

4. Куровский К.И. Проблемы измерения качества труда (вопросы редукации). – М.: Экономика, 1977. – 144 с.
 5. Лапшик В.А. Социально-экономические проблемы интенсивности труда. – Киев: Вища школа, 1977. – 183 с.
 6. Макушин В.Г. Совершенствование условий труда на промышленных предприятиях. Социально-экономические проблемы. – М.: Экономика, 1981. – 216 с.
 7. Маркс К. Капитал. Критика политической экономии. Т. 1. – Маркс К. и Энгельс Ф. Соч., 2-е изд., т. 23. – с. 43-784.
 8. Никулин Л.Ф. Интенсификация трудовых процессов. Методы количественной оценки. – М.: Экономика, 1981. – 224 с.
 9. Патрушев В.Д. Интенсивность труда при социализме. – М.: Экономиздат, 1963. – 239 с.
 10. Сироткин С. Интенсивность и производительность труда. – Ярославль, 1969. – 111 с.
 11. Соловьев А.В. Интенсивность труда в социалистической промышленности. Вопросы теории и практики. – М.: Экономика, 1971. – 119 с.
 12. Струмилин С.Г. Проблемы экономики труда. – Избранные произведения. – М.: Наука, 1964. – 216 с.
 13. Черкасов Г.Н. Социально-экономические проблемы интенсивности труда в СССР. – М.: Мысль, 1966. – 228 с.
- Статья поступила в редакцию 06.12.2006

В.В. ЗИМОВЕЦЬ, к.е.н.,

Державна установа “Інститут економіки і прогнозування” НАН України

ІНСТИТУЦІЙНІ СУПЕРЕЧНОСТІ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Роль, яку відіграє держава та державна економічна політика в економіці, є значною, але не завжди позитивною. Малорозробленим, в той же час конструктивним і актуальним у цьому напрямі досліджень є виявлення не окремих недоліків, а системних вад і прорахунків, як у визначенні ролі української держави, так і у змісті її економічної політики. Відсутність чіткого стратегічного бачення напрямів розвитку країни і усвідомленої готовності дотримуватися реалізації виробленого плану залишається проблемою для України.

Можна виокремити кілька основних суперечностей, які суттєво загальмували економічний розвиток України. Побудова реальної економічної політики протягом 1994–2007 рр. на принципах *неоetatизму* (всевладдя держави), *ізоляціонізму* та *патерналізму* не дала можливості докорінно змінити систему економічних відносин. У цій статті буде зроблено спробу довести, що саме ці особливості не дозволили провести глибоких економічних реформ. Нижче ми розкриємо зміст кожної із цих особливостей і доведемо їх негативний вплив на економічний розвиток.

Основним гальмом економічного розвитку України залишаються гіпертрофовані повноваження і функції держави (**неоetatизм**). Це зумовлюється невизначеністю із її стратегічними функціями, місцем і роллю держави в умовах ринку [1, с.110]. По суті зберігається радянський тип управління економікою, реалізується

ідея “діездатної держави”, яка не відповідає ані ліберальній, ані соціально-орієнтованій економічній політиці. Перехід від системи “розвинутого соціалізму” зразка кінця 80-х рр. ХХ ст. до нової системи управління економікою в Україні досі не завершено. Міцно укорінена і закріплена законодавчо ідеологія примату держави (політичної влади і номенклатури, яка перебуває під її контролем) над інтересами суспільства. Не вирішеним залишається завдання унеможливлення реалізації приватних інтересів еліти із застосуванням економічної влади (контролю за фінансовими та іншими ресурсами) [2, с.60-61].

Подальший розвиток країни потребує реформ у сфері державного управління та обмеження економічних функцій держави на засадах лібералізму. В.Ойкен довів, що державне втручання в економіку та втягнення держави у бізнес у результаті призводить до виникнення так званої «економічної держави» [3], яка обслуговує могутні групи інтересів, у яких концентрується економічна влада (фінансово-промислові групи, “клани” тощо). Пов’язаний із владою великий капітал не зацікавлений у реалізації ліберальної моделі і створенні справжнього конкурентного середовища. Проведені дослідження засвідчили, що у перехідних економіках поширені сплановані дії великих фінансово-промислових груп по нейтралізації ринкових інститутів шляхом “захоплення” регу-

© В.В. Зимовець, 2007

ляторного поля та корупції та їх заміни системою домовленостей між клановими угрупованнями [4]. Антиліберальна за змістом практика державного управління полягає у перешкоджанні веденню бізнесу (використання державної влади в недобросовісній конкуренції; вибіркове політично вмотивоване забезпечення виконання законів; неможливість судового захисту від недобросовісної практики держави; часта зміна регуляторних норм та їх довільне тлумачення номенклатурою).

