпеки загального матеріально-економічного добробуту $I_{МД}$, безпеки сільських домогосподарств $I_{БСД}$ та екологічної безпеки $I_{ЕБ}$ у мультиплікативній формі:

$$I = \prod_{j=1}^{n} z^{\alpha_j},\ \sum_j \alpha_j = 1, \alpha_j > 0, n = 6, 7, ..., 11. \qquad (8)$$

4. Виконаємо технічне обчислення даних з використанням таких програмних засобів, як Statistika-10, Excel-2010, та елементів інтерполяційного наближення для апроксимування деяких статистичних даних (табл. 3).

Таблиця 3

Значення складових індексу економічної безпеки сільських територій *

Індекси / Роки	I	$I_{БЗ}$	$I_{ДБ}$	$I_{ББ}$	$I_{БО}$	$I_{МД}$	$I_{ЕБ}$	$I_{БСД}$
2000	0,2973	0,2764	0,3444	0,2800	0,3642	0,2668	0,2161	0,3761
2001	0,3051	0,2678	0,3355	0,2756	0,4198	0,2813	0,2203	0,3838
2002	0,3014	0,2489	0,3339	0,2720	0,4449	0,2836	0,2036	0,3911
2003	0,3006	0,2330	0,3279	0,2706	0,4581	0,2933	0,1956	0,4105
2004	0,2964	0,2166	0,3200	0,2677	0,4736	0,2977	0,1967	0,3924
2005	0,2973	0,1974	0,3147	0,2613	0,4859	0,3117	0,1909	0,4402
2006	0,2995	0,1969	0,3204	0,2681	0,4906	0,3147	0,2017	0,4159
2007	0,3036	0,1920	0,3258	0,2738	0,5007	0,3314	0,1971	0,4304
2008	0,3137	0,1920	0,3289	0,2779	0,5096	0,3369	0,2285	0,4435
2009	0,3104	0,2017	0,3362	0,2746	0,5228	0,3133	0,2151	0,4318
2010	0,3144	0,2284	0,3365	0,2696	0,5328	0,3126	0,2077	0,4212
2011	0,3224	0,2310	0,3433	0,2984	0,5460	0,3284	0,2168	0,3930
2012	0,3365	0,2392	0,3452	0,2804	0,5599	0,3514	0,2345	0,4508
2013	0,3377	0,2135	0,3414	0,2981	0,5823	0,3582	0,2324	0,4764

* Розраховано авторами на основі статистичних даних Держстату України, Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи, Інституту стратегічних досліджень.

Інтегральний індекс економічної безпеки сільських територій $I_{ЕБСТ}$ у мультиплікативній формі визначатимемо на основі даних таблиці 3, аналогічно повторюючи кроки 1–4.

Не менш важливим завданням є одночасне покомпонентне визначення порогових (граничних) і допустимих ненормованих статистичних значень (табл. 2)

на основі t-критерію, оскільки саме цей стохастичний метод є високоефективним для опрацювання даної вибірки [8, с. 89–90; 9; 10] з використанням формул

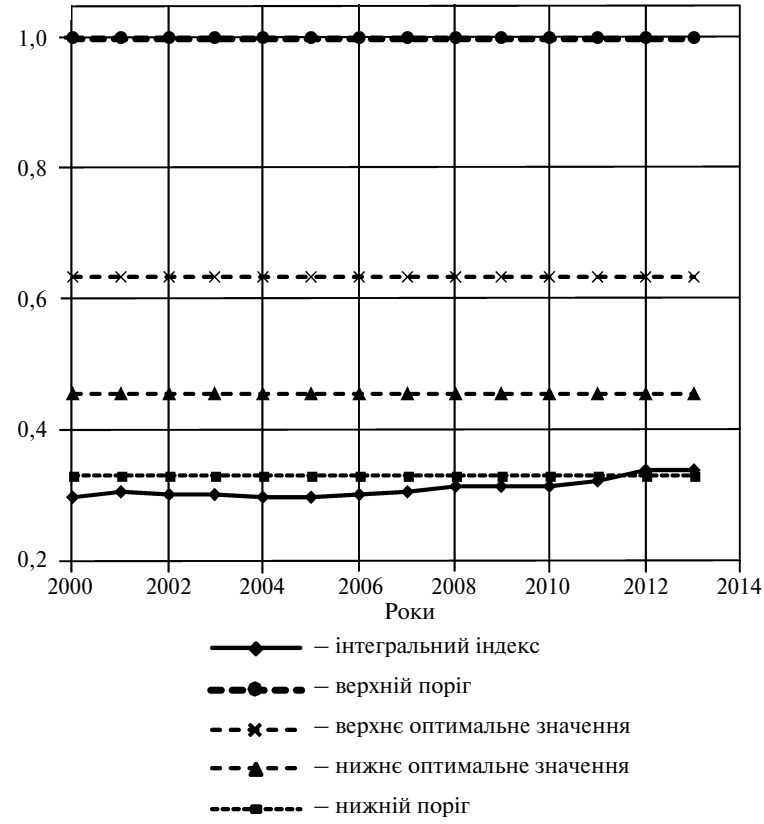
$$\begin{aligned} \omega &= \mathrm{M}(x_i) - 2t\sigma(x_i), \\ \lambda &= \mathrm{M}(x_i) - t\sigma(x_i), \\ \Lambda &= \mathrm{M}(x_i) + t\sigma(x_i), \\ \Omega &= \mathrm{M}(x_i) + 2t\sigma(x_i), \end{aligned} \tag{9}$$

де ω, Ω – відповідно, нижнє та верхнє порогові значення, λ, Λ – відповідно, нижнє та верхнє оптимальні значення, $\mathrm{M}(x_i)$ – математичне сподівання, $\sigma(x_i)$ – середнє квадратичне відхилення, t – константа, яка визначається з таблиць розподілу Стьюдента (довірчі рівні – 80–99%). Для отриманих остаточних нормованих значень ω, Ω, λ, Λ потрібно також послідовно здійснити кроки 1–4. Остаточні підрахунки дають можливість побудувати геометричну інтерпретацію динамічного ряду інтегрального індексу економічної безпеки сільських територій та його граничних значень (рис.).

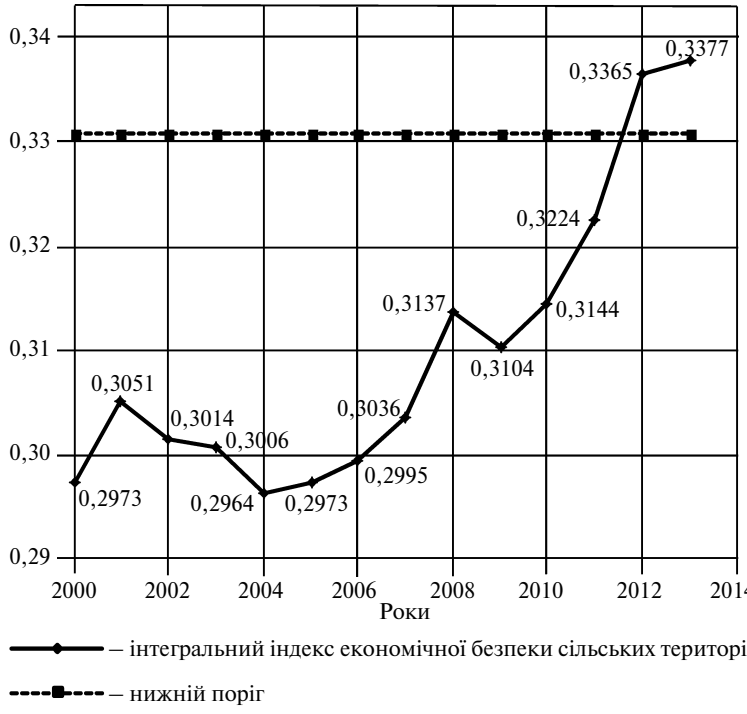
Застосовуючи згортку другого рівня до складових інтегрального індексу та їх порогових значень, отримаємо вагові коефіцієнти кожного складника інтегрального індексу економічної безпеки сільських територій (табл. 4).

Визначені вагові коефіцієнти характеризують вплив окремих складових на поточний стан економічної безпеки сільських територій і змінюватимуться в часі залежно від ходу реалізації відповідної стратегії та рівня деталізації. Як свідчать розрахунки, у поточному періоді на інтегральний індекс економічної безпеки сільських територій України найбільше впливають рівень організації охорони здоров'я сільського населення та загальний матеріально-економічний добробут. На основі запропонованого алгоритму окремо розраховуються відповідні граничні значення інтегрального індексу економічної безпеки сільських територій та його складових для ідентифікації їх стану.

Отримані результати говорять про незадовільний стан економічної безпеки сільських територій України, оскільки протягом 2000–2011 рр. значення відповідного інтегрального індексу були меншими за нижній оптимальний рівень. Незначне його покращення у 2012–2013 рр. зупинило тенденцію до зниження. Порівняльний аналіз отриманих даних показує, що динамічний ряд інтегрального індексу економічної безпеки сільських територій має істотні відмінності порівняно з динамічними рядами інтегрального індексу економічної безпеки України в цілому. Отже, економічна безпека сільських територій демонструє значний ступінь інертності відносно світових фінансово-економічних криз (зокрема, у 2009 р.). Навіть нині, в умовах політичних негараздів, проведення АТО на східних територіях України, нестійкості фінансово-економічної системи, сільськогосподарське виробництво має позитивну динаміку. Разом з тим, незважаючи на наявність рекордних показників в окремих галузях сільськогосподарського виробництва, існує ряд соціальних проблем (див. табл. 3), які сповільнюють розвиток сільських територій і протидіють зростанню їх економічної безпеки. Особливо гостро відчуваються соціальні проблеми сільських територій порівняно з даними 1990 р., оскільки ситуація погіршилася майже за всіма індикаторами соціального забезпечення сільського населення.



а) співвідношення значень інтегрального індексу економічної безпеки сільських територій та його граничних значень



б) деталізація зображення

Динаміка інтегрального індексу економічної безпеки сільських територій

Побудовано авторами.

Таблиця 4

Систематизація вагових коефіцієнтів і граничних значень інтегрального індексу економічної безпеки сільських територій та його складових *

Складові	Вагові коефіцієнти	Нижній поріг	Нижнє оптимальне значення	Верхнє оптимальне значення	Верхній поріг
$I_{ДБ}$	0,1118	0,3181	0,5000	0,7000	1,0000
$I_{ББ}$	0,1298	0,2965	0,4008	0,5617	1,0000
$I_{ЕБ}$	0,1362	0,2185	0,3236	0,5103	1,0000
$I_{БСД}$	0,1395	0,3024	0,4995	0,7133	1,0000
$I_{БО}$	0,1554	0,3125	0,4497	0,6499	1,0000
$I_{МД}$	0,1611	0,3088	0,4081	0,5811	1,0000
$I_{БЗ}$	0,1662	0,2266	0,3030	0,4487	1,0000
I	1,0000	0,3308	0,4535	0,6347	1,0000

* Розраховано авторами.

Висновки

Дане дослідження показало, що запропонований метод підходу до оцінювання економічної безпеки сільських територій на основі елементів факторного аналізу та з використанням мультиплікативної форми запису відкриває додаткові можливості для підвищення ефективності державного управління економічною безпекою сільських територій та їх розвитком на засадах сталості.

Розраховані значення динамічного ряду інтегрального індексу економічної безпеки сільських територій вказали на наявність достатньої інерції в розвитку сільських територій, що має як позитивні (згладжування негативної дії фінансово-економічних криз, стійкість, передбачуваність, стабільність тощо), так і негативні (складність структурної організації розвитку, тривалий час виходу з рецесії, комплексність деградаційних змін тощо) властивості.

Це говорить про необхідність додаткового фінансування та державної підтримки сільських територій України з використанням регіональних індексів економічної безпеки, для підвищення ефективності яких потрібно модернізувати діяльність вітчизняних статистичних організацій у сфері моніторингу соціального, економічного та екологічного стану сільських територій.

Таким чином, наступним етапом досліджень у галузі оцінювання економічної безпеки сільських територій України є використання запропонованої методики та адитивної системи індикаторів (кожний з яких може автономно досліджуватись як субіндекс) на регіональному рівні, що відкриє можливості для підвищення адресної державної підтримки сільських територій.

Список використаної літератури

1. Методичні рекомендації щодо оцінки рівня економічної безпеки України ; [за ред. С.І. Пирожкова]. – К. : НІПМБ, 2003. – 42 с.

2. *Залізко В.Д.* Теоретико-методологічні аспекти функціонування системи економічної безпеки сільських територій України // Науковий вісник Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій імені С.З. Гжицького. – Серія : Економічні науки. – 2013. – С. 104–111.

3. *Зализко В.Д.* О проблеме содержательно-понятийного толкования экономической безопасности в контексте обеспечения национальной безопасности // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. – 2014. – № 3 (113). – С. 158–164.

4. *Харазішвілі Ю.М., Сухоруков А.І., Крупельницька Т.П.* Щодо вдосконалення методології інтегрального оцінювання рівня економічної безпеки України : аналіт. записка. – К. : НІСД, 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/articles/1358.

5. *Залізко В.Д.* Виробничі ресурси сільського господарства України: сучасний стан, проблеми та шляхи підвищення ефективності у контексті зміцнення економічної безпеки // Економіка АПК. – 2014. – № 10. – С. 19.

6. *Потапенко В.Г., Бірюков Д.С.* Екологічна складова в системі показників економічної безпеки // Ефективна економіка. – 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.economy.nayka. com.ua/?op=1&z=2088.

7. *Залізко В.Д.* Формування системи соціально-економічних показників розвитку регіонів України на прикладі сільських територій // Науковий вісник Національного гірничого університету. – 2014. – № 2. – С. 119–126.

8. *Качинський А.Б.* Індикатори національної безпеки: визначення та застосування їх граничних значень : моногр. – К. : НІСД, 2013. – 104 с.

9. *Харазішвілі Ю.М., Дронь Є.В.* Адаптивний підхід до визначення стратегічних орієнтирів економічної безпеки України // Економіка України. – 2014. – № 5. – С. 28–45.

10. *Сухоруков А.І., Харазішвілі Ю.М.* Щодо методології комплексного оцінювання складників економічної безпеки держави // Стратегічні пріоритети. – 2013. – № 3 (28). – С. 5–15.

References

1. *Metodychni Rekomendatsii shchodo Otsinky Rivnya Ekonomichnoi Bezpeky Ukrainy, za red. S.I. Pyrozhkova* [Methodical Recommendations on the Estimation of the Level of Ukraine's Economic Security], edited by S.I. Pyrozhkov. Kyiv, NIPNS, 2003 [in Ukrainian].

2. Zalizko V.D. *Teoretyko-metodologichni aspekty funktsionuvannya systemy ekonomichnoi bezpeky sil's'kykh terytorii Ukrainy* [Methodological-theoretic aspects of the functioning of the system of economic security of Ukraine's rural territories]. *Nauk. Visn. L'viv. Nats. Univ. Veter. Med. ta Biotekhn. im. S.Z. Gzhyts'kogo. Ser. Ekon. Nauk. – Sci. Bull. Lviv. Nat. Univ. Veter. Med. and Biotechn. S.Z. Gzhyts'kyi. Ser. Econ. Sci.*, 2013, pp. 104–111 [in Ukrainian].

3. Zalizko V.D. *O probleme soderzhatel'no-ponyatiinogo tolkovaniya ekonomicheskoi bezopasnosti v kontekste obespecheniya natsional'noi bezopasnosti* [On the problem of content-notion interpretation of the economic security in the context of ensuring the national security]. *Vest. Altai. Gos. Agr. Univ.– Bull. Altai. State Agr. Univ.*, 2014, No. 3 (113), pp. 158–164 [in Russian].

4. Kharazishvili Yu.M., Sukhorukov A.I., Krupel'nyts'ka T.P. *Shchodo Vdoskonalennya Metodologii Integral'nogo Otsinyuvannya Rivnya Ekonomichnoi Bezpeky Ukrainy* [On the Improvement of the Methodology of Integral Estimation of the Level of Ukraine's Economic Security]. Kyiv, NISS, 2013, available at: http://www.niss.gov.ua/articles/1358 [in Ukrainian].

5. Zalizko V.D. *Vyrobnychi resursy sil's'kogo gospodarstva Ukrainy: suchasnyi stan, problemy ta shlyakhy pidvyshchennya efektyvnosti u konteksti zmitsnennya ekonomichnoi bezpeky* [The production resources of Ukraine's agriculture: modern state, problems, and ways to increase the efficiency in the context of strengthening of the economic security]. *Ekon. APK – Econ. AIC*, 2014, No. 10, p. 19 [in Ukrainian].

6. Potapenko V.G., Biryukov D.S. *Ekologichna skladova v systemi pokaznykiv ekonomichnoi bezpeky* [The ecological component in the system of indicators of the economic security]. *Efekt. Ekon. – Effic. Econ.*, 2013, available at: http://www.economy.nayka. com.ua/?op=1&z=2088 [in Ukrainian].

7. Zalizko V.D. *Formuvannya systemy sotsial'no-ekonomichnykh pokaznykiv rozvytku regioniv Ukrainy na prykladi sil's'kykh terytorii* [The formation of a system of socio-economic indicators of the development of Ukraine's regions by the example of rural territories]. *Nauk. Visn. Nats. Girn. Univ. – Sci. Bull. of Nat. Mining Univ.*, 2014, No. 2, pp. 119–126 [in Ukrainian].

8. Kachyns'kyi A.B. *Indykatory Nathional'noi Bezpeky: Vyznachennya ta Zastosuvannya Ikh Granychnykh Znachen'* [Indicators of the National Security: Definition and Application of Their Limiting Values]. Kyiv, NISS, 2013 [in Ukrainian].

9. Kharazishvili Yu.M., Dron' E.V. *Adaptyvnyi pidkhid do vyznachennya strategichnykh orientyriv ekonomichnoi bezpeky Ukrainy* [An adaptive approach to the determination of strategic reference pbints of Ukraine's economic security]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2014, No. 5, pp. 28–45 [in Ukrainian].

10. Sukhorukov A.I., Kharazishvili Yu.M. *Shchodo metodologii kompleksnogo otsinyuvannya skladnykiv ekonomichnoi bezpeky derzhavy* [About the methodology of complex estimation of components of state's economic security]. *Strateg. Prioryt.– Strateg. Priorit.*, 2013, No. 3 (28), pp. 5–15 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 13 липня 2015 р.

УДК 336.02

А. І. КРИСОВАТИЙ,
професор, доктор економічних наук,
ректор Тернопільського національного економічного університету,
В. М. МЕЛЬНИК,
професор, доктор економічних наук,
проректор з наукової роботи Європейського університету,
Т. В. КОЩУК,
кандидат економічних наук,
старший науковий співробітник відділу фінансів інституційних секторів економіки
ДННУ "Академія фінансового управління"
(Київ)

СУТНІСТЬ ТА КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

Досліджено теоретико-концептуальні засади податкової політики держави та інтеграційного утворення – ЄС. Визначено вплив інституціонального чинника на податкову політику держави та її особливості за постсоціалістичної трансформації. Запропоновано авторське бачення податкової координації та податкової гармонізації як форм реалізації податкової політики ЄС та їх зв'язку з податковою конкуренцією та конвергенцією оподаткування. Розроблено рекомендації щодо формування податкової політики України в умовах імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Ключові слова: податкова політика держави, податкова політика інтеграційного утворення – ЄС, концепція (доктрина) податкової політики, податкова реформа, податкова координація, податкова гармонізація, податкова конкуренція, конвергенція оподаткування.

A. I. KRYSOVATYI,
Professor, Doctor of Econ. Sci.,
Rector of the Ternopil' National Economic University,
V. M. MEL'NYK,
Professor, Doctor of Econ. Sci.,
Vice-Rector on Sci. Work at the European University,
T. V. KOSHCHUK,
Cand. of Econ. Sci.,
Senior Sci. Researcher, Department of Finances of Economy's Institutional Sectors,
Academy of Financial Management
(Kyiv)

ESSENCE AND CONCEPTUAL BASES OF THE FORMATION OF A TAX POLICY UNDER CONDITIONS OF THE EUROINTEGRATION PROCESSES

The conceptual-theoretic principles of state's tax policy and the integrational structure, EU, are studied. The influence of the institutional factor on state's tax policy and its peculiarities under the post-socialism transformation is determined. Authors' look at the tax coordination

Крисоватий Андрій Ігорович (Krysovatyi Andrii Igorovych) – e-mail: kai@tneu.edu.ua;
Мельник Віктор Миколайович (Mel'nyk Viktor Mykolaiovych) – e-mail: melnik_viktor@ukr.net;
Кощук Тетяна Василівна (Koshchuk Tetyana Vasylivna) – e-mail: koshchuk@meta.ua.

and the tax harmonization as forms of a realization of the tax policy of EU and their relation to the tax competition and the taxation convergence is proposed. Some recommendations on the formation of Ukraine's tax policy under conditions of the implementation of the EU – Ukraine Association Agreement are developed.

Keywords: state's tax policy, tax policy of the integrational structure EU, tax policy conception, tax reform, tax coordination, tax harmonization, tax competition, taxation convergence.

Європейська економічна інтеграція, яка відбувається одночасно з глобалізацією світової економіки, актуалізує дослідження податкової політики на рівні не тільки держави, яка, зокрема, прагне отримати вигоди від залучення до світових господарських зв'язків і (або) участі в інтеграційних процесах, але й на рівні інтеграційного утворення (наднаціональному рівні). Причому ці два суб'єкти податкової політики розробляють її для досягнення позитивних зрушень у соціально-економічному розвитку, але ставлять перед собою різні цілі залежно від того, якими є пріоритети їх функціонування та розвитку.

Держава, яка формує свою податкову політику, має на меті дотримання передусім власних національних інтересів за конкретних внутрішніх і зовнішніх соціально-економічних та інституціональних умов (у тому числі залежно від того, чи прагне вона поліпшити функціонування своєї економіки, входячи до світових лідерів за рівнем економічного розвитку, чи налаштована на "стрибок" в економічному розвитку за рахунок зменшення "відставання" від світових лідерів і перебуває на шляху ринкових перетворень). Водночас податкова політика інтеграційного утворення передбачає збалансування часто суперечливих національних інтересів для створення сприятливих умов розвитку інтеграційного утворення в цілому та його учасників зокрема. Іноді це вимагає згоди останніх на погіршення окремих національних умов господарювання для отримання інших вигід як найближчим часом, так і в майбутньому.

Сутність і концептуальні основи формування податкової політики розроблялися у працях В.Л. Андрущенка, Т.І. Єфименко, О.Д. Данілова, Ю.Б. Іванова, В.П. Кудряшова, І.О. Луніної, І.А. Майбурова, В.М. Опаріна, Л.П. Павлової, В.Г. Панскова, А.М. Соколовської, В.М. Федосова, Д.Г. Черніка та інших вчених. Проте недостатньо дослідженими залишаються наукова парадигма податкової політики держави в умовах глобалізації та європейської інтеграції (зокрема, за постсоціалістичної трансформації), теоретико-методологічні засади формування та реалізації податкової політики інтеграційного утворення – ЄС, а також проблеми наукового обгрунтування рекомендацій щодо модифікації податкової політики в Україні в умовах імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. **Мета статті** – уточнити теоретико-методологічні засади податкової політики в умовах європейської інтеграції, розробити пропозиції щодо формування податкової політики в Україні з урахуванням євроінтеграційних завдань і пріоритетів.

У науковій літературі податкова політика часто розглядається лише на рівні держави, що добре простежується у визначеннях даної дефініції. Причому існує два підходи (вузький та широкий) до трактування терміна "податкова політика держави". Вузький підхід характеризує податкову політику як систему заходів, які здійснює держава у сфері податків і податкових платежів (зборів). Зокрема, В.А. Паригіна та інші під податковою політикою розуміють систему організаційних і правових заходів держави щодо формування, поліпшення та розвитку податкової системи,

підвищення ефективності податкового контролю та податкового адміністрування в цілому [1, с. 123].

Широкий підхід базується на розгляді не тільки фіскальної, але й не менш значущої регулюючої ролі податків. Проте різні визначення податкової політики в межах цього підходу характеризуються різним ступенем "широти погляду" на її сутність. На думку В.Г. Панскова і В.Г. Князєва, податкова політика – сукупність економічних, фінансових і правових заходів держави для забезпечення фінансових потреб держави, окремих соціальних груп суспільства, а також розвитку економіки країни за рахунок перерозподілу фінансових ресурсів [2, с. 117].

В інших визначеннях відсутній особливий акцент на фіскальній ролі податків. Зокрема, Д.Г. Чернік і Л.П. Павлова розглядають податкову політику як складову економічної політики держави, спрямованої на формування податкової системи, яка забезпечуватиме економічне зростання, сприятиме гармонізації економічних інтересів держави та платників податків з урахуванням соціально-економічної ситуації в країні [3, с. 55].

І.А. Майбуров вважає, що регулюючий вплив оподаткування не обмежується домінантою забезпечення зростання ВВП, тому пропонує своє визначення цієї дефініції. На його думку, податкова політика – складова соціально-економічної політики держави, орієнтована на формування такої податкової системи, яка стимулюватиме накопичення та раціональне використання національного багатства країни, сприятиме гармонізації інтересів економіки та суспільства і тим самим забезпечуватиме його соціально-економічний прогрес [4, с. 434–435].

А.М. Соколовська поглиблює підходи Д.Г. Черніка, Л.П. Павлової та І.А. Майбурова до трактування сутності податкової політики держави, вважаючи формування податкової політики мистецтвом досягнення компромісу інтересів різних суспільних груп у питанні встановлення та зміни параметрів податкової системи, що відповідає вимогам забезпечення соціально-економічного прогресу суспільства у цілому і завданням, які стоять перед країною на конкретному етапі її розвитку; в умовах макроекономічної нестабільності – здатністю використовувати податки для досягнення балансу між виконанням завдань фіскальної консолідації та створенням умов для економічного зростання [5, с. 44].