З позицій лібералізму сприятливою для економічного розвитку є незалежна від бізнесу, здатна забезпечувати конкурентне середовище „сильна держава” [5, с.47]. Для цього потрібно обмежити сферу державної власності лише тими об’єктами, які потрібні для виконання нею базових державних функцій (безпека, верховенство права, соціальний захист, соціальні послуги та інфраструктура ринку). Відокремлення влади від бізнесу неможливе без широкомасштабної приватизації державних активів. В Україні – це і завершення приватизації у виробничому секторі, продаж надлишкових державних активів (величезної кількості відомчих установ і організацій), заміна інституту “виділення” земельних ділянок на їх продаж. Таке розмежування влади і власності Ф.Шамхалов називає “дуалізмом держави і суспільства” [6, с.270-271]. Лише такий дуалізм може стати економічно-правовою основою, яка обмежує економічну владу держави, відповідно зменшуючи до неї інтерес з боку бізнес-груп, вивільнюючи ресурси для фінансування економічного розвитку (освіта, медицина та інфраструктура). Це набуває особливої актуальності внаслідок посилення міжнародної конкуренції в умовах глобалізації ринків. По іншому інтерпретується ця проблема владою в Україні, намагання олігархічних кланів зміцнювати свою економічну владу прикриваються тезами про те, що «в умовах глобальної економіки значно посилюються ризики для економічної, енергетичної та продовольчої безпеки держави. У багатьох країнах світу держава повертає собі роль активного учасника ринку. Вона не тільки впливає на окремі цінні параметри, але й програмує економічну ситуацію загалом”[7].

Всеваддя держави загальмувало реалізацію ліберальної ідеї в Україні і, відповідно, не дозволило швидко досягти того рівня економічного розвитку, який очікувався із переходом до ринку. Перехід до ринку означає не лише формальне скасування заборони на підприємницьку діяльність (яка у СРСР вважалась злочином), але й максимально можливий рівень

невтручання держави в економіку. Реалізація ліберальної моделі потребує відповідної фінансової політики, пріоритетами якої мають стати фінансування базових державних функцій та соціальний захист на рівні мінімальних соціальних стандартів.

Одним із ключових моментів ефективного управління є зосередження державних установ на виконанні ключових функцій. Підвищення ефективності за такої стратегії полягає у зниженні витрат на одиницю виробленого блага (має бути критерій і для державних установ). У свою чергу зниження витрат можливе шляхом контролю за цінами на вхідні товари та послуги, позбавлення від непрофільних активів (того майна, яке безпосередньо не використовується для виконання функцій). Виконання державними установами низки непрофільних функцій в потребує відповідних активів (так звані відомча соціальна інфраструктура). Фактично мова йде про широке коло економічних інтересів органів державної влади, значні економічну владу та ресурси, які контролюються ними для задоволення власних корпоративних інтересів. З часів тоталітаризму успадкована і майже не змінюється система відомчої освіти, медицини, житла, оздоровниць, будівництва і т.д. Це не лише порушує соціальну справедливість: не усі члени суспільства мають однаковий доступ до користування благами. Набагато важливіше те, що на утримання цих сфер щорічно витрачається значні обсяги бюджетних ресурсів та фінансових ресурсів державних підприємств. Якщо до цього додати ту неотриману вигоду, яка закладена у фактично безкоштовному використанні основного капіталу (насамперед нерухомості) та земельних ділянок, втрати суспільства будуть набагато більшими. Окремим питанням є профспілкове майно, прозора приватизація якого могла б дати поштовх для розвитку туристичного і рекреаційного бізнесу в Україні. З цих позицій перспективним напрямом реформ є продаж так званих відомчих, “номенклатурних” санаторіїв та медичних закладів зі спрямуванням отриманих коштів у спеціальні фонди реформування медицини і пенсійного забезпечення. У цьому контексті також слід звернути увагу на проведення прагматичної демілітаризації країни. Йдеться про відкрити приватизацію об’єктів військової інфраструктури та підприємств ОПК. Для цього складаються сприятливі передумови, так одним з елементів російської стратегії в Україні є “збільшення російської інвестиційної присутності у сегменті високотехнологічної продукції” [8, 22], під якою розуміється насамперед

отримання контролю на українським ОПК.

Другим елементом свідомої антиліберальної стратегії, який гальмує економічний розвиток України є **ізоляціонізм** - умисне перешкоджання доступу іноземного капіталу, що ніби-то відповідає національним інтересам. Насправді це відповідає економічним інтересам тих, хто не бажає конкуренції із потужнішими в усіх параметрах ТНК, і таким чином забезпечує собі цінні переваги на внутрішньому ринку. Врешті-решт ізоляціонізм (як у реальному, так і у фінансовому секторі) веде до втрат кінцевих споживачів (населення), яке змушене придбавати товари та послуги за вищими, ніж у розвинених країнах цінами. Таким чином ізоляціонізм є способом підтримки національного виробника за рахунок населення.

Важливе місце у риториці ізоляціонізму займає так звана керованість та регульованість саме національного капіталу як його беззаперечна перевага (на який, на відміну від західного, справляти тиск набагато складніше). Ізоляціонізм та антиринковість, які разом формують непривабливе інвестиційне середовище в Україні, є антиінтеграційною за змістом політикою. Антиліберальною за сутністю є й доволі поширена ідеологія так званого “вирощування національного капіталу” шляхом створення власних ТНК в Україні та їх виходу на світові ринки [9, с.145]. Такий підхід широко підтримується олігархічними силами, які визначають економічну політику (через представницькі органи влади) або намагаються на неї впливати. Серед пріоритетів Уряду з’являється таке поняття, як “економічна консолідація”, “тільки через створення потужних і конкурентних національних компаній, що працюють на глобальних ринках, Україна здатна долучитися до масштабних транснаціональних економічних проєктів” [7]. Стверджується про необхідність створення власних українських ТНК – “глобальних гравців світового господарства”, при цьому відкриття доступу іноземного капіталу на внутрішні ринки (конкретний приклад – продаж ВАТ “Криворіжсталь”) розглядається як “крок назад до економіки колоніального типу” [10].

Дійсно, масштаби діяльності ТНК значні за обсягами, але жодній з них не вдалося монополізувати світовий ринок, така форма організації виробництва дозволяє отримати лише тимчасові конкурентні переваги на ринках. Не можна погодитися також з тезою, що ставлення транснаціональних компаній до інших держав диктується „інтересами країни перебування офісів ТНК” [9, с.148]. Навпаки, вихід ТНК за межі національної економіки та розбудова ін-

тернаціональних корпоративних мереж були спрямовані саме на уникнення від сплати податків у материнській юрисдикції (якщо під інтересами країни перебування розуміти її фіскальний інтерес). Крім того, структура капіталу більшості публічних ТНК, що залучається на світових фінансових ринках, є інтернаціональною, значна частка капіталу перебуває у вільному обігу і не може ототожнюватися з економічними інтересами винятково материнської юрисдикції. З цих позицій концепція „вирощування національного капіталу” також є формою ізоляціонізму.

Третьою перешкодою на шляху економічного розвитку України є **патерналізм**. Україна успадкувала від тоталітарного режиму фрагменти соціально-орієнтованої економіки, але за умов хронічного дефіциту фінансування не вдалося реалізувати жодного із елементів соціально-орієнтованої економіки, про що свідчить низький рівень середньої пенсії, мізерні абсолютні обсяги фінансування медицини і освіти. Слід визнавати, що *реалізація повноцінної соціально-орієнтованої моделі на сучасному етапі розвитку України та у середньостроковій перспективі є нереальним завданням*. Тому слід визначитись із тим, яку економічну модель обирає Україна – американську, західноєвропейську чи скандинавську, оскільки неможливо забезпечувати рівень соціальних послуг та гарантій за скандинавською моделлю, а рівень податків – за американською [11, с.125]. Фактичний рівень державного перерозподілу ВВП в 2005 р. (з урахуванням бюджетів державних фондів соціального страхування він перевищив) 44 % ВВП. Такий рівень зумовлюється : а) існуванням законодавчо закріплених соціальних норм і стандартів, які потребують фінансування; б) пострадянським патерналізмом (дотації галузям); в) нераціональною структурою державного управління, яка зберігає багато ознак радянської моделі, що зумовлює розподілення ресурсів між численними центральними органами виконавчої влади (ЦОВ).