На відміну від податкової політики інтеграційного утворення, яке не ставить на меті фінансово забезпечити функціонування всіх своїх учасників, податкова політика держави має бути орієнтована на акумулювання в централізованих грошових фондах достатнього обсягу коштів для виконання покладених на неї функцій. Це має дістати відображення у визначенні податкової політики держави. Водночас не слід зводити трактування цієї дефініції до системи заходів, які здійснює держава у сфері оподаткування з метою встановлення всіх елементів податку для забезпечення дохідної частини державного бюджету та захисту податкового суверенітету, як пропонує А.С. Захаров [6, с. 8]. Захист національних інтересів та податкового суверенітету (якщо це відповідає національним інтересам) є важливим завданням податкової політики держави в умовах розвитку глобалізації та європейської інтеграції, проте на ньому не акцентувалася увага в інших наведених визначеннях.

На останньому наголошує Т.І. Єфименко, яка вважає, що одне з основних завдань податкової політики в сучасних умовах полягає в тому, щоб, забезпечуючи необхідний обсяг надходжень до бюджетів усіх рівнів для виконання функцій держави, одночасно спонукати економічних агентів орієнтувати бізнес-діяльність у напрямах, які є пріоритетними для сильної, конкурентоспроможної держави [7, с. 9].

Також зауважимо, що податкова політика держави "виходить за межі" формування податкової системи, оскільки включає заходи щодо запровадження (скасування), коригування механізмів та організації справляння внесків до державних соціальних фондів, які враховуються при визначенні податкового навантаження на економіку та суб'єктів ринку, але в багатьох країнах не входять до складу податкової системи.

Ще один важливий акцент у розумінні сутності цієї дефініції. Податкова політика держави є непрямим методом регулювання соціально-економічного розвитку у процесі розподілу та перерозподілу ВВП [2, с. 116–117; 8, с. 13–14]. З огляду на зазначене, під податковою політикою держави розуміємо її діяльність щодо запровадження (скасування), коригування механізмів і організації справляння податків і податкових платежів, які є інструментом розподілу та перерозподілу ВВП, з метою забезпечення надійної фінансової основи функціонування держави, досягнення позитивних зрушень у соціально-економічному розвитку і захисту національних інтересів в умовах глобалізації та інтеграційних процесів.

Концептуальні основи формування податкової політики держави також розроблено економічною наукою. Доведено, що формування податкової політики держави має відбуватися на базі таких критеріїв: фіскальної достатності (інтереси держави – забезпечення її достатнім обсягом фінансових ресурсів для виконання покладених на неї функцій); економічної ефективності (інтереси платників податків – мінімізація негативного впливу оподаткування на економічні процеси); соціальної справедливості (інтереси громадян – ув'язка сплачених податків і податкових платежів із "зворотним потоком" якісних суспільних благ); стабільності; гнучкості [8, с. 136]. При цьому залежно від того, яке "співвідношення" використовується для дотримання перших двох критеріїв, можна зробити висновок про форму податкової політики держави: політику максимальних податків, політику економічного розвитку чи політику розумних податків [2, с. 118–120; 8, с. 22–23].

А.М. Соколовська слушно вважає одним з ключових принципів, на яких повинні грунтуватися формування та реалізація податкової політики держави, єдність стратегії й тактики податкової політики. Тактичні цілі, завдання та шляхи їх виконання не повинні суперечити стратегічним, а разом вони мають узгоджуватися з концепцією (доктриною) податкової політики [5, с. 50].

І.А. Майбуров і А.М. Соколовська під концепцією (доктриною) податкової політики розуміють принципову систему поглядів на побудову податкової системи країни, напрям її удосконалення та (або) реформування [4, с. 436; 5, с. 50]. Можна погодитися з цим підходом "з поправкою" на те, що податкова політика "виходить за межі" формування податкової системи. Тому вважаємо концепцією (доктриною) податкової політики держави систему поглядів на побудову податкової системи та системи внесків до державних соціальних фондів, напрями їх удосконалення і (або) реформування.

Важливим також є те, що в науковій літературі немає єдності у трактуванні дефініції "податкова реформа". Якщо І.А. Майбуров вважає податкову реформу обмеженим у часі комплексним процесом кардинальних перетворень податкової системи для приведення її у відповідність з новим змістом податкової політики держави [4, с. 437], то Я.А. Михайлишена розуміє її сутність значно ширше. На її думку, податкова реформа – цілеспрямоване коригування державою податкової системи, яке слугує засобом реалізації податкової політики. Об'єктивним стимулом податкової реформи є необхідність адаптації елементів податкової системи

до економічних умов їх функціонування, які змінюються [9, с. 218–220]. Ми дотримуємося позиції "золотої середини", розуміючи під податковою реформою комплексний процес внесення істотних змін до податкової системи та (або) системи внесків до державних соціальних фондів у зв'язку з коригуванням податкової політики держави.

Серед інших принципів, на яких повинні грунтуватися формування та реалізація податкової політики держави, А.М. Соколовська виокремлює такі: наступність податкової політики та поетапність змін; комплексність (реформування податкової системи не може замінити реформування інших сфер економічного та суспільного життя); оцінювання та врахування в процесі прийняття рішень щодо напрямів податкової політики очікуваних ефектів; забезпечення відповідності змісту податкової новації умовам її реалізації; відповідність податкових новацій суспільним очікуванням як запорука їх суспільного сприйняття; гласність [5, с. 50–51].

Погоджуючись з позицією вченої, зауважимо, що ці принципи пов'язані з урахуванням інституціонального чинника (впливу інституціонального середовища – формальних інститутів, неформальних інститутів, культурних традицій і цінностей) при формуванні та реалізації податкової політики. Зміна параметрів оподаткування часто передбачає передання фінансових ресурсів одних економічних суб'єктів іншим, що перші не завжди сприймають позитивно, а тому блокують. Зокрема, підприємницький сектор намагається перешкодити прийняттю законів щодо підвищення ставок податків (збільшення податкових вилучень не компенсує еквівалентне збільшення споживання ним суспільних благ), а якщо це не вдається, шукає шляхи зменшення податкового навантаження на бізнес, не бажаючи в повному обсягу виконувати нові фіскальні зобов'язання. Внаслідок цього держава недоотримує надходження податків і податкових платежів, що не дозволяє без державних запозичень (які не завжди є доступними через обмеження дефіциту бюджету) профінансувати додаткові видатки. Видатки держави доводиться коригувати з урахуванням фактичних обсягів надходжень податків, податкових платежів і залучених позик. Теоретично оптимальні зміни у параметрах перерозподільних процесів не відбуваються. Фактичні темпи зростання ВВП виявляються меншими за потенціальні. Економічний ефект податкової (інституціональної) трансформації переважно повністю або частково нівелюється впливом інерційної маси всього інституціонального середовища [10, с. 44–62].

Отже, інституціональними критеріями формування і реалізації податкової політики держави вважаємо такі.

1. *Компромісність.* Потрібно збалансовувати інтереси держави, підприємницького сектору та громадян, причому так, щоб усі суб'єкти перерозподільних відносин були задоволені результатами перерозподілу приблизно однаково. Слід збирати максимум надходжень податків і податкових платежів, не пригнічуючи підприємницької ініціативи; видатки держави мають забезпечувати оптимальне поєднання соціальних заходів, заходів щодо сприяння зростанню ВВП і ринковим трансформаціям (у постсоціалістичних країнах).

2. *Комплементарність податкових змін.* Податкові новації мають бути добре узгодженими з іншими законодавчими нормами, передбачати заходи впливу на неформальний рівень інституціонального середовища і позитивно оцінюватися суспільством. Водночас при пропагуванні непопулярних податкових трансформацій потрібно враховувати, що неефективні податкові механізми є шкідливими як з позицій соціальної справедливості, так і з міркувань суто прагматичних. Спо-

вільнюючи зростання ВВП, вони через деякий час обертаються навіть проти тих, хто отримав від них зиск спочатку.

3. *Відмова від радикальних податкових ініціатив*. Значні зміни в оподаткуванні часто пов'язані не стільки з позитивним економічним ефектом та розширенням податкової бази, скільки з фіскальними втратами, які доводиться компенсувати залученням державних позик. Тому податкова реформа повинна відбуватися не методом "великого стрибка", а поступово, одночасно із змінами інституціонального середовища.

4. *Стабільність і гнучкість*. Податкова політика повинна, з одного боку, відповідати визначеним у її концепції (доктрині) напрямам модифікації податкової системи та системи внесків до державних соціальних фондів, а з іншого – швидко реагувати на зміни у відтворювальних і фіскальних процесах.

У цілому сформоване інституціональне середовище необхідно враховувати при розробці податкової політики тільки у короткостроковому періоді, а у довгостроковій перспективі вже функціонуючі податкові механізми, сприяючи позитивним зрушенням у соціально-економічному розвитку і захисту національних інтересів в умовах глобалізації та інтеграційних процесів, повинні забезпечувати зміну інституціональних реалій.

Формування податкової політики у постсоціалістичних країнах має особливості, пов'язані з перебудовою соціально-економічної системи та перерозподільних механізмів в умовах становлення та утвердження ринкових відносин. З огляду на це, запропоновано такі концептуальні підходи до розвитку податкової системи [11, с. 56–57]:

– паралельне застосування великої кількості податків та єдиного податку для різних суб'єктів ринку (залежно від величини суб'єкта) з подальшим переходом до стимулювання малого підприємництва за практикою розвинутих країн: шляхом сплати всіх податків і податкових платежів, але за зниженими ставками;

– активне використання непрямих і прямих податків. Широке застосування ПДВ є доцільним через потребу вироблення механізму акумулювання коштів, який би одночасно мав розширену базу оподаткування (для забезпечення зростаючих фіскальних потреб) і страхував доходи бюджетів від інфляції шляхом прив'язки надходжень до зміни цін. Водночас розшарування суспільства порушує питання соціальної справедливості перерозподільних механізмів. Поступове зростання доходів громадян з часом дає можливість ширше застосовувати більш справедливі форми оподаткування (прямі податки);

– на перших етапах ринкової трансформації – використання доходів юридичних осіб як основних об'єктів прибуткового оподаткування та широке застосування неявних методів перерозподілу доходів населення через податки на споживання, а після досягнення прогресу в соціально-економічному розвитку – застосування знижених ставок ПДВ на товари масового споживання. Це допоможе наблизитися до оптимізації розподілу податкового навантаження адекватно доходам населення;

– поступовий перехід від застосування посиленого та жорсткого податкового контролю до ідеології партнерських відносин з платниками податків з позитивними змінами у розвитку економіко-інституціонального середовища.

Також вважаємо, що податкова політика у постсоціалістичних країнах повинна формуватися з урахуванням таких детермінант.

1. *Транзитивні реалії*. Важливим завданням податкової політики в умовах становлення та утвердження ринкової економіки має бути сприяння системним зрушенням. Для цього потрібне чітке концептуальне бачення необхідних реформ і податкових інструментів, які забезпечать їх реалізацію. Причому використання таких інструментів має бути адаптованим до національних реалій господарювання. Йдеться, по суті, про необхідність пошуку національного податкового ноу-хау – комплексу механізмів, який сприятиме якісно новим змінам у соціально-економічному розвитку.

Водночас для постсоціалістичної країни важливо застосовувати податки та податкові платежі, які забезпечують велику частку доходів держави у країнах з розвинутою ринковою економікою і, зокрема, в ЄС-15 (особливо, якщо обрано шлях євроінтеграції). Запровадження унікальних національних чи архаїчних податків (наприклад, податку з обороту) може вирішити окремі економічні та фіскальні проблеми, але послабить позиції країни у глобалізованому світі та (або) унеможливить поглиблення її співпраці з ЄС.

2. *Функціонування значного тіньового сектору економіки*. Становлення ринкової економіки, на перших етапах якого часто спостерігається поява (загострення) диспропорцій розвитку соціально-економічної системи та перерозподілу ВВП, спонукає велику кількість суб'єктів ринку вдаватися до використання тіньових схем господарювання. Причому усунення таких диспропорцій не завжди забезпечує зворотний рух у напрямі відмови від тіньової господарської діяльності (принаймні в очікуваних масштабах) *. "Розвинута" тіньова економіка, з одного боку, погіршує конкурентні умови для законослухняних суб'єктів ринку, а з іншого – призводить до істотних фіскальних втрат. Таким чином, податкова політика постсоціалістичної країни повинна бути спрямована на забезпечення детінізації економічних відносин з правильним розставлянням акцентів ("батогів і пряників") у боротьбі з тіньовим сектором.

3. *Проблеми підвищення ефективності перерозподільних процесів*. У разі зростання ВВП у постсоціалістичних країнах створюється ілюзія, що лише ліберальні податкові реформи сприятимуть поліпшенню динаміки економічного розвитку, а дедалі більше розширення бази оподаткування слугуватиме фінансовою основою для розв'язання всіх соціальних і структурних проблем (у перспективі). Насправді потенціал економічного зростання за значної тінізації економіки, недофінансування оновлення інфраструктури і наукових досліджень є доволі обмеженим, а напруженість унаслідок поглиблення диспропорцій соціально-економічної системи посилює загрозу наростання радикальних настроїв у суспільстві. Тому країни, які не знаходять оптимального балансу у виборі економічних і соціальних пріоритетів при формуванні податкової політики, стають дуже уразливими до погіршення світової кон'юнктури і ризикують "стати жертвою" соціальних протестів.

Актуальним є запитання: якою має бути податкова політика держави в умовах економічної кризи? У науковій літературі висвітлено два підходи до її формування. Перша точка зору полягає в тому, що економічна криза – найкращий час для системних перетворень і посилення регулюючої функції податків. Саме в період кризи найбільше проявляються всі недоліки податкової системи, а ті прорахунки в законодавстві, які є припустимими у звичайних умовах, за рецесії стають дуже небез-

* Зауважимо, що у постсоціалістичних країнах ЄС тіньовий сектор економіки у 2007 р. становив 26% ВВП проти 17,4% – у країнах ЄС-15. Щодо України цей показник було оцінено на рівні 46,8% ВВП [12].

печними. Згідно з другою точкою зору, під час кризи застосування будь-яких інструментів податкового регулювання повинне бути мінімальним, а проведення системної податкової реформи є недоцільним. Основним аргументом прихильників другого підходу є те, що можливе послаблення жорсткої фіскальної дисципліни неодмінно призведе до значного зменшення надходжень до бюджету, які і без того скоротилися. Це зробить неможливими виконання соціальних зобов'язань і реалізацію інвестиційних програм, необхідних для подолання кризи [13, с. 282–283].

Ми дотримуємося першої позиції, особливо в умовах становлення і утвердження ринкових відносин. Криза – поштовх для переосмислення ролі держави у регулюванні соціально-економічних процесів і податкових інструментів, які вона використовує. Під час кризи легше переконати суспільство у доцільності системної податкової реформи, ніж коригувати податкову політику за сприятливої кон'юнктури.

Перейдемо до розгляду мало дослідженої вітчизняною наукою податкової політики на рівні інтеграційного утворення – ЄС.

Податкова політика ЄС формується відповідно до глави 2 "Податкові положення" розділу VII "Загальні правила конкуренції, оподаткування та зближення законодавств" частини III "Внутрішня політика та діяльність Союзу" Договору про функціонування ЄС та Повідомлення Єврокомісії *. У них зазначено, що в ЄС немає потреби в гармонізації податкових систем країн-учасниць. Вони обирають прийнятні для них податкові механізми з дотриманням законодавства ЄС (у тому числі директив та інших законодавчих актів з питань оподаткування). Формування спільної законодавчої бази з питань оподаткування в ЄС має базуватися на принципах субсидіарності та пропорційності. У ст. 113 Договору про функціонування ЄС ідеться про те, що Рада, ухвалюючи одностайно рішення після консультації з Європейським парламентом і Економічним та Соціальним комітетом, видає законодавчі акти щодо гармонізації податків з обороту, акцизів та інших непрямих податків, якщо це потрібно для створення або функціонування єдиного внутрішнього ринку та запобігання викривленню конкуренції **. При цьому Єврокомісія повинна наполягати на внесенні змін до податкових законодавств країн ЄС щодо норм, які не відповідають законодавству ЄС (його базовому законодавству і директивам, а також іншим законодавчим актам з питань оподаткування) ***.

Протягом усієї історії формування спільної законодавчої бази щодо оподаткування відбувалося з ускладненнями, узгодження положень відповідних директив та інших законодавчих актів ЄС часто тривало роками. В ЄС найбільш гармонізованими є ПДВ і специфічні акцизи. Це зумовлено не тільки важливістю забезпечення вільного руху товарів і послуг у межах єдиного ринку, але й меншими відмінностями в обсягах споживання, ніж у рівні доходів населення та прибутку компаній у розрізі "старожилів" і нових країн ЄС. Сьогодні ухвалено лише кілька директив щодо гармонізації корпоративного податку, які стосуються переважно уникнення подвійного оподаткування (розв'язання проблем оподаткування транскордонної діяльності). Головними перешкодами для розвитку податкової гармонізації є неба-

* Повідомлення Єврокомісії "Про податкову політику в ЄС – пріоритети на майбутні роки" від 23.05.2001 р. (COM (2001) 260) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0260:FIN:EN:PDF.

** Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT.

*** EU Tax Policy Strategy [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/ gen_info/tax_policy/index_en.htm.

жання багатьох країн ЄС йти на обмеження свого суверенітету в ухваленні економічних рішень, а також не завжди ефективні дії країн, прийнятих до ЄС із політичних міркувань, стосовно використання можливостей їх участі в інтеграції для подолання відставання в економічному розвитку від країн, які започаткували євроінтеграцію *. Це створює істотні обмеження для податкової політики ЄС.

Наднаціональні органи ЄС розв'язують тільки ті проблеми в оподаткуванні його членів, з якими вони самі не можуть впоратися. Вирішення багатьох з них вимагає кращої координації національних податкових політик, що регламентується Повідомленням Єврокомісії **. Єврокомісія має гарантувати сумісність податкової політики ЄС з пріоритетами його функціонування та розвитку: забезпечення зростання ВВП, підвищення рівня зайнятості, досягнення поставлених цілей щодо охорони навколишнього середовища та енергетики.

Інша сфера діяльності Єврокомісії щодо оподаткування – стимулювання наукових досліджень та інновацій. Так, у Повідомленні Єврокомісії *** запропоновано податкові пільги для суб'єктів ринку, діяльність яких пов'язана з НДДКР та інноваціями, і надано рекомендації з їх використання. Це зроблено, насамперед, з метою усунення податкових перешкод інноваційно-інвестиційної діяльності ТНК, які функціонують на території кількох країн ЄС; імплементація цих положень сприяє конвергенції підходів до пільгового оподаткування.

Єврокомісія здійснила кроки для забезпечення прозорості та обміну податковою інформацією, запобігання недобросовісній податковій конкуренції, що висвітлено в Повідомленні ****. Зокрема, йдеться про особливості укладення угод з "третіми країнами" для запобігання ерозії податкової бази.

Важливий акцент у координації податкових політик країн ЄС зроблено на боротьбі з податковими правопорушеннями, посиленні контролю за відносинами материнських і дочірніх компаній, введенні податку на фінансові трансакції. Проте не завжди вдається досягти прогресу у цих питаннях. Зокрема, податок на фінансові трансакції, попри його важливість для акумулювання фінансових ресурсів з метою пом'якшення негативних наслідків можливих погіршень світової кон'юнктури, так і не запроваджено.

Єврокомісія активно використовує "необов'язкові" інструменти координації національних податкових політик (рекомендації) і регулярно публікує статистичні й аналітичні матеріали про оподаткування країн ЄС *****. Це сприяє "зближенню" податкових механізмів на його території.

Єврокомісія надає рекомендації з податкової політики країн ЄС. Це загальні рекомендації щодо прогресивних змін в оподаткуванні та пропозиції з коригування податкових механізмів окремих країн ЄС. Так, у 2014 р. країнам ЄС рекоменду-

---

* Особливості розвитку податкової гармонізації та впливу європейської інтеграції на оподаткування країн ЄС розглядалися нами у [10, с. 7–26].

** Повідомлення Єврокомісії від 19.12.2006 р. (COM (2006) 823) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0823&from=EN.

*** Повідомлення Єврокомісії від 22.11.2006 р. (COM (2006) 728) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0728:FIN:EN:PDF.

**** Повідомлення Єврокомісії від 28.04.2009 р. (COM (2009) 201) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0201:FIN:EN:PDF.

***** EU Tax Policy Strategy [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/ gen_info/tax_policy/index_en.htm.

валося: розширювати податкову базу за рахунок скасування неефективних податкових пільг; спрощувати справляння ПДВ і підвищувати його ефективність; зменшувати податкове навантаження на працю та збільшувати його на споживання, майно і забруднення навколишнього середовища; вживати заходів щодо запобігання ухиленню від сплати податків і вдаватися до скоординованих дій для боротьби з агресивним податковим плануванням і податковими гаванями *.

Отже, податкова політика ЄС передбачає як формування спільної законодавчої бази щодо "зближення" податкових механізмів учасників інтеграції, запровадження інших погоджених заходів, насамперед, для боротьби з ухиленням від сплати податків і запобігання ерозії податкової бази, так і заохочення до схожих змін у національних інструментах оподаткування для розв'язання подібних проблем, досягнення перспективних цілей і виконання поточних завдань функціонування ЄС.

Дефініція "податкова політика ЄС" пов'язана з двома іншими термінами — "податкова гармонізація" та "податкова координація" ("координація податкових політик країн-членів"). А.І. Погорлецький вважає, що важливим фактором успішного розвитку європейської інтеграції є модифікація податкових механізмів країн ЄС, яка здійснюється під впливом міжнародної податкової конкуренції та гармонізації (координації). Відповідно, відбувається конвергенція національних податкових законодавств, структури податкових систем, податкових ставок, методик розрахунку податкової бази [14, с. 30].

У науковій літературі висвітлено й інший підхід до трактування термінів "податкова гармонізація" і "податкова координація" [15]. Згідно з ним, податкова політика ЄС реалізується шляхом податкової координації, однією з форм якої є податкова гармонізація (полягає у "вирівнюванні" ставок податків та (або) податкових баз). Автори цього підходу також дають визначення дефініції "конвергенція оподаткування", під якою розуміють зменшення відмінностей у національних податкових механізмах внаслідок податкової координації та податкової конкуренції (остання часто відбувається шляхом "руху внизу", тобто застосування стратегії податкової лібералізації).

Оскільки податкова гармонізація є однією з форм податкової координації, то її можна вважати формуванням спільної законодавчої бази щодо "зближення" податкових механізмів учасників інтеграції. Відповідно, розглядаємо податкову координацію в ЄС як податкову гармонізацію і запровадження інших узгоджених заходів, насамперед, для боротьби з ухиленням від сплати податків і запобігання ерозії податкової бази, а також надання рекомендацій для заохочення учасників інтеграції до змін у національних механізмах оподаткування з метою досягнення перспективних цілей і виконання поточних завдань функціонування інтеграційного утворення.

Підкреслимо, що "вирівнювання" ставок податків або податкових баз в ЄС може бути результатом не тільки податкової гармонізації, але й податкової координації, податкової конкуренції, а також внесення змін до національного податкового законодавства, не пов'язаного з цими процесами (внаслідок застосування різними країнами схожих податкових механізмів для розв'язання подібних проблем не з ініціативи Єврокомісії; створення сприятливих умов для економічного

* European Semester. Towards more growth friendly tax systems. What are the tax priorities for the 2014 European Semester [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/good_ governance_matters/european_semester/index_en.htm.

зростання, на що орієнтована податкова конкуренція, є тільки одним із завдань податкової політики держави).

Водночас конвергенція оподаткування в ЄС відбувається переважно завдяки цілеспрямованому впливу його наднаціональних органів (податковій координації в інтересах інтеграційного утворення) та податковій конкуренції (податковим заходам країн ЄС, які відповідають національним інтересам). Оскільки агресивний "податковий демпінг" перешкоджає досягненню перспективних цілей і виконанню поточних завдань функціонування ЄС, то податкова координація має запобігати недобросовісній податковій конкуренції.

Схематично зв'язок податкової координації, гармонізації, конкуренції та конвергенції оподаткування в ЄС показано на рисунку. Наслідками податкової конкуренції можуть бути як конвергенція оподаткування, так і посилення відмінностей у національних механізмах оподаткування; не всі податкові зміни, які є проявом податкової конкуренції та забезпечують "зближення" національних податкових механізмів, сприяють досягненню перспективних цілей і виконанню поточних завдань функціонування ЄС; податкова гармонізація – найдійовіший імперативний інструмент усунення податкових перешкод співробітництва в ЄС, але завдяки їй відбувається лише частина змін у напрямі конвергенції оподаткування.

Зв'язок податкових координації, гармонізації, конкуренції та конвергенції в ЄС

Таке розмежування понять дає можливість краще зрозуміти сутність податкової політики ЄС. А.С. Захаров трактує її як систему заходів, які реалізуються не тільки інститутами та органами ЄС, але і його країнами-членами з метою гармонізації їх податкових законодавств для усунення податкових перешкод на внутрішньому ринку ЄС, вільного переміщення товарів, громадян, послуг і капіталу, недопущення недобросовісної податкової конкуренції та податкової дискримінації на внутрішньому ринку, розробки нових принципів і механізмів для уникнення подвійного оподаткування, а також забезпечення боротьби з податковими правопорушеннями [6, с. 8].

Податкова політика ЄС включає погоджені заходи його членів щодо уникнення подвійного оподаткування, боротьби з ухиленням від сплати податків і запобігання ерозії податкової бази. Проте підкреслимо, що основна роль у формуванні та реалізації податкової політики відводиться Єврокомісії, яка готує податкові ініціативи в ЄС і здійснює контроль і нагляд за їх втіленням у життя.

Усунення податкових перешкод на єдиному ринку ЄС, забезпечення вільного переміщення товарів, громадян, послуг і капіталу, недопущення недобросовісної податкової конкуренції та дискримінації належать до перспективних цілей і

завдань функціонування ЄС, але не формують їх вичерпного переліку. Тому ми розуміємо сутність податкової політики ЄС ширше.

Згідно з нашим баченням, податкова політика ЄС передбачає діяльність його наднаціональних органів і держав щодо формування спільної законодавчої бази у питаннях оподаткування, запровадження інших скоординованих податкових заходів, обов'язкових для виконання, а також надання рекомендацій для заохочення до певних змін у національних інструментах оподаткування з метою досягнення перспективних цілей і виконання поточних завдань функціонування інтеграційного утворення шляхом коригування перерозподільних механізмів його учасників.

Податкова політика ЄС реалізується шляхом податкової гармонізації (за згодою всіх його країн-членів) та реалізації інших форм податкової координації для забезпечення й заохочення "конструктивних" і недопущення "деструктивних" змін у національних механізмах оподаткування з метою досягнення зрушень у соціально-економічному розвитку його учасників. Формування податкової політики ЄС є мистецтвом збалансування часто суперечливих національних інтересів і справляє певний дисциплінуючий вплив на податкову політику країн ЄС, які "приділяють недостатньо уваги" вдосконаленню своїх перерозподільних механізмів.

Податкова політика країни – члена ЄС повинна враховувати податкову політику ЄС (насамперед, передбачати імплементацію заходів останньої, які є обов'язковими для виконання на всій його території). При формуванні податкової політики країни – претендента на вступ до ЄС є велике "поле для маневрів" у дотриманні національних інтересів, проте слід враховувати потребу в дедалі більшій кореспонденції національних податкових заходів і заходів податкової політики ЄС (зокрема, у разі надання Україні перспективи членства в ЄС вона повинна буде внести до податкового законодавства більше змін, ніж це передбачено Угодою про асоціацію між Україною та ЄС).

Відповідно до глави 4 "Оподаткування" розділу V "Економічне та галузеве співробітництво" Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та Додатку XXVIII до неї, Україна має вживати заходів щодо удосконалення податкової системи та податкового адміністрування (з окремим наголосом на процедурах відшкодування ПДВ, запобіганні ухиленню від оподаткування і агресивному податковому плануванню), а також у встановлені строки адаптувати вітчизняне податкове законодавство до визначених норм семи директив ЄС з ПДВ і специфічних акцизів (зокрема, Директиви Ради ЄС 2006/112/ЄС від 28.11.2006 р. про спільну систему податку на додану вартість і директив, які регулюють сплату акцизу з "гармонізованих" підакцизних товарів – спирту та алкогольних напоїв, тютюнових виробів, енергопродуктів і електроенергії) *. Отже, йдеться про необхідність обов'язкового усунення ряду розбіжностей між нормами Податкового кодексу України та директив ЄС і реалізацію нашою державою певних (без встановлення конкретної форми) податкових трансформацій для розв'язання актуальних проблем в оподаткуванні.

З огляду на це, вважаємо, що податкова політика України в умовах імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС має базуватися на таких засадах:

1) у податковій політиці України доцільно враховувати положення даної Угоди, особливості податкової координації в ЄС, сучасні податкову політику та розви-

* Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії та їх державами-членами, з іншої сторони, від 21.03. і від 27.06.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id= 246581344.

ток оподаткування в країнах – членах ЄС (тенденції конвергенції оподаткування та особливості вдосконалення національних податкових механізмів з дотриманням фіскальних традицій) *;

2) значні відмінності у соціально-економічному розвитку та розвитку інституціонального середовища (зокрема, стосовно функціонування тіньового сектору) в Україні та країнах ЄС вимагають пошуку вітчизняного ноу-хау в податковому реформуванні з урахуванням досвіду європейських країн (позитивного та негативного) за схожих умов;

3) вітчизняна податкова політика повинна бути адекватною стану економіки та ситуації з наповненням бюджету і державних соціальних фондів та водночас забезпечувати поліпшення економічних і фіскальних показників, а також підвищення податкової конкурентоспроможності економіки.

Інакше кажучи, формування податкової політики в Україні має відбуватися на основі внесення змін до Податкового кодексу згідно з Угодою про асоціацію між Україною та ЄС (щодо ПДВ і специфічних акцизів), поступової імплементації інших обов'язкових заходів податкової політики ЄС, рекомендацій Єврокомісії та податкових механізмів країн ЄС із зрушеннями в економічному розвитку та детінізації економічних відносин, забезпечення надійної фінансової бази функціонування держави одночасно із створенням умов для зростання ВВП.

В окремих дослідженнях ішлося про те, що ухвалення та імплементація Податкового кодексу України сприяли наближенню ставок податків у нашій державі до відповідних середніх ставок в ЄС [10, с. 135–161; 16]. При цьому податкові трансформації в Україні у 2014–2015 рр. у цілому відповідали рекомендаціям Єврокомісії та тенденціям податкового реформування у країнах ЄС. Відмова від зниження ставок ПДВ і податку на прибуток, скасування ряду пільг з цих податків, зміни у справлянні ПДВ та інші заходи щодо посилення фіскальної ролі податків на споживання, підвищення податкового навантаження на високі та пасивні доходи населення, розширення бази оподаткування податком на нерухомість, підвищення ставок ресурсних платежів та інших податків і зборів спрямовані на збільшення доходів бюджету та передбачали підвищення соціальної справедливості податкової системи. Водночас до 2016 р. в Україні ставка внесків до державних соціальних фондів для роботодавців (36,76–49,7%) значно перевищувала середню ставку в ЄС-28 (22,17%) і постсоціалістичних країнах ЄС (25,45%), що дестимулювало підприємництво та стримувало детінізацію економіки. При цьому спостерігався брак коштів на фінансування видатків бюджету економічного спрямування (у 2013–2014 рр. доходів зведеного бюджету не вистачало на повне покриття його поточних видатків). Це не сприяло зростанню ВВП ні шляхом підвищення податкової конкурентоспроможності національної економіки, ні за рахунок активної позиції держави з коригування соціально-економічних процесів.

Серед інших проблем в оподаткуванні України у 2015 р. слід згадати такі: вітчизняне податкове законодавство залишалося складним і мало багато недоліків; з імплементацією Податкового кодексу стало неможливим використання тільки окремих схем ухилення від сплати податків; не було вирішено завдання запровадження ефективних пільгових податкових механізмів заохочення інвестиційної діяльності; місцеві податки і збори не забезпечували надійної фінансової основи

* Питання формування податкової політики та сучасного розвитку оподаткування у країнах ЄС розглядалися раніше, зокрема, у [10, с. 27–44, 63–134].

функціонування органів місцевого самоврядування; нарахування та сплата податків вимагали значних витрат часу та коштів платників податків; необхідними були вдосконалення ризикоорієнтованого податкового контролю та налагодження партнерських відносин між податковими органами та платниками податків; існує дефіцит фіскальних ресурсів в умовах воєнних дій [10, с. 135–161; 17].

У 2016 р. набрали чинності зміни до Податкового кодексу України, згідно з якими обмежено використання пільгового режиму оподаткування ПДВ сільськогосподарських виробників і звужено сферу застосування спрощеної системи оподаткування суб'єктів малого підприємництва (за рахунок зниження в чотири рази порога доходу, який дає право бути платником єдиного податку), що стало кроком на шляху створення рівних умов в оподаткуванні для всіх видів економічної діяльності (на важливості останнього наголошує Єврокомісія) * і ускладнило мінімізацію оподаткування за допомогою платників єдиного податку; підвищено ставку податку на нерухомість і встановлено надбавку до нього у розмірі 25 тис. грн. на рік для будинків площею понад 500 м^2 і квартир – понад 300 м^2, що збільшило податкове навантаження на багатих; підвищено ставки акцизного податку на алкогольну і тютюнову продукцію на 40% і більше (це відповідає європейській тенденції посилення фіскальної ролі акцизів, але породжує загрозу тінізації виробництва та імпорту зазначених підакцизних товарів внаслідок різкого підвищення ставок); удосконалено механізм відшкодування ПДВ (забезпечення його своєчасного відшкодування передбачено Угодою про асоціацію з ЄС).

Крім того, у 2016 р. в Україні замість ставок 15% і 20% було встановлено єдину ставку податку на доходи фізичних осіб 18% (відбулося її вирівнювання із ставкою податку на прибуток), скасовано єдиний соціальний внесок для працівників і знижено його ставку для роботодавців відразу до 22%. Зазначимо, що вирівнювання ставок податку на доходи фізичних осіб і податку на прибуток навряд чи призведе до істотної активізації економічної діяльності (незважаючи на те, що загальне податкове навантаження на громадян з низькими доходами майже не змінилося), повернення до єдиної ставки прибуткового податку входить у суперечність з вимогою справедливості в оподаткуванні, а в ЄС не було прецедентів скасування внесків до державних соціальних фондів для працівників (у 2014 р. у постсоціалістичних країнах ЄС ставка цих внесків коливалася від 4% в Естонії до 20% у Хорватії). Зниження вітчизняної ставки єдиного соціального внеску для роботодавців приблизно у 2 рази пов'язане із загрозою значних фіскальних втрат без зрушень у детінізації економічних відносин (детінізація – це складний процес, для якого, особливо в умовах спаду, зниження ставок податків, навіть радикальне, є недостатнім; не було здійснено фіскально-адміністративних заходів для протидії приховуванню доходів від оподаткування). Не виключено, що ставку знову доведеться підвищувати для покриття "фіскального розриву". Вважаємо, що кращою альтернативою реалізованій у нас у 2016 р. реформі соціального оподаткування було б поступове зниження ставки єдиного соціального внеску для роботодавців, другий і наступні етапи якого залежали б від того, яким буде фіскальний ефект від початкового зниження ставки.

Дані зміни у вітчизняному оподаткуванні ухвалювалися поспіхом наприкінці 2015 р. шляхом досягнення важкого компромісу в стінах Парламенту, що не сприяло їх позитивному сприйняттю суспільством.

---

* Потрібно розглянути можливості запозичення Україною європейського досвіду прямої державної підтримки агросектору.

Отже, Україні потрібна подальша податкова реформа, у ході якої слід зробити наголос на: 1) спрощенні податкового законодавства, усуненні суперечностей та недоліків у ньому (зокрема, тих, які дозволяють використання поширених схем ухилення від сплати податків); 2) адаптації норм Податкового кодексу до директив ЄС з ПДВ і специфічних акцизів (відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС); 3) посиленні контролю за наданням податкових пільг, введенні інвестиційних податкових пільг з урахуванням рекомендацій Єврокомісії; 4) розширенні бази та поглибленні прогресивності майнового оподаткування (від нього ухилитися важче, ніж від оподаткування доходів) як практичного втілення ідеї підвищення податкової справедливості на основі "включення" до податкової системи "податку на багатство" для збільшення доходів місцевих бюджетів; 5) спрощенні та автоматизації податкового адміністрування, удосконаленні системи ризикоорієнтованого податкового контролю (в тому числі запровадженні непрямих методів податкового контролю), поліпшенні відносин між податковими органами та платниками податків з урахуванням досвіду країн ЄС.

Також підкреслимо, що для забезпечення синергічного впливу податкового реформування та реформ у суміжних сферах на підвищення ефективності перерозподільних процесів в Україні важливе значення мають узгодження податкової, бюджетної та боргової політик, а також проведення інших важливих реформ (боротьба з корупцією, дерегуляція, децентралізація, оптимізація та підвищення ефективності функціонування державного сектору економіки тощо), більшість яких передбачена Угодою про асоціацію між Україною та ЄС.

Із зрушеннями у соціально-економічному розвитку, детінізацією економічних відносин і подальшим розв'язанням фіскальних проблем в Україні при формуванні податкової політики дедалі більше слід враховувати податкову політику ЄС (насамперед, приводити вітчизняне податкове законодавство у відповідність із положеннями директив ЄС щодо оподаткування, які не згадуються в Угоді) та його країн-членів.

Список використаної літератури

1. *Парыгина В.А., Браун К., Масгрейв Дж., Тедеев А.А.* Налоги и налогообложение в России : учеб. – М. : Эксмо, 2006. – 639 с.

2. Пансков В.Г., Князев В.Г. Налоги и налогообложение : учеб. для вузов. – М. : МЦФЭР, 2003. – 336 с.

3. Налоги и налогообложение : учеб. ; [под ред. Д.Г. Черника, Л.П. Павловой]. – М. : Инфра-М, 2001. – 508 с.

4. *Майбуров И.А.* Теория и история налогообложения : учеб. – М. : Юнити-Дана, 2007. – 495 с.

5. *Соколовська А.М.* Формування податкової політики в умовах невизначеності // Фінанси України. – 2012. – № 11. – С. 44–51.

6. *Захаров А.С.* Становление системы налогового права ЕС : автореф. ... канд. юрид. наук. – М. : МГИМО МИД России, 2010. – 24 с.

7. *Єфименко Т.І.* Актуальні питання сучасних стратегій реформування податкових систем // Фінанси України. – 2013. – № 3. – С. 7–26.

8. *Крисоватий А.І.* Теоретико-організаційні домінанти та практика реалізації податкової політики в Україні : моногр. – Тернопіль : Карт-бланш, 2005. – 371 с.

9. *Михайлишина Я.А.* Сущность налогового реформирования // Налоги и налогообложение. – 2013. – № 3. – С. 217–227.

10. *Крисоватий А.І., Мельник В.М., Кощук Т.В.* Податкові трансформації в ЄС та податкова політика України в контексті євроінтеграції : моногр. ; [за ред. А.І. Крисоватого]. – Тернопіль, ТНЕУ, 2014. – 371 с.

11. *Мельник В.М.* Оподаткування: наукове обгрунтування та організація процесу : моногр. – К. : Комп'ютерпрес, 2006. – 277 с.

12. *Schneider F., Buehn A., Montenegro C.E.* New Estimates for the Shadow Economies all over the World // International Economic Journal. – 2010. – № 24 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2011/IEJ_NewEstimates_ShadEc_World.pdf.

13. *Иванов Ю.Б.* Тенденции мировой налоговой политики в контексте антикризисного регулирования / Налоговые реформы. Теория и практика : моногр. ; [под ред. И.А. Майбурова, Ю.Б. Иванова]. – М. : Юнити-Дана, 2010. – С. 381–395.

14. *Погорлецкий А.И.* Налоговые аспекты расширения Европейского Союза // Вестник Санкт-Петербургского университета. – 2005. – Сер. 5. – № 1. – С. 30–39.

15. *Bénassy-Quéré A., Trannoy* A., *Wolff G.B.* Tax harmonization in Europe: Moving forward // French Council of Economic Analysis. – 2014. – № 14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/841-tax-harmonization-in-europe-moving-forward/.

16. *Мельник В.М., Кощук Т.В.* Податкові реформи в умовах гострого дефіциту фіскальних ресурсів: досвід країн ЄС та українські реалії // Економіка України. – 2014. – № 6. – С. 37–56.

17. *Соколовська А.М.* Необхідність та шляхи подальшого реформування податкової системи України / Модернізація фінансової системи України в процесі євроінтеграції. – У 2 т. ; [за ред. О.В. Шлапака, Т.І. Єфименко]. – К. : ДННУ "Акад. фін. управління", 2014. – Т. 1. – С. 117–143.

References

1. Parygina V.A., Brown C., Musgrave J., Tedeev A.A. *Nalogi i Nalogooblozhenie v Rossii* [Taxes and Taxation in Russia]. Moscow, Eksmo, 2006 [in Russian].

2. Panskov V.G., Knyazev V.G. *Nalogi i Nalogooblozhenie* [Taxes and Taxation]. Moscow, ICFED, 2003 [in Russian].

3. *Nalogi i Nalogooblozhenie, pod red. D.G. Chernika, L.P. Pavlovoi* [Taxes and Taxation], edited by D.G. Chernik, L.P. Pavlova. Moscow, Infra-M, 2001 [in Russian].

4. Maiburov I.A. *Teoriya i Istoriya Nalogooblozheniya* [Theory and History of Taxation]. Moscow, Yuniti-Dana, 2007 [in Russian].

5. Sokolovs'ka A.M. *Formuvannya podatkovoi polityky v umovakh nevyznachenosti* [Formation of the tax policy under the conditions of uncertainty]. *Finansy Ukrainy – Ukraine's Finances*, 2012, No. 11, pp. 44–51 [in Ukrainian].

6. Zakharov A.S. *Stanovlenie sistemy nalogovogo prava ES, avtoref. ... kand. yurid. nauk* [Establishment of the tax right system in EU], Author's abstract of the Cand. degree thesis (Jurid. Sci.). Moscow, MSIIR MFA Russia, 2010 [in Russian].

7. Efymenko T.I. *Aktual'ni pytannya suchasnykh strategii reformuvannya podatkovykh system* [Actual questions of modern strategies of reformation of tax systems]. *Finansy Ukrainy – Ukraine's Finances*, 2013, No. 3, pp. 7–26 [in Ukrainian].

8. Krysovatyi A.I. *Teoretyko-Organizatsiini Dominanty ta Praktyka Realizatsii Podatkovoi Polityky v Ukraini* [Organizational-Theoretic Dominants and the Practice of Realization of the Tax Policy in Ukraine]. Ternopil', Kart-Blansh, 2005 [in Ukrainian].

9. Mikhailishina Ya.A. *Sushchnost' nalogovogo reformirovaniya* [Essence of a tax reformation]. *Nalogi i Nalogoobl. – Taxes and Taxat.*, 2013, No. 3, pp. 217–227 [in Russian].

10. Krysovatyi A.I., Mel'nyk V.M., Koshchuk T.V. *Podatkovi Transformatsii v ES ta Podatkova Polityka Ukrainy v Konteksti Evrointegratsii, za red. A.I. Krysovatogo* [Tax Transformations in EU and Ukraine's Tax Policy in the Context of the Eurointegration], edited by A.I. Krysovatyi. Ternopil', TNEU, 2014 [in Ukrainian].

11. Mel'nyk V.M. *Opodatkuvannya: Naukove Obgruntuvannya ta Organizatsiya Protsesu* [Taxation: Scientific Substantiation and Organization of the Process]. Kyiv, Komp'yuterpres, 2006 [in Ukrainian].

12. Schneider F., Buehn A., Montenegro C.E. New estimates for the shadow economies all over the world. *Intern. Econ. J.,* 2010, No. 24, available at: http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2011/IEJ_NewEstimates_ShadEc_World.pdf.

13. Ivanov Yu.B. *Tendentsii mirovoi nalogovoi politiki v kontekste antikrizisnogo regulirovaniya, v: Nalogovye Reformy. Teoriya i Praktika, pod red. I.A. Maiburova, Yu.B. Ivanova* [Tendencies of the world tax policy in the context of the anticrisis regulation, in: Tax Reforms. Theory and Practice], edited by I.A. Maiburov, Yu.B. Ivanov. Moscow, Yuniti-Dana, 2010, pp. 381–395 [in Russian].

14. Pogorletskii A.I. *Nalogovye aspekty rasshireniya Evropeiskogo Soyuza* [Tax aspects of the extension of the European Union]. *Vestn. Sankt-Peterb. Univ. – Bull. St.-Petersb. Univ.*, 2005, Ser. 5, No. 1, pp. 30–39 [in Russian].

15. Bénassy-Quéré A., Trannoy A., Wolff G.B. Tax harmonization in Europe: Moving forward. *French Council of Economic Analysis,* 2014, No. 14, available at: http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/841-tax-harmonization-in-europe-moving-forward/.

16. Mel'nyk V.M., Koshchuk T.V. *Podatkovi reformy v umovakh gostrogo defitsytu fiskal'nykh resursiv: dosvid krain ES ta ukrains'ki realii* [Tax reforms under conditions of the acute deficit of fiscal resources: experience of the countries of EU and Ukrainian realities]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2014, No. 6, pp. 37–56 [in Ukrainian].

17. Sokolovs'ka A.M. *Neobkhidnist' ta shlyakhy podal'shogo reformuvannya podatkovoi systemy Ukrainy, v: Modernizatsiya Finansovoi Systemy Ukrainy v Protsesi Evrointegratsii. U 2 t., za red. O.V. Shlapaka, T.I. Efymenko* [Necessity and ways of a further reformation of Ukraine's tax system, in: Modernization of Ukraine's Financial System in the Process of Eurointegration, in 2 Vols.], edited by O.V. Shlapak, T.I. Efymenko. Kyiv, Acad. Financ. Manag., 2014, Vol. 1, pp. 117–143 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 3 грудня 2014 р.
і була оновлена 14 січня 2016 р.

ПРОБЛЕМИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ І ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

УДК 332.142.2

Ю. В. КІНДЗЕРСЬКИЙ,
кандидат економічних наук,
старший науковий співробітник
відділу економічного зростання та структурних змін в економіці
ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України"
(Київ)

МОЖЛИВОСТІ СПЕЦІАЛЬНИХ ЕКОНОМІЧНИХ ЗОН У КОНТЕКСТІ МІЖРЕГІОНАЛЬНОГО ВИРІВНЮВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ДЕПРЕСИВНИХ ТЕРИТОРІЙ *

Акцентовано увагу на проблемі міжрегіональної диференціації в Україні та пов'язаних з нею ризиків. Обгрунтовано можливості застосування спеціальних економічних зон (СЕЗ) у подоланні цієї диференціації, відсталості та депресивності окремих територій. Вказано причини невдач використання СЕЗ в Україні. Запропоновано підхід і критерії для ідентифікації депресивних територій. Зроблено висновок про необхідність вирішення проблеми депресивності у ключі реалізації взаємоузгоджених регіональної та промислової політик, а також імплементації положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Ключові слова: спеціальні економічні зони, міжрегіональна диференціація, депресивні території, регіональна політика.

Yu. V. KINDZERS'KYI,
Cand. of Econ. Sci.,
Senior Sci. Researcher,
Department of Economic Growth and Structural Changes in Economy,
Institute for Economics and Forecasting of the NAS of Ukraine
(Kyiv)

POSSIBILITIES OF SPECIAL ECONOMIC ZONES IN THE CONTEXT OF INTERREGIONAL LEVELING AND DEVELOPMENT OF DEPRESSIVE TERRITORIES

The attention is paid to problems of the interregional differentiation in Ukraine and risks related to it. Possibilities to apply special economic zones (SEZ) to the overcoming of this differentiation, backwardness, and depressiveness of separate territories are substantiated. The reasons for failures of the use of SEZ in Ukraine are indicated. An approach to and criteria for the identification of depressive territories are proposed. The conclusion is made about the necessity to solve the problem of depressiveness through a realization of the mutually consistent regional and industrial policies and the implementation of positions of the EU – Ukraine Association Agreement.

Keywords: special economic zones, interregional differentiation, depressive territories, regional policy.

Кіндзерський Юрій Вікторович (Kindzers'kyi Yurii Viktorovych) – e-mail: vkpp@ukr.net.

* Стаття публікується в авторській редакції.

Наявність і перманентне наростання впродовж двох останніх десятиріч істотних розривів між регіонами України за рівнем соціально-економічного розвитку є чи не головною загрозою збереженню цілісності країни і болючою невирішеною проблемою вітчизняної регіональної політики *. З одного боку, дисбаланси у регіональному розвитку ще донедавна ставали приводом для "ручного" управління регіонами центральною владою, умисного створення регіональними елітами штучних міжрегіональних суперечностей на ідеологічному та національному грунті у політичній боротьбі за владу. З іншого боку, наміри конституційно децентралізувати державне управління ** на фоні подальшого накопичення міжрегіональних розривів лише закріплюватимуть руйнівні "відцентрові" тенденції як в економічній, так і в політичній площинах. Характерними рисами цих тенденцій уже тепер є посилення регіонального сепаратизму і штучної автономізації регіонів за економічними, культурно-ментальними та ідеологічними ознаками; скорочення міжрегіональних коопераційних зв'язків і товарообороту; переважна орієнтація регіонального виробництва на зовнішні ринки з відстороненням від участі у розв'язанні проблем сусідніх регіонів; нарощування міжрегіональної асиметрії за рівнем розвитку внаслідок нерівномірного територіального розміщення виробництва, зміцнення позицій регіонів-лідерів і збільшення відставання стагнаційних і депресивних регіонів під впливом ефекту "чорної діри", роль якої виконують перші, перетягуючи на себе матеріальні, трудові та фінансові ресурси останніх; посилення фрагментарності та ситуативності державної економічної політики; унеможливлення цілісного макроекономічного регулювання внаслідок об'єктивно неоднакового і нерівномірного впливу одних і тих самих інструментів регулювання на регіони, різні за станом розвитку.

Варто підкреслити, що нещодавнє законодавче унормування засад державної регіональної політики *** і стимулювання розвитку регіонів **** в Україні відкриває широкі можливості для активізації процесів регіонального розвитку і підвищення ефективності державного управління ними, проте воно недостатньо орієнтоване на розв'язання проблеми подолання міжрегіональних розривів і депресивності територій. Зокрема, до пріоритетів державної регіональної політики віднесено "зменшення територіальної диференціації за індексом регіонального

---

* Наприклад, у 2012 р. у розрахунку на душу населення різниця між максимальним і мінімальним розмірами ВРП становила 6,7 раза (97,4 тис. грн. для Києва проти 14,5 тис. грн. для Чернівецької обл.), у 2013 р. за наявним доходом – відповідно, 2,95 раза (52,9 тис. грн. для Києва проти 17,9 тис. грн. для Закарпатської обл.), за середньомісячною номінальною заробітною платою одного штатного працівника – 2,1 раза (5007 грн. у Києві проти 2359 грн. у Тернопільській обл.), за рівнем безробіття – 1,8 раза (9,4% у Тернопільській обл. проти 5,2% у Києві), за обсягом капітальних інвестицій – 12,6 раза (24975,3 грн. для Києва проти 1978,4 грн. для Херсонської обл.), за обсягом ПІІ – 156,6 раза (9958,7 дол. для Києва проти 63,6 дол. для Тернопільської обл.), за обсягом реалізованої промислової продукції – 16,3 раза (73,7 тис. грн. для Києва проти 4,5 тис. грн. для Чернівецької обл.) (Регіони України. 2014 : стат. зб. – Ч. І / Державна служба статистики України. – К., 2014. – С. 78, 109, 138; Регіони України. 2014 : стат. зб. – Ч. ІІ / Державна служба статистики України. – К., 2014. – С. 13, 126, 145).