В основі пострадянського патерналізму як характерної ознаки української економічної політики є нормативно закріплене у величезній кількості законів та інших нормативних актів усвідомлення того, що держава є відповідальною за допомогу як виробникам, так і населенню. Разом із тим символічний рівень пенсій, та видатків у секторі суспільних послуг свідчать про те, що держава не спроможна реалізувати ідеологію патерналізму з об’єктивних причин. Пострадянський патерналізм (значні соціальні зобов’язання, джерел для фінансування яких не

вистачає) існує лише як зобов'язання, фактично він формує диспропорції у розподілі доходів і негативно впливає на економічний розвиток, *підриваючи мотиви до праці, з одного боку, і девальвуючи будь-яку довіру до держави, з іншого*. Безперспективним напрямом були і залишаються намагання забезпечити пристойний рівень пенсій за рахунок поточного доходу, тобто у рамках солідарної системи. З наукових позицій джерелом пенсій можуть бути лише доходи держави від раніше створена працею пенсіонерів вартості, тобто активів держави. Застосування солідарної системи накладає значний тягар на економіку, не лише в абсолютному обсягу (як частка вилученого поточного доходу), але й зумовлює тінізацію системи оплати праці (зниженню її легальної частини).

Тягар пострадянського патерналізму на економіку країни необхідно розглядати комплексно – це не соціальні зобов'язання, алей субсидії, так звані цільові програми, у яких беруть участь наближені до влади організації, податкова дискримінація, найяскравішим проявом якої є вільні економічні зони та території пріоритетного розвитку. При дефіциті ресурсів на виплату пенсій і проведенні політики заниженої ціни робочої сили *ресурси продовжують витратитись* на так звану підтримку виробництва. Номенклатура зацікавлена у непрозорому розподілі різноманітних економічних преференцій, державних видатків на цільові програми тощо (на відміну від соціальних видатків, у яких зацікавлені політики). При найнижчих серед країн Європи соціальних стандартах в Україні кошти спрямовувались на сумнівні цільові програми та капітальні проекти. Існує очевидний конфлікт інтересів між політичними силами, які мають демонструвати піклування про народ і номенклатурою, яка усіяко намагається збільшити так звані інвестиційно-інноваційні видатки. У результаті - нерівномірний розподіл податкового навантаження плюс отримані державні “вливання” руйнують конкурентне середовище.

Основними бар'єрами для проведення повномасштабних економічних реформ в Україні залишаються антиліберальні сутнісні характеристики державної політики. Архаїчна неретформована система виконавчої влади поглинає фінансові ресурси у значних обсягах і зацікавлена у самозбереженні. Оскільки ці ресурси вилучаються у підприємницького сектора, який нічого не отримує взамін, формується помітний *дисбаланс між ефективністю держави і її вартістю*. Роздута архаїчна система виконавчої влади, непридатна для управління ринковою

економікою, прямо (через бюджетне фінансування) і опосередковано (через використання державних активів) відволікає значні обсяги ресурсів. Останні спрямовуються не на виконання визначених для органів влади та великих державних монополій функцій, а на інші цілі (відомчі освіта, медицина, наука), що призводить до подорожчання вартості утримання цих органів (а для державних підприємств – до завищення цін і тарифів). Подорожчання вартості утримання означає, що суспільство (платники податків) змушене сплачувати більше - не лише за виконання державою її функцій, але й також фінансувати за свій рахунок непрофільні види діяльності та видатки. Усі ці додаткові видатки перекладаються на платників податку, а податковий тиск на підприємництво у таких координатах знизити практично неможливо. Саме пострадянський характер інституційної системи та міцна мотивація номенклатури до збереження важелів економічної влади уповільнюють формування конкурентних ринків як товарів, так і факторів виробництва – праці і капіталу.

Пострадянський патерналізм як намагання підтримати і виробника і споживача одночасно у результаті дає недоспоживання частини населення (низький рівень заробітних плат і пенсій), з одного боку, і неефективне використання ресурсів (так звані витрати на підтримку виробника) – з іншого. У результаті внутрішній споживчий ринок є вузьким, а податкове навантаження високим. Це звужує пропозицію товарів і послуг, гальмуючи економічне зростання.

Подальші перспективи економічного розвитку будуть залежати від реалізації на практиці реалістичної програми ліберальних реформ. Основними напрямками такої програми реформ є такі.

Рационалізація державних функцій. З функціональної точки зору для системи державного управління економікою ринкового типу необхідні центральні органи виконавчої влади принципово нового зразка. По-перше, вони мають стати центрами державного регулювання не конкретних підприємств, а товарного та інших ринків. По-друге, це мають бути центри не безпосереднього адміністративного втручання держави в роботу ринків, а центрами моніторингу, координації національних програм розвитку галузей, заохочення інвестицій в нові технології, тобто управління на основі переважно економічних, непрямих методів управління. Галузевим міністерствам доцільно передати частину функцій загальноекономічних міністерств та відомств (економіки, статистики, де-

ржрезервів та матеріальних ресурсів, малого підприємництва, стандартів, інших) по регулюванню відповідних ринків (взагалі об'єктом управління має стати не галузь, а ринок).

Економія на неефективних видатках. Чим менше функцій виконує держава, тим меншими є обсяги необхідних для їх фінансування фінансових ресурсів. Тому важливим напрямом є перегляд та поступове скорочення окремих функцій держави, за рахунок чого можуть бути *вивільнені необхідні для економічного розвитку ресурси*. Джерелом додаткових ресурсів може стати *продаж непрофільних активів* органами влади та державними монополіями із спрямуванням отриманих коштів на реформи у сфері медицини, освіти та пенсійного забезпечення. Для цього слід провести інвентаризацію активів усіх органів влади, оприлюднення інформації про її результати і подальший продаж на відкритих конкурсах. Якщо покупцями таких активів стануть вітчизняні інвестори, це може знизити норму нагромадження (оскільки має місце просто зміна власника без здійснення прямих інвестицій). Тому бажано якомога ширше залучати до цього іноземних інвесторів, що дасть можливість і підвищити ціну продажу і підвищити норму інвестування. З цих позицій потрібен конструктивний підхід до широкого залучення іноземних інвесторів.

Важливим завданням є забезпечення інвестиційної відкритості України як для західного, так і для російського капіталу, конкуренція між якими зумовить зростання вартості інвестиційних активів в Україні, що у свою чергу сприятиме підтриманню сальдо платіжного балансу, прискорить темпи економічного зростання (інвестиційний попит). Політика відкритих дверей як конструктивна альтернатива прихованому ізоляціонізму добре узгоджується із іншою стратегічно важливим напрямом реформ – раціоналізацією державних функцій, в рамках якого необхідно буде продати значні за обсягами непрофільні активи держави переважно іноземним інвесторам.

Література.

1. Економічний розвиток України: інституціональне та ресурсне забезпечення: монографія/ О.М.Алимов, А.І.Даниленко, В.М.Трегубчук та ін. – К.:Об'єднаний ін-т економіки НАН України,2005. – 540 с.
2. Зимовец В. Миф о дееспособном государстве (неоэтанализм) и перспективы экономического развития // Научные труды Донецкого НТУ. – 2006. – №.4. – С.59-64.
3. Теория хозяйственного порядка: „Фрайбургская школа” и немецкий неолитерализм: Пер с нем./Составление , предисловие и общ.ред. В.Гутника. – М.:Экономика,2002. – 482 с.
4. Glaeser E., Sheinkman J., and Shleifer A. The Injustice of Inequality.- National Bureau of Economic Research. –2002. – Working Paper 9150.
5. Гутник В.П. Политика хозяйственного порядка в Германии. – М.: Экономика, 2002.
6. Шамхалов Ф. Теория государственного управления . – М.:ЗАО «Издательство «Экономика». – 2002. – 638 с.
7. Виступ Прем'єр-міністра України Віктора Януковича на розширених зборах Антикризисної коаліції та Кабінету Міністрів України. // <http://www.partyofregions.org.ua/pr-east-west/45545aebf36f5/>
8. Концепция взаимоотношений между Российской Федерацией и Украиной в межпарламентской сфере // Рос. акад. наук. Ин-т экономики. Центр проблем интеграции. – М., 2006. – 134 с.
9. Економіка України:стратегія і політика довгострокового розвитку / За ред. акад. НАН України В. М. Гейця. – К.: Ін-т екон. прогнозування; Фенікс, 2003. – 1008 с.
10. Пинчук В. Капитал // Зеркало недели. – 2005. – № 49. – С. 1, 5.
11. Опарін В. Фінансова система України (теоретико-методологічний аспект): Монографія. – К.:КНЕУ,2005. – 240 с.

Статья поступила в редакцию 14.01.2007