** Важливим кроком до підвищення відповідальності місцевої влади за стан регіонів і до їх фінансової самодостатності є ухвалення у першому читанні змін до Конституції України щодо децентралізації влади (Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Закон України (проект) від 01.07.2015 р. № 2217а).

*** Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 44.

**** Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 08.09.2005 р. № 2850-IV // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 193.

людського розвитку" *. Але орієнтуватися при оцінці міжрегіональних розривів лише на цей індекс, який визначається на основі широкого переліку показників (більшою мірою соціально-демографічних і меншою – економічних **), незважаючи на його важливість, явно не достатньо. Про це свідчать фактичні значення такого індексу для регіонів України у 2013 р. ***, згідно з якими істотні міжрегіональні розриви у нашій країні практично відсутні, а тому немає особливої потреби у міжрегіональному вирівнюванні.

Не слід розраховувати на високу ефективність забезпечення міжрегіонального вирівнювання на основі міжбюджетних трансфертів у вигляді базової дотації регіонам (до 2014 р. – "дотації вирівнювання"), яка надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій ****. Існування такої дотації не створює у місцевої влади мотивів до розвитку регіону, а закріплює, насамперед, утриманські настрої. Фінансова децентралізація, розпочата у 2015 р., теж особливо не сприятиме міжрегіональному вирівнюванню, оскільки з самого початку більш розвинуті регіони отримуватимуть для свого розвитку більше ресурсів порівняно з менш розвинутими, що лише консервуватиме наявні міжрегіональні розриви.

Отже, важливою проблемою є не тільки саме подолання міжрегіональних розривів, але й винайдення дійових інструментів забезпечення міжрегіонального вирівнювання на основі не пасивних (дотацій), а активних засобів стимулювання випереджаючого розвитку відсталих і депресивних регіонів порівняно з іншими. Поряд з тим, виникає не менш важливе питання ідентифікації таких регіонів і вимірювання міжрегіональних розривів. З огляду на це, варто, на нашу думку, звернути увагу на використання можливостей такого інструменту розвитку територій, як спеціальні економічні зони (СЕЗ) *****, законодавчі основи діяльності яких існують в Україні вже понад два десятиріччя ******. На жаль, застосування цього інструменту не передбачено у засадах державної регіональної політики. Тому **мета** нашої **статті** – розкрити можливості використання СЕЗ для стимулювання розвитку відсталих і депресивних регіонів, а також забезпечення міжрегіонального вирівнювання.

---

* Про засади державної регіональної політики : ч. 2 п. 1 ст. 6 Закону України від 05.02.2015 р. № 156-VIII.

** Методика вимірювання регіонального людського розвитку / Ін-т демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України ; Міністерство економічного розвитку і торгівлі України ; Державна служба статистики України. – К., 2012. – 50 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.idss.org.ua/arhiv/Metodika_RLR.zip>.

*** Інтегральний індекс регіонального людського розвитку / Ін-т демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.idss.org.ua/ukr_index.html.

**** Глава 16. Міжбюджетні трансферти : Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 59. – С. 9. – Ст. 2047.

***** Спеціальні економічні зони (СЕЗ) – виокремлені за певними критеріями території країни із спеціальним правовим режимом економічної діяльності для суб'єктів господарювання з метою створення для них стимулів до започаткування і ведення бізнесу у заданих державою пріоритетних сферах діяльності. Серед поширених у світі різноманітних модифікацій особливих зон можна назвати вільні економічні зони, території пріоритетного розвитку, зони вільного підприємництва, зони спільного підприємництва, особливі економічні райони, зони зовнішньої торгівлі, промислово-підприємницькі зони, сервісні зони, зони експортного виробництва, технологічні парки, технополіси, вільні митні зони та ін.

****** Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон : Закон України від 13.10.1992 р. № 2673-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 50. – Ст. 676.

У світовій практиці СЕЗ активно і ефективно використовуються. Наприклад, у Польщі вони входять до законодавчо встановленого переліку інструментів стимулювання інвестицій, застосовуваних урядом цієї країни поряд з державною фінансовою підтримкою інвестицій у пріоритетних секторах, грантовою підтримкою проектів Структурними фондами Європейського Союзу, звільненням від місцевих податків, дотаціями на працевлаштування безробітних. У Польщі СЕЗ використовуються, насамперед, як інструмент міжрегіонального вирівнювання і стимулювання розвитку відсталих регіонів, де, згідно з нормативами ЄС щодо надання державної допомоги, ВРП на душу населення не перевищує 75% середнього по ЄС [1, с. 40]. Більша частина ПІІ провідних світових корпорацій, які надходять до Польщі та направляються до виробничого сектору, розміщуються саме на територіях СЕЗ. Підприємцям, які виявили бажання розпочати господарську діяльність у СЕЗ і дістали відповідний дозвіл на її ведення, надається державна допомога у вигляді таких пільг, як звільнення від сплати податку на прибуток (для юридичних осіб), податку на доходи (для фізичних осіб), місцевих податків і зборів (зокрема, земельного податку та податку на нерухоме майно), а також встановлення пільгових цін на придбання земельних ділянок з повністю підготовленою інфраструктурою для виробництва, надання безоплатних адміністративних послуг з реєстрації та ведення бізнесу *.

В інших країнах теж практикується надання суб'єктам, які працюють у СЕЗ, митних преференцій, пільгових кредитів та орендної плати за користування земельними ділянками, виробничим устаткуванням, спорудами, об'єктами інфраструктури тощо. Система преференцій у таких зонах ускладнюється ("витончується") з ускладненням завдань, які ставляться урядами. Для "наздоганяючого" розвитку застосовуються СЕЗ виробничої спрямованості. Завдання "випереджаючого" розвитку вирішуються у науково-технологічних зонах **. Сьогодні у світі існує близько 2 тис. СЕЗ як у розвинутих країнах, так і у країнах, які розвиваються.

У нашій державі цей інструмент, як і решта з арсеналу вітчизняної економічної політики, виявився малоефективним. Це слід пов'язувати із слабкістю не стільки самої ідеї використання СЕЗ, скільки організаційних механізмів її практичної реалізації. З кінця 90-х років минулого століття до 2005 р. в Україні були створені та діяли 11 спеціальних (вільних) економічних зон і 72 території пріоритетного розвитку (ТПР) зі спеціальним режимом інвестиційної діяльності у 9 областях ***. У цей період інвесторам у СЕЗ і ТПР було надано ряд пільг у вигляді режиму спеціальної митної зони; звільнення від оподаткування прибутку у перші роки діяльності або оподаткування його за зниженою ставкою (20 або 50% від чинної у країні); звільнення від оподаткування інвестицій, сплати ввізного мита і ПДВ,

---

* Польша – твой экономический партнер / Министерство экономики Республики Польша. – Варшава : Ин-т исследований рынка, потребления и конъюнктуры, 2008. – С. 90.

** Про світовий досвід створення і функціонування особливих зон див., наприклад [2; 3].

*** Серед 11 створених в Україні СЕЗ – "Азов" (м. Маріуполь), "Донецьк", "Славутич" (Київська обл.), "Закарпаття", "Яворів" (Львівська обл.), "Курортополіс Трускавець" (Львівська обл.), "Інтерпорт Ковель" (Волинська обл.), "Миколаїв", "Порто-франко" (м. Одеса), "Порт Крим" (АР Крим), "Рені" (Одеська обл.). ТПР було створено в АР Крим, Волинській, Донецькій, Закарпатській, Житомирській, Луганській, Чернігівській областях, у м. Харків і Шостка (Сумська обл.). Для більшості з них строк, на який створювалися СЕЗ і ТПР, становив 20–30 років, а для СЕЗ "Донецьк" і "Азов" – 60 років (Узагальнена інформація про створені в Україні спеціальні економічні зони і території пріоритетного розвитку зі спеціальним режимом інвестиційної діяльності / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://me.kmu.gov.ua).

плати за землю, сплати зборів до окремих бюджетних фондів, обов'язкового продажу надходжень в іноземній валюті *.

Масштабні зловживання пільгами у вітчизняних СЕЗ спричинили чималі проблеми з наповненням бюджету країни, не зробивши їх при цьому "точками економічного зростання" [4]. Тому з 2005 р. їх діяльність на пільгових умовах оподаткування було призупинено. Крім того, в українському законодавстві, поряд з можливостями зловживати пільгами, було допущено ряд методично-правових прогалин, які не дали розкритися потенціалу зон в активізації розвитку територій.

Створення СЕЗ ініціювали центральні та місцеві органи виконавчої влади. З цією метою для розвитку територій не вимагалося наявності жодних критичних передумов (економічних, соціальних, екологічних, демографічних і т. п.), які б свідчили про їх загрозливий стан порівняно з іншими територіями. Процеси ініціювання та ухвалення законодавчого рішення, як і визначення виду преференцій, мали винятково суб'єктивний ("кулуарний") характер, базувалися на особистих неформальних зв'язках між представниками центральної та регіональної влади, між владою і бізнесом. Рамкового закону щодо ТПР взагалі не було. Тому створення СЕЗ і ТПР відбувалося "вручну", на основі окремих законів, указів Президента чи урядових постанов під кожну зону чи територію. Воно далеко не завжди "де-факто" прямо пов'язувалося з необхідністю вирішити задекларовані стратегічні завдання розвитку національної економіки. Подібна хаотичність привносила дисонанс у вітчизняну господарську систему, створювала нічим не виправдані нерівні умови для ведення бізнесу, не стимулюючи, а навпаки – пригнічуючи, внутрішнє виробництво поза зонами **. Через СЕЗ без сплати мита на територію України масово потрапляла готова продукція іноземного походження (продукти харчування, товари легкої промисловості, побутова техніка, автомобілі), що реалізовувалася за демпінговими цінами, тоді як передбачені у цих зонах пільги стосувалися лише імпорту сировини й комплектуючих. Нерідко бізнес використовував переваги СЕЗ у схемах ухилення від податків, "відмивання" грошей, вивезення капіталів, ведення незаконної діяльності тощо. Тим самим вітчизняні СЕЗ і ТПР перетворилися з фактора розвитку внутрішнього виробництва на фактор його дестабілізації та деградації.

У СЕЗ державний контроль, моніторинг і аналіз функціонування суб'єктів і цільового використання пільг *** були формальними, ніяких коригуючих дій щодо

* Повний перелік пільг, які надавались інвесторам у СЕЗ і ТПР України до 2005 р., наведено на офіційному сайті Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (з головної сторінки: Економічна ситуація та прогнози – Розвиток регіонів – Вільні економічні зони – Інформація про СЕЗ та ТПР) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://me.kmu.gov.ua.

** Підтвердженням для таких висновків можуть слугувати запровадження у 2001 р. мораторію на створення нових СЕЗ і ТПР, ухвалення ряду заходів щодо підвищення ефективності їх діяльності, встановлення обмежень на ввезення з територій цих зон на митну територію України окремих товарів, що, проте, виявилося недійовим і кардинально ситуацію не змінило (Про аналіз результатів функціонування спеціальних (вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності в 2001 році : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.08.2002 р. № 1241; Про запровадження обмеження на ввезення деяких видів товарів з території спеціальної економічної зони "Донецьк" на митну територію України у 2003 році : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.10.2003 р. № 1435; Про запровадження обмеження на ввезення деяких видів товарів з території спеціальної економічної зони "Донецьк" на митну територію України у I кварталі 2004 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2004 р. № 146 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rada.gov.ua).

*** Моніторинг і аналіз діяльності СЕЗ і ТПР регламентувалися відповідними нормативними актами (Про Порядок проведення аналізу результатів функціонування спеціальних

їх роботи вони практично не спричиняли. Діяльність органів управління зонами була зарегульованою і забюрократизованою через обов'язковість надання їх суб'єктами численних довідок, необхідність отримання ними дозволів на користування земельними ділянками та об'єктами інфраструктури, укладання контрактів з адміністрацією, підтвердження здатності вести ту чи іншу діяльність тощо. Це тільки створювало фундамент для корупції, не приваблюючи, а навпаки – відштовхуючи, потенціальних ("не своїх") інвесторів від роботи у СЕЗ. За такої організації українські СЕЗ перетворилися на закриті для проникнення сторонніх регіональні анклави, де на привілейованих умовах вів свою діяльність "провладний" бізнес. Вони стали джерелом посилення в економічній площині міжрегіональних розривів за рівнем та умовами розвитку, а в політичній – регіонального сепаратизму і "відцентрових" настроїв, що тільки поглибило розкол у суспільстві й подовжило економічну нестабільність у країні.

Нормативні вимоги до створення СЕЗ містили в собі приховані загрози виникнення і поглиблення міжрегіональної нерівності. Вони ставили перед регіонами такі умови надання спеціального статусу, за яких, як це не парадоксально, "відсіювалися" "слабкі" та підтримувалися "сильні", тим самим унеможливлювалося міжрегіональне вирівнювання *. Дотримання цих вимог спотворило саму ідею використання СЕЗ як регуляторного інструменту, оскільки наявність у територій умов, які відповідали нормативним, навпаки, мала б відкидати необхідність надання їм спеціального статусу, тоді як їх відсутність (за винятком, хіба що, унікальних природно-кліматичних умов для туризму) повинна була розглядатись як свідчення критичного депресивного стану і підтвердження доцільності надання території преференцій. В Україні на подібні обставини уваги не звертали, і спеціальний статус нерідко надавався тим, хто його не потребував.

(вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2001 р. № 184; Про затвердження Порядку здійснення моніторингу за функціонуванням спеціальних (вільних) економічних зон і територій пріоритетного розвитку та дотриманням умов спеціальних режимів їх діяльності : Наказ Міністерства економіки України, Державної митної служби України, Державної податкової адміністрації України, Міністерства фінансів України від 20.09.1999 р. № 114/600/496/221 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rada.gov.ua).

* Претенденти (згідно з вимогами і залежно від типу зони, яку вони пропонували створити) повинні були мати достатній ресурсний потенціал (природно-кліматичні умови, корисні копалини, трудові ресурси, науково-виробничий потенціал тощо); забезпеченість об'єктами виробничої та соціальної інфраструктур; наявність або близькість мереж комунікацій; наявність виробничої бази відповідної спеціалізації; сприятливу екологічну ситуацію або відсутність обмежень екологічного характеру (включаючи антропогенні навантаження на навколишнє природне середовище). Для науково-технічних зон вимагалися наявність високого рівня концентрації науково-технічного потенціалу, науково-дослідних і дослідно-конструкторських центрів, які мають розробки світового рівня, а також існування необхідних експериментальної та виробничої баз. Туристично-рекреаційні зони повинні були мати, крім унікального природноресурсного потенціалу для туризму та оздоровлення, ще й розвинуту мережу комунікацій, матеріально-технічну базу для туризму і рекреації, достатню забезпеченість об'єктами соціальної інфраструктури (Про заходи щодо створення та функціонування спеціальних (вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.09.1999 р. № 1756. – Програма розвитку в Україні спеціальних (вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності на період до 2010 року : Основні вимоги до розташування СЕЗ та критерії відбору проектів їх створення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rada.gov.ua).

Затверджені критерії для вибору пріоритетних видів діяльності в СЕЗ * опосередковано дозволяли будь-який з них вважати таким **, чим нівелювався сам принцип пріоритетності. Структурні та технологічні критерії для такого вибору не використовувалися, жодні структурні співвідношення чи обмеження на масштаби діяльності того чи іншого виду не накладалися. Тому в СЕЗ виробництво не вирізнялося прогресивністю порівняно з виробництвом на решті території України з точки зору структурних і технологічних характеристик. Воно було повністю віддано поточній кон'юнктурі, не закладаючи основ для довгострокових позитивних зрушень.

Привертає увагу та обставина, що одним з критеріїв для надання особливого статусу території чи визнання пріоритетним того чи іншого виду діяльності було визначено наявність розвинутої інфраструктури або націленість проекту на її розбудову. Тим самим держава відсторонилася від розв'язання інфраструктурних проблем, віддавши їх на відкуп приватному бізнесу. Але, як відомо, подібні проекти не прибуткові, а тому не привабливі для останнього, проте саме від стану інфраструктури значною мірою залежить інтенсивність припливу приватних інвестицій. У світовій практиці інфраструктурні проблеми у СЕЗ держава повністю бере на себе ***. В Україні ж відсторонення держави від вирішення інфраструктурних завдань у СЕЗ стало фактором, з одного боку, звуження потоку інвестицій (особливо іноземних), а з іншого – їх вкрай нерівномірного розподілу між територіями, що мали різну забезпеченість об'єктами інфраструктури.

Упродовж пільгового режиму у 2000–2004 рр. в українські СЕЗ і ТПР інвестовано кошти на загальну суму 1,96 млрд. дол., при цьому їх левова частка (84,2%) припала на ТПР ****. На відміну від поширеної думки, що в особливих зонах відбувся сплеск інвестиційної активності порівняно з рештою регіонів, фактичні дані свідчать про протилежне (зокрема, при порівнянні обсягів інвестицій на одиницю площі СЕЗ – ТПР і країни в цілому). При тому, що СЕЗ – ТПР займали 10,5% території країни, частка інвестицій, яка на них припадала, у загальному обсягу

---

* Про затвердження Положення про критерії визначення пріоритетних видів економічної діяльності в спеціальних (вільних) економічних зонах та на територіях зі спеціальним режимом інвестиційної діяльності і порядок їх застосування : Наказ Міністерства економіки України, Міністерства фінансів України від 14.03.2000 р. № 28/51 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rada.gov.ua.

** Саме опосередкованість критеріїв зумовила затвердження декількох сотень пріоритетних видів діяльності (Про деякі питання інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку та спеціальних економічних зон : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.07.2000 р. № 1175; Про погодження проектів Порядку розгляду та затвердження інвестиційних проектів, що реалізуються у пріоритетних видах економічної діяльності на територіях пріоритетного розвитку та у спеціальній економічній зоні "Порт Крим" в Автономній Республіці Крим, та переліку пріоритетних видів економічної діяльності на територіях пріоритетного розвитку Автономної Республіки Крим, для яких установлено спеціальний режим інвестиційної діяльності : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2001 р. № 212-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rada.gov.ua).

*** Наприклад, Китай зміг залучити інвесторів тільки після виконання величезної будівельної програми зі створення у своїх СЕЗ найсучаснішої інфраструктури (доріг, зв'язку, готелів). До 80% усіх затрат лягли на бюджет країни, а іноземні інвестиції надійшли до СЕЗ після створення умов, необхідних для ведення бізнесу [4]. У Польщі завдання з розбудови інфраструктури на територіях СЕЗ покладено на управляючу компанію, яка перебуває у державній власності та забезпечує управління розвитком СЕЗ у цілому.

**** Тут і далі, якщо не зазначено інше, використано дані статистичних бюлетенів "Надходження та освоєння інвестицій у спеціальних (вільних) економічних зонах та на територіях пріоритетного розвитку України за інвестиційними проектами" за відповідні роки (К., Держстат України).

інвестицій в Україні перебувала за вказаний період у межах 3,4–5,2% *. У загальному обсягу ПІІ на СЕЗ і ТПР припало всього 6%, причому щорічний приріст іноземних інвестицій в цілому по Україні істотно випереджав їх аналогічний приріст у СЕЗ і ТПР. Фактичне надходження інвестицій до СЕЗ і ТПР становило лише 13,8% запланованого обсягу, а фактичне співвідношення між власними та іноземними інвестиціями – 78,8% і 21,2% **.

Структура інвестицій у СЕЗ і ТПР за видами економічної діяльності у зв'язку з існуванням широкого спектра пріоритетів не вирізнялася прогресивністю порівняно з аналогічною структурою для всієї економіки країни. 82% загального обсягу інвестицій було направлено у промисловість, у тому числі 65,4% – у галузі переробки. П'яту частину (20,7%) інвестицій поглинуло традиційне для України металургійне виробництво, тоді як галузі машинобудування були для інвесторів менш привабливими: на виробництво машин та обладнання припало 8,4%, на виробництво електричного, електронного та оптичного обладнання – 5,7%, на виробництво транспортних засобів – 4,5% ***.

Оскільки створення СЕЗ в Україні не мало на меті подолання міжрегіональних розривів, то про необхідність налагодження відповідного механізму перерозподілу інвестиційних ресурсів на користь менш розвинутих регіонів не йшлося. Міжрегіональний розподіл інвестицій у СЕЗ – ТПР виявився вкрай нерівномірним. Він корелював з усталеним розподілом регіонів за обсягами, станом і структурою виробництва, рівнями інфраструктури, науково-технічного та кадрового потенціалів, тим самим об'єктивно сприяючи закріпленню міжрегіональних розривів. Майже 2/3 (61,6%) усіх інвестицій у СЕЗ – ТПР припали на промислово розвинуту Донецьку область, тоді як традиційні для України регіональні "аутсайдери" (Волинська, Житомирська, Миколаївська, Сумська і Чернігівська області) в сукупності отримали з них близько 5%.

Фактичний результат діяльності СЕЗ і ТПР виявився надто скромним порівняно з очікуваним. Навіть у період дії пільгового режиму істотної активізації господарської діяльності не відбулося – при тому, що в окремі роки обсяги наданих пільг наближалися до обсягів залучених інвестицій і навіть перевищували їх. У загальних показниках виробництва більшості регіонів і країни в цілому вклад особливих зон був малопомітним, хоча для поодиноких суб'єктів господарювання, що мали тісні зв'язки з владою, вони дали потужний поштовх до зростання і закріплення на ринку. Практично невиконаними залишилися більшість завдань, які формально ставилися перед СЕЗ. Тим часом питання повернення суб'єктами наданих їм пільг і відповідальності чиновництва за неотримання запланованих результатів не порушувалось. Усе це мало б дати поштовх до корекції роботи вітчизня-

---

* Розгорнутий аналіз динаміки та структури інвестицій у СЕЗ – ТПР України подано нами у [5, с. 297–327].

** Для порівняння: у СЕЗ Польщі частка інвестицій вітчизняного походження становила 19,2%, а решта припадала на іноземні інвестиції, причому переважно з країн ЄС. Польські СЕЗ, завдяки привабливим умовам інвестування, стали головними акцепторами іноземних інвестицій у країні – при тому, що найбільшими іноземними інвесторами були провідні світові корпорації ("General Motors", "Fiat", "Toyota Motor", "Volkswagen", "Michelin", "Mondelez") (Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych (Stan na 31 grudnia 2013 r.). – Warszawa : Ministerstwo Gospodarki, 2014. – S. 16, 18).

*** Для порівняння: на кінець 2013 р. у галузевій структурі інвестицій у польські СЕЗ 26,4% припадало на автомобілебудування, а в цілому на галузь машинобудування – 41,9%, тоді як на виробництво металів і готових металевих виробів – 9,4% (Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych (Stan na 31 grudnia 2013 r.). – Warszawa : Ministerstwo Gospodarki, 2014. – S. 22).

них СЕЗ і підвищення їх ефективності, але стало для Уряду лише приводом призупинити їх діяльність з 2005 р. і відмовитися від раніше наданих державою гарантій та зобов'язань перед суб'єктами.

На сьогодні питання поновлення СЕЗ знову набуває актуальності, причому саме у контексті створення механізму подолання міжрегіональних розривів і депресивного стану територій на фоні надскладної політичної та економічної ситуації у країні. Спеціальний правовий режим економічної діяльності у СЕЗ слід розглядати як сукупність форм державної допомоги для розвитку окреслених територій і окремих пріоритетних видів економічної діяльності згідно з нещодавно ухваленим законодавством щодо державної допомоги *. Також, згідно з відповідними доповненями до закону **, цей інститут має бути введений до арсеналу засобів державної регіональної політики як особливий інструмент розв'язання зазначеної проблеми. СЕЗ мають створюватись як у рамках стратегії відродження того чи іншого регіону, так і в поєднанні із завданнями структурно-технологічної модернізації всього виробництва країни, максимального замикання всередині неї технологічних виробничих ланцюгів шляхом створення у СЕЗ суміжних виробництв і відсутніх виробничих ланок, переорієнтації промисловості на задоволення потреб внутрішнього споживчого ринку і випуск готової продукції.

Поряд з тим, більш ефективним і дійовим заходом з точки зору піднесення економіки депресивного регіону є створення у СЕЗ виробництв, які б виконували функцію "полюсів зростання" і центрів кристалізації нової структури економіки ***. Ефект дії такого "полюса" полягає у формуванні навколо основного виробництва розгалуженої промислової (або іншої господарської) агломерації із сукупності технологічно взаємозв'язаних суміжних виробництв однієї або декількох галузей. Головною вимогою до основного виробництва є випуск кінцевої продукції споживчого та/або інвестиційного призначення, яка має значні масштаби попиту на внутрішньому чи зовнішньому ринках і дозволяє вирішити ряд стратегічних завдань розвитку країни в економічному, соціальному, екологічному і оборонному аспектах.

Участь держави в особі як центральних, так і місцевих органів влади у процесах створення СЕЗ і контролю ефективності їх діяльності необхідно істотно розширити та вивести за рамки лише формального документального оформлення і реєстрації зон як таких, з подальшим зняттям державою із себе відповідальності за їх функціонування. Уряд повинен вирішити ряд взаємозв'язаних проблем, які стосуються узгодження нормативно-правових актів відносно діяльності СЕЗ і ТПР із законодавством щодо регіональної політики, корекції підходів до ідентифікації депресивних територій, вибору системи преференцій суб'єктам залежно від ступеня депресивності територій та визначених завдань розвитку регіону і країни в цілому, запровадження спеціалізованих інститутів фінансового забезпечення діяльності суб'єктів тощо.

Управління розвитком СЕЗ доцільно покласти на спеціально створену державою управляючу компанію, а не на місцеву адміністрацію чи суб'єкта економічної діяльності СЕЗ, як це передбачено чинним законодавством ****. Такий крок, з

* Про державну допомогу суб'єктам господарювання : ч. 1 і 3 п. 1 ст. 6 Закону України від 01.07.2014 р. № 1555-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 34. – С. 2563. – Ст. 1173.

** Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII.

*** Ідея формування "полюсів зростання" при плануванні регіонального розвитку належить французькому економісту Ф. Перру і детально розкрита в його працях.

**** Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон : ст. 9 Закону України від 13.10.1992 р. № 2673-XII.

одного боку, дозволить мінімізувати або ж ліквідувати корупцію у місцевих органах влади у відносинах між бізнесом і державою з приводу організації діяльності у СЕЗ, а з іншого – стане "запобіжником" від пристосування цих зон під корпоративні інтереси конкретних суб'єктів, на яких покладатиметься функція управління ними, при одночасному веденні цими суб'єктами власної господарської діяльності. За організаційно-правовою формою господарювання управляюча компанія має бути оформлена у вигляді АТ або ТОВ, які повністю належать державі. Державу в наглядовій раді таких товариств мають порівну представляти спеціально уповноважені центральної та місцевої влади.

На управляючу компанію слід покласти ряд функцій. Зокрема, вона, спільно з профільним органом центральної виконавчої влади з регіонального розвитку, має розробляти стратегію і план розвитку СЕЗ, одноосібно забезпечувати їх реалізацію, здійснювати відбір суб'єктів для роботи у СЕЗ, розпоряджатись її майном (шляхом його надання в оренду або продажу). Крім того, управляюча компанія повинна безпосередньо розвивати інфраструктуру СЕЗ для того, щоб відійти від існуючої донині практики самоусунення держави від інфраструктурних проблем зон.

Доцільно докорінно змінити підходи до встановлення пільг суб'єктам, які ведуть господарську діяльність у СЕЗ, відмовившись від їх безумовного надання лише за фактом формальної реєстрації суб'єкта на її території. Як показує зарубіжний досвід (зокрема, польський), варто здійснювати ретельний відбір суб'єктів у порядку конкурсу або переговорів з попередньо визначеними та офіційно запрошеними потенціальними претендентами, якими повинні виступати, як правило, провідні світові та вітчизняні компанії. Слід чітко встановити обмеження на перелік пріоритетних видів діяльності, за якими можуть працювати суб'єкти СЕЗ і надаватися державна підтримка. Кількість пріоритетів не повинна перевищувати 10–15 напрямів, і вони повинні повністю узгоджуватись із загальнодержавними пріоритетами модернізації виробництва країни.

Для уникнення суб'єктивізму процедура і методика відбору суб'єктів повинні бути формалізованими та законодавчо унормованими, визначати спосіб, принципи та умови проведення конкурсу або переговорів, а також критерії оцінки напрямів господарської діяльності суб'єктів на території СЕЗ з огляду на те, наскільки вони забезпечать розвиток виробництва за пріоритетними видами діяльності, досягнення цілей створення цієї зони та виконання плану її розвитку в цілому. Суб'єктам, які перемогли у конкурсах або за результатами переговорів і виявили намір працювати у СЕЗ, необхідно видавати відповідний дозвіл на ведення господарської діяльності на її території. Тільки він має бути підставою для надання суб'єктам державної допомоги у вигляді різноманітних пільг. Функції відбору претендентів, видачі та скасування дозволів, контролю діяльності суб'єктів щодо виконання ними взятих на себе зобов'язань від імені держави також повинні здійснювати управляючі компанії.

Дозвіл має бути строковим і визначати вид економічної діяльності та зобов'язання суб'єкта відносно, зокрема, обсягів інвестицій, мінімально допустимих для надання пільг, кількості створюваних робочих місць та їх гарантованого збереження протягом певного періоду. При недотриманні підприємцем цих умов дозвіл слід достроково скасувати, з відповідним відшкодуванням державі коштів на суму наданих пільг.

У рамковому законодавстві щодо СЕЗ, регіональної політики і стимулювання розвитку регіонів * необхідно продублювати введення норм, які встановлюють, що особливі зони є одним з інструментів реалізації державної регіональної політики і створюються з метою подолання депресивності територій і забезпечення міжрегіонального вирівнювання. Треба скасувати надто "розмиту" мету створення СЕЗ **, яка дозволяла будь-якій території претендувати на спеціальний статус. У визначенні поняття "депресивна територія" *** слід підкреслити, що нею є регіон або його частина, які визнані депресивними у зв'язку з істотним і тривалим їх відставанням за рядом соціально-економічних показників від інших регіонів країни і для подолання своєї відсталості вимагають запровадження спеціального правового режиму економічної діяльності.

Незважаючи на те, що в чинному законодавстві щодо регіонального розвитку передбачено можливість надання окремим територіям статусу депресивних, введення на них спеціального режиму не включено до переліку заходів щодо стимулювання розвитку ****. Цей перелік обмежується державними капіталовкладеннями у виробничу, комунікаційну та соціальну інфраструктури, державною підтримкою (в тому числі фінансовою) малих підприємств, сприянням при формуванні суб'єктів інноваційної інфраструктури, спрямуванням міжнародної технічної допомоги на вирішення екологічних проблем, сприянням зайнятості та перекваліфікації трудових ресурсів. Законом зміст такої державної підтримки та сприяння не конкретизується, а це перетворює такі заходи лише на декларацію про наміри, що у принципі унеможливлює вирішення проблеми подолання депресивності.

Хоча встановлений перелік і корелює із сучасними підходами ЄС до регіонального вирівнювання, все ж він є надто обмеженим порівняно з усіма можливостями підтримки регіонів в ЄС *****. Крім перелічених заходів, вона передбачає також застосування податкових і кредитних пільг на реалізацію інвестиційних проектів, державну фінансову допомогу на реструктуризацію підприємств, які працюють у галузях із структурним надвиробництвом. Надання саме таких преференцій суб'єктам дозволить говорити про запровадження на депресивних територіях спеціального режиму економічної діяльності. Правовою підставою для розширення спектра форм державної підтримки, які мають застосовуватись у СЕЗ,

---

* Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон : Закон України від 13.10.1992 р. № 2673-XII; Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII; Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 08.09.2005 р. № 2850-IV.

** Згідно з ч. 2 ст. 1 Закону України "Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон", "метою створення спеціальних (вільних) економічних зон є залучення іноземних інвестицій та сприяння їм, активізація спільно з іноземними інвесторами підприємницької діяльності для нарощування експорту товарів і послуг, поставок на внутрішній ринок високоякісної продукції та послуг, залучення і впровадження нових технологій, ринкових методів господарювання, розвитку інфраструктури ринку, поліпшення використання природних і трудових ресурсів, прискорення соціально-економічного розвитку України".

*** Про стимулювання розвитку регіонів : ст. 1 Закону України від 08.09.2005 р. № 2850-IV.

**** Про стимулювання розвитку регіонів : р. III "Особливості державного стимулювання розвитку депресивних територій" (ст. 6–11) Закону України.

***** Про регіональну політику і державну допомогу регіонам в ЄС детальніше див.: Guidelines on National Regional Aid for 2007–2013 // Official Journal of the European Union. – C 54. – 2006. – Vol. 49. – 4 March. – P. 13–44; Working for the regions. EU Regional Policy 2007–2013 / European Commission, Directorate-General for Regional Policy. – 2008. – 36 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/regional_policy.

слугує відповідний Закон України *. З огляду на це, у профільному законодавстві щодо СЕЗ, регіональної політики і стимулювання розвитку регіонів доцільно відобразити норми щодо відповідного застосування форм державної допомоги згідно з названим законом.

При цьому умови надання допомоги слід зробити значно жорсткішими, що підвищить їх дієвість і узгоджуватиметься з вимогами ЄС. Державна підтримка має стосуватися виключно інвестиційної, а не поточної операційної діяльності суб'єктів. Вона не повинна застосовуватися для підтримки експорту шляхом відшкодування частини витрат виробництва і встановлення демпінгових цін. Для ухвалення рішень про надання допомоги доцільно запровадити спеціальну категорію – "нові інвестиції", під якими слід розуміти:

а) інвестиції у матеріальні та нематеріальні активи, пов'язані із створенням нових підприємств, збільшенням потужностей діючих підприємств, диверсифікацією виробництва шляхом налагодження випуску продукції, яка раніше не вироблялась, або з докорінними змінами, що стосуються підвищення ефективності процесу виробництва на існуючому підприємстві;

або

б) придбання активів підприємства, яке було закрите або мало бути закрите, якби не було придбане, купується інвестором не для подальшого перепродажу, а для проведення модернізації та поновлення роботи.

Слід встановити чіткі верхні ліміти допомоги, яка може надходити як з одного, так і з декількох джерел, а також запровадити диференційований підхід до обсягів і частоти її надання залежно від розміру суб'єкта, вартості та сфери реалізації інвестиційного проекту. Верхній ліміт або максимальний розмір державної допомоги мають безпосередньо залежати від наперед визначеного ступеня депресивності території: чим вищою є депресивність, тим більшою є допомога (або інакше – у термінах, які застосовуються у країнах ЄС: більшою є інтенсивність допомоги).

Поняття "інтенсивність допомоги" є ключовим у забезпеченні міжрегіонального вирівнювання. На жаль, воно не дістало відображення у відповідному законодавстві **. Його суть полягає у встановленні певної максимальної частини інвестиційних витрат (коефіцієнта інтенсивності допомоги), які держава може компенсувати суб'єкту на певній території залежно від її депресивності. З цією метою для всіх регіонів України (якими, згідно із законодавством, є території АР Крим, області, м. Київ і Севастополь) необхідно періодично визначати, переглядати і законодавчо закріплювати на 5–10 років коефіцієнт інтенсивності державної допомоги, як це зроблено, наприклад, у Польщі та інших країнах ЄС. За рішенням регіональної влади у межах кожного регіону доцільно встановлювати коефіцієнти інтенсивності допомоги для кожної первинної одиниці адміністративно-територіального устрою, якою, згідно з проектом змін до Конституції України щодо децентралізації влади ***, буде громада. При цьому, з огляду на об'єктивну наявність у складі одного регіону громад різних рівнів розвитку, слід враховувати, що для

* Про державну допомогу суб'єктам господарювання : ст. 4 Закону України від 01.07.2014 р. № 1555-VII.

** Про державну допомогу суб'єктам господарювання : Закон України від 01.07.2014 р. № 1555-VII.

*** Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Закон України (проект) від 01.07.2015 р. № 2217а.

кожної з них ці коефіцієнти можуть різнитися між собою, але сумарний обсяг допомоги громадам регіону не повинен перевищувати обсяг допомоги регіону в цілому.

Державна допомога суб'єктам СЕЗ з урахуванням категорій "нові інвестиції" та "інтенсивність допомоги", а також нормативів ЄС повинна означати:

– щодо надання податкових пільг – звільнення від сплати податку на прибуток до того часу, доки загальна накопичена сума несплати не буде більшою від суми здійснених інвестиційних витрат або витрат на створення нових робочих місць, помножених на коефіцієнт інтенсивності регіональної допомоги або ж на інтенсивність допомоги для громади, на території якої працює суб'єкт;

– щодо фінансової підтримки інвестиційних проектів – компенсацію інвестиційних витрат суб'єктів при реалізації проектів у пріоритетних секторах і витрат на створення нових робочих місць у розмірі суми понесених витрат, зваженої на коефіцієнт інтенсивності.

Слід зазначити, що суб'єкт повинен мати право скористатись обома названими видами допомоги одночасно, але за умови, що її сумарний розмір не перевищуватиме інтенсивності, встановленої для регіону. Для малих і середніх підприємств за їх клопотанням підтримку може бути збільшено, відповідно, на 20 і на 10 процентних пунктів.

Як свідчать практика і вимоги ЄС, які Україна зобов'язалась імплементувати в рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, при визначенні розміру допомоги доцільно враховувати розмір інвестиційного проекту, що реалізовуватиметься у СЕЗ (ф. 1–2) *. Для проектів еквівалентною у національній валюті вартістю до 50 млн. євро розмір державної допомоги має обчислюватись як

$$I_{(<50)} = R \cdot A, \qquad (1)$$

де $I_{(<50)}$ – максимальний розмір державної допомоги для інвестиційного проекту еквівалентною у національній валюті вартістю до 50 млн. євро (грн.); R – максимально допустимий рівень (інтенсивність) допомоги, встановлений державою для даного регіону (од.); A – інвестиційні витрати за проектом (грн.).

Для великих інвестиційних проектів, до яких, згідно з нормами ЄС, належать проекти еквівалентною у національній валюті вартістю понад 50 млн. євро, максимальний розмір державної допомоги слід розраховувати окремо в такий спосіб, щоб із зростанням вартості проекту відносний розмір допомоги зменшувався. Також слід враховувати, що в рамках зобов'язань України за Угодою про асоціацію між Україною та ЄС проекти еквівалентною у національній валюті вартістю понад 100 млн. євро вимагатимуть індивідуальної нотифікації (офіційного повідомлення) Європейській комісії. Формула розрахунку державної допомоги для великих інвестиційних проектів, згідно з встановленими нормативами ЄС, матиме такий вигляд:

$$I_{(>50)} = R \cdot (50 + 0{,}5 \cdot B + 0{,}34 \cdot C), \qquad (2)$$

де $I_{(>50)}$ – максимальний розмір державної допомоги для інвестиційного проекту еквівалентною у національній валюті вартістю понад 50 млн. євро (грн.); R – максимально допустимий рівень (інтенсивність) допомоги, встановлений державою для даного регіону (од.); B – частка інвестиційних витрат, які потрапляють в інтервал 50–100 млн. євро загальної вартості проекту (млн. грн.); C – частка інвести-

* Guidelines on National Regional Aid for 2007–2013 // Official Journal of the European Union. – C 54. – 2006. – Vol. 49. – 4 March. – P. 24.

ційних витрат, які потрапляють в інтервал понад 100 млн. євро загальної вартості проекту (млн. грн.).

У процесі адаптації вітчизняного законодавства до вимог ЄС слід брати до уваги, що інвестиційні витрати обмежуються такими позиціями:

– придбання земельних ділянок або права на їх безстрокове використання;

– придбання основних засобів – будівель і споруд, обладнання (включаючи машини та пристрої, інструменти, прилади, офісну техніку), об'єктів технічної інфраструктури;

– придбання нематеріальних активів, які стосуються передання технологій (патентів, ліцензій, "ноу-хау", незапатентованих технічних знань), але на суму, не більшу від 25% витрат на інвестиції.

Витрати на створення нових робочих місць включають у себе дворічні витрати брутто на заробітну плату для нових працівників з урахуванням усіх обов'язкових платежів інвестора у зв'язку з їхнім працевлаштуванням.

Підприємці, що претендуватимуть на допомогу у зв'язку з витратами на нові інвестиції у СЕЗ, мають бути зобов'язані:

– вести господарську діяльність протягом не менш як 5 років (суб'єкти малого і середнього бізнесу (МСБ) – відповідно, не менш як 3 роки від дати завершення інвестиції);

– бути власником складових майна протягом 5 років від дати постановки на баланс підприємства основних засобів і нематеріальних активів (суб'єкти МСБ – відповідно, 3 роки від дати завершення інвестиції).

Підприємці, що користуватимуться допомогою у зв'язку зі створенням нових робочих місць, мають бути зобов'язані зберегти їх протягом не менш як 5 років (суб'єкти МСБ – відповідно, 3 роки).

В ЄС мінімальна сума інвестиційних витрат, яка дозволяє суб'єктам претендувати на отримання державної допомоги, становить 100 тис. євро, при цьому частка власного капіталу кожного з них не повинна бути меншою від 25%. Мінімальна кількість новостворених робочих місць коливається від 40 до 100 залежно від зони. Для України такі вимоги в цілому є прийнятними, але для наших умов регламентована мінімальна сума має бути знижена, оскільки та, що пропонується нормами ЄС (близько 2 млн. грн.) , є надто високою для більшості вітчизняних суб'єктів МСБ, а тому для них державна допомога стане недоступною. В українських реаліях слабкості МСБ і фактичної недоступності для нього банківських позик ця сума може бути зменшена, принаймні, вчетверо – до 25 тис. євро, або 500 тис. грн.

Має здійснюватися постійний моніторинг цільового використання допомоги суб'єктами. У разі виявлення порушень допомогу слід одразу припиняти, з подальшим примусовим стягненням її суми із суб'єктів у повному обсягу та з відповідним відкликанням наданих їм дозволів на ведення діяльності у СЕЗ.

Окремим важливим питанням при наданні державної допомоги є ідентифікація території як депресивної, з кількісним визначенням її депресивності з метою подальшого розрахунку інтенсивності державної допомоги, яка надаватиметься регіону або СЕЗ, розташованій у його межах. Як уже згадувалося, в ЄС депресивність регіону визначається співвідношенням ВРП на душу населення регіону та середнього ВРП на душу населення по ЄС. До депресивних відносять регіони, де це співвідношення становить менш як 75% від середнього по ЄС. Залежно від

значення цього показника для конкретної депресивної території встановлюється інтенсивність державної допомоги суб'єктам.

В Україні підхід до ідентифікації депресивної території не узгоджується з підходом ЄС, а тому він має бути переглянутий з урахуванням необхідності імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. У вітчизняному законодавстві закладено критерії депресивності *, які не дозволяють стверджувати, що стан території є наслідком тривалої деградації та руйнування господарської системи регіону, які й зумовили його депресію. Це пов'язано з тим, що для оцінки береться середнє значення показника за досить короткий проміжок часу, впродовж якого зміни у виробництві можуть не стільки відбуватися внаслідок його деградації, скільки бути результатом короткострокових кон'юнктурних змін. Перелік показників є досить обмеженим, а їх порогові значення або не досяжні для територій, або мало придатні для ухвалення рішень через свою "розмитість" (використовуються такі суб'єктивні порівняння, як "значно вищий" або "значно нижчий"). Спираючись на законодавчі критерії, Уряд до останнього часу офіційно не визнав жодний регіон України депресивним, що слугувало формальним приводом для подовження існування чинної, неефективної моделі регіональної політики і "ручного" управління регіонами.

При адаптації вітчизняного законодавства щодо ідентифікації депресивних територій до вимог ЄС слід враховувати, що виникнення депресивного стану територій зумовлене тривалим, стійким і сильним впливом на їх функціонування цілого ряду факторів. Вони віддзеркалюють зміни у гірший бік виробничих, відтворювальних, соціально-демографічних та екологічних показників життєдіяльності населення певної території порівняно із середніми по країні. Виходячи із сукупності цих показників по кожному напряму впливу, слід вибудовувати систему критеріїв депресивності (табл.), зводячи їх в інтегральний індекс депресивності території та враховуючи, що кожний показник характеризує або позитивні, або негативні зміни при збільшенні чи зменшенні свого значення. Ці показники можуть бути використані також для складання рейтингу регіонів за рівнем розвитку, на необхідність якого звертає увагу Уряд України **.

Для аналізу слід застосовувати середньорічні значення показників за період 5—10 років, чого достатньо для мінімізації вкладу фактора ринкової кон'юнктури. За своїм змістом інтегральний індекс депресивності території повинен відображати

---

* Згідно із ст. 9 Закону України "Про стимулювання розвитку регіонів", депресивними можуть бути визнані: 1) регіон, в якому протягом останніх 5 років середній показник обсягу ВРП (до 2004 р. – обсягу валової доданої вартості) на одну особу є найнижчим; 2) промисловий район, в якому протягом останніх 3 років рівень зареєстрованого безробіття і частка зайнятих у промисловості є значно вищими, а обсяг реалізованої промислової продукції (робіт, послуг) на одну особу та рівень середньомісячної заробітної плати є значно нижчими за відповідні середні показники розвитку територій цієї групи; 3) сільський район, в якому протягом останніх 3 років густота сільського населення, коефіцієнт природного приросту населення, рівень середньомісячної заробітної плати та обсяг реалізованої сільськогосподарської продукції (робіт, послуг) на одну особу є значно нижчими, а частка зайнятих у сільському господарстві є значно вищою за відповідні середні показники розвитку територій цієї групи; 4) місто обласного, республіканського в АР Крим значення, в якому протягом останніх 3 років рівень зареєстрованого (зокрема, довготривалого) безробіття є істотно вищим, а рівень середньомісячної заробітної плати є істотно нижчим за відповідні середні показники розвитку територій цієї групи.

** Яценюк вирішив ввести рейтинг оцінки регіонів // Новини УНІАН. – 4 вересня. – 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://economics.unian.ua/other/1118845-yatsenyuk-virishiv-vvesti-reyting-otsinki-regioniv.html.

Примірний перелік показників для оцінки депресивності регіону *

Вплив на стан регіону при збільшенні значення показника	Показники			
	виробничі	відтворювальні	соціально-демографічні	екологічні
Стимулюючий	– ВРП на одну особу наявного населення регіону (тис. грн.); – фінансовий результат діяльності підприємств, які одержали прибуток, до оподаткування на одну особу наявного населення регіону (тис. грн.); – частка підприємств, які одержали прибуток, у загальній кількості підприємств регіону (%); – рентабельність операційної діяльності суб'єктів регіону (%); – кількість малих підприємств на 10 тис. осіб наявного населення регіону; – частка продукції, реалізованої малими підприємствами, у загальному обсягу реалізації регіону (%)	– індекс бюджетної самодостатності регіону (частка власних доходів регіону в загальному обсягу доходів бюджету регіону) (од.); – вартість основних засобів на одну особу наявного населення регіону (тис. грн.); – обсяг інвестицій в основний капітал на одну особу наявного населення регіону (тис. грн.); – обсяг ПІІ у регіон на одну особу наявного населення регіону (тис. дол.)	– середня тривалість життя населення регіону (роки); – природний приріст (скорочення) населення регіону на 1000 осіб (особи); – міграційний приріст (скорочення) населення регіону на 100 тис. осіб (особи); – густота населення регіону (особи на км^2); – наявний дохід на одну особу наявного населення регіону (грн.); – середньомісячна номінальна заробітна плата (грн.); – рівень зайнятості населення віком 15–70 років до всього населення відповідного віку в регіоні (%); – забезпеченість населення регіону житлом (м^2 загальної площі на одну особу)	– частка знешкоджених небезпечних промислових відходів (%); – капітальні інвестиції та поточні витрати на охорону навколишнього природного середовища на одну особу (грн.)

Закінчення таблиці

Депресивний	– фінансовий результат діяльності підприємств, які одержали збиток, до оподаткування на одну особу наявного населення регіону (тис. грн.); – частка підприємств, які одержали збиток, у загальній кількості підприємств регіону (%); – індекс моноспеціалізації виробництва регіону (найбільша частка випуску продукції за певним видом діяльності у загальному обсягу випуску регіону) (од.); – індекс концентрації виробництва (частка продукції (зайнятих) найбільшого підприємства регіону в загальному обсягу виробництва (зайнятих) регіону (од.)	– спрацювання основних засобів (%); – середній вік основних засобів (роки);	– рівень безробіття населення в регіоні (%); – навантаження незайнятих на одне вільне робоче місце в регіоні (особи)	– скидання забруднених зворотних вод до поверхневих водних об'єктів на одну особу наявного населення регіону ($м^3$); – викиди шкідливих речовин до атмосферного повітря від стаціонарних і пересувних джерел забруднення на $км^2$ території регіону (т); – викиди шкідливих речовин до атмосферного повітря від стаціонарних і пересувних джерел забруднення на одну особу наявного населення регіону (кг); – утворення небезпечних промислових відходів у розрахунку на одну особу наявного населення регіону (кг)

* Розроблено автором.

позицію (рейтинг) регіону відносно ситуації у країні в цілому (приймається за 1) за обраний період. Він може бути розрахований як середнє арифметичне суми відхилень показників по регіону від середнього значення по країні в цілому (ф. 3): чим меншим є індекс, тим вищою є депресивність, і навпаки, а при значенні показника, більшому від 1, територія або регіон не можуть розглядатись як депресивні:

$$I_{DR} = \left(\sum_{i=1}^{n} X_{ir}^{t} / X_{ic}^{t} + \sum_{j=1}^{m} \left(1 - X_{jr}^{t} / X_{jc}^{t}\right) \right) \Big/ (n+m), \qquad (3)$$

де I_{DR} – інтегральний індекс депресивності регіону (од.); X_{ir}^{t} – середній за період t-років i-й показник стану регіону із загальної n-кількості показників, які мають стимулюючий вплив на його розвиток при збільшенні свого значення; X_{ic}^{t} – аналогічний показник по країні в цілому; X_{jr}^{t} – середній за період t-років j-й показник стану регіону із загальної m-кількості показників, які мають депресивний вплив на його розвиток при збільшенні свого значення; X_{jc}^{t} – аналогічний показник по країні в цілому.

Пропонований індекс депресивності може розглядатись як модифікований варіант показника, що застосовується в ЄС. Він є більш придатним з точки зору виявлення причин депресивності та подальшої розробки відповідних заходів державної політики щодо її подолання. Цей індекс дозволяє визначати особливості того чи іншого регіону, більш зважено підходити до вибору інструментарію та заходів для стимулювання його розвитку у форматі “точного налаштування” під найбільш несприятливі фактори формування депресивного стану території. З огляду на необхідність гармонізації вітчизняного законодавства з європейськими нормами, для віднесення території чи регіону до депресивних значення відповідного індексу має бути меншим від 0,75.

На основі пропонованого індексу депресивності треба обчислювати показник інтенсивності державної допомоги для всіх регіонів України (в тому числі регіонів, визнаних депресивними, де створюватимуться СЕЗ). Зокрема, інтенсивність державної допомоги регіону (ф. 4) може бути визначена як

$$I_{SA} = (1 - I_{DR}) \cdot 100\%, \qquad (4)$$

де I_{SA} – інтенсивність державної допомоги регіону (SA – від англійського “state aid”) (%); I_{DR} – інтегральний індекс депресивності регіону (од.).

Такий підхід до визначення депресивності регіонів і надання їм державної допомоги з урахуванням показника її інтенсивності дозволить, на нашу думку, більш гнучко і диференційовано підійти до вирішення проблеми міжрегіонального вирівнювання, створить передумови для активізації міжрегіонального переміщення та перерозподілу капіталу на користь тих, хто зазнає більших труднощів.

Для досягнення цілей міжрегіонального вирівнювання слід вирішити також питання ефективного загальнодержавного управління та інвестиційного забезпечення розвитку СЕЗ у межах усієї країни, а не тільки окремо взятої території. Так, управляючі компанії з розвитку СЕЗ, про які йшлося вище, доцільно об’єднати у рамках єдиного корпоративного утворення. Підставою для цього може слугувати Закон України “Про засади державної регіональної політики” * (ст. 19), яким передбачено можливість створення обласними радами і державними адміністраціями агентств регіонального розвитку у вигляді неприбуткових небюджетних установ. Ідея створення таких агентств є прийнятною. Проте, як показує світовий досвід, висока ефективність управління регіональним розвитком досягається тими агент-

* Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII.

ствами, які за своєю організаційно-правовою формою є публічними АТ, що повністю або не менш як на половину належать державі та можуть здійснювати не тільки управлінську, але й підприємницьку функції [6, с. 19]. Створення подібної компанії в Україні також є доцільним. Для цього до згаданого закону мають бути внесені відповідні зміни, що передбачатимуть створення Державного агентства регіонального розвитку як державної холдингової компанії у вигляді публічного АТ, підпорядкованого профільному центральному органу виконавчої влади з регіонального розвитку.

Така компанія повинна забезпечувати системність в управлінні регіональним розвитком через постійний моніторинг стану територій, ініціювання та участь у розробленні спільно з управляючими компаніями СЕЗ регіональних стратегій та програм, їх ув'язку між собою та із загальнодержавними і галузевими стратегіями і програмами, організацію та контроль їх виконання. За результатами моніторингу розвитку регіонів ця компанія покликана ініціювати перед органами влади створення або ліквідацію СЕЗ у їх межах. Колегіальність і представництво всіх регіонів в органах управління компанії, а також "прозорість" її діяльності дозволять зменшити суб'єктивізм і лобізм в ухваленні рішень.

Внесенням відповідних доповнень до законодавства функцію фінансового (зокрема, інвестиційного) забезпечення розвитку СЕЗ слід покласти на Державний фонд регіонального розвитку, створення якого передбачено у складі загального фонду державного бюджету *. Крім того, доцільним є створення спеціального фінансового інституту розвитку – Державного банку реконструкції та розвитку у вигляді публічного АТ холдингового типу, одним з напрямів діяльності якого стане інвестиційне забезпечення проектів регіонального розвитку за прикладом регіональних структурних фондів ЄС **. Серед фінансових джерел наповнення такого банку можна розглядати, зокрема, ті кошти державного бюджету, що використовуються для цілей субсидування регіонів і дотацій вирівнювання; частину місцевих податків і зборів; кошти, що використовуються на покриття бюджетного дефіциту; кошти, що надходять від міжнародних фінансових організацій у вигляді позик і допомоги; кошти від випуску муніципальних цінних паперів.

Таким чином, поновлення в Україні СЕЗ на окреслених умовах є цілком можливим. Їх переваги Уряд повинен використати для паралельного розв'язання, як мінімум, двох завдань: у регіональній політиці – забезпечення міжрегіонального вирівнювання і подолання міжрегіональних розривів; у промисловій політиці – розміщення у межах зазначених територій промислових потужностей з імпортозаміщення і замикання технологічних ланцюгів, вирішення проблем переструктурування вітчизняного виробництва. Крім того, держава повинна зосередити зусилля на розробленні та реалізації інфраструктурних проектів у СЕЗ, скоригу-

---

* Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI (ст. 24[1]).

** В ЄС існують три основних джерела фінансування регіональної політики: Фонд європейського регіонального розвитку (European Regional Development Fund – ERDF) зосереджує діяльність на ініціативах, пов'язаних з економічним зростанням, зайнятістю й конкурентоспроможністю (включаючи інвестиції в інфраструктуру); Фонд зближення – транспортна й екологічна інфраструктури (включаючи поновлювані джерела енергії); Європейський соціальний фонд – інвестиції в людський капітал у сфері освіти й професійної підготовки (Европейская региональная политика: источник вдохновения для стран, которые не входят в ЕС. Применение принципов и обмен опытом / Генеральный директорат Европейской комиссии по вопросам региональной политики. – Брюссель, 2009. – 16 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm).

вати діючі підходи до надання територіям спеціального режиму економічної діяльності та організації ефективного управління їх розвитком.

Список використаної літератури

1. *Нів'євський О.В., Таран С.В., Лещенко Н.І.* Правове регулювання надання державної допомоги в Європейському Союзі та в Україні. Шляхи адаптації законодавства України. – К. : Міністерство юстиції України, 2012. – 179 с.

2. *Фурщик М.А., Шутова А.В., Прозоров М.С.* и др. Особые экономические зоны: опыт и перспективы. – М. : ИД "Медиа Инфо Групп", 2014. – 212 с.

3. *Madani D.* A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones / The World Bank. – 1999. – 108 p.

4. *Геєць В., Семиноженко В.* Спеціальні економічні зони: "чорні діри" чи точки економічного зростання? // Дзеркало тижня. – 2006. – № 44 (623).

5. *Кіндзерський Ю.* Промисловість України: стратегія і політика структурно-технологічної модернізації : моногр. – К. : Ін-т екон. та прогнозув. НАН України, 2013. – 536 с.

6. *Санжаровський І., Третяк Ю.* Аналіз доцільності створення Агентства регіонального розвитку (АРР) в Запорізькій області. – Торонто : Канадський ін-т урбаністики. – К. : Асоціація агентств регіонального розвитку, 2008. – 113 с.

References

1. Niv'evs'kyi O.V., Taran S.V., Leshchenko N.I. *Pravove Regulyuvannya Nadannya Derzhavnoi Dopomogy v Evropeis'komu Soyuzi ta v Ukraini. Shlyakhy Adaptatsii Zakonodavstva Ukrainy* [Legal Regulation of State's Support Provision in EU and Ukraine. Ways of Adaptation of Ukraine's Legislation]. Kyiv, Ministry of Justice, 2012 [in Ukrainian].

2. Furshchik M.A., Shutova A.V., Prozorov M.S. et al. *Osobye Ekonomicheskie Zony: Opyt i Perspektivy* [Particular Economic Zones: Experience and Perspectives]. Moscow, Media Info Grupp, 2014 [in Russian].

3. Madani D. A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones. The World Bank, 1999.

4. Heyets V., Semynozhenko V. *Spetsial'ni ekonomichni zony: "chorni diry" chy tochky ekonomichnogo zrostannya?* [Special economic zones: Are they "black holes" or points of economic growth?]. *Dzerkalo Tyzhnya – Week's Mirror*, 2006, No. 44 (623) [in Ukrainian].

5. Kindzers'kyi Yu. *Promyslovist' Ukrainy: Strategiya i Polityka Strukturno-Tekhnologichnoi Modernizatsii* [Ukraine's Industry: Strategy and Policy of a Structural-Technological Modernization]. Kyiv, Institute for Economics and Forecasting of the NAS of Ukraine, 2013 [in Ukrainian].

6. Sanzharovs'kyi I., Tretyak Yu. *Analiz Dotsil'nosti Stvorennya Agentstva Regional'nogo Rozvytku (ARR) v Zaporiz'kii Oblasti* [Analysis of the Expediency of the Establishment of an Agency of Regional Development (ARD) in the Zaporizhzhya Region]. Toronto, Canadian Urban Institute, Kyiv, Association of Agencies of Regional Development, 2008 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 10 листопада 2015 р.

ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

УДК 351:502.33

Б. В. БУРКИНСЬКИЙ,
академік НАН України,
професор, доктор економічних наук,
директор,
А. І. МАРТІЄНКО,
доктор економічних наук,
старший науковий співробітник,
завідділом економічного регулювання природокористування,
Н. І. ХУМАРОВА,
доктор економічних наук,
старший науковий співробітник відділу економічного регулювання природокористування

Інститут проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України
(Одеса)

ІНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРУВАННЯ СФЕРИ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ

Досліджено процеси управління у сфері природокористування в контексті реалізації адміністративної реформи в Україні, наведено деякі приклади неефективного адміністрування. Обгрунтовано теоретико-інституційні засади адміністративного управління у сфері природокористування; визначено передумови його подальшого реформування; запропоновано систему вдосконалення державного управління сферою природокористування в контексті адміністративної реформи.

Ключові слова: адміністративна реформа, управління природокористуванням, модель адміністрування, адміністративні послуги, структура, функції управління.

B. V. BURKYNS'KYI,
Academician of the NAS of Ukraine,
Professor, Doctor of Econ. Sci.,
Director,
A. I. MARTIENKO,
Doctor of Econ. Sci.,
Senior Sci. Researcher,
Head of the Department of Economic Regulation of Nature Management,
N. I. KHUMAROVA,
Doctor of Econ. Sci.,
Senior Sci. Researcher, Department of Economic Regulation of Nature Management,

Institute of Market Problems and Economic-Ecological Studies of the NAS of Ukraine
(Odesa)

INSTITUTIONAL ASPECTS OF THE ADMINISTRATION OF THE SPHERE OF NATURE MANAGEMENT IN UKRAINE

The processes of administration in the sphere of nature management in the context of a realization of the administrative reform in Ukraine are studied, and some examples of inefficient administration are given. The institutional-theoretic principles of administrative control in the

---

Буркинський Борис Володимирович (Burkyns'kyi Borys Volodymyrovych) — e-mail: iprei@odessa.ukrtel.net;
Мартієнко Антоніна Іванівна (Martienko Antonina Ivanivna) — e-mail: amartienko@ukr.net;
Хумарова Ніна Іполитівна (Khumarova Nina Ipolytivna) — e-mail: khumarova@nas.gov.ua.

sphere of nature management are substantiated, the preconditions of its further reformation are determined, and a system of improvement of the public control over the sphere of nature management in the context of the administrative reform is proposed.

Keywords: administrative reform, control over the nature management, model of administration, administrative services, structure, administrative functions.

Дослідження розбудови та ефективного функціонування організаційно-управлінської системи природокористування (екологічного управління) в розвинутих країнах світу є одним з найактуальніших і достатньо опрацьованих питань як у науковому, так і у прикладному аспектах. У європейській практиці вирішення цієї проблеми базується на системному поєднанні елементів самоорганізації (самоврядування) та керованої організації (регуляторної політики) природокористування, що забезпечує раціональне використання природного капіталу на засадах сталості, соціальної справедливості, ресурсно-екологічної безпеки та економічної результативності.

В Україні організаційно-управлінська система природокористування останнім часом формувалася під впливом Концепції адміністративної реформи в Україні * (далі – Концепція), затвердженої відповідним Указом Президента України, яка передбачала реформування адміністративного державного управління і стала основою для розбудови систем управління всіх сфер національного господарства. Концепція визначала головні напрями та завдання, які потрібно було реалізувати у три етапи. Законодавчі акти, прийняті після затвердження Концепції, зокрема, Указ Президента України **; Постанова Кабінету Міністрів України *** із змінами та доповненнями до них, стосувалися сфери природокористування, але впроваджувалися схоластично, ситуативно і зводилися до простого перейменування, відкриття чи ліквідації структурних підрозділів. Вони не створювали базису для модернізаційних змін, реалізувувалися дуже повільно, без належного наукового обгрунтування і необхідних для ефективного запровадження аргументів.

Недостатність наукового обгрунтування та системного підходу до реформування адміністрування сфери природокористування зумовлює актуальність проведення фундаментальних досліджень щодо розробки інституційних засад розбудови організаційно-управлінської системи природокористування. Отже, від їх теоретико-методологічного обгрунтування та ефективної розробки залежатимуть перспективи і напрями вдосконалення адміністративного механізму регулювання діяльності суб'єктів економіки з використання, охорони, відновлення та відтворення природних ресурсів, забезпечення екологізації національної економіки. Нині проводиться реорганізація структури та функцій адміністративної системи

---

* Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810/98.

** Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/article?.

*** Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р. № 442 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF.

України, складовою частиною якої є вдосконалення системи адміністративного управління природокористуванням.

На основі наукового узагальнення складових і тенденцій розвитку системи адміністративного управління у сфері природокористування визначено такі передумови її подальшого реформування:

– необхідність оптимізації витрат державного бюджету на утримання системи адміністративного управління природокористуванням;

– наявність резервів підвищення ефективності адміністративного управління природокористуванням органами виконавчої влади на рівні держави, регіонів, місцевого самоврядування;

– відсутність у системі адміністративного управління налагодженого організаційно-економічного механізму виконання законів;

– необгрунтованість змін в організаційних управлінських структурах по горизонталі та вертикалі виконавчої влади;

– відсутність чіткого визначення на рівні центральних органів виконавчої влади та їх територіальних підрозділів функцій планування, економіко-екологічного контролю, моніторингу, ведення кадастрів і реєстрів користування природними ресурсами (використання, вилучення, викидів і скидів забруднюючих речовин тощо);

– необхідність децентралізації державного адміністративного управління, розподілу дозвільних функцій щодо природокористування та передання їх на регіональний і місцевий рівні;

– необхідність перерозподілу контрольно-інспекційних функцій щодо створення системи контролю над використанням природних ресурсів не тільки виконавчими органами з природокористування, а й не залежними від них установами;

– необхідність поєднання галузевого та екосистемного підходів при формуванні контрольно-інспекційної системи, яка враховуватиме комплексне використання природних ресурсів.

В умовах формування постіндустріальної, інформаційно-мережевої, інноваційної економічної системи в різних країнах світу концепція адміністративного управління стала заміщуватися концепцією впровадження ринкових відносин у державне управління, що призвело до перегляду традиційних підходів розвитку цієї сфери діяльності. У державне управління вводяться ринкові механізми, зростає увага до фінансового менеджменту в адміністративній сфері. У секторі природокористування це має проявлятися через стимулювання державних службовців до раціонального використання бюджетних коштів на основі оптимізації управлінських структур, передання частини їх функцій недержавним організаціям.

Реформа має змінити відносини між виконавчою владою у сфері природокористування та економічними суб'єктами (фізичними і юридичними особами), зокрема, це стосується одержання дозволів на вилучення природних ресурсів з навколишнього природного середовища, використання природно-ресурсного потенціалу, забруднення природних об'єктів побутовими та промисловими відходами. При формуванні ринкових відносин у дозвільній сфері принциповим положенням є визначення послуг у природокористуванні, що здійснюються тільки виконавчими органами влади, і тих, що можуть здійснюватися недержавними

організаціями. Наприклад, видачу дозволів на викиди в атмосферу, скиди у водні об'єкти, захоронення відходів у водних і земельних ресурсах та ін. повинен здійснювати тільки спеціально уповноважений державний орган. Проте проведення адміністративних процедур щодо збирання необхідних документів для отримання дозволу можуть здійснювати організації різних форм власності, що мають відповідну ліцензію.

Необхідно змінити ставлення до особи, яка звертається за наданням послуги. Вона має сприйматися не як прохач, а як клієнт, інтереси якого ставляться на перше місце. Клієнту надається альтернатива – звертатися до державної чи недержавної організації. Адміністративна реформа має створити умови для впровадження в систему адміністративного управління принципу конкуренції між державними органами влади у сфері природокористування та недержавними організаціями (надання послуг у сфері природокористування тощо). Ринковий підхід до державного управління природокористуванням має усувати бюрократичну ієрархічність, підтримувати децентралізацію функцій і підвищувати роль місцевого самоврядування.

Вважаємо, що в контексті адміністративної реформи ключовими напрямами вдосконалення сфери управління природокористуванням є такі:

– раціоналізація структури, функцій і методів діяльності органів виконавчої влади у сфері природокористування, спрощення і скорочення її неефективних підрозділів;

– впровадження дієвої системи державного контролю на засадах екосистемного підходу;

– дерегуляція і вдосконалення системи управлінських послуг у сфері природокористування, що надаються на різних рівнях виконавчої влади;

– удосконалення системи підготовки управлінських кадрів і механізму призначення на керівні посади, введення таких ринкових елементів, як контрактна система для службовців з розробкою механізму оцінювання їх праці та відповідальності за прийняті рішення;

– оновлення законодавчої бази адміністративних правовідносин, організаційно-правове забезпечення розвитку системи управління природокористуванням.

Необхідно зазначити, що нині реформування структури, функцій і методів діяльності органів виконавчої влади не забезпечує ефективних змін в адміністративному управлінні сферою природокористування. Увага переважно приділяється структурно-функціональній перебудові органів виконавчої влади, зокрема, в період 2010–2014 рр.: змінено назву Мінприроди, ліквідовано його територіальні органи; створено агентства на базі управлінь з природних ресурсів; сформовано і потім ліквідовано, наприклад, Державне агентство екологічних інвестицій; тощо. Зауважимо, що кінцевою метою реформування є не тільки вдосконалення структури, чисельності працівників апарату управління природокористуванням на галузевому і територіальному рівнях, підпорядкування тих чи інших структур Мінприроди чи Мінагрополітики, але й наближення апарату управління до потреб суспільства в цілому та кожного суб'єкта господарювання зокрема. Такий підхід є дуже важливим для сфери природокористування, де зовнішні ефекти можуть негативно впливати в екологічному та економічному аспектах на "третіх" осіб, тому постає завдання їх переведення у внутрішні ефекти корис-

тувача природних ресурсів. Адміністративне управління має враховувати зовнішні та внутрішні екстерналії при прийнятті рішень щодо форм і прав власності на природні об'єкти, їх обмежень, отримання платежів за володіння природними об'єктами та їх використання, видачі дозволів і ліцензій, вилучення та забруднення природних об'єктів тощо.

Демократизація державного управління повинна бути спрямована на спрощення процедур одержання ліцензій і дозволів у сфері природокористування за одночасного підвищення їх якості. Наприклад, нині підприємство може отримати дозвіл і ліцензію на природокористування без адекватного обгрунтування того, що саме дані викиди в атмосферу мають бути дозволені в цьому регіоні. А от у водокористуванні існує галузевий та адміністративно-територіальний підхід до планування та нормування користування водними об'єктами. Отже, треба виходити із специфіки водного об'єкта, наприклад, річки, що протікає через декілька областей, і планувати, нормувати її використання. У цьому випадку необхідно переходити від галузевого (Агентство водних ресурсів) та адміністративно-територіального управління користування річкою до басейнового принципу, хоча в наш час басейнові управління не мають необхідних повноважень на використання річкових ресурсів.

Сучасну адміністративну реформу* у сфері природокористування націлено на створення інститутів і структур вертикальної та горизонтальної влади, де було б чітко визначено повноваження центральних органів виконавчої влади (Міністерство екології та природних ресурсів, агентства з відповідних природних ресурсів, територіальні органи агентств). Нині стоїть завдання переосмислити і визначити роль виконавчої влади у сфері всієї системи управління використанням, охороною, відновленням і відтворенням природних ресурсів. Діяльність органів виконавчої влади, які забезпечують природокористування, має бути тісно взаємозв'язаною і створювати синергетичний ефект від їх спільної взаємодії по горизонталі та вертикалі на основі прийняття комплексних взаємодоповнюючих рішень на кожному рівні. Згідно з основними постулатами Концепції, вся робота державних структур має задовольняти інтереси громадськості в цілому та кожного економічного суб'єкта зокрема.

Невідпрацьованим дотепер залишається механізм створення правової бази, який регламентує управління природокористуванням. Законодавче поле має визначати основні напрями вдосконалення управління природокористуванням, правові інституції – реагувати на сучасні виклики у природокористуванні, на конфлікти в організації державного управління у цій сфері між державними органами різних рівнів, державними органами та юридичними і фізичними особами, управляти ними на основі закону. Практичне завдання щодо створення адекватного цілям управління природокористуванням правового забезпечення має спиратися на наукову базу. Треба зауважити, що вдосконалення управління природокористуванням у контексті адміністративної реформи в Україні не мало повноцінного юридичного забезпечення. Таку ситуацію можна дослідити на прикладі Закону України**, в якому не закріплено термінологію в дозвільній

* Основные направления современных административных реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://all-politologija.ru/knigi/politiko-administrativnoe-upravlenie-uchebnik-komarovskogo/osnovnie-napravleniya-sovremennix-administrativnix-reform.

** Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17.

сфері адміністративних послуг, не прописано механізм функціонування Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) і дозвільних центрів. Також немає визначення класифікаційних ознак і самої класифікації адміністративних послуг для отримання дозволів і самих дозвільних послуг. Без цього не можна сформувати і прийняти на законодавчому рівні перелік послуг, а також подальші нормативно-правові акти щодо надання адміністративних послуг у сфері природокористування. Вдосконалення правових відносин має стосуватися визначення дозвільних процедур і послуг у сфері природокористування, роботи дозвільних центрів і ЦНАП, що забезпечують поводження з природними ресурсами (дозволи, ліцензії). Відкритими залишаються питання спрощення процесу збирання необхідних документів та розробка механізму для отримання дозволу.

На нашу думку, при Кабінеті Міністрів України має бути створений консолідуючий орган з упровадження засад екологічної безпеки, раціонального використання і збереження природного капіталу та розвитку продуктивних сил країни. Завдяки Міністерству екології та охорони природних ресурсів – основному органу, який визначає державну політику використання, охорони, відновлення та відтворення всіх природних ресурсів, – формуються загальні засади та Національна програма розміщення продуктивних сил і ресурсно-екологічної безпеки України. Відповідно до цього профільні міністерства повинні розробляти комплексні програми розвитку (на 5–10 років), що враховують основні напрями Національної програми, та довести їх до відома агентств, які відповідають за надра, водні, земельні, лісові, рибні ресурси тощо. Надалі територіальні органи цих агентств і місцеві органи виконавчої влади мають розробляти і здійснювати впровадження перспективних проектів розвитку (на 3–5 років), що відповідають інтересам громади і держави в цілому. Узагальнену структуру, основні функції та взаємодію органів виконавчої влади, які здійснюють управління щодо природокористування, зображено на рисунку.

У науковому плані для оцінювання ефективності здійснених рішень щодо вдосконалення управління природокористуванням у контексті адміністративної реформи необхідно розробити і впровадити механізм правового моніторингу та діагностики діяльності органів виконавчої влади за такими напрямами:

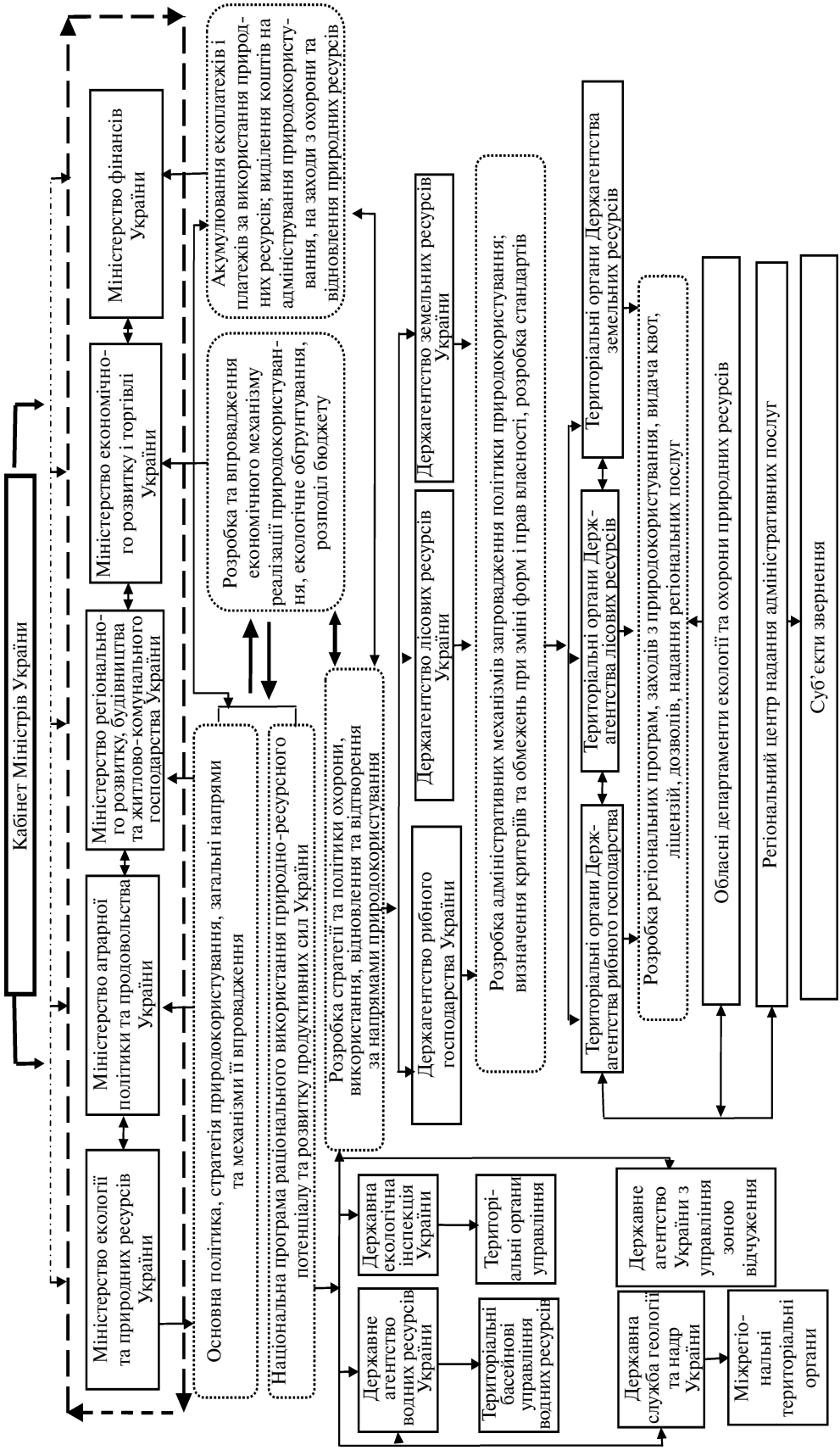
– визначення завдань правового регулювання та механізмів його упровадження виконавчими органами влади у сфері природокористування;

– розробка механізмів та інструментів реалізації компетенції державних органів для здійснення ними комплексу організаційних, правових, фінансових дій для виконання своїх функцій по вертикалі та горизонталі;

– визначення зв'язку між цілями, функціями, діями державних органів при управлінні у сфері природокористування на державному та регіональному рівнях і реальними зрушеннями у природокористуванні на рівні галузей, сфер, фізичних та юридичних осіб.

Отже, до основних принципів удосконалення управління у сфері природокористування в контексті адміністративної реформи необхідно віднести такі:

– цілеспрямованість – удосконалення адміністративного управління на рівні держави, регіонів і місцевого самоврядування для підвищення ефективності природокористування та наближення виконавчої влади у цій сфері до потреб суб'єктів господарювання;



Узагальнена структура, основні функції та взаємодія органів виконавчої влади у сфері природокористування

– концептуальна єдність державного адміністративного реформування політичних, економічних, суспільних процесів у країні та вдосконалення управління у сфері природокористування;

– урахування специфіки природних ресурсів та їх використання, охорони, відновлення, відтворення, яка визначає особливості державного, регіонального, місцевого рівнів управління даною сферою в контексті загальної адміністративної реформи;

– інтернаціоналізація та глобалізація процесів природокористування, участь у міжнародному співробітництві з питань використання, охорони, відновлення природного капіталу, які зумовлюють удосконалення інституційної бази їх управління;

– інноваційність методів адміністрування на основі впровадження технічних засобів, створення електронних урядів, яка слугує технічною базою для підвищення ефективності адміністративного управління;

– зниження бюрократичних бар'єрів, викорінення опортуністичної поведінки державних службовців у процесі здійснення адміністративного управління на всіх рівнях виконавчої влади;

– баланс централізації та децентралізації функцій адміністративного управління на основі врахування специфічності природних ресурсів (відновлюваність, відтворюваність, вичерпність, невичерпність, інтерналізація позитивних і негативних економіко-екологічних ефектів тощо) і відносин загальнонародної власності на них (за будь-яких форм і прав власності на природні ресурси вони не створені працею та є надбанням народу України);

– розбудова системи адміністративного управління у сфері природокористування – постійний елемент удосконалення державного управління в умовах розвитку ринкових і неринкових відносин у процесах використання, охорони, відновлення та відтворення природних ресурсів;

– оптимізація використання коштів державних бюджетів на утримання системи адміністративного управління природокористуванням (Міністерство екології та природних ресурсів України, агентства природних ресурсів, їх територіальні структури, департаменти);

– залучення ринкових механізмів, інститутів та установ до державного адміністративного управління природокористуванням на всіх рівнях;

– наближення адміністрацій усіх рівнів управління до потреб кожного члена суспільства;

– надання ефективних послуг у сфері природокористування з урахуванням позитивних і негативних зовнішніх та внутрішніх ефектів;

– оптимізація фінансових і часових ресурсів фізичних та юридичних осіб, які витрачаються на отримання державних адміністративних послуг.

На основі наукового узагальнення існуючого на сьогоднішній день стану управління у сфері природокористування та визначених принципів його подальшого вдосконалення нами запропоновано нову систему адміністрування цієї сфери. Порівняльний аналіз існуючої та запропонованої моделей удосконалення державного управління у сфері природокористування в контексті адміністративної реформи можна розглядати за різними критеріями. У першому варіанті основними критеріями порівняння є рівні централізації та децентралізації управління,

впровадження ринкових механізмів і демократичних норм у державне адміністрування природокористування (табл. 1).

Таблиця 1

Порівняльний аналіз моделей удосконалення державного управління у сфері природокористування

Існуюча модель	Запропонована модель
Централізоване управління: державна екологічна політика *, нормування використання, вилучення, забруднення та охорона природних ресурсів	Баланс централізованого та децентралізованого управління, залучення ринкових механізмів, розширення демократичних принципів у сфері природокористування
Монополія на надання послуг щодо отримання дозволів на використання, вилучення та забруднення навколишнього природного середовища	Конкуренція в наданні послуг у сфері природокористування між державними та недержавними суб'єктами
Суб'єкт господарювання – прохач	Суб'єкт господарювання – клієнт, споживач послуг
Механізм бюрократії: необхідність звернення до центральних виконавчих органів самих суб'єктів господарювання, велика кількість проміжних інстанцій, зайвих довідок	Механізм демократії: передання на регіональному і місцевому рівнях функцій центральних органів влади, які стосуються здійснення природокористування суб'єктами господарювання; ринкові механізми
Виконання правил і процедур	Орієнтація на цілі сталого розвитку
Боротьба з наслідками неефективного, нераціонального управління природними ресурсами	Попередження неефективного, нераціонального управління природними ресурсами
Розрахунок витрат на утримання адміністративного управління	Визначення результатів адміністративного управління за принципами сталого розвитку
Бюрократичний контроль	Суспільний і громадянський контроль

* Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Указ Президента України від 21.12.2010 р. № 2818-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2818-17.

У другому варіанті основним критерієм виступає рівень підзвітності адміністративних органів виконавчої влади природокористувачам, суспільству, громадським організаціям (табл. 2).

Таблиця 2

Порівняльний аналіз системи адміністративного управління у сфері природокористування

Тип підзвітності	Підзвітність	Роль в існуючій моделі	Роль у запропонованій моделі
Ієрархічність	Підзвітність вищим структурам	Максимальна	Оптимальна за рівнем ієрархії (баланс централізованого та децентралізованого управління)

Закінчення таблиці

Професійна	Підзвітність експертам (оцінювання впливу на навколишнє середовище, екологічна експертиза, екологічний аудит)	Мінімальна, формальна, за галузевим підходом	Максимальна у процесі адміністративного управління
Правова	Підзвітність законодавчій владі	Максимальна (відповідальність Міністерства екології та природних ресурсів, Міністерства аграрної політики та продовольства України), немає персональної відповідальності	Оптимальна за рівнем ієрархії, повноважень і компетенцій агентств та департаментів з природних ресурсів, персональна відповідальність
	Підзвітність споживачам адміністративних послуг у сфері природокористування	Мінімальна	Максимальна
	Підзвітність суспільним та громадянським організаціям	Мінімальна	Максимальна
Політична	Підзвітність суспільству і громадам	Практично відсутня, перевага політичних рішень, без урахування екологічних наслідків та економічної доцільності (рішення КМУ про сланцевий газ, видобування вугілля тощо)	Максимальна відповідно до демократичних засад суспільного розвитку

Основний показник ефективності реалізації заходів адміністративної реформи – оцінювання якості її впливу на стан адміністрування сфери природокористування. Діяльність державних службовців пропонується оцінювати за кінцевим результатом – покращенням стану навколишнього природного середовища – та проміжним результатом, який виражається у показниках ефективності поводження економічних суб'єктів з природними ресурсами. До проміжних результатів можна віднести ефективність роботи Державної екологічної інспекції, центрів надання адміністративних послуг, центрів видачі дозволів на природокористування, прийняття рішень щодо зміни форм і прав власності на природні ресурси, проведення тендерів на вилучення, використання природного ресурсу з метою виявлення найбільш ефективного власника чи користувача. Нині в основу оцінювання діяльності адміністративних службовців закладаються їх активність та кількість здійснених дій і заходів. Треба зауважи-

ти, що цей показник лише створює ілюзію напруженої діяльності, веде до формальної активності: збільшення кількості природоохоронних програм, заходи яких не підкріплені фінансовим, матеріальним та організаційним забезпеченням на етапі їх реалізації; штучного збільшення кількості звернень громадян за отриманням дозволів на природокористування; недотримання строків видачі дозволів, багатоетапного їх узгодження. Така ситуація не сприяє здійсненню основної мети – вдосконаленню природокористування на основі ефективного державного адміністративного управління на всіх рівнях. Результатом адміністративної реформи у природокористуванні мають бути: зменшення питомих показників забруднення природних ресурсів при виробництві продукції, скорочення бюджетних коштів на утримання апарату управління природокористуванням на горизонтальному, вертикальному, галузевому і територіальному рівнях, спрощення системи обслуговування фізичних та юридичних осіб за рахунок підвищення якості адміністрування у природокористуванні. Також реформа має сприяти розвитку платних послуг екосистемного характеру, збільшенню продуктивності природних ресурсів, які використовуються в національному господарстві.

Висновки

Відсутність науково обгрунтованої адміністративної політики функціонування виконавчих органів у сфері природокористування, цілісного організаційно-економічного механізму реалізації управлінських відносин між державою та суб'єктами економіки, а також часта їх реорганізація призводять до неефективної реалізації екологічної функції держави. Для виправлення ситуації необхідно створити орган управління, який за рахунок цілісної ідеології об'єднає різні напрями розвитку сфери природокористування і здійснюватиме їх координацію спільно з галузевими міністерствами та відомствами. Принциповою позицією є створення на основі перерозподілу компетенцій, прав, обов'язків і функцій уже існуючих структур з адміністративного управління природокористуванням такого органу, що сприятиме економії бюджетних коштів, добору компетентних спеціалістів у сфері природокористування. Цей орган забезпечить:

– розробку концептуальних документів та управлінських стратегій розвитку продуктивних сил держави з урахуванням раціоналізації природокористування на принципах екосистемності;

– баланс управлінських рішень по горизонталі щодо здійснення природокористування на рівні Міністерства екології та природних ресурсів України, Міністерства аграрної політики та продовольства України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства фінансів України, галузевих міністерств;

– координацію всіх приватних, відомчих, галузевих впливів на навколишнє природне середовище і запобігання їх негативним наслідкам.

Ми вважаємо, що метою вдосконалення адміністративної системи у сфері природокористування є створення оптимальної моделі управління екологічною безпекою та раціональним використанням природних ресурсів, визначення горизонтальних і вертикальних компетенцій спеціально уповноважених органів (Міністерства екології та природних ресурсів України, Міністерства аграрної полі-

тики та продовольства України, профільних агентств (водних, рибних, лісових, земельних ресурсів, екологічних інспекцій, обласних департаментів екології та природних ресурсів) тощо), розмежування повноважень і функцій на рівнях державного, регіонального та місцевого самоврядування з метою забезпечення екологічної та економічної безпеки і сталого розвитку.

Список використаної літератури

1. *Мартієнко А.І., Хумаров О.А.* Методологічні підходи щодо вдосконалення адміністративних послуг у природокористуванні // Економіст. – 2013. – № 12. – С. 22–26.

References

1. Martienko A.I., Khumarov O.A. *Metodologichni pidkhody shchodo vdoskonalennya administratyvnykh poslug u pryrodokorystuvanni* [Methodological approaches to the improvement of administrative services in the nature management]. *Ekonomist – Economist*, 2013, No 12, pp. 22–26 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 15 липня 2015 р.

СОЦІАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ В ПРАКТИЦІ УПРАВЛІННЯ

УДК 33(075.8)

О. С. ПАДАЛКА,
професор, доктор педагогічних наук,
член-кореспондент НАПН України,
заслужений працівник освіти України,
перший проректор з організації навчально-виховної роботи і економіки
Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова
(Київ),
В. В. КУЛІШОВ,
професор, доктор педагогічних наук,
кандидат економічних наук,
заслужений працівник освіти України,
завкафедрою міжнародної економіки
Криворізького національного університету,
професор Академії Полонійної в Ченстохова
(Польща)

ЕКОНОМІКА ТА МЕНЕДЖМЕНТ ОСВІТИ: НАЦІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ *

Досліджено та проаналізовано виклики, які стоять перед національною освітою як галузі економічної діяльності та менеджменту, розкриваються зміст системи компетенцій менеджерів освіти та напрями її подальшого розвитку з урахуванням вітчизняних традицій і здобутків.

Ключові слова: освіта, економіка, менеджмент, економіка знань, витрати, кластер, менеджер, компетентність.

O. S. PADALKA,
Professor, Doctor of Pedag. Sci.,
Corresponding Member of the NAPS of Ukraine,
Honored educator of Ukraine,
First Vice-Rector for Organization of Educational Work and Economy,
M.P. Dragomanov National Pedagogical University
(Kyiv),
V. V. KULISHOV,
Professor, Doctor of Pedag. Sci.,
Candidate of Econ. Sci.,
Honored educator of Ukraine,
Head of the Chair of International Economy,
Kryvyi Rih National University,
Professor of the Polonia University in Częstochowa
(Poland)

ECONOMICS AND MANAGEMENT OF THE EDUCATION: NATIONAL ASPECT

The paper investigates and analyzes the challenges facing the national education as a field of economic activity and management and discloses the contents of the system of competences

---

Падалка Олег Семенович (Padalka Oleg Semenovych) – e-mail: padalka@npu.edu.ua;
Кулішов Володимир Васильович (Kulishov Volodymyr Vasyl'ovych) – e-mail: kaf_me@kneu.dp.ua.

* Стаття публікується в авторській редакції.

of education's managers and areas for its further development with regard for national traditions and achievements.

Keywords: education, economics, management, knowledge economy, expenses, cluster, manager, competence.

Уже сьогодні в Україні з'явилися ознаки нової цивілізації, які слід враховувати під час розбудови політичних та економічних структур. Зокрема, на першому місці повинно бути знання як найбільш прогресивний, демократичний і доступний компонент, який відповідає сучасній інформаційно-інтелектуальній фазі розвитку суспільства та здатний забезпечувати створення та функціонування економічного трикутника "економіка розуму – економіка думки – економіка знань" [1, с. 175]. На його розвиток впливають економічні умови формування освіти як галузі економіки, розвиток ринку освітніх послуг, тобто перехід освіти від так званої "невиробничої сфери" до суб'єкта економічної діяльності.

Сьогодні освіта є невід'ємною складовою системи національних рахунків на макроекономічному рівні, входить до сукупності показників послідовного та взаємозв'язаного опису найважливіших процесів і явищ економіки: виробництва, доходів, споживання, нагромадження капіталу та фінансів. Саме цим безальтернативним фактом слід керуватися при розробці заходів щодо економічного механізму реформування освіти [2, с. 11].

Отже, освіта як специфічна сфера діяльності становить інтерес для економічного аналізу у двох аспектах. По-перше, реалізація її призначення в суспільстві передбачає необхідність налагодження відповідного фінансово-економічного механізму єдності виробництва та постачання. Суб'єкти освітньої діяльності (заклади освіти) функціонують на основі покриття своїх видатків доходами, для розвитку необхідними є додаткові кошти, що не виключає отримання прибутку з метою подальшого інвестування. Механізми їх функціонування можна розрізняти залежно від того, з чого формуються їхні доходи: з бюджетних асигнувань; власних надходжень; змішаних ресурсів.

По-друге, значний інтерес становить економічний характер результатів освітньої діяльності. Витрати на освіту населення мають продуктивну природу в тому сенсі, що її результати, які полягають у збільшенні знань та інформації у людей, дістають прояви у зростанні показників активної економічної діяльності на мікро- та макрорівнях у короткостроковому і, особливо, в довгостроковому періодах. Завдяки цьому витрати суспільства на освіту набули специфічного значення інвестицій, причому високорентабельних. Дослідження економічного ефекту освіти стало об'єктом уваги та значного інтересу науковців у всьому світі. У цьому напрямі світова економічна думка накопичила грунтовні напрацювання: розроблено методики та здійснено розрахунки впливу освіти на темпи зростання економіки та особисті доходи громадян.

В Україні протягом останніх років спостерігаються складна демографічна ситуація і нерівномірний розвиток регіонів. Це змушує Уряд шукати шляхи оптимізації освіти, особливо стосовно фінансування вищої освіти, що є обгрунтованим і відповідає потребам часу.

Фундаментальні фінансові проблеми вищої освіти існують в усьому світі. Навіть освітні установи західного типу відчувають необхідність у жорсткій економії, зумовленій збільшенням витрат і зменшенням донорських надходжень, як публічних, так і приватних. Проте, як зазначають вітчизняні науковці, раці-

оналізацію за рахунок економії затрат, підвищення технічного рівня та скорочення зайвих робочих місць потрібно проводити в галузях, пов'язаних з виробництвом матеріальних благ і послуг, а галузі, що займаються "виробництвом людини" – освіта, наука – повинні зростати як за обсягами надходжень коштів, так і за зайнятістю [3, с. 9].

На підставі чинного Закону України "Про вищу освіту" та в контексті економічної незалежності університетської освіти автономія має набути реального характеру. Необхідно визнати, що сьогодні державні ВНЗ мають недостатній рівень автономії, оскільки вони підконтрольні багатьом установам, зокрема Державній казначейській службі України. Виконуючи гіпертрофовані функції контролю кожного платіжного документа, який часто не має відношення до суті платежу, остання може не пропустити платіж. Протягом декількох місяців Державна казначейська служба України не пропускає платежі, формуючи істотну кредиторську заборгованість ВНЗ.

Через велику кількість обмежень державні ВНЗ не можуть вільно розпоряджатися навіть тими коштами, які надійшли від надання освітніх послуг понад державне замовлення та інших видів діяльності. Фінансовий менеджмент буде ефективним тільки тоді, коли керівництво, яке приймає рішення щодо використання фінансових ресурсів, матиме можливість для маневру. Рішення, закладені в кошторис ще в минулому році, не завжди є найефективнішими. Ситуація може змінюватись, і керівництво ВНЗ повинно мати можливість направляти кошти таким чином, щоб розпорядитися ними ефективно з точки зору економії та розвитку закладу. Сьогодні ВНЗ практично не отримують від Міністерства освіти і науки України фінансування для забезпечення розвитку. Отже, слід розширити їх можливості заробляти кошти та використовувати їх з перспективою.

Об'єктивна потреба у зростанні суспільних видатків на освіту залишається нереалізованою через обмеженість фінансових ресурсів держави, що є характерним для багатьох країн. Це стосується і витрат на фінансування підготовки фахівців з вищою освітою. Детальне вивчення основних законодавчих вимог до формування витрат ВНЗ на підготовку майбутнього фахівця дає можливість запропонувати такий підхід до визначення загальних показників витрат на одного студента.

На рівні навчального закладу, з урахуванням усіх складових видатків на освіту, загальні показники витрат на одного студента (Вз) можна обчислити за формулою

$$\text{Вз} = (\text{О} + \text{А} + \text{Зф}) \cdot T/\text{К}, \quad (1)$$

де О – оборотні фонди закладу освіти; А – амортизаційні фонди (витрати на капітальний ремонт і обладнання); Зф – фонд заробітної плати; T – кількість років навчання в закладі; К – середньорічна кількість студентів.

Середньорічна вартість навчання одного студента (Вс) може бути розрахована за формулою

$$\text{Вс} = \text{Пв}/\text{К}, \quad (2)$$

де Пв – поточні витрати навчального закладу на рік:

$$\text{Пв} = \text{Зв} - \text{Кв}, \quad (3)$$

де Зв – загальні видатки на рік; Кв – капітальні видатки на рік. Отже,

$$\text{Вс} = \text{Зв} - \text{Кв}/(B + 25V/100 + 102/100), \quad (4)$$

де B – чисельність студентів денної форми навчання; V – чисельність студентів вечірньої форми навчання; 102 – норматив чисельності студентів заочної форми навчання.

Вартість навчання однієї особи залежить від кількості студентів ВНЗ. Крім того, вона може значною мірою варіювати між закладами, регіонами, галузями.

Показником внутрішньої економічної ефективності освіти на макрорівні виступає вартість навчання, яка формується з сукупних витрат держави на утримання навчальних закладів різних рівнів акредитації. Величина видатків на одного студента є важливим показником того, скільки коштує державі (або іншим суб'єктам) навчання однієї особи за певний період часу (як правило, на рік). Водночас повинна бути чітко визначена роль цього показника у фінансовому управлінні освітою.

Кількісні обсяги освітянського технологічного процесу визначаються кількістю успішно складених випускних іспитів (або їх питомою вагою) та чисельністю студентів.

Крім загальних показників витрат на одного студента можна запроваджувати й інші допоміжні показники: витрати на випускника; витрати на досягнутий рівень освіти; витрати на середню денну відвідуваність; капітальні витрати на студентське місце; середні витрати на групу; середні витрати на одного викладача.

Важливими характеристиками є також показники, які розкривають кількісні параметри самого процесу навчання: кількість років навчання студентів на кожному рівні (разом з витратами на рік певного циклу), норми повторного навчання (академічні повтори, на другий рік), кількість днів навчального року, кількість годин на день, наповнюваність груп, навчальні плани тощо.

Актуальною проблемою навчального процесу залишається втрата контингенту та повторне навчання. Досить високі показники вибуття і помірно висока кількість осіб, які залишаються на повторне навчання, є серйозними причинами внутрішньої неефективності. Для обчислення зазначених показників пропонуємо використовувати коефіцієнти вибуття (К′виб) та академічних повторів (К′ап):

$$К'виб = Квиб/К, \quad (5)$$

де Квиб – середньорічна кількість вибулих; К – середньорічний контингент студентів.

$$К'ап = Кповт/К, \quad (6)$$

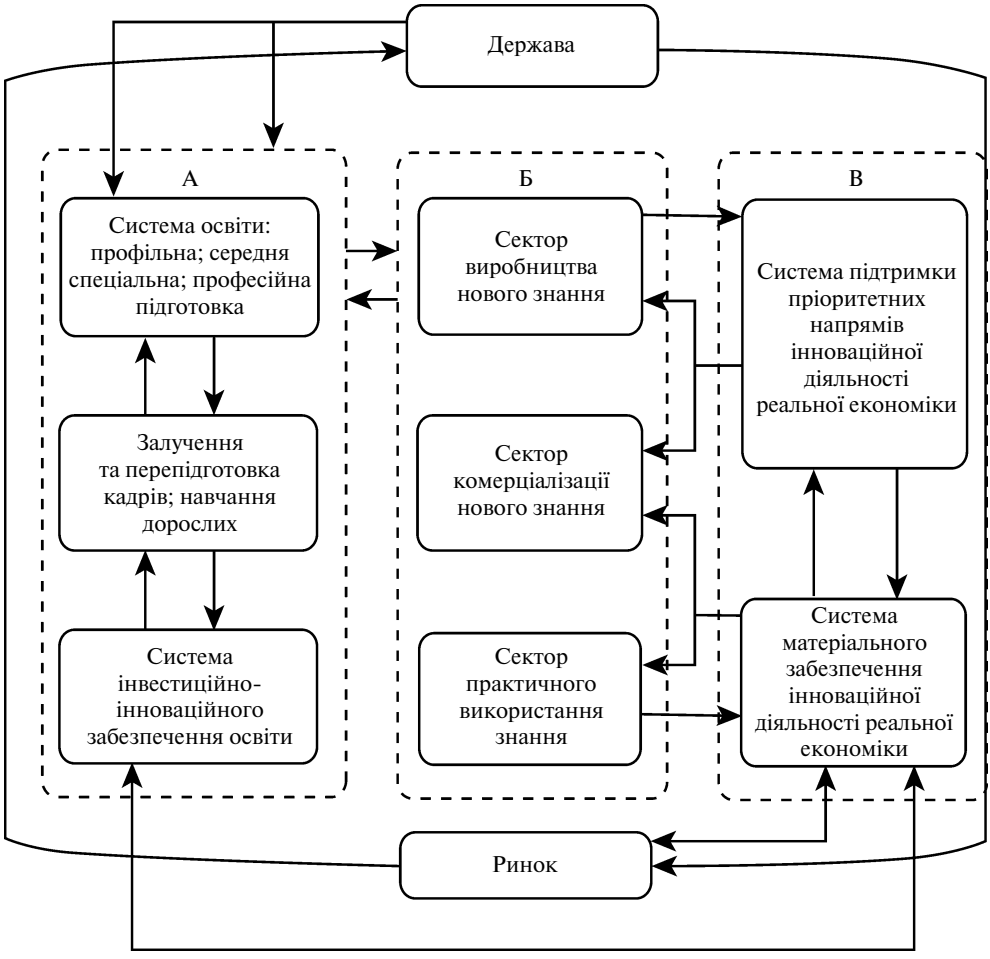
де Кповт – середньорічна кількість студентів, залишених на повторний академічний курс.

Можна використовувати і багато інших показників процесу, але по них дані, як правило, не надаються навчальними закладами, і це заважає їх узагальненню [4, с. 53–56].

На сучасному етапі розвитку світової економіки національні економічні моделі зазнають впливу складного комплексу чинників ендогенного та екзогенного характеру. Визначення новітніх теоретико-методологічних засад сучасних трансформацій передбачає, насамперед, урахування їх глобалізаційних аспектів і розробку механізмів органічного пристосування та взаємодії ключових компонентів національних економічних моделей та інститутів глобального розвитку – політики, економіки, ідеології та освіти. На межі цих сфер діяльності виникає новий синтез – "кластер", який утворює глобальні та спадкові національні форми.

Об'єднання у кластер на основі вертикальної інтеграції формує не еклектичну концентрацію різноманітних знань і технологічних винаходів, а певну систему поширення нових знань і технологій.

У процесі дослідження нами розроблено теоретичну модель кластерної системи економіки знань з використанням новітніх інноваційних технологій, наявністю міжсуб'єктних інноваційних зв'язків як особливого компонента, що значною мірою визначає швидкість перетворення знань у технології та їх поширення в економіці (рис.) [5, с. 28].



Теоретична модель кластерної системи економіки знань

Як видно на рисунку, взаємозв'язаними складовими економіки знань є система безперервної освіти та її інвестиційно-інноваційне забезпечення; сектори виробництва, комерціалізації та практичне використання нового знання; ефективна інноваційна система реальної економіки, яка об'єднує і забезпечує інформацією всі ринкові суб'єкти на рівні держави.

Теоретична модель кластерної системи економіки знань свідчить, що "виходом" для середньої школи є вища школа, а для останньої – вітчизняна економіка (підприємства, організації та структури різних типів, які потребують фахівців з вищою освітою). Таким чином, економіка повинна впливати на систему вищої освіти через вимоги до неї щодо якості навчання, необхідної номенклатури спеціальностей тощо.

Нове бачення ролі національної освіти в забезпеченні суспільного прогресу стає фундаментом для трансформаційних змін її загальної концепції та змісту. Ці

зміни стосуються таких основних аспектів освіти, як стратегія реформ, роль держави, структура системи освіти та менеджменту.

Менеджмент навчального закладу – систематичний процес управління його діяльністю з метою ефективного задоволення потреб суспільства в освітніх послугах. Здійснення таких важливих функцій менеджменту, як організація, планування, координація, контроль, мотивація, створює умови для продуктивної та ефективної праці всіх співробітників навчального закладу та досягнення результатів згідно з цілями, поставленими перед освітньою установою.

Особливість освітянського менеджменту полягає в тому, що перед ним стоять дві великі групи цілей: педагогічного й економічного характеру. Первинними є цілі педагогічної спрямованості. Місією навчального закладу певного рівня освіти є задоволення потреб населення в освітніх послугах конкретного типу. Реалізація освітніх послуг потребує фінансових коштів для забезпечення цього процесу матеріальними ресурсами (обладнанням для навчальних аудиторій і лабораторій, канцелярським приладдям, комп'ютерною та друкарською технікою тощо) і кадрами для організації навчального процесу (педагогічним складом, керівниками підрозділів, відділень або факультетів, допоміжним персоналом).

Саме тому неодмінною частиною діяльності закладу освіти, незалежно від його типу, рівня акредитації, підпорядкованості та форми власності, є завдання економічного характеру. Успішна реалізація всього комплексу завдань, що стоять перед навчальним закладом, потребує відповідної системи менеджменту [6, с. 5].

Вимоги до професійної компетентності освітніх менеджерів можна умовно поділити на три групи. Першу становлять знання й уміння виконувати управлінські функції: обгрунтовувати та приймати рішення; управляти ресурсами, планувати та прогнозувати роботу навчального закладу; володіти засобами підвищення ефективності управління; використовувати сучасну інформаційну техніку, засоби комунікації та зв'язку тощо. Ці знання й уміння слід здобувати в процесі вивчення управлінської науки, її законів, принципів, методів, засобів роботи з інформацією.

До другої групи вимог, яким мають відповідати менеджери освіти, належать глибокі знання щодо функціонування та розвитку навчального закладу, розуміння сутності та змісту навчальної роботи. Ці знання здобуваються в процесі практичної роботи в навчальному закладі.

Третя група вимог до професійної компетентності менеджера освіти пов'язана з його здатністю працювати з людьми й управляти самим собою. У процесі виконання своїх обов'язків менеджер взаємодіє з широким колом осіб – колегами, вищим керівництвом, викладачами, підлеглими, представниками інших навчальних закладів. Основний склад працівників закладу освіти – інтелігенція, висококваліфіковані фахівці, які мають вищі рівні освіти. Управління таким колективом потребує від менеджера особливих умінь і навичок спілкування та впливу.

Проблема компетентності в питаннях управління освітою залишається недостатньо дослідженою і є дуже складною. Актуальними стають питання не тільки збагачення професійної культури та компетентності керівника знаннями основ менеджменту, але й обгрунтування практичної доцільності використання наукових досягнень менеджменту в педагогічній діяльності, управління освітніми установами. Тому найважливішим критерієм професіоналізму менеджера освіти є його управлінська компетентність.

У наукових працях чітко не сформульовано визначення поняття "управлінська компетентність менеджера освіти". Сьогодні відсутні дослідження, у яких

комплексно вивчалася б ця проблема, а тому серед науковців є певні суперечності у трактуванні понять ця "управлінська діяльність" і "управлінська компетентність".

На нашу думку, управлінська компетентність є багатофакторним і багатокомпетентним явищем, її слід розглядати як різновид управлінської діяльності. Отже, під економічною компетентністю менеджера освіти розуміємо володіння системою економічних категорій та формування економічного мислення для забезпечення ефективної діяльності навчального закладу.

Таким чином, економічна складова управлінської компетентності менеджера освіти передбачає знання та вміння проводити економіко-аналітичні та інформаційні дослідження у сфері педагогічної діяльності; моделювати ситуації економічних відносин; аналізувати кризи й конфлікти в економічних відносинах та їх вплив на ВНЗ; обирати шляхи, методи і способи врегулювання й розв'язування конфліктів; формувати пропозиції щодо вибору шляхів і способів поведінки в конкретних ситуаціях; виявляти проблемні ситуації; визначати цілі та критерії оптимізації навчального закладу; генерувати альтернативні рішення щодо ефективного функціонування закладу освіти; володіти елементами економічних досліджень; використовувати методи колективного прийняття рішень тощо [7, с. 41].

Серед багатовекторних компонентів управлінської компетентності в сучасних умовах виокремлюється питання застосування інструментарію маркетингу в діяльності менеджера освіти. Маркетингова компетентність менеджера освіти – здатність до виявлення зв'язку між продавцями та покупцями освітніх послуг, діагностика процесів (наприклад, пропозиція та зміна реального попиту на освітні послуги, залежність професійної кар'єри від освіти тощо). Тому менеджер освітньої установи повинен будувати маркетингову стратегію, проводити маркетинговий аналіз освітньої установи (його конкурентів, клієнтів, послуг), аналізувати найприйнятніші для навчального закладу форми і методи маркетингової діяльності, а також оцінювати ефективність цієї стратегії.

Використання маркетингу в освітній установі набуває актуальності, оскільки сприяє "завоюванню" споживача (майбутніх студентів) за допомогою надання диференційованих освітніх послуг, зростання професіоналізму педагогів, мотивованих на підтримку якості освітнього простору, вдосконалення освітнього середовища, що обслуговується закладом освіти.

Отже, економіка та менеджмент освіти вимагають професійної підготовки компетентних менеджерів освітньої галузі, формування управлінців нової генерації, здатних мислити і діяти системно в умовах кризового стану суспільства, приймати управлінські рішення в будь-яких сферах діяльності та ефективно використовувати наявні ресурси навчального закладу освіти.

Розбудова національної системи освіти в умовах становлення України як самостійної незалежної держави з урахуванням кардинальних змін в усіх сферах суспільного життя, історичних викликів XXI ст. вимагає критичного осмислення досягнутого, зосередження зусиль та ресурсів на вирішенні найактуальніших проблем, які стримують розвиток освітньої галузі, не дають можливості забезпечити нову якість освіти, адекватну нинішній історичній епосі. Отже, Україна повинна зробити власний вибір економічного та освітнього розвитку у взаємозалежному глобальному світі.

Список використаної літератури

1. *Кулішов В.В.* Стратегія розвитку України в умовах глобалізації / Економічний аналіз. – 2013. – Вип. 12. – Ч. 1. – С. 175–178.

2. *Вітренко Ю.* Освіта як вид економічної діяльності в Україні // Економіка України. – 2011. – № 10. – С. 4–15.

3. *Геєць В.М., Гриценко А.А.* Вихід з кризи (Роздуми над актуальним у зв'язку з прочитаним) // Економіка України. – 2013. – № 6. – С. 4–19.

4. *Падалка О.С.* Економіка освіти та управління : посіб. – К. : Педагогічна думка, 2012. – 184 с.

5. *Падалка О.С., Кулішов В.В.* Національна та європейська освіта: здобутки та надбання / Асоціація ректорів педагогічних університетів Європи // Європейські педагогічні студії. – 2015. – Вип. 5–6. – С. 22–36.

6. *Благун Н.М.* Методологія соціально-функціонального управління загальноосвітнім навчальним закладом : моногр. – К. : Вид-во НПУ імені М.П. Драгоманова, 2015. – 386 с.

7. *Жигірь В.І.* Управлінська компетентність як необхідна умова професіоналізму менеджера освіти / Педагогіка вищої та середньої школи. – 2013. – Вип. 37. – С. 37–44.

References

1. Kulishov V.V. *Strategiya pozvytku Ukrainy v umovakh globalizatsii, v: Ekonomichnyi Analiz* [The strategy of development of Ukraine under conditions of the globalization, in Economic Analysis]. Ternopil', Ternopil' Nat. Econ. Univ., 2013, Iss. 12, Pt. 1, pp. 175–178 [in Ukrainian].

2. Vitrenko Yu. *Osvita yak vyd ekonomichnoi diyal'nosti v Ukraini* [Education as a form of economic activity in Ukraine]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2011, No. 10, pp. 4–15 [in Ukrainian].

3. Heyets V.M., Grytsenko A.A. *Vykhid z kryzy (Rozdumy nad aktual'nym u zv'yazku z prochytanym)* [The way out from a crisis (Reflections about actual things after the reading)]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2013, No. 6, pp. 4–19 [in Ukrainian].

4. Padalka O.S. *Ekonomika Osvity ta Upravlinnya* [Education's Economy and Management]. Kyiv, Pedag. Dumka, 2012 [in Ukrainian].

5. Padalka O.S., Kulishov V.V. *Natsional'na ta evropeis'ka osvita: zdobutky ta nadbannya, v: Evropeis'ki Pedagogichni Studii* [National and European educations: achievements and acquisitions, in: European Pedagogical Studies]. Kyiv, M.P. Dragomanov Nat. Pedag. Univ., 2015, Iss. 5–6, pp. 22–36 [in Ukrainian].

6. Blagun N.M. *Metodologiya Sotsial'no-Funktsional'nogo Upravlinnya Zagal'noosvitnim Navchal'nym Zakladom* [Methodology of the Socio-Functional Management of a General Educational School]. Kyiv, M.P. Dragomanov Nat. Pedag. Univ., 2015 [in Ukrainian].

7. Zhygir' V.I. *Upravlins'ka kompetentnist' yak neobkhidna umova profesionalizmu menedzhera osvity, v: Pedagogika Vyshchoi ta Seredn'oi Shkoly* [The managerial competence as a necessary condition of professionalism of education's manager, in: Pedagogics of Higher and Secondary Schools]. Kryvyi Rih, State Pedag. Univ., 2013, Iss. 37, pp. 37–44 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 25 листопада 2015 р.

КРИТИКА І БІБЛІОГРАФІЯ

Б. М. ДАНИЛИШИН,
академік НАН України
(Київ)

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ВИМОГА ЧАСУ: ЗА КАРПАТСЬКИМ РЕГІОНОМ МАЙБУТНЄ

B. M. DANYLYSHYN,
Academician of the NAS of Ukraine
(Kyiv)

DECENTRALIZATION AS A REQUIREMENT OF TIME: THE CARPATHIAN REGION WILL HAVE FUTURE

Наприкінці 2013 р. до 95-річчя Національної академії наук України побачило світ фундаментальне 8-томне видання "Карпатський регіон: актуальні проблеми та перспективи розвитку" [1], яке підготувала група вчених ДУ "Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долішнього НАН України". Загальний науковий супровід здійснив професор, доктор економічних наук В.С. Кравців. Відповідальними редакторами окремих томів виступили відомі в Україні та за її межами вчені: т. 1 "Екологічна безпека та природно-ресурсний потенціал" – професор, доктор економічних наук В.С. Кравців, т. 2 "Соціально-демографічний потенціал" – професор, доктор економічних наук У.Я. Садова, т. 3 "Промисловий потенціал" – професор, доктор економічних наук С.Л. Шульц, т. 4 "Сільські території" – доцент, доктор економічних наук В.В. Борщевський, т. 5 "Малі міста" – професор, доктор економічних наук Л.Т. Шевчук, т. 6 "Фінансовий потенціал" – професор, доктор економічних наук І.З. Сторонянська, т. 7 "Інвестиційна діяльність" – професор, доктор економічних наук С.О. Іщук, т. 8 "Транскордонне співробітництво" – професор, доктор економічних наук Н.А. Мікула. Цей колектив став вдалим конгломератом професіоналів з регіональної економіки, демографії, економіки праці, соціальної економіки та політики, екології.

В одному з томів рецензованого видання зазначається, що монографія є узагальненням багаторічних теоретико-методологічних досліджень, які проводилися співробітниками, докторантами, аспірантами і здобувачами наукових відділів Інституту регіональних досліджень НАН України. Це справді так, адже без розвитку львівської наукової школи регіоналістики, пов'язаної з іменами М.І. Долішнього, С.М. Злупка, М.А. Голубця, О.І. Шаблія та багатьох інших, нині не можна було б говорити про показову спадковість наукового доробку львів'ян.

Монографія має міжсекторальне спрямування. Багатоаспектність порушених авторським колективом проблем розвитку Карпатського регіону ще раз засвідчує складність механізмів трансформування економіки регіонів України, які вказують на значні пережитки минулого в теорії та практиці регіональної економіки і територіального управління, які сигналізують про існування деструктивних факторів у модернізації виробництва, заважають руху суспільства вперед у мінливому

Данилишин Богдан Михайлович (Danylyshyn Bogdan Mykhailovych) – e-mail: bogdan@akmsv.cz.

світі. Водночас ці самі проблеми є свідченням новітніх викликів суспільному розвитку, отже, доказом актуальності представлених ученими націлених на вирішення питань свіжих ідей, доктрин, програм і, власне, таких злетів пошукової думки, якими пронизане рецензоване видання.

Кожна з книг – це окреме глибоке наукове дослідження в галузі регіоналістики, котре має значну теоретичну і прикладну цінність. Так, у першому томі "Екологічна безпека та природно-ресурсний потенціал" автори абсолютно справедливо пишуть, що "проблематика сталого розвитку гірських територій України неухильно трансформується із наукової у практичну площину і потребує відповідних конструктивних напрацювань щодо шляхів та механізмів такого розвитку. Окремі пропозиції за даним напрямком наукових досліджень висвітлювалися раніше, однак на сьогодні уже настав час визначитися з базисними основами, а також практичним змістом основних інструментів досягнення цілей сталого розвитку гірських територій, серед котрих важливе місце слід відвести відповідним державним та регіональним програмам, а також ключовим механізмам, до котрих відносяться механізми державної підтримки їх розвитку разом зі створенням умов для залучення недержавних фінансових та інших ресурсів з метою вирішення регіональних проблем" [2, с. 12]. Саме з такої позиції автори розглядають методологічні основи формування сучасної регіональної екологічної політики, специфіку природно-ресурсного потенціалу як фактора сталого регіонального розвитку, його роль у формуванні регіональної господарської системи, потреби охорони навколишнього середовища. Показавши, що у Карпатському регіоні України спостерігається активізація екологічно несприятливих явищ (паводків, ерозій грунтів, забруднень поверхневих та підземних вод, вітровалів, уражень лісів шкідниками та хворобами), вчені беруться за розробку стратегічних цілей та завдань його сталого природокористування. При цьому вони наголошують на основоположних принципах цієї політики, таких як господарська необхідність, збереження традицій, переваги місцевого населення та громад, збереження природного багатства, екологічність природокористування, допустима еколого-економічна компромісність [2, с. 284–285].

Методологічно цікавим, інформативним і добре структурованим у прикладному плані є другий том видання "Соціально-демографічний потенціал" [3]. Перш за все, є принципово важливим, що авторами фахово обгрунтовано особливу роль людини у забезпеченні сталого розвитку Карпатського регіону. У теоретичному відношенні привертає увагу новаторське застосування концепції демографічного переходу (з виокремленням ультрапарадоксальної фази режиму відтворення). Крім того, наведено ретроспективний аналіз змін його соціально-демографічного потенціалу, розкрито фактори детермінації. Значне місце відведено валеологічним аспектам відтворення соціально-демографічного потенціалу, а також освітнім факторам його розвитку. Враховуючи новітні виклики глобалізації, вчені не обійшли увагою й міграційну складову. Показовим здобутком даної книги, безумовно, є методика та практичні розрахунки прогнозів щодо населення (в тому числі стосовно мешканців гірських поселень економічно активного віку), а також концептуальні напрями політики соціально-демографічного розвитку Карпатського регіону.

Третій том видання "Промисловий потенціал" [4] став реальним підтвердженням негативних явищ, які роками накопичувались у виробничій сфері Кар-

патського регіону України. Автори, вийшовши за межі методології регіональної економіки, розкривають еволюцію економіко-модернізаційних процесів та заходів на українських землях, експериментують з економіко-математичними методами аналізу, наголошують на інноваційному векторі реформ. До речі, у смисловому сенсі з третім томом тісно перегукуються шостий "Фінансовий потенціал" [5] та сьомий "Інвестиційна діяльність" [6]. Так, якщо у третьому томі автори акцентують увагу на наукових засадах організації та розвитку фінансової системи регіону за рахунок бюджетного та позабюджетного регулювання його соціально-економічного розвитку, то у шостому і сьомому – вказують на рентабельність інвестицій з їх розподілом за видами економічної діяльності, територіальною структурою розміщення виробництв.

Окремою частиною видання є два інших томи: четвертий, присвячений сільським територіям [7], і п'ятий – малим містам [8]. Обидві книги мають своє індивідуальне обличчя. Перша містить результати аналізу ситуації у сільській місцевості із застосуванням статистичних, соціологічних і графічних методів, друга – насичена новітніми підходами до вивчення малих міст, які влучно накладаються на каркас міського розселення в Україні (концепція маркетингу міста, метод графічного представлення динаміки позиціювання малих міст Львівської області за певними ознаками, метод актуалізації стратегічних планів розвитку міст, розробки містобудівної документації).

Завершальний, восьмий, том видання "Транскордонне співробітництво" [9] як за змістом, так і за структурою відповідає євроінтеграційним прагненням України, великим очікуванням українського народу, а також сучасним викликам, пов'язаним із ЗВТ. Слід зазначити, що автори ретельно вивчають нові форми транскордонного співробітництва у Карпатському регіоні, такі як створення транскордонних промислових зон і технологічних парків, транскордонних кластерів, транскордонної інфраструктури.

До зауважень рецензованого видання можна віднести деяку непропорційність в обсягах тексту окремих томів, а також надмірну деталізацію певних положень. Проте зауваження стосуються не форм, типів і структур регіону, а, скоріше, поодиноких випадків.

У цілому дане фундаментальне наукове видання є ще одним беззаперечним доказом розвитку української наукової школи регіоналістики, глибоким підгрунтям для перспективного налагодження органічної взаємодії науки і практики, формування якісних програм стратегічного розвитку Карпатського регіону і, найголовніше, підвищення добробуту його мешканців.

Вважаємо, що колектив авторів монографії "Карпатський регіон: актуальні проблеми та перспективи розвитку" (у 8 томах), який представляє ДУ "Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долішнього НАН України", заслуговує на присудження Державної премії України в галузі науки і техніки.

Список використаної літератури

1. Карпатський регіон: актуальні проблеми та перспективи розвитку : моногр. – У 8 т. ; [наук. ред. В.С. Кравців] / Інститут регіональних досліджень НАН України. – Львів, 2013.

2. Карпатський регіон: актуальні проблеми та перспективи розвитку : моногр. – Т. 1 : Екологічна безпека та природно-ресурсний потенціал ; [відп. ред.

В.С. Кравців] / Інститут регіональних досліджень НАН України. – Львів, 2013. – 336 с.

3. Карпатський регіон: актуальні проблеми та перспективи розвитку : моногр. – Т. 2 : Соціально-демографічний потенціал ; [відп. ред. У.Я. Садова] / Інститут регіональних досліджень НАН України. – Львів, 2013. – 454 с.

4. Карпатський регіон: актуальні проблеми та перспективи розвитку : моногр. – Т. 3 : Промисловий потенціал ; [відп. ред. С.Л. Шульц] / Інститут регіональних досліджень НАН України. – Львів, 2013. – 292 с.

5. Карпатський регіон: актуальні проблеми та перспективи розвитку : моногр. – Т. 6 : Фінансовий потенціал ; [відп. ред. І.З. Сторонянська] / Інститут регіональних досліджень НАН України. – Львів, 2013. – 300 с.

6. Карпатський регіон: актуальні проблеми та перспективи розвитку : моногр. – Т. 7 : Інвестиційна діяльність ; [відп. ред. С.О. Іщук] / Інститут регіональних досліджень НАН України. – Львів, 2013. – 204 с.

7. Карпатський регіон: актуальні проблеми та перспективи розвитку : моногр. – Т. 4 : Сільські території ; [відп. ред В.В. Борщевський] / Інститут регіональних досліджень НАН України. – Львів, 2013. – 344 с.

8. Карпатський регіон: актуальні проблеми та перспективи розвитку : моногр. – Т. 5 : Малі міста ; [відп. ред. Л.Т. Шевчук] / Інститут регіональних досліджень НАН України. – Львів, 2013. – 284 с.

9. Карпатський регіон: актуальні проблеми та перспективи розвитку : моногр. – Т. 8 : Транскордонне співробітництво ; [відп. ред. Н.А. Мікула] / Інститут регіональних досліджень НАН України. – Львів, 2013. – 372 с.

References

1. *Karpats'kyi Region: Aktual'ni Problemy ta Perspektyvy Rozvytku. U 8 t., nauk. red. V.S. Kravtsiv* [Carpathian Region: Actual Problems and Perspectives of Development, 8 Vols.], edited by V.S. Kravtsiv. Lviv, Inst. of Regional Studies, 2013 [in Ukrainian].

2. *Karpats'kyi Region: Aktual'ni Problemy ta Perspektyvy Rozvytku, T. 1, Ekologichna Bezpeka ta Pryrodno-Resursnyi Potentsial, vidp. red. V.S. Kravtsiv* [Carpathian Region: Actual Problems and Perspectives of Development, Vol. 1, Ecological Security and Nature-Resource Potential], edited by V.S. Kravtsiv. Lviv, Inst. of Regional Studies, 2013 [in Ukrainian].

3. *Karpats'kyi Region: Aktual'ni Problemy ta Perspektyvy Rozvytku, T. 2, Sotsial'no-Demografichnyi Potentsial, vidp. red. U.Ya. Sadova* [Carpathian Region: Actual Problems and Perspectives of Development, Vol. 2, Socio-Demographic Potential], edited by U.Ya. Sadova. Lviv, Inst. of Regional Studies, 2013 [in Ukrainian].

4. *Karpats'kyi Region: Aktual'ni Problemy ta Perspektyvy Rozvytku, T. 3, Promyslovyi Potentsial, vidp. red. S.L. Shul'ts* [Carpathian Region: Actual Problems and Perspectives of Development, Vol. 3, Industrial Potential], edited by S.L. Shul'ts. Lviv, Inst. of Regional Studies, 2013 [in Ukrainian].

5. *Karpats'kyi Region: Aktual'ni Problemy ta Perspektyvy Rozvytku, T. 6, Finansovyi Potentsial, vidp. red. I.Z. Storonyans'ka* [Carpathian Region: Actual Problems and Perspectives of Development, Vol. 6, Financial Potential], edited by I.Z. Storonyans'ka. Lviv, Inst. of Regional Studies, 2013 [in Ukrainian].

6. *Karpats'kyi Region: Aktual'ni Problemy ta Perspektyvy Rozvytku, T. 7, Investytsiina Diyal'nist', vidp. red. S.O. Ishchuk* [Carpathian Region: Actual Problems and Perspectives

of Development, Vol. 7, Investment Activity], edited by S.O. Ishchuk. Lviv, Inst. of Regional Studies, 2013 [in Ukrainian].

7. *Karpats'kyi Region: Aktual'ni Problemy ta Perspektyvy Rozvytku, T. 4, Sil's'ki Terytorii, vidp. red. V.V. Borshchevs'kyi* [Carpathian Region: Actual Problems and Perspectives of Development, Vol. 4, Rural Territories], edited by V.V. Borshchevs'kyi. Lviv, Inst. of Regional Studies, 2013 [in Ukrainian].

8. *Karpats'kyi Region: Aktual'ni Problemy ta Perspektyvy Rozvytku, T. 5, Mali Mista, vidp. red. L.T. Shevchuk* [Carpathian Region: Actual Problems and Perspectives of Development, Vol. 5, Small Towns], edited by L.T. Shevchuk. Lviv, Inst. of Regional Studies, 2013 [in Ukrainian].

9. *Karpats'kyi Region: Aktual'ni Problemy ta Perspektyvy Rozvytku, T. 8, Transkordonne Spivrobitnytstvo, vidp. red. N.A. Mikula* [Carpathian Region: Actual Problems and Perspectives of Development, Vol. 8, Transboard Collaboration], edited by N.A. Mikula. Lviv, Inst. of Regional Studies, 2013 [in Ukrainian].

Рецензія надійшла до редакції 8 лютого 2016 р.

ДО УВАГИ АВТОРІВ!

При надсиланні статті до редакції авторові необхідно суворо дотримуватися таких правил.

1. Стаття має бути набрана 14 кг шрифтом Times New Roman через 1,5 інтервалу оптимальним обсягом до 26 000 знаків і надіслана **на електронну адресу редакції ecoua@mail.ru із зазначенням УДК статті.**

2. "Шапка статті" (прізвище, ім'я, по батькові, вчений ступінь, вчене звання, посада, місце роботи (офіційна назва установи) автора, а також назва статті, коротка (5–6 рядків) анотація і ключові слова) наводиться **англійською** і мовою оригіналу. У вихідних даних також зазначаються контактний телефон і електронна адреса автора, яка може бути опублікована у журналі у вихідних даних статті.

3. До статті додається авторське Резюме (розширена анотація) обсягом 200–250 слів **англійською** і мовою оригіналу (детальніше див. наш сайт economukraine.com.ua, розділ "До уваги авторів").

4. Виклад статті має бути чітким, стислим, без довгих вступів і повторів.

5. Стаття у цілому, а також математичні формули і цитати мають бути ретельно вивірені автором. Список використаної літератури дається окремо в кінці статті, оформлюється згідно з вимогами ВАК України і не повинен перевищувати 18–20 посилань. Прізвища зарубіжних авторів наводяться в іноземній транскрипції.

6. Графічний матеріал має бути виконаний у програмах Corel Draw, Adobe Illustrator, у форматі EPS, а також відповідати таким вимогам: його обсяг повинен бути мінімальним (не дублювати, наприклад, змісту таблиць); **чорно-білим** на білому фоні; лінії графіків та діаграм, усі умовні позначення на них мають бути чіткими і виразними. Якщо рисунок взято з іноземного видання, написи на ньому обов'язково перекладаються авторами мовою примірника.

7. Таблиці повинні бути компактними, мати назву, їх шапка – точно відповідати змістові граф.

8. Скорочення, крім загальноприйнятих (скорочення математичних величин, мір, термінів), не допускаються.

9. Редакція залишає за собою право скорочувати і виправляти статті, а також за згодою авторів вміщувати їх в оглядах.

10. Надсилання до редакції праць, опублікованих в інших виданнях або надісланих для публікації до інших редакцій, не допускається.

11. Статті, оформлені не у відповідності із зазначеними правилами, редакцією не розглядаються.

Дотримання авторами викладених вимог
прискорить публікацію надісланих матеріалів

Передплатний індекс “Укрпошти”
74158

ISSN 0131-775X.
Економіка України
2016. № 1. 1–96.